

Kuidas saavutada kohalike avalike teenuste ühtlane kvaliteet – vaade omavalitsuste kinnisvarale



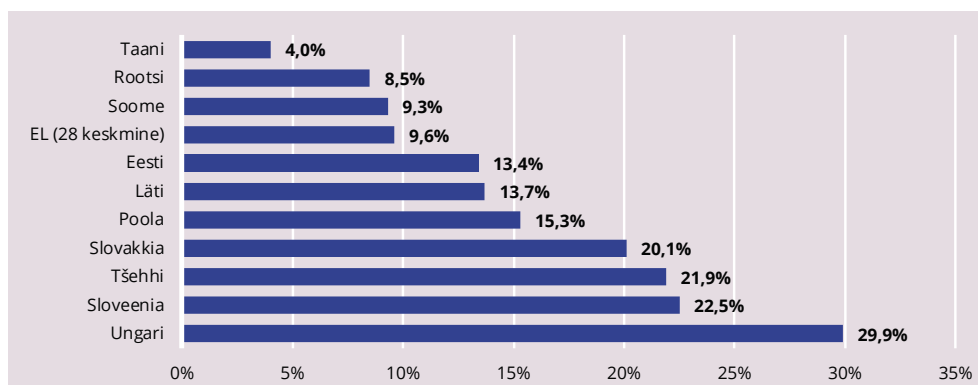
ALVAR NÕUAKAS
Riigikontrolli audiitor

Riigikontroll on leidnud, et kohalike omavalitsuste hoonetes on enamasti küll palju pinda, kuid märkimisväärne osa hooneid on amortiseerunud ja vajavad ülalpidamiseks suuri investeeringuid.

Omavalitsuste piiride muutumine 2018. aasta jaanuarist on küll märgiline, kuid sisuliselt alles esimene verstepost

haldusterritoriaalse reformi käänulisel teekonnal. Ambitsioonikas eesmärk suurendada kohalike omavalitsuste võimekust korraldada kohalikku elu ning osutada avalikke teenuseid eeldab nende ülesannete täitmise korraldamise ülevaatamist ning muudatusi kohalike omavalitsuste ülesannete rahastamise korralduses.

Kohalike omavalitsuste rahast kulub umbes 8 protsenti ehk igal aastal umbes 132 miljonit eurot olemasolevate hoonete ja rajatiste (teede, trasside jms) korrastamisele ning uue taristu rajamisele. OECD Key Data 2017 andmetel on investeeringute osakaal Eesti omavalitsuste väljaminekutes võrreldes teiste Põhjamaadega ja ka Euroopa keskmisega suhteliselt suur (vt joonis 1).



Joonis 1. Kohalike omavalitsuste investeeringute osakaal kuludest

Allikas: OECD (2017)

Suuremat investeerimisvajadust selgitab muu hulgas asjaolu, et omavalitsuste kasutada olevad hooned on paiguti päris kehvast seisust ja oluliste investeeringuteta on need muutumas kasutuskõlbmatuks. Küsimus ei ole üksnes kaunimas avalikus ruumis, millele vanade hoonete korraldamine kahtlemata kaasa aitab, vaid eelkõige teenuste kvaliteedis, mida nendes hoonetes osutatakse. Seda on rõhutatud ka Eesti regionaalarengu strateegias 2014–2020 (2014), kus on seatud eesmärgiks tagada kõikidele inimestele omavalitsuste piisavad ja ühtlase kvaliteediga teenused, teenuse hea kvaliteedi tagab see, kui seda pakutakse heas seisukorras ruumides ning võimalikult inimeste kodu lähedal.

Inimene defineeribki kohaliku omavalitsuse head toimimist selle kaudu, millistes tingimustes pakutakse talle avalikke teenuseid. Lapsevanem soovib, et tema lapsele antakse haridus ohututes kooliruumides, pidevalt kõrvalist abi vajav eakas tahaks oma vanaduspäevad veeta hubases hooldekodus ning rahvatantsijad eeldavad, et kultuurimaja lava peab vastu iga tantsu.

