

# Riigi tegevus projekti „Koolid korda!” elluviimisel

*Kas „Koolid korda!” on olnud mõjus koolide korrastamise projekt?*



# Riigi tegevus projekti „Koolid korda!” elluviimisel

*Kas „Koolid korda!” on olnud mõjus koolide korrastamise projekt?*

---

Riigikontroll auditeeris 2004. aastal algatatud koolide korrastamise programmi, mille raames oli kavas investeerida koolihoonetesse ühtekokku 1,8 miljardit krooni (sellest 600 miljonit krooni tuli riigieelarvest ja ülejäänud laenust). Programmi elluviijaks valiti Riigi Kinnisvara AS (RKAS), kes on projekti kohalikele omavalitsustele tutvustanud „Koolid korda!” nime all. Aastatel 2005–2008 renoveeris RKAS kokku 27 koolihoonet. Ühtekokku on 2009. aasta märtsi seisuga koolimajadesse paigutatud ca 910 miljonit krooni ehk umbes pool algselt kavandatud mahust.

Auditi käigus sooviti välja selgitada, kas programm „Koolid korda!” on vastanud koolipidajate ootustele ja vajadustele ning kas riigi tegevus investeeringute suunajana on olnud eesmärgipärane. Seejuures oli vajalik hinnata, milliseks kujuneb koolihoone korrashoiu tagamise maksumus võrreldes olukorraga, kus omavalitsus kasutab samalaadset erakapitali kaasamise skeemi (PPP) või võtab turult ise laenu.

## Miks on see maksumaksjatele oluline?

Eestis on ca 600 üldhariduskooli. Nende omanikuks on valdavalt kohalikud omavalitsused, osaliselt riik ning vähesel määral erasektor. Suur osa koolihoonetest vajab praegu ulatuslikumat remonti või renoveerimist.

Haridus- ja Teadusministeeriumi esialgse hinnangu kohaselt oli 2003. aastal kõigi riigi- ja munitsipaalkoolide remondivajaduse katmiseks tarvis tollaegsete ehitushindade arvestuses kokku 5,3 miljardit krooni. Praegustes ehitushindades oleks see summa tunduvalt suurem, kuid programmiga kavandatud 1,8 miljardit on kooliinvesteeringute üldpilti arvestades igal juhul märkimisväärne summa.

Maksumaksja seisukohalt on oluline, et investeeringud kooliehitusse oleksid tehtud läbimõeldult, kindla kava alusel, et saavutada terviklikult korras õpikeskkond. Projekti „Koolid korda!” ei ole aga praeguseni lõpuni viidud ning on otstarbekas välja selgitada, miks ei ole seda suudetud.

## Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

**Projekt „Koolid korda!” ei ole olnud mõjus koolikeskkonna korrastamise projekt.** Projekti käivitamine on veninud, ei ole suudetud teha kogu planeeritud mahus investeeringuid ning tehtud investeeringud puudutavad vähem kui 5% kogu koolivõrgust.

Praeguseks ei ole riigi tasandil teada, missugused koolid ja millises mahus on elujõulised. Vastu ei ole võetud otsust, millal peaksid kõik jätkusuutlikud koolid korda saama ning kuidas on võimalik nende pidev korrashoid tagada. Kes selle eest riigi tasandil vastutab, ei ole selge.

Haridus- ja Teadusministeerium ja Rahandusministeerium ei ole probleemi kompleksse lahendamise vastu huvi ilmutanud. Sellistes tingimustes koolide korrastamiseks riigi raha suunamine võib osutuda ilmselgeks raiskamiseks. Projekt „Koolid korda!“ ei ole olnud samm jätkusuutliku koolivõrgu kujunemise suunas.

600 miljoni krooni eraldamisega RKASile ehk projekti „Koolid korda!“ käivitamisega töötati välja keeruline finantsjuriidiline skeem, mille põhiliseks eesmärgiks oli varjata riigi ja ka kohaliku omavalitsuse tegelikku finantspositsiooni. RKASi kaudu tahtis Vabariigi Valitsus väljaspool valitsussektori eelarve tasakaaluarvestust laenu võtta, nii et kohustused ka omavalitsuste kaudu tasakaaluarvestuses ei kajastuks.

Ebaselgus projektiga kaasnevate kohustuste raamatupidamislikult kajastamises ja pidev arvestusreeglite muutmine Rahandusministeeriumi algatusel ja Raamatupidamise Toimkonna poolt halvendas tegelikult omavalitsuste finantsolukorda. Investeerimisotsuse vastuvõtmisel usaldasid omavalitsused riiki ja skeemi, mida ta RKASi kaudu pakkus ja mis oli algusest peale püstitatud valedel alustel. Kuna riik soosis olukorda, kus omavalitsus ei pidanud kajastama oma kohustusi raamatupidamislikult õigesti ja õiglaselt, ei olnud see skeem omavalitsustele mitte ainult rahaliselt kahjulik, vaid vähendas ka usaldust riigi ja tema institutsioonide vastu tervikuna.

Euroopa statistikahindajate (Eurostat) kontrollkäik Eestisse 2007. aastal selgitas, et RKAS peab kuuluma valitsussektorisse. Sellega luhtus valitsuse eesmärk RKASi kaudu valitsussektori eelarve tasakaaluarvestust vältida ning vastav ümberarvestus andis valusa hoobi riigi finantspositsioonile.

### **Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud:**

- Projektis „Koolid korda!“ kasutatud kooliinvesteeringute rahastamisskeemi oli Rahandusministeerium halvasti läbi mõelnud ja see kujunes lõppkokkuvõttes koolipidajate jaoks asjatult kalliks. Koolipidajad kohustusid maksma pika perioodi jooksul mitme teenuse eest, mida nad tegelikult ei vajanud, ja mille osutamises lepidi kokku ainuüksi seetõttu, et varjata võetud kohustuste tegelikku majanduslikku sisu.
- Auditeeritud perioodi arvestades kujunes koolipidajate jaoks rahaliselt kõige soodsamaks tagada koolihoone korrashoid ise turult laenu võttes. Aastatel 2004–2008 oli paljudel KOVidel võimalik väga odavalt laenu saada, kuid kõik koolipidajad ei saanud vajalikus mahus ja pikaks perioodiks laenu võtta.
- RKASi pakutud finantseerimisskeem osutus majanduslikult otstarbekamaks kui samalaadsed erakapitali kaasamise projektid (PPP). Kooliinvesteeringuteks on PPP-projekte kasutatud eelkõige eesmärgiga vältida kohustuste kajastamist omavalitsuste laenukoormuses (seadusega on sätestatud nende laenamisele piirang). PPP-projektide eesmärgiks peaks olema pigem kvaliteetsem teenus või erasektori kompetentsuse kaasamine – need taotlused olid Riigikontrolli vaadeldud kooliinvesteeringute PPP-projektide puhul teisejärgulised.

- Riigi fiskaalpoliitiliste valikute (täita Maastrichti kriteeriumid euroga ühinemiseks) tõttu võib luhtuda võimalus teha korda väga halvas olukorras olevad riigikoolid. Arvestades praegu laenuturul valitsevat olukorda, oleks RKASi pakutava raha hind (Euribor +0,7%) nende koolide korrastamiseks soodne. Sellest hoolimata seisab 600 miljonit krooni laenuraha praeguseks kasutult, sest Haridus- ja Teadusministeerium venitas riigikoolide investeerimisotsuste tegemisega.
- Koolipidajad, kes on korrastanud koolihooned koostöös RKASiga, hindavad saadud teenuse kvaliteeti heaks ning RKASi kompetentsust ehitamise alal kõrgeks.

