

Probleemid riigi kinnisvarapoliitika jätkusuutlikkuse tagamisel

Janno Reiljan (RiTo 10), Tartu Ülikooli välismajanduse professor

Majanduslike kahjude vältimiseks ja selgete arenguperspektiivide loomiseks riigi kinnisvara majandamisel ja arendamisel on tarvis välja töötada ning rakendada terviklik kinnisvarapoliitika.

Riigil ei ole kinnisvara arendamiseks ja majandamiseks olnud terviklikku kava, seetõttu on kinnisvarategevus olnud vastuoluline ja majanduslikult ebaefektiivne ning saanud paljude poliitiliste konfliktide allikaks. Selliselt jätkates probleemid kuhjuvad ja kahjud suurenevad. Jätkusuutliku kinnisvarapoliitika eeldus on probleemide olemuse identifitseerimine ja süsteemne analüüs.

Artikli eesmärk on analüüsida Eesti keskvalitsuse ja selle haldusala ametite kinnisvarategevust ning kinnisvara valitsemise ja haldusega seotud probleeme. Eesmärgist lähtudes on püstitatud järgmised ülesanded:

- riigi kinnisvarategevuse kujundamise aluste väljatoomine;
- riigi kinnisvarategevuses ilmnunud probleemide identifitseerimine.

Teoreetilisi põhiseisukohti ja välisriikide kogemusi kirjeldavate allikate kõrval toetub autor oma kogemustele Riigikogu ja Riigi Kinnisvara AS-i nõukogu liikmena.

Ajaloolised lähtepunktid

Üleminekul käsumajanduselt turumajandusele toimus Eestis 1990. aastate algul radikaalne reform ka riigile kuulunud vara majandamisel. Suurem osa riigi omanduses olnud ettevõtteid, maad ja metsa erastati. Ettevõtted toimivad Eestis eraõiguslikul alusel, kus riigi omanduses võivad olla eraõiguslikust juriidilisest isikust ettevõtte aktsiad, kuid vara kuulub juriidilisele isikule. Kõik ettevõtted (ka riigile kuuluvad) peavad ennast riigi abita ärioperatsioonide abil saadud tulu baasil arendama ja sageli oma kasumist omanikele (ka riigile) dividende maksma. Riik mõjutab endale kuuluvate ettevõtete arengut peamiselt dividendipoliitikaga.

Eestis loobus riik omandiõigusest ka sellisele varale, mis võiks olla ja näiteks Rootsis ongi riigi omanduses – eelkõige riigi arengu seisukohalt elutähtsaid avalikke hüvesid pakkuvad ülikoolid, haiglad ja muuseumid. Eestis kujundati varem riigile kuulunud kõrgkoolid ümber avalik-õiguslikeks juriidilisteks isikuteks, kes neile tasuta üle antud riigivara omanikena tegutsevad seaduste alusel avalike teenuste pakkumisel. Riigile kuulunud haiglate vara läks üle kohalike omavalitsuste moodustatud äriühingutele ja sihtasutustele. Sihtasutustele on riik üle andnud ka näiteks muuseumide, teatrite ja muude varem riigile kuulunud asutuste vara. Samas olukorras on ka reisijatevedu raudteel. Need ettevõtted on majanduslikult iseseisvad ja vastutavad täielikult oma tegevuse tulemuste eest. Samal ajal on riigil nende ettevõtete arengus eluliselt tähtis roll avalike hüvede tellijana ja seega vajalike varade finantseerijana. Ärioperatsioonidega teenitud vahendeil on enamasti teisejärguline tähtsus.

Samal ajal võimaldab turuteenuste pakkumine leevendada tasuta või alandatud hindadega avalike hüviste defitsiiti ning stimuleerib ettevõtteid nende käsutuses olevat vara täielikult koormama ja tõhusalt kasutama.

Riigiasutustena toimunud hooldekodud kujundatakse ümber äriühinguks ning neile kavandatakse anda üle hooldekodude käsutuses olnud vara. See tähendab riigi hoolekandesüsteemi juhtimise tsentraliseerimist ja üleviimist isetasuvusele. Äriühing hakkab osutama hoolekandeteenust nii kohalikele omavalitsustele kui ka eraisikutele. Eraldi tuleb käsitleda erihooldekodusid, mille finantseerimine äriühingu kaudu ei ole ilmselt otstarbekas, sest nagunii kaetakse kõik kulud riigieelarvest (EV rahandusministeerium ... 2005).

