



KONKURENTSIAMET

*„Miks riik eelistab RKAS-i sellise kinnisvara üürimisel, mille pakkumiseks vabaturul pole muud takistust kui riigi enda loodud ebavõrdne konkurentsiolukord?“*

Rahandusministeerium  
Endla 13  
10122 Tallinn

Justiitsministeerium  
Tõnismägi 5a  
15191 Tallinn

09.06.2017 nr 5-5/2017-036

## **Soovitus konkurentsineutraalsuse tagamiseks riigi kontoripinnakasutuse alal**

Austatud ministrid

Konkurentsiamet uuris omal algatusel konkurentsiolukorda seoses Riigi Kinnisvara Aktiaseltsi (RKAS) tegevusega kontoripindade üürimisel riigiasutustele ning neile kinnisvaraalse konsultatsiooni ja muude teenuste pakkumisel. Analüüs ei puuduta eriotstarbelist kinnisvara (vangla- ja kohtuhooned jms), millele puudub kontoripindadega võrreldav turg.

Lähtudes menetluses kogutud ja avalikult kättesaadavast teabest leiab Konkurentsiamet, et riigi kontoripinnakasutust on võimalik senisest rohkem konkurentsile avada. Analüüs näitab, et praegu puuduvad vajalikud eeldused riigi kontoripinnakasutuse toimimiseks turutingimustel. Riik on vabastanud RKAS-i olulises osas konkurentsipurvest ning loonud talle võimaluse suhteliselt riskivaba äri tegemiseks. Eeldatakse, et RKAS käitub nagu iga teine ettevõtja, aga tegelikult toimib ta turul teiste pakkujatega võrreldes eelistingimustel. Seejuures täidab Rahandusministeerium vastuolulist rolli ühelt poolt riigieelarve kujundajana ning teiselt poolt RKAS-ilt kasumit ootava omanikuõiguste teostajana.

Riigivaraseaduse järgi peavad riigivara valitsejad ise leidma oma vajadustele vastava, võimalikult väikeste kulude ja tõhusa ruumikasutusega pinna. Samas pole riigiasutused praegu piisavalt motiveeritud oma kinnisvarakuludelt säästma. RKAS üks põhiülesanne on toimida kompetentsikeskusena ja varustada ametiasutusi kinnisvaraalse oskusteabega. See eeldaks aga erapooletust, et otsida klientidele parimat pakkumist. Praegu sellist erapooletust olla ei saa: RKAS on huvitatud oma pindade kasutuses hoidmisest, et need oleksid riigieelarvest rahastatud ja toodaksid kasumit.

Sellises olukorras ei saa kontoripindade turul tegutsevad teised pakkujad konkureerida RKAS-iga võrdsetel alustel riigiasutuste üürilepingutele. Analüüsi tulemusel on Konkurentsiamet seisukohal, et RKAS-ile kontoripindade üürimisel loodud konkurentsieelis tuleb kaotada. Konkurentsipurve looks eeldused kontoripinnakasutuse tõhustamiseks ning hinnalanguseks, võimaldades kokku hoida avalikku raha.

Järgnevalt esitab Konkurentsiamet oma analüüsi peamised lähtekohad, arutuse all olnud olulisemad küsimused ja järeldused. Lõpuks annab Konkurentsiamet soovitusel olukorra parandamiseks.

## **I Taust**

### **1.1. Sissejuhatus: riik ja turg**

Enne kui asuda riigi kinnisvarakasutuse teema juurde, on vajalik lühidalt selgitada konkurentsineutraalsuse tähtsust riigi valikute puhul, mis mõjutavad turgu.