Taristu arendamine on küll kallis, kuid omavalitsustele usaldatud ülesannete täitmiseks vältimatu – seda enam tuleb omavalitsustel suunata tähelepanu sellele, et seda raha kasutatakse otstarbekalt. Kriitiliselt tuleb vaadata üle olemasolev kinnisvara – selle seisukord, halduskulu ja kasutatavus – ning hinnata, mis mahus peaks amortiseerunud taristut rekonstrueerima ning kas see ongi pikas perspektiivis soodsam uue rajamisest.

Haldusreformiga on loodud erakordne võimalus vaadata kohapeal värske pilguga üle omavalitsuste väljaminekute struktuur ning volikogudes teha majanduslikult põhjendatud otsuseid, mis siiani peamiselt poliitilistel kaalutlustel on tegemata jäänud.

Et pakkuda omalt poolt lahendusi kulude optimeerimiseks, on Riigikontroll viimase kahe aasta jooksul pööranud tähelepanu omavalitsuste teenustele ja

nende osutamiseks vajalikule hoone- tusele: kui palju ja mis teenuste jaoks on omavalitsustel kinnisvara ning kas rahastamine on selle korrashoidmiseks piisav. Riigikontrolli auditite käigus on tehtud omavalitsustes ja ministeeriumides kümneid intervjuusid, korraldatud kõiki omavalitsusi hõlmav mahukas kinnisvaraküsitlus ning vaadatud läbi kõik selle kinnisvara arendamiseks viimase 10 aasta jooksul antud toetused. Probleemid võiks kokku võtta järgmiselt:

- ▶ kohalikel omavalitsustel on püsivat halduskulu tekitavat kinnisvara rohkem, kui neil on seda tegelikult vaja;
- ▶ üle poole kinnisvarast on kas funktsionaalselt amortiseerunud või koguni avariiohtlik ja selle kasutamise perspektiivi suhtes ei taheta strateegilisi otsuseid langetada;
- ▶ kohalikel omavalitsustel ei ole raha isegi olemasoleva kinnisvara olukorra säilitamiseks, rääkimata uue taristu rajamisest;
- ▶ riigi- ja välis- toetused on läinud sinna, kus on rohkem teenuste tarbijaid, ning aidanud kaasa oluliste teenuste osutamisele;
- ▶ toetusi on tegelikku vajadust arvestades olnud vähe ning probleemi on süvendanud asjaolu, et märkimisväärne osa toetustest on jaotatud väikeste summadena, seetõttu on ka üle kolmandiku toetusi saanud hoonetest endiselt kehvast seisust.

KAS HOONE ON EESMÄRK VÕI EESMÄRGI SAAVUTAMISE VAHEND?

2016. aastal kasutas 213 kohalikku omavalitsust 5372 hoonet kogupinnaga 5,5 miljonit ruutmeetrit. Sellest portfelligist moodustasid suurema osa haridustaristu (koolide hooned 32% ja lasteaedade hooned 15%), spordihallid ja võimlad (7%) ning klubid ja rahvamajad (5%). Lisaks oli omavalitsustel umbes viiendik bilansis arvel olevast põhivarast selline, mida otseselt avalike teenuste pakkumiseks

ei kasutatud – elamud, kuurid, garaažid, laohooned jms ning veel teadmata hulk lammutamist ootavat n-ö rääpskinnisvara (eriti Ida-Virumaa omavalitsustes). Kõikide hoonete majandamisele kulus omavalitsuste hinnangul aastas kokku umbes 89,4 miljonit eurot. Vaid 532 hoonet olid sellised, mida omavalitsused kasutasid mitme teenuse osutamiseks.