Riigivara reformide lõppeesmärk on jõuda olukorrani, kus riigi käsutuses oleks ainult vara, mis on vajalik keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste valitsemis- ja haldusülesannete täitmiseks. Selles osas on reformid lõppjärgus. Edasises arengus on riigi seisukohalt tähtis vara väärtuse suurendamine ja majandamine parimal viisil.

Riigi funktsioonide täitmiseks vajalik kinnisvara nõuab erilist tähelepanu

Kinnisvara kasutamise otstarbekus ja efektiivsus nõuavad pika kasutusaja, suure väärtuse ning suurte arendus- ja majandamiskulude tõttu erilist tähelepanu. Riigi funktsioonide täitmiseks vajaliku kinnisvaraga seotud probleemide kompleksed lahendusvõimalused peaksid kajastuma riigi kinnisvarapoliitikas.

Maailmas ei käsitleta riiki kinnisvaraturul spetsiifilise subjektina. Riigi kinnisvarategevus sarnaneb paljudes aspektides suurte tootmiskorporatsioonide tegevusega (Lind, Lindquist 2005, 179). Nagu iga teine subjekt osaleb riik kinnisvaraturul oma ülesannetest tulenevate vajaduste kohaselt, lähtudes eelkõige riskide maandamise nõudest ja majandusliku efektiivsuse ning säästlikkuse kriteeriumidest. Riikide kogemused kinnisvaraturu ülesehituses on erinevad, kuid üleilmastumise tingimustes võib tõdeda ühtlustumise tendentse (International Real... 2004). Üldiselt nähakse riigi rolli kinnisvaraturu reguleerijana, hea näitena võib tuua Saksamaa (Real Property... 1998).

Kinnisvarategevuses on palju majanduslikule efektiivsusele vastandlikult mõjuvaid aspekte. See tähendab, et efektiivsuse suurendamiseks ei ole lihtsaid teid ega abinõusid, vaid optimeerida tuleb keerulise sise- ja välisseoste struktuuriga süsteem. Optimaalseks kujuneb ainult kõiki aspekte ja seoseid tasakaalustatult arvestav komplekslahend. Optimaalse kinnisvarategevuse variandi otsingute lähtepunktid võivad olla erinevad. Näiteks Rootsis alustati 1990. aastate algul riigi kinnisvaramajanduses reformi, et liikuda absoluutselt tsentraliseeritud süsteemist (kogu keskvalitsuse kinnisvara käsutas omanikuna tsentraalne hooneamet) õigusi ja vastutust kasutajatega siduva detsentraliseerituma süsteemi suunas (Lind, Lindquist 2005, 181). Eestis püüti pärast riigivara erastamise ja üleandmise perioodi lõppu Riigi Kinnisvara AS-i loomisega 2000. aastal liikuda absoluutselt detsentraliseeritud süsteemist (keskvalitsuse käsutuses oleva kinnisvara valitsejaid koos edasivolitatud isikutega on ligi 500, seejuures ei ole loodud tehniliselt pädevate inimeste koondamiseks ja kõigi riigivara valitsejate teenindamiseks keskasutust) ühtse keskusega koordineeritud tsentraliseeritud süsteemi suunas (EV rahandusministeerium... 2005).