### **Riigikontrolli olulisemad soovitusel:**

- Haridus- ja Teadusministeeriumil ning Rahandusministeeriumil tuleb võtta aktiivsem roll riigi üldhariduskoolide võrgustiku kujundamisel. Selgitada välja koolihoonete investeringuvajadus, määrata kindlaks finantseerimisallikad ja nende osamahud. Luua munitsipaalkoolide tegelikke investeerimisvajadusi toetav programm, mis tulevikus sarnaste laenuprojektide puhul kajastaks poolte tegelikke ja mõlemale vajalikke suhteid.
- Haridus- ja Teadusministeeriumil ning Rahandusministeeriumil tuleks suunata projekti „Koolid korda!“ kasutamata finantsvahendeid riigikoolide investeringuteks ja teha korda kõik riigikoolid.
- RKAS peaks võimaldama omavalitsustega kasutusrendi tingimustel sõlmitud lepinguid muuta, et vähendada ühelt poolt omavalitsuste koolihoonete renoveerimisega otseselt mittesotud kulusid ning teiselt poolt äriühingu enda pikaajalisi riske. Raamatupidamislik skeem, mille pärast teenused lepingutele lisati, enam ei kehti.
- Haridus- ja Teadusministeeriumil võtta kõik projektiga „Koolid korda!“ seonduvad finantskohustused raamatupidamislikult õigesti ja õiglaselt arvele. Samal ajal tuleb rahandusministril tõhustada koostööd Statistikaameti ja Raamatupidamise Toimkonnaga, et ei eksisteeriks erinevaid käsitlusi riigi investeringute raamatupidamislikus ja statistilises kajastamises.
- Rahandusministeeriumil tuleb hinnata PPP-projekte reguleerivaid juhendeid ja seadusi ning selgitada välja põhjused, mis võivad esile kutsuda PPP-de rakendamisel majandusliku ebaotstarbekuse. Vajaduse korral tuleb õigusakte muuta. Rahandusministeerium peab selgitama PPP mõiste tegelikku sisu ja looma meetmed, millega parandada omavalitsuste haldussuutlikkust PPP-laadsete projektide rakendamisel. Viimast selleks, et võimaluse korral saaksid omavalitsused arendada PPP-projekte maksumaksja jaoks võimalikult soodsatel ja reaalsel kasu toovatel tingimustel.
- Koolikinnisvara oskusliku korrashoiu tagamiseks (nii koolihoonete ehitamisel kui ka nende ülalpidamisel) peab riik tähelepanu juhtima koolihoonete spetsiifiliste ehitustehniliste nõuete täitmise olulisusele ja aitama kaasa nii RKASis projekti „Koolid korda!“ käigus kui ka omavalitsustes omandatud teadmiste ja kogemuste levitamisele.

**Rahandusministri vastus:** Rahandusminister nõustub auditi üldjärelدusega, et projekti „Koolid korda!“ põhiline eesmärk jäi saavutamata. Minister arvestab ka enamiku tehtud soovitustega ning juhib tähelepanu, et lahendused omavalitsuste finantsjuhtimise probleemidele sõltuvad ka Riigikogu menetluses oleva kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seaduse lõplikust sõnastusest. Olulise tähtajana nimetas rahandusminister 2009. aasta novembri lõppu, kui saab selgeks, milline on RKASi jaoks kõige otstarbekam tegevusformaad riigi kinnisvara haldamisel.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** Haridus- ja teadusminister tänab põhjaliku teemakäsitluse eest ning arvestab tehtud soovitustega edaspidises töös. Minister toob eriti positiivselt esile Riigikontrolli üht keskset soovitust: korrastada kiiremas korras projektis allesoleva raha eest riigi üldhariduskoolid. Minister teatab, et ministeeriumis on valmimas maakonnapõhine koolivõrgu analüüs, mis koos koolivõrgu optimeerimisega peab lõpuks määrama kindlaks jätkusuutlike tugevate põhikoolide ning kvaliteetse õppega gümnaasiumide võrgu. Minister ei märgi oma vastuses selle protsessi lõpptähtaegu.

**Riigi Kinnisvara ASi juhatuse esimehe vastus:** Riigi Kinnisvara ASi juhatuse esimees väljendas heameelt põhjaliku aruande ja konkreetsete ettepanekute eest. RKAS on nõus omavalitsustega sõlmitud lepingud üle vaatama ja jätma välja neile ebasoodsad sätted (praeguseks on seda tehtud juba koostöös Tartu linnaga). Äriühing juhib siiski tähelepanu, et renoveeritud koolihoonete varasem halb seisukord tulenes paljuski sellest, et omavalitsused olid jätnud kas ebakompetentsuse või rahapuuduse tõttu ära korralised remonditööd.

## Sisukord

<b>Valdkonna ülevaade</b>	<b>6</b>
<b>Uus kooliinvesteeringute rahastamise mudel on vigadega</b>	<b>8</b>
Projekt „Koolid korda!” on näide halvast poliitika kujundamisest	8
Projektist „Koolid korda!” on saanud abi vähesed omavalitsused	11
Projekti „Koolid korda!” investeerimisotsused ei toeta optimaalse koolivõrgu kujunemist	12
<b>Projekt „Koolid korda!” ei olnud parim võimalus investeeringute turul</b>	<b>16</b>
Projekt „Koolid korda!” ei olnud aastatel 2004–2008 majanduslikult otstarbekaim lahendus	16
Valitud tehingute skeem halvendas riigi ning omavalitsuste finantspositsiooni	18
PPP-skeemid on investeerimiseks kõige kallimad	22
<b>Projektiga „Koolid korda!” ei saa samadel tingimustel jätkata</b>	<b>25</b>
Kolmandik investeeringutest on praeguseni tegemata: võimalus riigikoolid korrastada võib luhtuda	25
Projekt „Koolid korda!” on väärtuslik õppetund tulevikuks	27
<b>Riigikontrolli soovitusel ning rahandusministri, haridus- ja teadusministri ja Riigi Kinnisvara ASi juhatuse esimehe vastused</b>	<b>30</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>34</b>
Auditi eesmärk	34
Hinnangu andmise kriteeriumid	34
<b>Riigikontrolli varasemaid auditeid kooliinvesteeringute valdkonnas</b>	<b>37</b>
<b>Lisa A. Ülevaade „Koolid korda!” lepingutingimustest</b>	<b>38</b>
<b>Lisa B. Finantsanalüüsi meetodika, mudelis kasutatud eeldused</b>	<b>40</b>
<b>Lisa C. Projekti „Koolid korda!” raamatupidamisliku skeemi kujunemine</b>	<b>43</b>
<b>Lisa D. Auditi käigus intervjueritud isikud</b>	<b>44</b>