Käesoleval juhul on küsimus valikus, kas riik ostab mõne vajaliku teenuse turult (hankemudel) või tagab selle oma kontrollitava ettevõtja kaudu (sisetehing). Kuna sõltuvalt sekkumise viisist on mõju turuosalistele erinev, siis ei tohiks riik sellisel juhul lähtuda kitsalt üksnes huvist teenust saada. Arvestada tuleb alati ka mõju konkurentsile, mis on avalik huvi. Konkurentsineutraalsus esineb juhul, kui ükski üksus turul ei ole seatud konkurentsialaselt eelistatud ega ebasoodsasse olukorda.<sup>1</sup> Konkurents riigi ostetavatele teenustele saab toimida juhul, kui pakkujatele tagatakse võrdsed võimalused sõltumata sellest, kas pakkuja on riigiga seotud (riigi äriühing vms) või mitte. See ei tähenda, et kõigil juhtudel peaks olema välistatud võimalus, et riik ostab teenuse endaga seotud ettevõtjalt. Konkurentsi seisukohalt on halvim hoopis vahepealne variant, kus riik ei tee selget valikut, seades vormiliselt ettevõtjana tegutseva, kuid riigiga seotud üksuse turul eelisolukorda. Sel juhul satuvad teised sellel kaubaturul konkureerivad ettevõtjad võrreldes riigiga seotud ettevõtjaga ebavõrdsesse seisu. Küsimus pole siin üksnes ettevõtjate huvides. Ebavõrdse konkurentsiolekorra ja läbipaistmatute konkurentsitingimuste tõttu kannatab lõppastmes tarbija, riigi poolt ostetavate teenuste puhul ka maksumaksja.

Riik peaks iga oma osalusega äriühingu puhul küsima, miks ta antud äriühingus osaleb.<sup>2</sup> Ühtlasi tuleks küsida, millist avalikku ülesannet äriühing täidab, kuidas on tegevus seotud riigi strateegiliste huvidega, kas ja kui palju peab äriühing seejuures tulu teenima või ongi ta loodud ainult tulu teenimiseks. Samuti tuleb analüüsida, kas avaliku ülesande täitmiseks peab äriühing kuuluma täielikult või osaliselt riigile või on võimalik teenust osta erasektorilt.<sup>3</sup>

Sellised küsimused on eriti asjakohased juhul, kui riik püüab endale kuuluva äriühingu abil samal ajal avalikku huvi edendada ja kasumit teenida.

### **1.2. RKAS-i olemasolu põhjus ja tegevuse raamistik**

RKAS-i asutamisel 2001. aastal oli 4 eesmärki:

1. Vabastada riigiasutused majavalitsemisest, et riik saaks keskenduda põhitegevusele;
2. Pädevuse koondamine, et riik oleks tugevam partner;
3. Mastaabiefekti saavutamine;
4. Finantsvõimendus ehk laenuraha kasutamine eelarvetasakaalu mõjutamata.

Neljas eesmärk kadus 2008. aastal, kui Statistikaamet muutis Eurostati ettekirjutuse alusel

<sup>1</sup> [OECD 2012. Competitive Neutrality](#): a compendium of OECD recommendations, guidelines and best practices. Lk 13.

<sup>2</sup> Ettepanekud Eesti Vabariigi äriühingute valitsemise korraldamiseks. [Aruteludokument 2013](#), lk 11.

<sup>3</sup> [Auditiaruanne](#) „Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus“, Riigikontroll 2013, lk 8.

riigieelarve tasakaaluarvestuse reegleid ja RKAS arvati riigisektorisse. Kolme esimest eesmärki on Rahandusministeerium pidanud jätkuvalt ajakohaseks, kasutades nende kohta ühisnimetajat „kompetentsi koondamine“.<sup>4</sup>

RKAS-i roll ja eesmärgid on üldisel kujul väljendatud riigi kinnisvarategevuse strateegias<sup>5</sup> (2007), mille peaesmärgid on riigile vajaliku vara tõhus arendamine ja korrashoid ning mittevajalike varade käibesse suunamine ehk maha müümine. Strateegia näeb ette riigiasutuste kinnisvara valitsemise kompetentsikeskuse RKAS-i kaudu ja ülemineku nn üürimudelile. Riigi omandis hooned võõrandatakse RKAS-ile mitterahalise sissemaksena (vara eest ei maksta küll raha, kuid riik saab vastu aktsiaid). Vajalikud hooned renditakse tagasi (sisuliselt müügi-tagasirendi tehing), mittevajalikud hooned RKAS müüb maha ja saadud tulu investeerib riigi tellimusest lähtuvalt. RKAS osutab kinnisvara korrashoiuteenuseid, riigiasutused on tellija rollis, kahe poole suhet reguleerib üürileping. Investeeringud tehakse valitsuse otsustest lähtuvalt RKAS-i eelarve kaudu või kaasates erasektori vahendeid ning nende eest tasutakse üürimaketega. RKAS-i üürimudelile ülemineku eesmärk on tagada riigi kinnisvara stabiilne ja vara korrashoiu vajadusi arvestav rahastamine.<sup>6</sup>