Sotsiaalmajanduslikest ja –poliitilistest eesmärkidest sõltuvalt võib riik tegutseda eri kinnisvaraliikide puhul erineva ulatuse ja aktiivsusega. Ka Eestis on lähenemine riigi kinnisvara liikidele erinev. Riigile kuuluvale metsale kindla tuleviku loomiseks on poliitilised kokkulepped fikseeritud Riigikogus heakskiidetud metsaseaduses (metsaseadus, RT 1998–2005) ja vähemalt iga kümne aasta järel keskkonnaministeeriumi koostatavas metsanduse arengukavas (EV keskkonnaministeerium...). Riigile kuuluvate metsade majandamiseks on loodud Riigimetsa Majandamise Keskus, Eesti riigi ainuke tulundusasutus. Samal ajal toimib Riigimetsa Majandamise Keskus äriühingu põhimõttel. Lisaks riigimetsa majandamisele on ta välja arendanud ka loodusturismiks ettenähtud kinnisvara (puhkemajad). Mets on otsese tuluallikana suurte, erastamist propageerivate huvirühmade tähelepanu keskmes. Metsa tähtis roll avalike hüvede pakkumisel, enamiku eestlaste austav suhtumine metsa ja paljudes erametsades valitsev kiire kasumivõtmise poliitika vähendab järjest riigile avaldatavat survet metsade erastamiseks.

Riigile kuuluvate teede arendustegevuse puhul on kõrgeimad poliitikadokumendid teeseadus (RT I 1999–2005) ning neljaks aastaks majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi koostatav ning igal aastal täpsustatav teehoiukava (Teehoiukava aastateks... 2004). Kuna Eestis ei tunta tasulist teekasutust, ei ole keegi seni tõstatanud teede omandiõiguse küsimust. Teede ehitus- ja hooldusteenused ostab maanteeamet sisse eraettevõtelt.

Sotsiaalmajanduslikult tähtis on kindlustada inimesed (perekonnad) eluasemega (The Wider Impact... 2001). Eluasemepoliitikal omistatakse suurt tähtsust Euroopa Liidus (Housing Policy... 1996; Verhage 2002) ja kogu maailmas (Angel 2000). Erinevalt paljudest arenenud riikidest ei pöörata Eestis tähelepanu avaliku sektori kompleksse eluasemepoliitika väljatöötamisele (Kährik, Kõre, Hendrikson 2002; Kährik, Lux jt 2004), vaid loodetakse liberaalse turumajanduse tingimustes toime tulla vähimate avaliku sektori jõupingutustega (Lias 1998). Kohalikud omavalitsused siiski reageerivad teravnevale probleemidele. Eesti riigiasutuste omanduses on üle 5000 korteri riigi funktsioonide täitmiseks vajalike inimeste eluasemeprobleemide lahendamiseks.

Artiklis ei käsitleta kinnisvaraturu üldist arengut ja õiguslikku reguleerimist, vaid ainult riigi kui subjekti majandushuvidest lähtuvat tegutsemist, mis tagab riigi valitsemis- ja haldusfunktsioonide täitmise kinnisvara arendamisel ja majandamisel. Eesti taasiseseisvumise viieteistkümnendal aastal puudub selles valdkonnas ikka veel terviklik poliitika. Vajadus sellise poliitika järele tuleneb kinnisvara arendamise ja majandamise suurtest kuludest, mis ületavad vähemalt miljard krooni aastas (EV rahandusministeerium... 2005). Pikaajalise strateegilise plaani tähtsust riigi kinnisvarategevuse juhtimisel rõhutab Clive M. J. Warren (2003), kes Austraalia keskvalitsuse enam kui kahekümneaastast reformikogemust kokku võttes leidis, et selgelt eesmärgistatud plaani puudumise tõttu ei ole võimalik hinnata reformi majanduslikku tõhusust riigiasutustele ja maksumaksjale.

Riigi kinnisvara majandamise probleemid

Tervikliku poliitika ja ühtse juhtimissüsteemi puudumise tõttu on riigi valitsemis- ja haldusfunktsioone täitva kinnisvaraga seotud tegevus killustatud ja eripalgeline,

majanduslikult ebaefektiivne, poliitiliselt põhjendamata ja sisemiselt vastuoluline. Sellise olukorra jätkumisel suurenevad majanduslik kahju ja poliitilised pinged.