## Valdkonna ülevaade

1. Kuni 2005. aastani toetas riik kohalike omavalitsuste (edaspidi ka KOV) kooliinvesteeringuid riigieelarvest n-ö projektipõhiselt. Riigi investeeringuid koondas riiklike investeeringute programm (RIP), kuid süsteem, mille kohaselt sinna koolihoonetega seotud projektid lülitusid, oli liialt aldis poliitilistele mõjutustele ning vajas alternatiivi. Kas loobuda edaspidi koolidesse investeerimast riigieelarveliste tervikprojektidega (RIP, „21. sajandi kool”) ning lülitada investeerimine hariduse pearahamudeli koosseisu – see võeti arutelu alla Haridus- ja Teadusministeeriumi (HTM) ja Rahandusministeeriumi (RAM) ühises töörühmas 2004. a kevadel.<sup>1</sup>
2. Tollase prognoosi ja hinnangu kohaselt ei olnud kooliinvesteeringute otsetoetamiseks riigieelarves piisavalt raha. Nii sooviti 2003. a riigieelarve ülejäägi arvelt koolide korrastamiseks küll raha (600 mln kr) suunata, kuid teha seda varasemast hoopis erineval viisil – riigi äriühingu kaudu, võttes lisaks laenu.
3. 2004. a lõpus eraldati Riigi Kinnisvara ASile (edaspidi RKAS) omakapitali suurendamiseks 600 miljonit krooni ning anti luba korrastada valitsuse koostatud nimekirjas olevaid koolihooneid. RAM kohustas RKASi kaasama koolide korrastamisse 1,2 miljardi krooni ulatuses laenu: igale 600 miljonile kooliehitusse paigutatud kroonile tuli lisada kaks krooni laenuraha. Kirjeldatud skeem sai riigieelarve seaduses nimeks regionaalselt tasakaalustatud kooliinvesteeringute programm.
4. Koos planeeritud laenurahaga moodustab kooliinvesteeringuteks suunatav summa 1,8 miljardit krooni – see oli (ja on praegugi) märkimisväärne rahahulk. Summa iseenesest on suurem kui riigieelarvest kohalikele omavalitsustele antud kooliinvesteeringute toetusraha aastatel 2002–2009 kokku, s.o RIPi eraldised aastatel 2002–2004 (vt tabel 1) ja riigieelarvest KOVidele antud pearaha investeeringukomponent aastatel 2005–2009 (vt tabel 2). Kooliinvesteeringuteks suunatav 1,8 miljardit krooni on riigilt KOVidele antud laen, mis tuleb riigile aastate jooksul tagasi maksta (vt skeemi kirjeldust p-d 8–24). Riigi otsene panus KOVide kooliinvesteeringute toetamiseks viimaste aastate jooksul suurenenud ei ole.

### Kas teadsite, et

kooliinvesteeringute programmi suurus on 600 mln kr (koos laenuga kokku 1,8 mld kr). See on muljetavaldav isegi praegusel ajahetkel (nt energiasäästu sihtprogrammis investeeritakse aastate 2007–2013 peale kokku 2,2 mld kr).

**Tabel 1. Haridusinvesteeringud aastatel 2002–2004, enne kooliinvesteeringute programmi (KIP), mln kr**

	2002	2003	2004
Riiklikud haridusinvesteeringud kokku (koos riigikoolidega)	252	398,5	372,5
Riiklikud investeeringud omavalitsuste üldhariduskoolidele (sh „21. sajandi kooli” programm)	123	250	230

Allikas: Riigikontrolli 20.9.2004. a audit „Riiklike investeeringute planeerimine üldhariduskoolidele ja nende vahendite kasutamine”

<sup>1</sup> Uus pearahastüsteem käivitus 2005. aastal.



**Tabel 2. Eraldised riigieelarvest omavalitsustele (KOV) hariduskuludeks ning riigieelarve suurus aastatel 2005–2009 (mld kr)**

	2005	2006	2007	2008	2009*
Hariduskulud KOVidele kokku (mld kr), sh	2,38	2,47	3,27	3,27	3,01
- investeeringuteks	0,24	0,23	0,24	0,25	0,05
Investeeringukomponendi osakaal hariduskuludes (%)	10,1	9,3	7,3	7,6	1,7
Riigieelarve suurus (mld kr)	56,9	66,6	79,5	92,4	88,9
KOVidele suunatud hariduskulude osakaal riigieelarves (%)	4,2	3,7	4,1	3,5	3,4

\* Riigi 2009. aasta teise lisaelarve seaduseelnõu kohaselt

Allikas: Riigikontroll Rahandusministeeriumi andmete põhjal



Projekti „Koolid korda!” logo

RKASi infobrošüür, 2005

5. RKAS asus väljatöötatud finantsalternatiivi 2005. a alguses KOVidele reklaamima projekti „Koolid korda!” nime all. RKASi käsitluse kohaselt delegeris riik üldhariduskoolide korrastamise neile, et KOVid ei peaks tegelema ehituslike küsimustega, vaid saaksid keskenduda haridusteenuse osutamisele. KOVide laenumakseid RKASile pidi osaliselt kompenseerima tulevase pearahasüsteemi investeeringukomponent (käivitus 2005. aastal).

6. Lisaks riigieelarvest saadud pearaha investeeringukomponendile on 2004. a alates KOVidel haridusinvesteeringuteks võimalik olnud olulises mahus toetust küsida Euroopa Liidu (EL) struktuurifondidest. Struktuurifondidest said KOVid aastatel 2004–2006 koolidesse investeerimiseks 257 miljonit krooni,<sup>2</sup> mida oli õigus kasutada 2008. a lõpuni. Koolide tegelik investeeringuvajadus oli aga oluliselt suurem: rahuldamata jäi koolihoonete korrastamisega seotud investeeringutaotlusi selles voores 464 miljoni krooni ulatuses.<sup>3</sup>

7. Kokkuvõttes tuleb nentida, et jooksvast eelarverahast KOVid üldhariduskoolide investeeringuvajadust enamasti rahuldada ei suuda ning riigieelarvelised toetusmehhanismid ei ole kõikide koolihoonete korrastamiseks olnud piisavad. Seega on KOVidel tulnud koolide korrastamiseks ühel või teisel moel ka laenukaasata. Põhiliselt on selleks kasutatud kolme võimalust: võetud laenu, sõlmitud PPP-leping erapartneriga või kasutatud riigi „abikätt” – RKASi skeemi. Praegu, mil RKASi skeemi algatamisest on kohe-kohe möödumas juba viis aastat, peab Riigikontroll vajalikuks välja selgitada, kas riigi ulatatud käsi on ka tegelikkuses abistavaks osutunud.

<sup>2</sup> Riigikontrolli 7.8.2008. a audit „Ülevaade Euroopa Liidu toetuse taotlemisest ja kasutamisest valdades ja linnades“

<sup>3</sup> Uuel perioodil, 2007–2013 eraldatakse toetusi kahes etapis. Aastatel 2007–2010 on eelistusnimekirjade kohaselt koolihoonete korrastamisega seotud investeeringutoetusteks kavandatud üle 800 mln kr (sellele lisandub KOVi omafinantseering vähemalt 15% ulatuses). Perioodi 2009–2013 eeltaotluste nimekirjas on koolidega seonduvaid investeeringutoetuse taotlusi ca 420 mln kr ulatuses.

## Uus kooliinvesteeringute rahastamise mudel on vigadega

**Public-Private Partnership (PPP)** – koostööprojekt avaliku ja erasektori vahel, mida enamasti kasutatakse juhul, kui avaliku teenuse osutamiseks vajatakse suuremahulist investeeringut ning erasektori oskusteavet.