RKAS hinnangul on tema ülesanne tsentraliseeritud mudelis toimida kompetentsikeskusena ning keskselt juhtida, hallata ja arendada riigi hooned, tegeleda pinnakasutuse optimeerimise ja mittevajalike varade müügiga. Konkurentsiametile antud selgituses loetles RKAS olulisemad eesmärgid, mis omanik talle on püstitanud:

1. Olla riigiasutustele kinnisvarakeskkonna- ja teenuse osutamise kompetentsikeskus;
2. Tsentraliseerida ja optimeerida riigi kasutatav kinnisvara ja selle kulud;
3. Arendada ettevõtet ja riigi kinnisvarakompetentsi, olles Rahandusministeeriumile strateegiline partner;
4. Teha koostööd erasektoriga, et tagada riigiasututele turukonkurentsiparimad lahendused.

Enamikule oma rolli ja arengut puudutavatele küsimustele vastates on RKAS viidanud riigi kinnisvarategevuse strateegiale ja omaniku sõnastatud ootustele.<sup>7</sup> Ühelt poolt on see seletatav asjaoluga, et RKAS on võtnud omaniku seatud raamid ja suunised endale täitmiseks. Teisalt jääb aga mulje, et ettevõtja on jäänud oma tegevust mõjutavate probleemide lahendamisel äraootavale seisukohale. Konkurentsiametile huvi pakkuv küsimuses ei ole riik seni oma ootusi piisava selgusega väljendanud. Põhimõtteline valik, kas ja kui siis miks peaks RKAS praegusel kujul kontoripindade üüriturul jätkama, seisab alles ees.

RKAS-i esitatud vastustest ei nähtu, et riigi kontoripinnakasutuses esineks turutõrge piirkonnas, kuhu on koondunud suurem osa Eesti riigiasutusi. Samuti ei selgu muud kaalukat põhjust, miks riik peaks kõnealusel viisil kontoripindade üüriturul osalema. RKAS hinnangul on praegu riigiasutustel jt riigipildiga seotud üksustel valikuvabadus, kas võtta kontoripind kasutusse RKAS-ilt või turult. Küsimusele, miks riigiasutused peaksid eelistama RKAS-i teistele pakkujatele, vastas RKAS taas viitega kinnisvarategevuse strateegia eesmärkidele.

### 1.3. Teadaolevad probleemid

Kinnisvarastrateegias väljendatud põhimõtteid on RKAS-i omaniku rollis sisustanud Rahandusministeerium. Muu hulgas on tekkinud küsimus RKAS-i ülesannete ja tegevusvormi

<sup>4</sup> Vt Riigivalitsemise reformi infokiri [nr 6, 22.11.2016](#), lk 6.

<sup>5</sup> [Riigi kinnisvarategevuse strateegia](#).

<sup>6</sup> „Miks riigiasutuste kinnisvarakulud kasvavad?“. Veronika Ilsjan, [blogi.fin.ee, 18.05.2016](#).

<sup>7</sup> [Omaniku ootused Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsile](#), kättesaadav Rahandusministeeriumi [veebis](#).

ülevaatamisest, vastutuse ja staatuse täpsustamisest.<sup>8</sup>

Riigikontroll analüüsis 2016. aastal riigi tegevust kinnisvara haldamise tsentraliseerimisel. Muu seas leiti auditiaruandes, et:

1. Riigieelarve koostamise viis ei motiveeri ministeeriume kinnisvarakulusid ja -kasutust optimeerima. Ministeeriumid riigivara valitsejatena peaksid oma valitsemisala kinnisvarakulusid kontrollima, kuid tegelikult seda kuigi tõhusalt ei tee. Riigivaraseaduse järgi peavad riigiasutused veenduma RKAS-i pakutavate üüri- ja üüriteenuste hindade põhjendatuses ning võrdlema hindu turul pakutavate teenuste hindadega.
2. Tekkinud on olukord, kus riigiasutustel pole huvi veenduda RKAS-i hindade põhjendatuses ja Rahandusministeerium pole seda ülesannet seni endal otseselt näinud. RKAS-i rendimaksete suurenemised on Rahandusministeerium seni riigieelarvest katnud. Ka investeeringute puhul on eelistatud RKAS-i objektide investeeringuid. Riigiasutustele on võimaldatud kulude kasv, kui see on seotud vara üleandmisega RKAS-ile ning RKAS-ilt tagasiüürimisega. Kuna Rahandusministeerium on riigieelarve koostamisel soodustanud RKAS-i üürimudelit, siis pole riigiasutused vaatamata riigieelarve seadusest tulenevale kohustusele teinud põhjalikumaid kuluvõrdlusanalüüse ega küsinud pakkumisi teistelt turul tegutsevatest kinnisvaraettevõtjatelt.
3. Turupõhise üürihinna kujundamine RKAS-is ei ole olnud läbipaistev. Selgete reeglite ja tõhusa kontrollimehhanismi puudumise tõttu ei ole välistatud, et riigiasutused maksavad RKAS-ilt üüritava pinna eest enam, kui nad maksaks samaväärse pinna üürimise eest turult. Rahandusministeeriumil pole seni jagunud võimekust teha süsteemset kontrolli turupõhise üürihinna kujundamise üle, jättes selle pigem üürniku ülesandeks. Riigiasutuste võimekus käituda n-ö teadliku tellijana ei ole riigi kinnisvara tsentraliseerimise tulemusel paranenud. Üürimudel justkui eeldab teadlikku tellijat, kuid riigiasutused seda rolli praegu kanda ei suuda.
4. Omaniku ootused RKAS-i tegevusele on kohati vastuolulised. Valitsus asutas RKAS-i sooviga tagada säästlik ja efektiivne kinnisvarateenuse osutamine riigivõimu teostajaile. Samuti oodati RKAS-ilt, et äriühing toimib ühteaegu nii riigile parimat nõu andva kinnisvara-kompetentsikeskuse kui ka riigile kasumit teeniva äriühinguna. Nii rahvusvaheline kui Eesti kogemus on näidanud, et neid ootusi on praktikas keeruline ühitada. Riigi ootused RKAS-ile on jäänud ka liialt üldiseks. Püstitatud eesmärkide saavutamise mõõdikuid, mille abil riigile pakutavate kinnisvarateenuste majanduslikku otstarbekust mõõta, ei ole Riigikontrolli hinnangul seatud.<sup>9</sup>

## **II Konkurentsiameti hinnang**

### **2.1. Põhiküsimus**

Konkurentsineutraalsust silmas pidades väärivad eelnevast esiletõstmist:

- Ministeeriumide jt RKAS-ilt pindu üürivate asutuste kinnisvaraalane oskusteave ja läbirääkimiste jõud väheneb kinnisvara tsentraliseerimise käigus. Neil ei ole üldjuhul huvi kaubelda RKAS-ilt soodsamaid üüritingimusi ning kinnisvaraturul ringi vaadata.
- RKAS-i roll kontoripindade üürileandjana läheb konflikti talle pandud ootusega, et ta toimiks kinnisvaraalase kompetentsikeskusena, mis riigivara valitsejaid nõustaks. Viimane

<sup>8</sup> [Riigivalitsemise reformi infokiri nr 6](#), 22.11.2016, lk 7-8.

<sup>9</sup> [Auditiaruanne](#) „Riigi tegevus riigi kinnisvara haldamise tsentraliseerimisel“, 2016, lk 35-39.

eeldab teatavat erapooletust nõu andmisel, et otsida klientidele tõepoolest parimat pakkumist. RKAS-i puhul sellist erapooletust praegu olla ei saa, kuna äriühinguna peab ta kasumit teenima.<sup>10</sup>

- Vastuoluline on ka Rahandusministeeriumi roll ühelt poolt RKAS osaluse valitseja ja teiselt poolt riigi eelarvepoliitika eest vastutajana. RKAS igapäevane majandustegevus mõjutab eelarvetasakaalu. RKAS-ile seatud kasumiootuse täitumine sõltub eeskätt sellest, kui tõhusalt RKAS suudab oma portfellis olevat kinnisvara riigiasutustele välja üürida, mitte aga sellest, kui häid pakkumisi oleks neil võimalik turult leida.