Tuleb märkida, et see, kuidas Eesti juhib kinnisvarategevust, ei ole maailmas erand. Selle valdkonna probleeme on pikka aega alahinnatud mitte ainult avalikus sektoris, vaid ka sarnases olukorras olevates suurtes äriühingutes. 1987. aastal Massachusettsi Tehnoloogia-instituudis korraldatud uuringu raames küsitletud 284 suure USA korporatsiooni ja asutuse kinnisvaramajanduse juhti tunnistas, et kinnisvarategevus on tõsiselt alajuhitud ning selle prestiiž ettevõtetes, konsultatsioonifirmades ja ärikoolides madal, puudub adekvaatne informatsioon olemasoleva kinnisvara kohta ning välja on töötamata vahendid kinnisvarategevuse juhtimiseks ja hindamiseks. Suhtumine kinnisvara kasutamisse on tihedamalt seotud tippjuhtkonna hoiakutega kui varade olemuse, suuruse, väärtuse ja funktsioonidega. Kinnisvarategevuse juhtimisel oleks vaja rakendada üldise juhtimise põhimõtteid ja praktilisi kogemusi (Veale 1989, 1-2).

Mauricio Rodriguez ja C. F. Sirmans (1996) toovad välja vajaduse ühitada kinnisvarategevuse plaan ettevõtte või asutuse üldise tegevuskavaga, sest kinnisvara tõhus majandamine peaks olema eelkõige selle põhiülesande täitmine parimal viisil. Samal ajal ei näe suurte korporatsioonide kinnisvaramajanduse juhid erilist vajadust seostada tegevusplaan korporatsiooni äriplaaniga ega usu, et kinnisvaral on oluline mõju ettevõtte konkurentsieeliste kujundamisel.

Riigi kinnisvaraprobleemid on arutelu all olnud juba pikka aega. Paraku on tekitanud kinnisvaraprobleemide lahendamise senised üksikküsimusi puudutavad katsed ainult uusi vastuolusid. Kõikidele probleemidele on vaja läheneda süsteemselt ning arvestada nii siseseoseid kui ka välismõjusid.

Järgnevalt vaatleme riigi kinnisvarapoliitika väljatöötamist ja rakendamist kinnisvara majandamisel.

Arenduseesmärgid pole selged

Ühiskondlike nõudmiste kohase investeerimispoliitika väljatöötamiseks tuleb kõigepealt nõudmised kvalitatiivselt määratleda ning normatiivide ja standarditena kvantifitseerida.

1. Mahu ja struktuuri hindamise võimalused. Riigi valitsemis- ja haldusfunktsioonide täitmiseks vajaliku kinnisvara maht ja struktuur on kindlaks tegemata. Üks põhjus on kahtlemata see, et Eesti riik on värske Euroopa Liidu liikmena ikka veel kujunemisjärgus. Nüüd on see protsess lõppemas ja ametnike arv enamikus asutustes stabiliseerumas. Paraku ei ole alustatud normatiivse baasi väljatöötamist: kui palju ja millist liiki pinda vajab riigiametnik oma tööülesannete täitmiseks? Kui palju kinnisvara on vaja klientidele normaalsete tingimuste loomiseks? Millised on erinevate funktsioonide täitmiseks vajaliku kinnisvara omadused? Kuidas on riigiasutused kinnisvaraga varustatud? Eelnevatele küsimustele vastust leidmata on võimatu hinnata riigi kinnisvaravajadusi rahuldava arendustöö mahtu.

2. Kvaliteedi määramine. Seni on välja töötamata riigi valitsemiseks ja haldustegevuseks vajaliku kinnisvara kvaliteedistandardid. Veelgi enam, vastuseid ei ole isegi järgmiste standardite määramiseks vajalikele küsimustele. Kas riik lähtub oma esinduslikkuse ja autoriteedi rõhutamiseks parimate ettevõtete kvaliteeditasemest või piirdub ainult keskmisele arengutasemele kohaste töötingimuste tagamisega ametnikele? Millised spetsiifilised kvaliteedinõuded iseloomustavad riigiasutusi?

Arenduse finantseerimise probleemid

Kinnisvaraarendus nõuab suuri summasid investeringute rahastamiseks. Finantsvahendite planeerimine on seega eduka kinnisvarapoliitika oluline osa.

1. Finantseerimise maht. Määramatuse tõttu riigi valitsemise ja haldamisega seotud kinnisvara arenduse mahus ja kvaliteedinõuetes ei ole seni hinnatud vajalikku finantseerimise mahtu. Ehitushindade tase ja dünaamika suurendab veelgi ebakindlust hindamisel. Tähelepanu ei pöörata ka ebapiisava ja õigeaegse hoolduseta kinnisvara pärssivale mõjule ametnike töötulemustele, samuti renoveerimiskulude kasvule.