Klassikalise PPP-projekti puhul ehitab avaliku teenuse osutamiseks vajaliku objekti erasektor ja ka rahastab selle ehitust ning avalik sektor või konkreetse teenuse tarbija maksab erapartnerile kokkulepitud (enamasti pika) perioodi jooksul tasu. Viimasel juhul on mõeldav ka investeeringu arvelevõtmine erasektori bilansis.

Tasu peab katma erapartneri kulutused ning kompenseerima riski, mille erapartner perioodi jooksul enda kanda võtab.

**Valitsussektorisse** kuuluvad riik, KOVid, samuti muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud, sihtasutused ja mittetulundusühingud, kelle sissetulekust eelarveaasta jooksul moodustavad 50% või enam eraldised riigieelarvest või KOVide eelarvest.

Selleks et ühineda euroga, tuleb täita nn Maastrichti kriteeriume, millest üks on tingimus, et liikmesriigi valitsussektori eelarve puudujääk ei tohi olla rohkem kui 3%. Selle näitaja täitmist Eestis hindab Statistikaamet eelarveaasta järgselt. Eelarve koostamisel jälgib tasakaaluaspekti Rahandusministeerium.

### Kooliinvesteeringute tegemiseks kavandatud tehingute skeem oli valede alustel

#### Projekt „Koolid korda!“ on näide halvast poliitika kujundamisest

8. Võimalusest investeerida teatav osa riigieelarve ülejäägist hariduse infrastruktuuri oldi HTMis teadlikud juba 2004. a kevadel, uusi lahendusi koolidesse investeerimiseks oli hakatud otsima veelgi varem.

9. Kooli kinnisvara arendamise töörühm HTMis pakkus välja luua eraldi sihtasutus, mis tegutseks laenuandjana munitsipaalkoolide omanikele, KOVidele, või luua eraldi sihtasutus või äriühing üldhariduskoolide võrgu arendamiseks HTMi haldusalasse. RAMi survele ning mitmete välisriikide (mh Suurbritannia) eeskujul hakati kaaluma mahukamate **PPP-mudelite** rakendamist.

10. Seega kaaluti koostöö tegemist erasektori tegevusprintsipi alusel tegutsevate ettevõtetega, kes võtaksid pikaajaliste lepingute alusel enda kanda KOVide koolihoonete ehitamise ja haldamisega seonduvad funktsioonid ning kannaksid ka suure osa nendega seotud riskidest. RAMi ettepanekul sobis RKAS kui **valitsussektori** väline, kontsentreeritud kompetentsusega kinnisvaraettevõtte igati PPP-partneri ülesannet täitma.

11. RKAS kaasanuks suure ja usaldusväärse kinnisvaraettevõtte staatusest tulenevalt soodsa hinnaga võõrkapitali ja see ei oleks kajastunud valitsussektori eelarves (ega mõjutanud ühinemist euroga). Riik omanikuna saanuks kooliinvesteeringute rahastamisel rakendada oma äriühingus madalamat kasumiootust. Seega pidi RKAS looma KOVide jaoks soodsa finantsskeemi, mille hind on võrreldav tavapärase KOVile kättesaadava pangalaenuga.

12. Tehing ise oli järgmine: KOV müüb koolihoone kinnistu hoonestusõiguse sümboolse tasu eest RKASile, RKAS annab koolihoone KOVile pikaks perioodiks üürile ning perioodi lõppedes läheb hoonestusõigus KOVile tagasi (KOV tasub RKASile investeeringu jääkväärtuse).

13. Siiski ei ole skeem RKASiga Riigikontrolli hinnangul kunagi vastanud PPP tunnustele. RKASi puhul pole tegemist ei erakapitalil põhineva ega turul vabalt kõigile (ka erapartneritele) teenust pakkuva äriühinguga. RKAS pakub teenuseid praktiliselt ainult valitsussektorisse kuuluvatele üksustele. Seega on RKAS riigiettevõtte, mille ülesandeks on riigi kinnisvaraga seotud probleemide lahendamine. Koolihoonete korrastamist võib siinkohal samuti käsitleda ühe sellise riigipoolse ülesandena, mis tuli lahendada võimaluste piires ja tavapärasest ärikasumit teenimata.

14. Koolipidajad (st KOVid) ei soovinud lõplikult loobuda kooli omamisest (RKASile loovutati küll teatud perioodiks hoonestusõigus), mistõttu jäi koostöös RKASiga enamik koolihoone korrashoiu tagamisega seotud riske tegelikult omavalitsuse kanda. Seega ei võtnud RKAS enamikku projektiga seotud riskidest enda kanda ega taotlenud turutootlust (st eesmärgiks ei olnud tavapärasest kasumit teenida) ehk tema tegevus ei vastanud erapartneri käitumisele PPP sisu kohaselt.

## Projekt „Koolid korda!“ käivitati kiirustades

15. Asjaolu, et RKAS võib siiski kuuluda valitsussektorisse ning temaga ei saa teha PPP-tehinguid, jäi Rahandusministeeriumis piisava tähelepanuta ning kiirustades loodi riskantne tehingute skeem – poliitikakujundajatel ministeeriumis puudus asjakohane kogemus ja kompetentsus. Põhjuseks tõid nii HTM kui ka RAM välja, et riigieelarvest 600 miljoni krooni eraldamisega läks kiireks: kui otsust poleks 2004. a sügisel lisaelarve menetlemise käigus tehtud, oleks 2003. a riigieelarve ülejääk läinud automaatselt stabiliseerimisreservi. Riigikontrolli hinnangul ei ole see põhjendus õigustatud, sest erinevaid investeerimisvorme oli HTMis arutatud juba 2004. a kevadest alates.

16. RKASi aktsiakapitali suurendamine toimus finantseerimistehinguna ehk riigieelarve seaduse mõttes väljaspool valitsussektori eelarve tasakaalarvestust. 2004. aasta riigieelarve seadust täiendati §-ga 20, mille sisu oli kokkuvõtlikult järgmine:

- RKASi aktsiakapitali suurendati 2003. aasta riigieelarve ülejäägi arvelt sihtotstarbeliselt summas 600 miljonit krooni, et finantseerida koolihoonete renoveerimist ja ehitamist.
- Valitsus pidi kinnitama regionaalselt tasakaalustatud kooli-investeeringute programmi, mis oleks tulnud koostada koostöös kohalike omavalitsuste maakondlike liitude, Siseministeeriumi ning HTMiga maakondade koolivõrgu arengukavana.
- Kaasatud laenu raha ja projektist saadud tulused tohtis RKAS kasutada ainult valitsuse kinnitatud kooliinvesteeringute programmis loetletud koolidele.

## Koolide loetelu on sisutühi dokument ja kooli-investeeringute programmil puuduvad eesmärgid

17. Vabariigi Valitsus otsustas, et HTM esitab 2004. a detsembri lõpuks valitsusele kooliinvesteeringute programmi esimeses etapis renoveeritavate koolide loetelu. HTM esitas selle asemel nimekirja nendest koolidest, mis maavalitsuste ja KOVide arvates olid jätkusuutlikud ja millest pidi tulevikus alles jääma vähemalt algkool.<sup>4</sup> Sisuliselt olid nimekirjas kõik Eesti üldhariduskoolid, v.a mõni sulgemisele minev kool. Vabariigi Valitsus otsustas koolide loetelu kooliinvesteeringute programmi nime all ka kinnitada, olgugi et loetelu puhul polnud tegemist ei pingerea ega tegelike investeeringuvajaduste väljaselgitamisega.