Konkurentsiamet ei hakka siinkohal täpsemalt analüüsima vastuolulisi ootusi, mis riik on RKAS-i ette seadnud. Sarnastele järeldustele on jõutud ka äriühingute valitsemise üldisi probleeme analüüsides.<sup>11</sup> Riigivara valitsejatel on küll formaalselt kohustus ja ka võimalus võtta konkureerivaid pakkumisi turult, kuid praeguse kinnisvarakulude eelarvestamise korralduse juures on RKAS-i positsioon pakkujana oluliselt tugevam. Konkurentsiameti jaoks on antud asjaoludel selge, et RKAS tegutseb riigi kontoripindade üüriturul teiste pakkujatega võrreldes eelisseisundis. Samal ajal kehtib riigiasutuste jaoks eeldus, et kontoripindu üüritakse konkurentsitingimustel (riigivaraseaduse järgi tuleb turult võtta konkureerivaid pakkumisi). See eeldus ei pea paraku paika. Turu toimimiseks ei piisa üksnes sellest, et pakkumine kontoripindade üüriturul on piisav. Oluline on, et nõudlus poleks sisuliselt piiratud, nii et riigiasutused ka tegelikult otsiksid konkureerivaid pakkumisi.

Eelnevat arvestades tuleb küsida, miks riik eelistab RKAS-i sellise kinnisvara üürimisel, mille pakkumiseks vabaturul pole muud takistust kui riigi enda loodud ebavõrdne konkurentsiolekord?

## 2.2. Turukinnisvara

Turukinnisvarast rääkides peame silmas riigiasutuste vajadustele vastavaid kontoripindu, mille üürilepingute pakkumine kinnisvaraturul on piisav. Riigiasutuste vajadustele vastavaid kontoripindu leidub peamiselt suuremates tömbekeskustes (Tallinn, Tartu).

Enamik RKAS-ile üle antud ja üleandmisele kuuluvast kinnisvarast ei ole turukinnisvara, vaid nn eriotstarbeline kinnisvara (vangla- ja kohtuhooned jms). Kontoripinnad moodustavad riigiasutuste hoonetest kokku alla 1/5.<sup>12</sup> Teatud osale sellest ei leidu turul võrdväärset alternatiivi (ajaloolised esindushooned jms).

Eriotstarbeline kinnisvara on vajalik kindlate avalike ülesannete täitmiseks, kuid sellele puudub kontoripindadega võrreldav vabaturg. Üldjuhul ei saa sellistel juhtudel nõuda, et riik hakkaks pakkumist turul esile kutsuma. Konkurentsineutraalsuse tagamiseks on soovitatav avalike ülesannete täitmine võimalikult ettevõtlusest eraldada.<sup>13</sup> Riigi kinnisvarakorralduses võiks see tähendada eriotstarbelise kinnisvara lahutamist turukinnisvarast, nii et nendega ei tegeleks sama isik. Eriotstarbelise kinnisvara haldamine ei pea olema kasumit tootev tegevus. Ka ei tule avalike ülesannete täitmisega tegeleda äriühingu vormis.

<sup>10</sup> Omaniku ootustega on RKAS-ile seatud eesmärk minimaalseks omakapitali tootluseks 6,6 %.

<sup>11</sup> Ettepanekud Eesti Vabariigi äriühingute valitsemise korraldamiseks. [Aruteludokument 2013](#), lk 13.

<sup>12</sup> Riigivalitsemise infokiri [nr 4, 31.08.2016](#) „Riigi kinnisvarareformi eesmärgiks on kinnisvara tõhus kasutus“. Üksikasjalikuma ülevaate riigi kinnisvarakuludest annab Veronika Ilsjani [18.05.2016 sissekanne](#) rahablogis „Miks riigiasutuste kinnisvarakulud kasvavad?“.