2. Finantseerimise allikad ja skeemid. Finantseerimise allikate ja skeemide analüüsimisel tuleb nõutava mahu tagamise kõrval arvestada eelkõige majanduslikku tõhusust ja poliitilist aktsepteeritavust. Riigi kinnisvaraarenduse finantseerimine on takerdunud lootusesse leida investeringuteks vajalik raha riigieelarve jooksvatest tuludest. Madala maksumise tingimustes pole see allikas piisav. Puuduvad analüüsid riigieelarvesse laenuraha kaasamisest ja erainvesteringutele toetumisest tulenevast kinnisvara arendamise ja majandamise kogukulude tasemest riigile. Selgusetud on ka Riigi Kinnisvara AS-i ülesanded ja võimalused kaasata täiendavaid finantsvahendeid kaasamiseks riigi valitsemise ja haldamisega seotud kinnisvara arendamiseks.

3. Kinnisvara nõutava kvaliteedi saavutamise tempo. Millises tempos ja kuidas saavutada riigi omanduses olevate hoonete kvaliteet (investeeringussuutlikkus) eri finantseerimisallikate ja –skeemide kaudu? Kuidas tagada tänapäevaste ja piisava mahuga büroopindade heaperemehelikuks majandamiseks vajalikud eelarvevahendid? Finantseerimisallikate ja –skeemide määramisel peab arvestama pikaajalise perspektiiviga – kinnisvara arendamise ja majandamise kuludega kogu kasutusaja jooksul.

4. Omada või rentida. Rahandusministeerium on püüdnud tõstatada küsimust: milliste funktsioonide täitmiseks on riigil majanduslikult otstarbekas olla kinnisvara omanik ning millal on otstarbekas kinnisvara rentida? Seni on selgusetu, mis põhjusel seda küsimust üldse riigivalitsemise funktsioonide lõikes käsitletakse. Kinnisvara omamise ja rentimise alternatiive tuleb ju võrrelda majanduslikust aspektist, kinnisvarategevuse kogukulude ja riskide tasemest lähtudes. Seni ei ole võrdlevalt analüüsitud omaniku ja rentniku kogukulude taset ja dünaamikat mõjutavaid tegureid ning sellega seotud tururiske. Loomata on ka andmebaas selliste analüüside tegemiseks. Lähtepunktina on teada, et rentimisel lisanduvad rendileandja kuludele rentniku kulutused seoses renditingimuste kujundamise ja täitmise jälgimisega, rentimistinginguga seotud lõivud ja maksud ning rendileandja nõutav kasum. Kasumi tase sõltub konkurentsi iseloomust ja tugevusest. Kinnisvaraturul on peamine

probleem maa hulga piiratusest ja asukoha suurest tähtsusest tingitud konkurentsi piiratus või koguni puudumine.

Tagada kulude selgus ja täpsus

Kinnisvara arendamise ja majandamise majandusliku tõhususe ja otstarbekuse võrdlemiseks on vaja kulude kujunemise kohta selget ja täpset informatsiooni.

1. Omaniku *versus* rentniku võimalused. Kinnisvara omanik võib rakendada terviklikku ja liigendatud arvestussüsteemi, et kontrollida kulude kujunemist, põhjendatust ja efektiivsust. Seega on kinnisvara arendamise ja majandamise kulud omanikule läbipaistvad soovitud määral. Rentnikul ei ole üldjuhul võimalust rendihinna kujunemist kulukomponentide lõikes näha, tema võimalused piirduvad üksnes pakutud rendihinna ja turul kujunenud hinnataseme võrdlemisega. Kinnisvaraturul ei ole võimalik leida isegi kahte täiesti sarnast objekti (ühel ja samal kohal ei saa paikneda kahte hoonet), seega on võimalik võrrelda ainult mingil määral analoogseid objekte. Riigi valitsemis- ja haldusfunktsioonide täitmiseks sobiva kinnisvara pakujate arv on alati piiratud, seepärast valitseb turul oligopoolne või koguni monopoolne konkurents. Rentnikul tuleb piirduda ainult temale tehtud pakkumiste tingimuste võrdlemisega, sest teiste subjektide analoogsete rendilepingute tingimused on enamasti ärisaladus. Seega on rendihind kulude selguse ja täpsuse osas rentnikule peaaegu või täiesti läbipaistmatu.