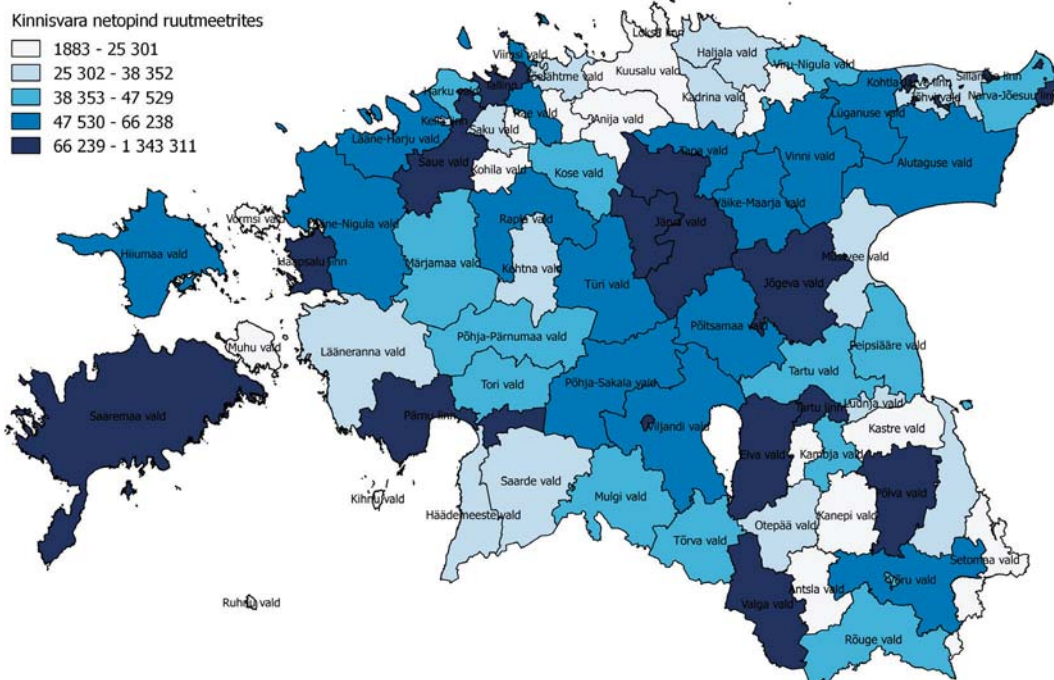
Selline kinnisvaraportfell on isegi omavalitsuste ülesannete laia skaalat arvestades suur – omavalitsused tegevad 2,5 korda suuremal pinnal, kui kasutavad riigiasutused enda teenuste pakkumiseks (vt joonis 2). Samas erinevad omavalitsused kinnisvarakasutuselt märkimisväärselt: kui keskmiselt on ühel omavalitsusel elaniku kohta hallatavat hoonepinda 4,2 ruutmeetrit, siis mõnel omavalitsusel on seda üle 13 ruutmeetri.

Teisalt on ka omavalitsusi, kes on mõne teenuse osutamisest loobunud ning kellel on kinnisvara seetõttu alla kahe ruutmeetri elaniku kohta.

Ehkki hõredamalt asustatud piirkonnas võibki olla põhjendatud teenuste osutamiseks inimese kohta keskmisest suurem

Pisut alla poole omavalitsuste hoonetest on heas või väga heas seisukorras, ülejäänud rahuldavas või halvas olukorras või pigem amortiseerunud.

Kohalike omavalitsuste kinnisvara



JOONIS 2. Kohalike omavalitsuste kinnisvara

Allikas: Riigikontroll kohalike omavalitsuste küsitluse tulemuste põhjal

pinnakasutus, on omavalitsuste hooned ka nende endi hinnangul liiga suured, ebaots-
tarbeka ruumijaotusega, amortiseerunud
ning ülalpidamiseks kulukad. Kui vaadata
kitsalt seisukorda, siis kogu omavalitsuste
kinnisvaraportfelli oli 2016. aasta lõpus
omavalitsuste hoonetest 47 protsenti
heas või väga heas seisukorras ning 2774
ehk 53 protsenti olid rahuldavas, halvas
või väga halvas seisukorras ehk pigem
amortiseerunud.

Valdav osa omavalitsuste kinnisvarast
rajati möödunud sajandi lõpukümnendi-
tel, mil rahvastiku arv oli kasvuteel ning
hooneid ehitati selle kasvu jätkumise
lootuses, kasutades piiratud ressurside
tingimustes parasjagu kättesaadavaid
materjale. Praegu teenuse tarbijaid sellises
mahus, eriti väljaspool keskusi, muidugi
ei ole ning omavalitsuste hoonetele tuleb
leida täiendav otstarve, rekonstrueerida
vajalik kinnisvara (sealhulgas arvestades
karmistuvaid nõudeid hoonete energia-
tõhususele) ning teenuste pakkumiseks
mittevajalikud hooned kas müüa või välja-
rentida ning realiseerimisperspektiivita
hooned lammutada.