## Kas teadsite, et

HTM esitas valitsusele koolide loetelu, mis sisaldas kokku 546 kooli: 32 koolihoonet olid HTMi valitsemisalas ehk nn riigikoolid ja ülejäänud KOVide haldusalas olevad koolihooned. Loetelu kinnitas Vabariigi Valitsus oma 29.12.2004. a korraldusega nr 911-k.

18. RKAS nägi selles probleemi, et kooliinvesteeringute programmil puudusid selged eesmärgid ja objektide valiku põhimõtted, kuid RAM leidis,<sup>5</sup> et valitsuse kinnitatud koolide loetelu sätestas võimaluse vajadust mööda arengukavade ja uuringute tulemustest sõltuvalt nimekirja üle vaadata ja täiendada. Teisalt oli HTM juba 2005. a kogu skeemi suhtes negatiivselt meelestatud, kuna ministeeriumi arvates lähtuti vastuolulistest eesmärkidest: ühelt poolt anti KOVidele vabad käed koolihoonete korrastamiseks, loodi finantseerimiseks võimalusi juurde ning teisalt sooviti koostada riiklik programm.

<sup>4</sup> Riigikontroll on varasemalt käsitletud üldhariduskoolide jätkusuutlikkuse teemat mh auditis „Riiklike investeeringute planeerimine üldhariduskoolidele ja nende vahendite kasutamine“ (2004) ja „Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2005. aastal“.

<sup>5</sup> Teiste seas rahandusministri kirjas RKASile (21.7.2005).

19. Koolide loetelu ei ole täiendatud ega täpsustatud kordagi – see on praeguseks ainukeseks kooliinvesteeringute programmi esindavaks dokumendiks. Programmi kui niisuguse puudumist ei peetud projekti „Koolid korda!” elluviimise seisukohalt oluliseks takistuseks. Siiski ei ole koolide loetelu käsitletav regionaalselt tasakaalustatud koolivõrgu arengukavana 2004. a lisaelarve seaduse mõttes. Arengukava eeldab kvalitatiivse muutuse planeerimist ja kajastamist (antud juhul Riigikontrolli hinnangul minimaalselt koolivõrgu investeeringuvajaduse kirjeldamist, prioriteetide seadmist, võttes arvesse kogu koolivõrgu arengut) ning see peab andma täitevvõimule suunised investeerimisotsuste tegemiseks.

### Kas teadsite, et

põhjalikuma uurimuse tellimist koolimajade korrastamisvajaduse kindlaksmääramiseks, osapoolte eesmärkide seadmiseks ja lahendusvõimaluste analüüsiks kaaluti HTMis „21. sajandi hariduse“ programmi raames. Parima pakkumise kohaselt oleks see maksnud 274 000 krooni ilma käibemaksuta (2004. a HTMi riigihange).

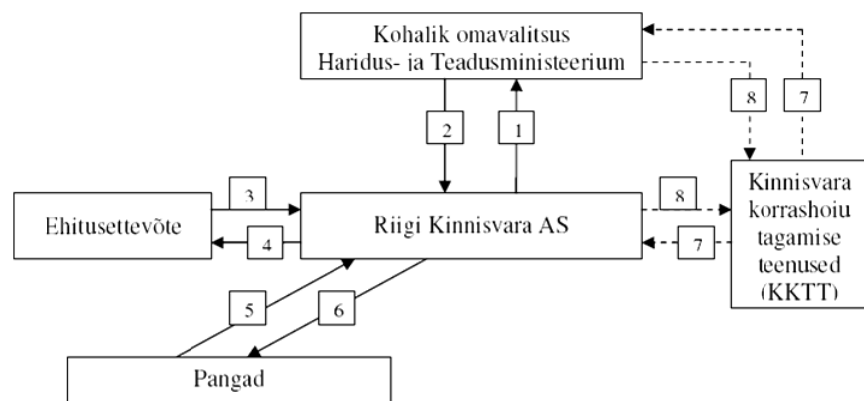
20. Riigikontrolli hinnangul oleks enne rahapaigutust RKASi olnud otstarbekas välja selgitada, milliste koolide õpikeskkonda on vaja parandada ja kui palju selleks raha kulub, määrata kindlaks koolide korrastamise ajakava ning analüüsida kavandatavate investeeringute otstarbekust ja sihipärasust. Arvestades projekti planeeritud investeeringute mahtu (1,8 mld koos laenurahaga), oleks vastavaks analüüsiks tehtavad kulutused olnud marginaalsed.

### Vastutus programmi tegeliku sisu ning vormi loomise eest lükati Riigi Kinnisvara ASile

21. Koostööd RKASiga said kaaluda praktiliselt kõik KOVid. Vabariigi Valitsuse korralduse kohaselt ei tohtinud RKAS läbirääkimistest keelduda. „Koolid korda!” eesmärkide ja mehhanismide väljatöötamine, sh koolide arv, investeeringu suurus kooli kohta ja vastutus investeerimisotsuste tegemisel jäi täielikult RKASi ülesandeks (vt joonis 1).

#### Joonis 1. Projekti „Koolid Korda!” rahastamise skeem

1. Hooned ja (ehitus- ja projektijuhtimise) teenused
2. Üürimaksud
3. Ehitusteenus
4. Tasu
5. Laen
6. Intressid ja põhiosa tagasimaksud
7. Kapitali- või kasutusrendilepingu kohaselt KKT teenuste osutamine (RKASi kaudu ja/või otse üürnikule)
8. Tasu KKT teenuste eest



Allikas: A. Ait 2008. Kooliinvesteeringute programmi finantsriskide hindamine Monte Carlo meetodiga. Tallinn: TTÜ.

## Rahandusministeerium ei ole loonud järelevalve-mehhanismi projekti „Koolid korda!“ teostumise hindamiseks

22. Otsus kooliinvesteeringute süsteemi muuta (Riigi kaotamine ja 600 miljoni krooni eraldamine RKASile) oleks Riigikontrolli hinnangul eeldanud projekti „Koolid korda!“ realiseerumise pidevat jälgimist ning terviklikku analüüsi valitsuse tasandil, arvestades seejuures ka teiste kooliinvesteeringute rahastamise meetmetega (pearahasüsteemi investeeringukomponent, ELi toetused, KOVide investeeringud koolivõrku). Paraku pole ei RAM ega ka HTM koolide korrastamiseks suunatud rahapaigutuse tõhusust ja mõjusust projekti „Koolid korda!“ neljakaastase eluea jooksul sellest aspektist hinnanud.

23. Vabariigi Valitsus pani oma 16.12.2004. a otsusega rahandusministrile kohustuse anda valitsusele koolihoonete renoveerimise käigust vähemalt kaks korda aastas ülevaade. Esimese ülevaate pidi rahandusminister esitama 15.8.2005. Seda ei tehtud. Kontroll projekti käigu üle toimus küll RKASi nõukogu kaudu, aga valitsuse tasandil on kooliinvesteeringute temaatikat käsitletud väga üldisel tasemel, pealiskaudselt teiste äriühingu probleemide seas ja eelkõige RKASi majandusaasta aruannete kaudu.