<sup>13</sup> Reguleeritud teenuste näitel on selleks mitmeid võimalusi alates omandi eraldamisest ja ettevõtte tükeldamisest kuni regulatiivsete meetmeteni. Vt [OECD 2012, Competitive Neutrality](#): a compendium of OECD recommendations, guidelines and best practices. Lk 17-18.

Kinnisvarastrateegia koostamise ajal (10+ aastat tagasi) ületas kontoripindade nõudlus pakkumist nii üüriturul kui uute hoonete müügil. Nõudluse ülekaal tähendas büroopindade rendihinna kasvu ja valikuvõimaluste piiratust.<sup>14</sup> Praeguseks on olukord sellest täiesti erinev. Kinnisvarafirmade hinnangul on kontoripindade turul pakkumine elav ja hakkab ületama nõudlust.<sup>15</sup> Selle tagajärjel peaks suurenema kasutajate valikuvõimalus ja läbirääkimiste jõud.

Kontoripindade üürimisel suuremates linnades teadaolevalt turutõrkeid ei esine.

### **2.3. Riigi kontoripinnakasutus ja turg**

Riigile kuulub hulk kinnisvara, mis on kas ehitatud kontoripindadeks või on juba ajalooliselt, hoonete esinduslikkuse tõttu või muul põhjusel ministeeriumide, ametite ja inspeksioonide ja põhiseaduslike institutsioonide kasutuses. Riigi kinnisvara tsentraliseerimine puudutab ka kontoritena kasutatavaid hooneid. Neist osa on praeguseks RKAS-ile üle antud ja osa kuulub üleandmisele tulevikus. Kontoripindade kasutamine korraldatakse vastavalt üürimudelile. Lihtsustatult tähendab see, et riigiasutused üürivad oma kontoripinna RKAS-ilt, makstes viimasele tema küsitud summa. Üür sisaldab muu hulgas investeeringuid ja remondikulu (kajastuvad raamatupidamises majandamiskuludes). Selline areng vastab üldjoontes riigi kinnisvaraala kompetentsi koondamise eesmärgile.

Riigi kontoripindade kasutuse sellise korralduse juures pole selge, kuidas toimub iga konkreetse asutuse kinnisvaraliste vajaduste tasakaalustamine pinnakasutuse tõhususe ja kulude kokkuhoiu kaalutlustega. Erinevatel riigiasutustel on erinevad ootused ja seda mitte üksnes hoonete esinduslikkusele ja ligipääsetavusele. Mõnel asutusel on põhjendatud erivajadused seoses julgeolekumeetmetega, riigisaladuse hoidmisega jne. Ilmselt oskab iga asutus kõige paremini reastada oma vajadused ja nõudmised kontoripinnana kasutatavale kinnisvarale. Küsimus on aga selles, kes ja millest lähtuvalt annab hinnangu sellele, kas selle asutuse kasutuses olevat kinnisvara tasub seesugustele vajadustele kohandada või tuleks otsida muid võimalusi.

Mitmed riigiasutused paiknevad vanades muinsuskaitsealustes hoonetes, kus pole uute ja spetsiaalselt kontoriteks ehitatud hoonetega võrdväärset funktsionaalsust. Ruumikasutus on seetõttu paratamatult hõredam (ruutmeetreid rohkem, kulu kasuliku ruutmeetri kohta suurem). Seetõttu ei pruugi osa vanadest majadest olla kontoripindade turul konkurentsivõimelised. Juhul kui tegemist ei ole turukinnisvaraga, siis tuleks seda käsitleda teistel alustel (sarnaselt eriotstarbelise kinnisvaraga).

Enamasti on võimalik ka muinsuskaitse alustes hoonetes teha vajalikke ümberehitusi. Küsimus on sellisel juhul siiski hinnas ja võimalikes alternatiivides. Juhul kui hoone riigiasutuse vajadustega vastavusse viimiseks oleks vaja teha suuri investeeringuid (nt rajada invalift, mis muinsuskaitsealuses hoones võib olla seotud oluliselt suuremate kuludega kui uusehitises), tekib valiku koht: kas lülitada vajalikud kulud üürihinda või lõpetada üürileping. Pole päris selge, kes otsustab sellises olukorras otstarbeka pinnakasutuse üle, kui asutuse ja tema valitsemisala ministeeriumi ning Rahandusministeeriumi seisukohad ei lange kokku.