Kõige selle juures on üllatav, et oma-
valitsused on valmis loobuma vaid 10
protsendist neile kuuluvast kinnisvarast.
Viie aasta perspektiivis soovitakse edasi
kasutada isegi 205 sellist hoonet, mille
seisund on juba praegu omavalitsuste endi
hinnangul avariiohtlik või lausa avariiline.
Niisiis tundub, et kinnisvara säilitamine
on mõnele omavalitsusele omaette
eesmärk.

Ehkki Riigikontroll soovitas haldus-
reformi käigus omavalitsustel läbi mõelda,
milliseid hooneid nad tulevikus tegelikult
teenuste pakkumiseks vajavad ja milliseid
mitte, loobus tegelikult enamik omavalit-
sustest ühinemisläbirääkimistel mingite
siduvate otsuste tegemisest, kuna sellega
seoses oleksid nad riskinud kogukondade
vastuseisuga ühinemisprotsessile.

Nii on uutele volikogudele selles osas
jäetud vabad käed või on nad halvemal
juhul seotud ühinemislepingu sätestatud

otsusega säilitada teenuseid ja kinnisvara
ka seal, kus see ehk optimaalne ei ole.
Varasem ühinemiste kogemus näitab, et
järgnevatel aastatel seisavad omavalitsused
paratamatult silmitsi vajadusega kinnis-
varakasutust optimeerida ning lihtsamalt
läheb see seal, kus ühinemislepingud
siduvaid kokkuleppeid ei sisalda.