24. Olukord, kus kooliinvesteeringute programmi tegeliku sisu osas otsustati panustada ainult äriühingu kompetentsusele (valitsus delegeeris vastutuse), eeldanuks Riigikontrolli hinnangul just tugevdatud kontrolli valitsuse tasemel. RKAS juhtis küll omaniku (RAMi) tähelepanu mitmel korral projekti käigus tõusnud riskidele (raamatupidamiskajastamine, õiged investeerimisotsused jms), kuid mõlema ministeeriumi – RAMi ja HTMi – huvi projekti „Koolid korda!“ vastu oli väike. Riigikontrolli hinnangul oli järelevalvetegevus regionaalselt tasakaalustatud kooliinvesteeringute programmi elluviimise üle ebapiisav.

### Projektist „Koolid korda!“ on saanud abi vähesed omavalitsused

25. Riigi 600 miljoni kroonine rahapaigutus 2004. a kooliinvesteeringute finantseerimise eesmärgil oli märkimisväärne ning Riigikogu ootas projektist palju. Ühtlasi lõpetas nimetatud rahapaigutus HTMi 2002. a algatatud „21. sajandi kooli“ programmi, mille raames sooviti riigi toetuse abil korda teha kogu Eesti üldhariduskoolide võrgustik. Senised suured lootused kandusid paratamatult edasi projektile „Koolid korda!“.<sup>6</sup>

26. See, et polnud selge, kui palju koole projekti „Koolid korda!“ käigus korda tehakse, kus ja mis tingimustel ja hinnaga, tegi KOVidest partnerite leidmise RKASile 2005. a alguses raskeks. Projekt ei saanud võimalikult kiiresti käivituda, kuna 2004. aasta lisaeelarve vastuvõtmise ajal ei olnud

- kindel, kas pearahasüsteem käivitatakse ja see on jätkusuutlik;
- analüüsitud konkurentsioigust seoses koolihoonete pindade rentimise kaubaturu tekkimisega;

### Kas teadsite, et

2004. aasta lisaeelarve seaduse eelnõu I lugemisel Riigikogus ütles T. Veskimägi järgmist: „Kinnitan siin Riigikogu ees, et kindlasti ei ole meie eesmärk teenida selle süsteemi (st projekti „Koolid korda!“) kaudu kasumit või tulu riigile, vaid selle tegevuse eesmärk on üheselt Eesti üldhariduskoolid korda teha.“

<sup>6</sup> Riigikogus 2004. aasta riigieelarve menetlemise stenogrammid (29. 9.2004; 20.10.2004; 10.11.2004)

**Ehitushinnaindeks** väljendab baas-aastale iseloomuliku ehitustegevuse maksumuse muutust ehitusplatsi otsekulude tasemel.

Allikas: Statistikaamet



Loksa 1. Keskkooli ujula (ülejäänud koolikompleksis pole kapitalremonti tehtud).

**RKASi ehituskvaliteediga on omavalitsused rahul**

**Riigil puudub optimaalse koolivõrgu kava**

- selgust selles, kuidas kajastada raamatupidamises PPP-taolisi või KOVide aktsiaseltside, osäühingute ja sihtasutuste kohustusi.<sup>7</sup>

27. Ebaselguse tõttu käivitus projekt „Koolid korda!“ aeglaselt ning paljude koolihoonete renoveerimine ja ehitamine nihkus seetõttu ehitusbuumi (2007–2008) aega. See tähendas, et ehitamine kujunes koolihoone ruutmeetri kohta planeeritust oluliselt kallimaks. Kui **ehitushinnaindeks** oli 2004. a lõpus 140,75, siis 2008. a keskel oli näitaja juba 189,41 ehk see oli tõusnud 34,6%. Riigikontrolli hinnangul tuleks edaspidi suuremahuliste riiklike investeeringute kavandamisel majandusbuumide vältimiseks (seda eelkõige kinnisvara sektoris).

28. Praeguseks on projekti „Koolid korda!“ käigus tehtud korda 26 munitsipaal- ja üks erakooli (Kallemae Kooli Kuressaare filiaal ja Rakvere Erakool) (vt ka lisa A). Rahalises mahus on 2008. a septembri seisuga kokku investeeritud ca 910 miljonit krooni ehk pool projekti planeeritud mahust. Arvestades Eesti kogu koolivõrgu suurust, on tegemist üsna väikese koolide hulga – vähem kui 5% kõikidest üldhariduskoolidest.

29. Siiski tuleb mainida, et „Koolid korda!“ piiratud ulatusele vaatamata on projektiga liitunud koolipidajad lõpptulemusega üldiselt rahul. Seda näitasid Riigikontrolli korraldatud küsitlus RKASiga koostööd teinud 11 KOVi hulgas (vt auditi iseloomustust) ning kohtadel toimunud intervjuud (vt lisa D).

### **Projekti „Koolid korda!“ investeerimisotsused ei toeta optimaalse koolivõrgu kujunemist**

30. Kooliinvesteeringute programmi puhul ei olnud tagatud, et riigi nn investeeringulaenu (st 25–30 aastaks saadud investeeringut, mis tuli RKASile osade kaupa tagasi maksta) said just seda kõige enam vajanud objektid ning et koolihoonet on korrastatud eelkõige kooli õppetegevust pikemas perioodis tervikuna silmas pidades.

31. RKAS käsitleb kõiki koole, keda koolide loetelus (vt p 17) on nimetatud, jätkusuutlikena ning investeeringuid vajavana. Kuigi RKAS püüdis projekti algusaegadel leida partneri vähemalt igast maakonnast, oli objektide valikul kriteeriumiks siiski vaid sobiv (st eeldatavasti maksejõuline) koostööpartner, regionaalse tasakaalustatuse vmt eesmärges praktikas ei seatud. Koolivõrgu ja konkreetsete koolide jätkusuutlikkuse analüüsiks puudusid RKASis vajaliku kompetentsusega inimesed ning abi ei olnud ka RAMist ega HTMist.

<sup>7</sup> Kuivõrd asjakohane nõue puudus, asusid KOVid koolide korrastamiseks vajalike laenude võtmiseks asutama vastavaid juriidilisi „kehasid“.



### Kas teadsite, et

Mõniste Kool jagab kultuuri- ja huvitegevuse hoonet valla rahvamajaga. Kool kasutab hoonet järgmiselt:

- kooli kehalise kasvatuse tunnid – 22 tundi nädalas;
- kooli huviringid (tantsuring) – 4 tundi nädalas;
- spordiringid – 5 tundi nädalas;
- kooli üritused – 1. septembri, õpetajate päeva, vabariigi aastapäeva jm aktused; jõulu- ja lõpupidu; traditsioonilised üritused, kontserdid, laagrid.