Tsentraliseerimisega läheb RKAS-ile üle mitte üksnes kinnisvara, vaid ka seda puudutav oskusteave. Riigiasutuse roll oma kontorikulude kontrollimisel väheneb juba seetõttu, et kui kinnisvara on RKAS-ile üle antud, siis jääb riigivara valitsejale vähem kinnisvaraala kompetentsi. Seetõttu on tegelikkuses küsitav, kas asutused eraldi võttes või ka valitsemisalade kaupa on võimelised RKAS-i kuluarvestust kriitiliselt üle vaatama ja kulude kokkuhoiu

<sup>14</sup> [Riigi kinnisvarategevuse strateegia \(2007\)](#), p 5.2.1.

<sup>15</sup> Vt nt kinnisvarauudised.ee [14.02.2017 „Must ja valge prognoos aastaks 2017“](#).

saavutamiseks RKAS-iga läbi rääkima.

Tegelikkuses pole teada juhtumeid, kus mõni RKAS-ilt kontorit üürinud riigiasutus oleks liiga kõrgete kontorikulude tõttu pidanud oma kontoripinnalt lahkuma. Eelarvekõnelusi silmas pidades saab Rahandusministeerium panna riigiasutust oma kinnisvaraalseid vajadusi kriitiliselt üle vaatama. Samas RKAS omaniku rollis on Rahandusministeeriumil pigem vastupidine huvi, et RKAS-ile kuuluvad pinnad oleksid kasutuses ja toodaksid kasumit. Sellega võrreldes täiesti erinevas seisus on teised pakkujad, kelle omanikuõigusi Rahandusministeerium ei teosta ja kellelt riik kasumit ei oota.

RKAS-ile suunatav raha on riigieelarves eraldi koodiga ja RKAS-i üürimaksete suurenemised on riigieelarvest kaetud. See on oluline eelis võrreldes turult üürimisega, kuna viimasel juhul kaasneb üürnikul kulude suurenemisel täiendav koormus kulude põhjendamiseks. Seoses sellega ei taju riigiasutused RKAS-ile tasutavaid üürimakseid oma tegevuskulude osana. See on eluliselt täiesti arusaadav. Juhul kui riigiasutus on kindlal pinnal paigas, RKAS haldab ruume ja kulud on riigieelarvest kaetud, ei pruugi kinnisvarakulude kokkuvõtteid üldse päevakorralla tulla, kui just Rahandusministeerium ei võta asutuse suhtes kriitilist hoiakut. Hoolimata formaalsest kohustusest tagada ruumikasutuse tõhusus ja kulude kokkuvõtteid, pole riigiasutusest üürnikul sisuliselt põhjust kinnisvaraturul ringi vaadata.

Olukorda võiks parandada see, kui oleks määratud teatav kulupiir, mille ületamisel peaks riigivara valitseja korraldama kontoripinna kasutuseks uue hanke, kaasates pakkumisi turult. Ühtlasi peaks RKAS sel juhul kaaluma kulukaks osutunud pinnale muud kasutust või panema kinnisvara müüki. Üldreeglit võiks teha erandeid näiteks juhul, kui hoone esinduslikkus on tähtsam kui pinnakasutuse efektiivsus.

## **2.4. Kokkuvõtte ja soovitused**

Eelnevat kokkuvõttes on peamine küsimus on RKAS-ile tagatud eelisseisund ja selle mõju turule.

Riigivaraaseaduse järgi on riigivara valitsejad ise kohustatud leidma enda vajadustele vastava, võimalikult väikeste kulude ja tõhusa ruumikasutusega pinna. Samas Riigikontrolli hinnangul pole riigiasutused olnud motiveeritud kinnisvarakuludelt säästma ega ole asunud otsustavalt tegutsema pinnakasutuse tõhustamiseks. Praegu puudub tõhus regulatiivne mehhanism, mis hoiaks asutuste kontorikulud põhjendatud tasemel. Sellises olukorras on RKAS majanduslikult huvitatud kulude suurendamisest, mitte vähendamisest. Rahandusministeeriumi omaniku kasumiootus ja riigi kinnisvara tsentraliseerimisega nõrgenenud riigivara valitsejate positsioon toetavad seda suundumust.