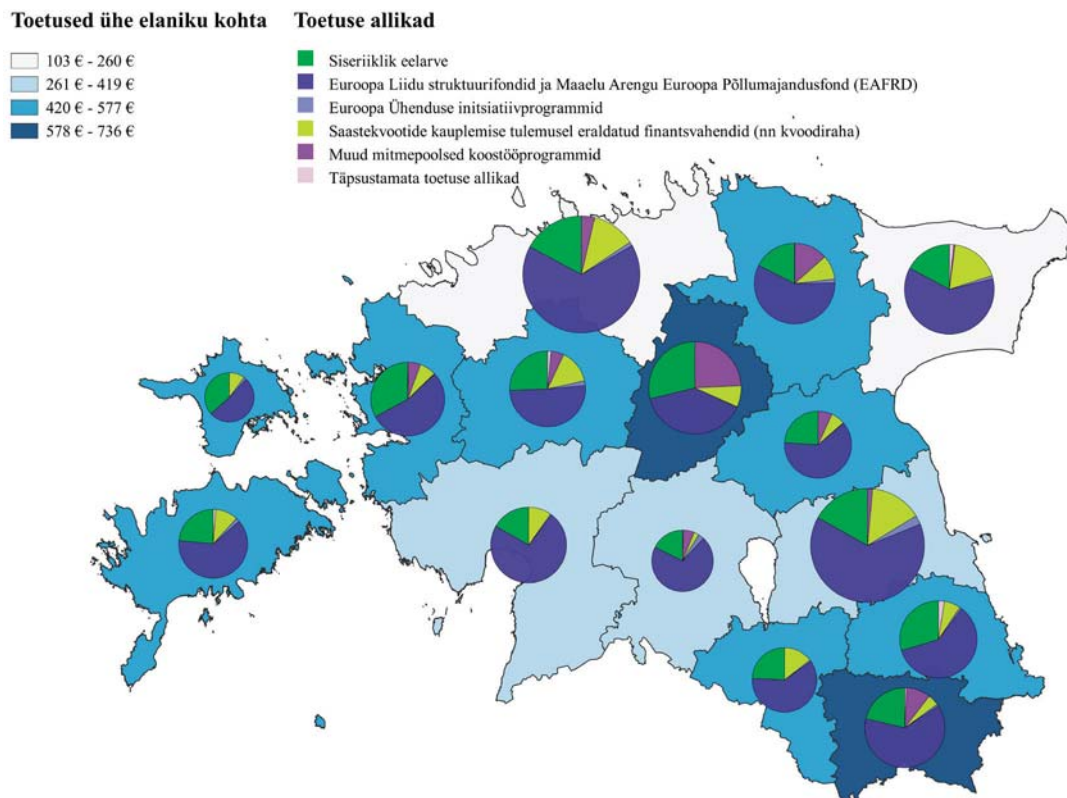
KAS OMAVALITSUSED VAJAVAD

ABIKÄTT? Riigikontrolli korraldatud
intervjuudel kinnitasid kõik kohalikud
omavalitsused, et ehkki nad juba püüavad
enda teenuseid säästlikumalt pakkuda
ja võimaluse korral need multifunktsio-
naalsetesse keskustesse koondada,
on võimekus selleks piiratud ning
kindlasti motiveeriks kinnisvarakasutust
optimeerima selgeid tingimusi seadvad
toetusmeetmed.

Et valdav osa omavalitsustest sõltub
investeeringute tegemisel toetustest, kin-
nitas ka Riigikontrolli 2016. aasta analüüs
omavalitsuste rahastamise kohta (vt joonis
3). Rahandusministeeriumi finantsvõime-
kuse radari (Radar 2016) andmetel ei ole
64 protsenti omavalitsustest võimelised
tegema investeeringuid oma kinnisvara
korrastamiseks, rääkimata uute objektide
ehitamisest. Kuigi ei ole ühest arusaama,
kui palju on omavalitsused suutelised oma
rahast investeerima, jääb see eri hinnan-
gute järgi siiski kaugemale summast, mida
omavalitsused on vajalikuks pidanud.
Seega, ilma välise toetuseta omavalitsuste
kinnisvara korda ei saa.

Viimase kümne aasta jooksul ehk
perioodil 2007–2016 eraldati omavalit-
sustele uute objektide ehitamiseks või
olemasoleva kinnisvara korrastamiseks
eri allikatest toetusena kokku 345
miljonit eurot. Sellest ligi 80 protsenti
pärines välistest allikatest – Euroopa Liidu
tõukefondidest, saastekvootide müügist
või muude doonorriikide toetusprogram-
midest – ning vaid 20 protsenti toetustest
said omavalitsused riigieelarvest.

Rahandusministeerium prognoosib, et
toetused välistest allikatest, eriti taristu



JOONIS 3. Toetused kohalikele omavalitsustele allikate kaupa

Allikas: Riigikontrolli kohalike omavalitsuste küsitluse tulemuste põhjal

arendamisele, kahanevad pärast Euroopa Liidu praegust eelarveperioodi ning ilmselt peab riik suurendama riigisiseste toetuste osakaalu.

Et nii kohalike omavalitsuste võimekus kui ka vara seisukord on Rahandusministeeriumi hinnangul tunduvalt paranenud, ei peeta omavalitsuste järeleaitamist välisabi toel endises tempos vajalikuks. Samuti peaks ministeeriumi hinnangul vähenema investeringute maht, kuna omavalitsustel on palju sellist vara, mida nad peaksid hakkama n-ö kokku tõmbama.

Tegelikult on riigil siiani toetusi suunates puudunud terviklik ja objektiivne ülevaade omavalitsuste taristu seisukorrast ning Riigikontrolli küsimustiku vastused näitavad riigile omavalitsuste probleemist

Tegelikult on riigil toetusi suunates puudunud terviklik ja objektiivne ülevaade omavalitsuste taristu seisukorrast.

paraku teistsugust pilti. Selle järgi peavad omavalitsused vajalikuks investeerida suurusjärgus 838 miljonit eurot hoone- tesse, mis on nende hinnangul viieaastases perspektiivis tarvilikud. Seda on 2,4 korda rohkem, kui on eraldatud toetusi viimase 10 aasta jooksul kokku. Sealjuures

jäi arvestusest välja uue taristu ehituse summa ning mitmed omavalitsused enda tegelikku vajadust ei näidanudki, kajastades vaid prioriteetseid vajadusi.