### Kas teadsite, et

2004. aasta lisaelarve seaduse eelnõu I lugemisel Riigikogus ütles P. Kreitzberg järgmist: „Koolivõrgu kujundamine ei käi ainult baasraha kaudu, vaid käib investeringute kaudu.“

32. Teine oluline põhimõte, mida RKAS kooliobjekte korrastades järgib, on lahenduse terviklikkus. RKASi käsitluses tähendab terviklikkus ühe hoone funktsionaalselt terviklikku osa, mis tuleb läbivalt korrastada nii, et hoone muud osad ning selle tehnolahendused korrastatud objekti negatiivselt ei mõjutaks. Seega on õigustatud näiteks söökla või spordihoone renoveerimine eraldi ülejäänud koolist, kusjuures alati ei ole ülejäänud koolikeskkond seejuures tänapäevastele nõuetele vastavalt korrastatud.<sup>8</sup>

33. Kuna KOVidel oli võimalus ise prioriteete seada (riik RKASile täpsemaid objektide valikukriteeriume ega ka üldisemaid programmi eesmärke ei seadnud), siis oli levinud kogu omavalitsuse atraktiivsusega arvestavad lahendused. Projekti „Koolid korda!“ raames on aastatel 2006–2008 kokku valminud kaheksa kooli spordihooned (sh ujulad) ja ka Mõniste Kooli kultuuri- ja huvitegevuse hoone, mida kasutab kool võimla puudumise tõttu kehalise kasvatuse tundide läbiviimiseks.

34. Spordihooned moodustavad kõigest RKASi 26-st omavalitsuste investeringuobjektist kolmandiku. Riigikontrolli hinnangul on multifunktsionaalsuse arvestamine KOVide haridusobjektide puhul kindlasti tervitatav, kuid seejuures peaksid riigi toetusmeetmed koolihoonete korrastamiseks siiski tagama kogu koolihoone vastavuse tänapäevastele nõuetele (sh ehitustehnilised nõuded).

35. Seega on kogu projekti vältel püsinud oht, et RKAS võib tervikliku kooliinvesteringute programmi puudumise tõttu võtta vastu valesid investeerimisotsuseid: näiteks üle investeerides koolihoonetesse, mille koolitüüp (gümnaasiumist põhikooliks) ja pinnavajadus võib demograafiliste arengute tulemusel lähitulevikus oluliselt muutuda. Projekt ei ole arvestanud KOVide demograafilise arenguga ehk sellega, et korda tehtud koolimajja ei pruugi lapsi jaguda või läheb hoopiski koolihoone ümberkorraldamisele. Risk ei tulenenud RKASist, vaid RAMi ja HTMi tegevusetusest.

36. Seega projekti „Koolid korda!“ käivitudes puudunud eeldused, mis oleksid taganud kavandatud investeringute efektiivse kasutamise, on tinginud projekti tagasihoidliku mõju. Ka praegu puudub HTMil ülevaade, milline on koolivõrgu investeerimisvajadus ehk missuguseks kujuneb füüsiline koolivõrk: mis koolimajad jäävad alles, kui suur on tegelik ruumivajadus. Ajaks, millal koolivõrgu kujunemise kriteeriumid selginevad (uue põhikooli ja gümnaasiumiseaduse arutelu Riigikogus), on suur osa investeringuid juba tehtud (nt ELi raha kasutamine KOIT programmist).

### 37. Riigikontrolli soovitusel haridus- ja teadusministrile koostöös rahandusministriga:

- Haridus- ja Teadusministeeriumil määrata kindlaks riigi prioriteedid üldhariduskoolide võrgustiku kujundamisel hiljemalt ajaks, mil koostatakse riigi eelarvestrateegiat aastateks 2011–2014.

<sup>8</sup> Riigikontroll ei hinnanud, kuid võrd on ainult spordi- või huviotstarbeliste hoonesade korrastamine või ehitamine mõjutanud konkreetse koolikompleksi seisukorda tervikuna.

- Selleks selgitada välja (nt koostöös RKASiga riigivara inventuuri jätkuprojekti raames) koolihoonete terviklik investeringuvajadus (seisukorrast, edaspidisest ruumivajadusest ja koolivõrgu arengust tulenev) ja määrata kindlaks koostöös RAMiga võimalikud finantseerimisallikad.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** Haridus- ja Teadusministeerium on käivitanud protsessi koolivõrgu optimeerimiseks, mille eesmärgiks on tagada jätkusuutlike tugevate põhikoolide ning kvaliteetse õppega gümnaasiumide võrk. Haridus- ja Teadusministeerium on pidanud oma kohuseks välja töötada ühised põhimõtted ja kriteeriumid, mida omavalitsused saavad koolivõrgu korrastamisel aluseks võtta. Teisalt on ministeeriumis valmimas koolivõrgu analüüsid kõikide maakondade kohta, milles esitatakse ka lähtekohad koolivõrgu arendamiseks. Hüpotetiliselt koolivõrgud maakonniti on välja kujunemas ning lõplike otsuste vastuvõtmise järel on võimalik kavandada ka investeringuvajadused 2011.–2014. aasta eelarvestrateegiasse.

**Rahandusministri vastus:** Riigi eelarvestrateegia aastateks 2011–2014 tähtaegu silmas pidades peaks riigi prioriteetid üldhariduskoolide võrgustiku kujundamisel olema selged 2010. aasta kevadeks. Arvestades info mahukust, ei ole selle koondamine sedavõrd kiirelt võimalik.

Rahandusministeeriumil on koostöös RKAS-iga võimalik anda infot riigile kuuluvate hoonete seisukorra ja investeringuvajaduste kohta, mille osas RKAS 2009. aastal läbiviidava riigi kinnisvara inventuuri käigus andmeid kogub. Seejuures hõlmab riigi kinnisvara inventuur vaid riigiasutuste hooneid, mistõttu inventeeritud koolide maht on koolide koguhulka arvestades marginaalne. Seega ei saa selle analüüsi raames tervikpilti kogu koolivõrgu hoonete seisukorrast ega investeringuvajadustest. Ülevaate saamiseks tuleks läbi viia eraldiseisev KOV-idele kuuluvate koolihoonete inventuur (nt RKAS-i poolt Haridus- ja Teadusministeeriumi tellimisel), mille teostamine võiks hinnanguliselt kesta aasta.

### 38. Riigikontrolli soovitusel rahandusministrile:

- Kuni projekt „Koolid korda!“ kestab (KOVidel on sõlmitud RKASiga lepinguid 30 aastaks, mille jooksul peaks äriühing tagasi saama ka investeeritud omakapitali), tõhustada järelevalvetegevust nii, et valitsusel oleks võimalik vähemalt kord aastas saada ülevaade mitte ainult projekti kui RKASi tegevuse ühest ja raskesti hoomatavast osast, vaid projekti teostumisest tervikuna (investeeringute seis, maksete laekumine, hoonete korrashoiu tagamine, projekti üldine finantsseis jm). Uue riigivaraseaduse jõustumisel kaaluda, kas kohustada valitsust esitama Riigikogule riigi kinnisvara koondaruande koosseisus ka koolinvesteeringute aruanne (riigivaraseaduse eelnõu § 99).
- Vältida valitsuse suuremahuliste kinnisvarainvesteeringute programmide (sh kooliinvesteeringud) planeerimisel investeeringute tegemist ehitussektori kõrgaegadel. Selleks hinnata riigi eelarvestrateegias (alates 2011–2014) riigi investeeringute mõju majanduse tsüklilisusele ning kinnisvara- ja ehitusturu olukorrale mitte ainult tagasiulatuvalt, vaid ka selgelt hoomatava keskpika prognoosina.