Üks võimalus, kuidas RKAS-i kulusid alla tuua, oleks rakendada senisest oluliselt tõhusamat kulupõhisuse kontrolli. Seni pole Rahandusministeerium seda rolli endal otseselt näinud. Ilmselt pole ka mõtet allutada RKAS-i hinnaregulatsioonile sarnaselt sellega, kuidas tagatakse kulupõhisus loomulike monopolide hinnakujunduses. Ettevõtte kulude üksikasjalik ülevaatamine on kulukas ja keeruline moodus ülemääraste hindade vältimiseks. Seni on Konkurentsiameti hinnaregulatsiooni rakendatud seesugustes valdkondades, kus see on vältimatult vajalik tarbija kaitseks monopolse surve eest ja kus vabaturu alternatiiv puudub.

Konkurentsiamet on seisukohal, parim kulukontrolli mehhanism on siiski vaba konkurents, mis saab toimida eeldusel, et turg on kõigile pakkujatele võimalikult avatud. Konkurentsisureve sunnib ettevõtjaid pakkuma teenust nõudlusele võimalikult vastu tulles. Seetõttu tagab konkurents üldjuhul ressursside optimaalsema jaotuse ja lõpptarbija jaoks kasuliku tulemuse

võrreldes olukorraga, kus mõne teenuse osutamine on koondunud ühe ettevõtja kätte.

Konkurentsiamet leiab, et riigiasutuste kontoripinnakasutuse tõhustamiseks ja hindade alla toomiseks tuleks avada turukinnisvara konkurentsile.

Konkurentsiametile ei ole teada kaalukat ja avalikust huvist lähtuvat põhjust, miks RKAS peaks kontoripindade üürimisega edasi tegelema. Isegi kui selline põhjus peaks mõnel juhul ilmema, siis ei õigusta see RKAS-ile praegu tagatud konkurentsieelise säilitamist.

Riik peab looma eeldused turukinnisvara haldamiseks turutingimustel. Selleks tuleks ühtlustada kinnisvarakulude katmine riigieelarvest (kaotada erisus RKAS objektide rahastamisel) ning luua üürnikele motivatsioon pakkumiste otsimiseks erasektorist. Teatud kulupiiri ületamisel peaks olema turult pakkumiste võtmine kohustuslik. Siiski on raske saavutada tegelikku neutraalsust juhul, kui RKAS jääb ühel või teisel viisil turukinnisvaraga tegelema. Ilmselt kõige tõhusamalt aitaks rahastamise rollikonflikte vältida turukinnisvara võõrandamine.

Minimaalselt tuleb huvide konflikti vältimiseks eraldada riigi kinnisvara kompetentsikeskuse ülesanded kontoripindade kasutusse andmisest. Samuti tuleb turukinnisvaraga tegelemisest eraldada tegevusvaldkonnad, kus esineb turutõrge (eriotstarbeline või väljaspool tõmbekeskusi asuv kinnisvara). Avalik-õiguslike funktsioonide täitmine võiks jätkuda riigiasutuse vormis.

**Eelnevalt arvestades soovitab Konkurentsiamet konkurentsineutraalsuse saavutamiseks riigi kontoripinnakasutuses:**

- ✓ tagada rolli- ja huvikonfliktide vältimine Rahandusministeeriumi, RKAS-i ja üürniku vahelistes suhetes.
- ✓ hinnata kriitiliselt avalikku huvi, et RKAS kontoripindade üürimisega jätkaks. Juhul kui sellist avalikku huvi ei esine, peaks RKAS turukinnisvaraga tegelemisest loobuma. Eriotstarbelise kinnisvara haldamiseks ja riigi kinnisvaraalse kompetentsikeskuse ülesannete täitmiseks võiks kaaluda teist tegevusvormi.
- ✓ uurida, kas RKAS portfellis olev (ja RKAS-ile üleandmisele kuuluv) kontorikinnisvara on riigifunktsioonide täitmiseks vajalik. Kui ei, siis võiks kaaluda müüki.

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Märt Ots  
Peadirektor