KILLUSTUNUD TOETUSED EI VÕIMALDA OMAVALITSUSTE KINNISVARA TERVIKUNA

KORRASTADA. Ehkki Riigikontroll ei saa võtta seisukohta kohalike omavalitsuste kinnisvarakasutuse optimaalsuse kohta ning pakkuda, milliseid toetusi ja kuhu täpsemalt suunata, vaatlesid audiitorid viimase kümne aasta toetuste analüüsimisel ka seda, kuidas on need jaotunud maakonnaplaneeringutes kokku lepitud olulistesse keskustesse, milline on nendes keskustes objektide seisukord ning kui suur võiks olla nende teenuste kasutajate hulk.

Analüüs näitas, et ehkki riik on 90 protsenti toetustest suunanud maakonnaplaneeringutes nimetatud teenusekeskuste kinnisvara arendamisele, ei ole nende toetuste abil hooned tegelikult pahatihti korda saanud. Kuigi teenusekeskustes on üle poole koolide, lasteaedade, noortekeskuste ning kultuuri- ja seltsitegevuse hoonetest saanud toetust, vajab eriti maakonnakeskustes ja mujal suuremates linnades enamik neist endiselt olulisi investeeringuid avariiohu ennetamiseks.

Siin võib peamine põhjus olla asjaolus, et eraldatud ühekordsed (eriti riigisisesed) toetused on viimase kümne aasta jooksul olnud liiga väikesed või on toetusi suunatud kitsalt mingi teenuse või kulu finantseerimiseks ning hoone ülejäänud osa on endiselt korrastamata. Ühelt poolt on nii omavalitsusele kui ka riigile selliste väikesemahuliste projektide menetlemine ebaproportsionaalselt ressursimahukas ning teisalt tekib kohati kummalisi näiteid olukordadest, kus toetust on eraldatud poole katuse rekonstrueerimiseks ja teine pool on hakanud läbi sadama või vahetatud aknad hoonel, mille hilisemal soojustamisel on selgunud, et uute akende tõttu nende ümbrust soojustada ei saagi.

Kuigi üldsummas on toetusi rohkem suunatud keskustesse, tõi Riigikontrolli analüüs välja, et toetust on eraldatud ka objektidele, mida omavalitsused endises mahus enam ei kasuta. Näiteks on seoses koolide ja lasteaedade ümberorganiseerimisega viimase kümne aasta jooksul suletud kooliastmeid või vähendatud osutatavat teenust 115 omavalitsuse koolihoones ning suletud lasteaed 8 hoones. Kokku on 71 sellise hoone korrastamiseks eraldatud aga toetust 19,7 miljonit eurot.

Aktuaalne on haridusreformi käigus Euroopa Liidu raha eest riigigümnaasiumide rajamine, kus eesmärgiks on seatud maakondades kõikide selle astme õpilaste n-õ haridusvajaduse katmine. Seega võib ka lähitulevikus jääda kasutuseta suur hulk kinnisvara nendes toetuste abil rekonstrueeritud maagümnaasiumides, mis uutes volikogudes otsustatakse haridusreformi tuules põhikooliks ümber organiseerida.

Toetuste tingimuste määramisel on riik sageli valiku ees, kas suunata toetusi sinna, kuhu koonduvad teenuseid tarvivad inimesed, või lähtuda regionaalpoliitilisest aspektist, suunates toetusi ääremaastumise vältimiseks ning teenuste kvaliteedi parandamiseks väiksematesse keskustesse. Riigikontrolli analüüs näitas, et riik on pigem valinud esimese suuna ning suurem osa toetustest on aastatel 2007–2016 läinud selliste teenuste arendamisele, mille kasutajate hulk on Eesti keskmisest suurem.

Siiski on paljud hooned, kus pakutavatest teenustest kasusaajate hulk on keskmisest suurem, amortiseerunud või lausa avariiohtlikud – selliseid lasteaedu on 67, raamatukogusid 37, noortekeskusi 12 ja kultuurimaju 31. Ka toetusi saanud suurema kasusaajate hulgaga objektidest on umbes pooled endiselt amortiseerunud. Selliste objektide puhul ei saa ilmselt rääkida teenuste optimeerimisest, vaid pigem vajadusest teenuse kvaliteedi parandamise kõrval suurendada ka teenuste kättesaadavust.