2. Abinõud kuluselguse ja -täpsuse saavutamiseks. Arvestussüsteem, millega võrrelda riigiasutuste ja kinnisvaraobjektide majandamise kogukulusid, sealhulgas kinnisvara omamisel ja rentimisel tekkivaid kulusid, on loomata. Kehtestamata on kinnisvara majandamise kulustandardid (korrashoiustandard ja sellele vastavad hooldus- ja halduskulude normatiivid ruutmeetri kohta), mis reguleeriksid kulude kujunemist. Kehtestamata on kulunormatiivid (nt kasutatava pinna ruutmeetrid inimese kohta ja selleks eraldatavad eelarvevahendid), mis reguleeriksid nõudluse kujunemist. Loomata on aruandlussüsteem, mis nõutava töötusastmega info õigel ajal ja vajalikus mahus otsuseid vastuvõtivate subjektideni toimetaks. Selgusetud on kinnisvararegistri või -andmebaasi vajadus ja funktsioonid.

Tulu teenimine kinnisvaraturult

Kinnisvarapoliitikas peaks olema selge, kas ja millisel juhul kasutab riik oma kinnisvara tulu teenimiseks. Turumoonutuste vältimiseks peaks riik kinnisvaraturul erasektorile kinnisvara müües või rendipindu pakkudes käituma tulu maksimeeriva majandussubjektina.

1. Riigivalitsemiseks mittevajaliku kinnisvara müük, arendamine või konserveerimine on alternatiivsed võimalused, mida tuleks kombineeritult rakendada kinnisvaraturu tingimuste kohaselt. Siiani ei ole eri variantide otstarbekuse kohta võrdlevanalüüsi tegemiseks metoodikat ega infobaasi. Millist rolli võiks mängida Riigi Kinnisvara AS poliitiliste otsustuste elluviijana nii kinnisvara haldamisel ja müümisel kui ka müügitulu investeerimisel?

2. Renditulu teenimise probleemid. Riigikontroll on tunnistanud mitme riigiasutuse sõlmitud riigivara väljarentimise lepingute majanduslikku kahjulikkust riigile. See tekitab küsimuse riigiasutuste õigustest ja vastutusest oma funktsioonide täitmiseks mittevajalike pindade väljarentimisel. Ilmselt tuleb lahendust otsida riigiasutuste kinnisvarakulude rahastamisest mingi pinnanormatiivi piires. Normatiive ületavate pindade eest tuleks määrata sanktsioonid ja võtta nende majandamine kinnisvarapoliitikat rakendava keskuse kontrolli alla. Riigivalitsemiseks mittevajalikud kinnistud tuleks anda Riigi Kinnisvara AS-ile müügi või rendiga tulu teenimiseks.

Riigi kinnisvarapoliitika juhtimissüsteemi ülesehitamine

Riigi kinnisvarapoliitika väljatöötamiseks ja rakendamiseks tuleks luua vajalike õiguste ja kohustustega keskus. Selline keskus on siiani loomata. Ei piisa sellest, et ajutine töörühm poliitika lihtsalt "kokku kirjutab". Tõhusalt toimiv poliitika peab ühelt poolt pidevalt arenema, teiselt poolt tuleb luua koordineeritud toimetehhanismidega poliitika rakendamise süsteem.