NÄIDE

Viru-Nigula vald sai oma raamatukogu hoone katuse rekonstrueerimiseks küll toetust, kuid vähese aja pärast pidi hoone ukсед sulgema – toetusest jätkus poole katuse renoveerimiseks ja renoveerimata pool hakkas vett läbi laskma.

Kohalikul omavalitsusel endal raha katuse korrastamiseks polnud ning taotlus katuse teise poole ehituseks esitati neljas järjestikus taotlusvoorus. See projekt siiski toetust ei saanud. Nüüdseks on hoone korrastatud kohaliku mittetuhundusühingu initsiatiivil.



Vasta raamatukogu.

Foto: Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus

EBAVAJALIKUST KINNISVARAST

TULEKS LOOBUDA. Muutunud haldus-territoriaalne korraldus paneb kõik uutes piirides omavalitsused olukorda, kus ühinemisläbirääkimistel põhjalikult läbi mõeldud reaalse kohustuste (laenud) kõrval tuleb hakata tegelema eelmiste omavalitsuste majandamiskohustustega ehk vajadusega investeerida vananevasse kinnisvarasse. Riigikontrolli analüüs omavalitsuste kinnisvara ja selle korrastamiseks antud toetuste kohta näitab, et omavalitsused on selle probleemiga võideldes jõudnud poolele teele ning eriti maakonnakeskustes on ootamas veel suured väljakutsed. Näiteks vajab Tartu oma koolivõrgu korrastamiseks ligikaudu 80 miljonit ning Tallinn lasteaedade

**Riigikontroll soovib
toetuste jagamisel
delegeerida
rohkem otsustusõigust
omavalitsustele.**

korrastamiseks hinnanguliselt vähemalt 100 miljonit eurot.

Kohalikud omavalitsused peavad oma teenuseid ja selleks kasutatava kinnisvara vajadust objektiivselt analüüsima ning mitmel pool tegema ka emotsionaalselt keerulise otsuse ja loobuma ebavajalikust varast. Sellised otsused saavad sündida

vaid kohapeal ning riik võiks seda initsiatiivi toetada. Seetõttu soovitab Riigikontroll, et toetuste jagamisel võiks edaspidi loobuda kitsastest ühe konkreetse teenuse või ehitusetapi rahastamiseks mõeldud toetustest ning delegeerida rohkem otsustusõigust omavalitsuste tasandile, leppides eelnevalt kokku toetuse selged eesmärgid ja tingimused.

Uuel Euroopa Liidu eelarveperioodil väheneb välisraha hulk ning seega tuleks Rahandusministeeriumil teha endale selgeks omavalitsuste teenuste osutamiseks vajaliku taristu seisukord ja kasutamise perspektiiv. Edaspidi peaks eraldama

toetusi vaid juhul, kui omavalitsus on valmis hoone kordasaamisesse ka ise rohkem panustama.

Ilmselt ei ole reaalne, et Eesti kohalikud omavalitsused suudavad enda teenuseid lähema kümne aasta jooksul pakkuda ainult heas seisukorras hoonetes, ehkki eesmärgina kõlaks see ambitsioonikalt. Nii riigi kui ka omavalitsuse tasandil hästi läbi mõeldud ja koos tehtud otsused teenusvõrgustiku paiknemise ja finantseerimise kohta võiks olla võti, mis aitab saavutada regionaalarengu strateegia eesmärgi tagada kõikidele inimestele omavalitsustes piisavad ja ühtlase kvaliteediga teenused.

KASUTATUD KIRJANDUS

EESTI REGIONAALARENGU STRATEEGIA 2014–2020 (2014). Siseministeerium, regionaalministri valitsemisala. Tallinn. – https://www.siseministeerium.ee/sites/default/files/dokumendid/eesti_regionaalarengu_strateegia_2014-2020.pdf

OECD (2017). Subnational governments in OECD countries: Key data 2017 edition. – <https://www.oecd.org/regional/regional-policy/Subnational-governments-in-OECD-Countries-Key-Data-2017.pdf>

RADAR (2016). Kohalike omavalitsuste finantsvõimekuse radar. Mustvee linn 2016. Rahandusministeerium. – https://www.rahandusministeerium.ee/sites/default/files/document_files/kov/kov_finantsvoimekuse_radar_0.xlsx