1. Kinnisvarakeskuse iseseisvus. Kas luua kinnisvarapoliitika keskus iseseisva Riigi Kinnisvaraametina, nagu see oli Eestis 1980. aastate lõpus, või rahandusministeeriumi osakonnana? Esimese kasuks räägivad selgelt piiritletud ülesanded, õigus ja vastutus. Teine variant oleks mõeldav, kui kinnisvarapoliitika rakendamisega seotud ülesannete maht ei osutuks iseseisva riigiameti loomiseks piisavalt suureks. Jätkuda ei tohi vastutustundetuse, kus miljardilised varad, investeringud ja jooksvad kulud kujunevad juhimatult kohalike üksikotsuste kaoses. Rahandusministeeriumis kaalutakse võimalust anda kinnisvarapoliitika keskne juhtimisfunktsioon üle riigi omanduses olevale äriühingule (Riigi Kinnisvara AS-ile) või juhtimisfunktsioon koguni eraettevõtelt "sisse osta". Neid variante ei saa otstarbekaks pidada. Äriühing peab maksimeerima oma kasulikkust ja majanduslikku tõhusust, samal ajal kui riigi valitsemis- ja haldusfunktsioonide täitmisel tuleb luua peamiselt mittemateriaalseid avalikke hüvesid. Kinnisvarapoliitikat juhtiv asutus peab olema pädev, et kooskõlastada kinnisvarapoliitikat teiste valdkondade poliitikatega. Äriühingul sellist pädevust olla ei saa. Sisse võib osta avalike teenuste osutamist asutustele ja üksikisikutele, aga mitte riigi funktsioonide täitmist – poliitikate väljatöötamist ja rakendamist. Näiteks 1980. aastate lõpus oli kinnisvarategevuse juhtimine suurtes USA korporatsioonides iseseisva üksusena korraldatud järgmiselt: 12% kasumikeskusena, 26% kulukeskusena ja 14% nii kulu- kui ka kasumikeskusena (Veale 1989, 4).

2. Tehingute optimaalse otsustustasandi määramine. Millised peaksid olema riigiasutuste õigused ja kohustused enda halduses oleva kinnisvara rentimisel või müümisel? Kinnisvarapoliitika juhtimiskeskuse loomine ei tohi viia kõigi otsuste tsentraliseerimisele, vaid tervikliku ideoloogia ja ühtse normatiivse baasi rakendamisele kõigi riigiasutuste suhtes. Keskus peab toimima paljuski ühtlustatud info koguja, kontrollija ja väljastaja rollis, mis loob kõigile asutustele ühesuguse keskkonna ja võrdväärsed võimalused arendada ja majandada kinnisvara. Samal ajal tuleb subsidiaarsuse (lähimuse) printsiipi rakendades anda riigiasutustele õigus langetada iseseisvaid otsuseid ja panna neile vastutus otsuste ettevalmistamise ja vastuvõtmise eest.

3. Koordinatsioonimehhanismi iseloom. Milline peaks olema kinnisvarapoliitika koordinatsioonimehhanism? Milline peaks olema koordinatsiooni ulatus? Kuidas jõuavad informatsioon ja probleemid ühelt otsustusastmelt järgmisele kuni valitsuseni välja ja juhtimisimpulsid kõrgemalt otsustusastmelt madalamale? Kellel ja millises ulatuses peab olema ülevaade kinnisvarapoliitika rakendamise ja toimimise kohta? Millise regulaarsusega peab ülevaateid koostama? Kes ja millisel juhul peab protsessidesse sekkuma?

4. Motivatsioonisüsteemi loomine. Kuidas tagada motivatsioon arendada ja majandada riigivara heaperemehelikult ning riigile maksimaalselt kasulikult tehinguid teha? Loomata on isegi valitsemise kontrolli ja vastutuse süsteem. Tõhus süsteem peaks valitsemise mõjutusmehhanismidele lisaks sisaldama ka majanduslikke stiimuleid.

Riigi Kinnisvara AS-i koht kinnisvarapoliitikas

Riigi Kinnisvara AS loodi valitsuse korraldusega 2001. aastal (Riigi Kinnisvara... 2001). Ligi viis aastat pärast asutamist ei ole ikka veel määratud aktsiaseltsi võimalused aidata riigil kinnisvarapoliitika põhiülesandeid lahendada. Rahandusministeerium tõstab esile järgmised võimalused:

- koostada riigi kinnisvara arendusprojektid;
- luua kinnisvaraprojektide riigieelarveväline rahastamisskeem;
- pakkuda kinnisvara haldamise teenuseid väikestele ja haldussuutmatutele riigiasutustele;
- tegeleda riigi funktsioonide täitmiseks mittevajalike objektidega (müümine, arendamine ja müümine, arendamine ja väljarentimine kuni riigi funktsioonide täitmiseks kasutusele võtmiseni).

Et vältida kinnisvaraturu solkimist, ei tohiks Riigi Kinnisvara tegelda objektidega, mis ei kuulu riigile ja mida riigi kinnisvarapoliitika kohaselt ka kindlaks määratud ajaks vaja ei lähe.

Kasutatud kirjandus

Angel, S. (2000). Housing Policy Matters: A Global Analysis. Oxford, New York: Oxford University Press.

EV Keskkonnaministeerium. Eesti metsanduse arengukava aastani 2010.

EV Rahandusministeerium. Ülevaade riigi kinnisvara põhiprobleemidest. Ettekanne Vabariigi Valitsusele. 17.12.2005.

Housing Policy in Europe. P. Balchin (ed). London and New York: Routledge, 1996.

International Real Estate. An Institutional Approach (2004). Edited by W. Seabrooke, P. Kent and Hebe Hwee Hong How. Oxford–Malden–Carlton: Blackwell Publishing Ltd.

Kährik, A., Kõre, J., Hendrikson, M. (2002). Eluasemepoliitika Euroopas ja Eestis. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Kährik, A., Lux, M., Kõre, J., Hendrikson, M., Allsaar, I. (2004). Eluasemepoliitika üleminekuriikides. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis.

Liias, R. (1998). Eluasemekorraldus turumajanduses. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli Kirjastus.

Lind, H., Lindquist, T. (2005). Real Estate Management in the Swedish Public Sector. – Journal of Corporate Real Estate, Vol 2/7, No 2.

Metsaseadus. – RT I 1998, 113/114, 1872; 1999, 54, 583; 82, 750; 95, 843; 2000, 51, 319; 102, 670; 2001, 50, 282; 2002, 61, 375; 63, 387; 2003, 88, 594; 2004, 9, 53; 38, 258; 2005, 70, 540.

Real Property in Germany. Legal and Tax Aspects of Development and Investment (1998). Edited by R. Volhard, D. Weber and W. Usinger. Fifth completely revised English Edition. Frankfurt am Main: Fritz Knapp Verlag.

Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi asutamine. Vabariigi Valitsuse 28. juuni 2001. a korraldus nr 461–k.

Riigikontrolli kontrollaruanne "Riigihoonete haldamise tulemused", 27.08.2004.

Riigikontrolli kontrollaruanne "Riigi Kinnisvara AS tegevused bürooruumide üürimise korraldamisel", 2005.

RKAS-i juhatuse poolt nõukogule esitatud kuluanalüüs. Detsember 2005.

Rodriguez, M., Sirmans, C. F. (1996). Managing Corporate Real Estate: Evidence from the Capital Markets. – Journal of Real Estate Literature, Vol 4, pp 13–33.

Seletuskiri Vabariigi Valitsuse korralduse nr 461–k 2001. a "Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi asutamine" eelnõu juurde.

Teehoiukava aastateks 2004–2006. Vabariigi Valitsuse 25. veebruari 2004. a korraldus nr 112–k.

Teeseadus. – RT I 1999, 26, 377; 93,831; 2001,50, 283; 93, 565; 2002, 41, 249; 53, 375; 63, 387; 47, 297, 88, 594; 2003, 79, 530; 2004, 84, 569; 2005, 11, 44; 40, 312; 61, 479.

The Wider Impact of Housing (2001). – Hume Papers on Public Policy, Vol 8, No 4. Edinburgh University Press.

Warren, C. M. J. (2003). Corporate Property Strategy in the Federal Public Sector: Faculty of the Built Environment, University of New South Wales. (Paper presented at the Pacific Rim Real Estate Society conference, February.)

Veale, P. R. (1989). Managing Corporate Real Estate Assets: Current Executive Attitudes and Prospects for an Emergent Management Discipline. – Journal of Real Estate Research, Vol 4, No 3, pp 1–2.

Verhage, R. (2002). Local Policy for Housing Development: European Experiences. Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.

Märkused

1 Käesolev uurimus valmis haridusministeeriumi sihtfinantseerimise projekti T0107 ja sihtasutuse Eesti Teadusfondi grantide nr 5709 raames.