**Rahandusministri vastus:** RKAS-i tegevusest, sh koolide investeeringutega seonduvast, on Vabariigi Valitsusele tehtud ülevaateid vähemalt kord aastas. Kuna riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamisel vaadatakse kõiki riiklikke investeeringuid hoolimata nende teostajast ühtse tervikuna, siis eraldiseisvat aruandlust me otstarbekaks ei pea. Leiame, et „Koolid korda!” tegevuste osas ülevaate andmine oleks tulevikus kõige loogilisem uues riigivaraseaduse eelnõus ette nähtud riigi kinnisvara valitsemise koondaruande raames, mille peab Rahandusministeerium Vabariigi Valitsusele esitama kord aastas.

Nõustume seisukohaga, et riik peaks võimalusel vältima suuremahuliste kinnisvarainvesteeringute programmide teostamist ehitussektori kõrgaegadel. Vabariigi Valitsus on 2008. aastal uuendatud konvergentsiprogrammis seadnud riigi eelarvepoliitikaga majandustsüklite tasandamisele kaasaaitamise üheks fiskaalpoliitiliseks eesmärgiks. Samas märgime, et majandustsüklite pikkust ja murdepunkte ei ole võimalik täpselt ette prognoosida. Samuti ei ole alati võimalik investeeringuid edasi lükata riigi ülesannete täitmise vajadusest või erinevatest nõuetest tulenevalt. Seetõttu on paratamatu, et ka tulevikus teostatakse osa riiklikke kinnisvarainvesteeringuid ehitussektori kõrgaegadel. Majanduslanguse ajal oleme seadnud eesmärgiks suurendada investeeringuid välisvahendite kiirema kasutamise arvelt.

## Projekt „Koolid korda!” ei olnud parim võimalus investeringute turul

### Projekt „Koolid korda!” ei olnud aastatel 2004–2008 majanduslikult otstarbekaim lahendus

#### Kas teadsite, et

investeringuotsuste langetamisel on oluline tunda raha ajaväärtuse teooriat – s.o tõdemus, et üks rahasumma on praegu rohkem väärt kui sama summa tulevikus. See tähendab, et nt headel tingimustel investering võib osutuda veelgi kasulikumaks, kui sellega seonduvad kulud õnnestub lükata tulevikku.

Näiteks kui on valida, kas suunata 1000 krooni korteri remondiks praegu või aasta pärast, oleks kasulik valida teine variant, sest summa paigutamisel pangahoiusele intressimääraga 5% aastas võiks aasta pärast teenitava raha hulk olla 1050 krooni. Selleks aga, et sama intressimäära juures aasta pärast 1000 krooni saada, tuleb praegu välja käia ainult 952,4 krooni (ülejäänud 48,6 krooni saaks ka muul eesmärgil kulutada). Seda kõike eeldusel, et korteri seisukord aasta jooksul nii ei halvene, et remondiraha tuleks kulutada oluliselt enam.

**Hoone elutsükli kulu** koosneb laias laastus kolmest osast:

- a) hoone omandamisega seotud kulu,
- b) hoone kasutamise ja ülalpidamisega seotud kulu,
- c) hoone likvideerimisega seotud kulu.



Allikas: Three Types of Money. Kodulehelt.

39. Perioodil 2004–2008 oli KOVidel koolihoone korrashoiu tagamiseks võimalik kasutada erinevaid viise: ehitada koolihoone jooksvast eelarverahast, võtta ehitamiseks laenu, saada selleks toetust struktuurifondidest või osta koolihoone korrastamise ning ülalpidamise teenus sisse (PPP).

40. Kaaludes finantseerimisvõimalusi koolihoone korrastamiseks, on oluline arvestada nii investeringu kogumaksumust kui ka tulevikus koolihoone haldamiseks tehtavat kulu. Nii nagu tavaline pere oma kodu korrastamisel peab ka KOV arvestama nn piiratud rahakotiga, leidma seega parima võimaliku viisi soovitud eesmärgi saavutamiseks.

41. Jättes kõrvale ELi raha, mis on KOVi jaoks väga odav raha (sisuliselt toetus), pidi RKASi pakutav alternatiiv olema kooliinvesteringute rahastamisel üks paremaid lahendusi. Lisaks RKASi kompetentsusele ehituse vallas ja võimalusele saada suures ulatuses odavamalt laenu raha, oleks pidanud pakutav lahendus võimaldama mõistliku hinnaga teenust osutada. Riik omanikuna ei oodanud talle kuulvalt aktsiaseltsilt koolide projektis tavapärasest tootlikkust. RKASi kehtestatud intress (12 kuu Euribor + marginaal 0,7%) oli mõeldud katma äriühingu enda projektijuhtimise ja laenu hankimisega seotud kulu ning maandama kinnisvara haldamisega seotud riske.

42. Riigikontroll analüüsis auditi käigus, kuhu paigutub projekt „Koolid korda!” muude rahastamisvõimaluste seas (kui KOV võtab ise laenu või kui KOV sõlmib PPP-lepingu) (vt lisa B). Analüüsi käigus koondati eri sorti finantseerimise sarnased kulud (sh nii kapitali- kui ka koolihoone ülalpidamisega seonduvad kulud), viidi need võrreldavale alusele ning hinnati, milline alternatiividest on majanduslikult otstarbekaim ehk rahaliselt soodsaim.

43. Finantsanalüüsis võrreldi perioodil 2005–2008 korrastatud **koolihoonete elutsükli kulu** suletud netopinna ruutmeetri kohta, kasutades rahavoo **nüüdisväärtuse** (RNV) meetodit (vt tabel 3).

#### Tabel 3. Rahavoo nüüdisväärtuse meetod

**Kas teadsite, et** sageli hinnatakse sarnaseid kinnisvarainvesteeringuprojekte kogu perioodi rendimaksed lihtlaselt summeerides (levinud võtte ajakirjanduses). Selline käsitus on rahanduslikult seisukohast vale, sest ei arvesta raha ajaväärtust.

Kui projekte hinnata rahavooge lihtsalt kokku liites, siis võiks küsida, mis on selle nn võluhoiupõrsa väärtus, mis meile iga päev ühe krooni tekitab ja sedasi igavesti? Summeerituna oleks selle hoiupõrsa väärtus lõpmatus, sest ta annab meile lõpmatu arv kordi ühe krooni. Siiski ei ole selle hoiupõrsa väärtus lõpmatus, sest tulevikus saadav üks kroon ei võrdu täna saadava ühe krooniga, vaid iga järgnev kroon on tänases vääringus vähem väärt, kusjuures see väärtus läheneb nullile.

Selliste rahavoogude hindamisel kasutataksegi rahavoo nüüdisväärtuse meetodit, et leida tulevikus esinevate rahavoogude väärtus meile siin ja praegu.

Allikas: Finantseksperdi analüüs ja Riigikontroll

Tarbijahinnaindeks iseloomustab tarbekaupade ja tasuliste teenuste hindade muutust.

Statistikaamet

44. Valimisse, mille alusel analüüs tehti, oli hõlmatud renoveerimise sisu ning mahu poolest sarnased projektid: 4 RKASi projekti, 2 PPP-lahendust ning 4 laenu abil korrastatud koolihoonet. Koolihoone elutsükli pikkuseks on analüüsi puhul loetud 30 aastat, alates hetkest, mil KOV otsustas hoone tervikuna korrastada.

45. Analüüsi tulemusel (vt tabel 4) selgus, et kolmest finantseerimise võimalusest on KOVile rahaliselt soodsaim koolihoone korrastada ise võetud laenu abil.<sup>9</sup>

Tabel 4. Projektide rahavoo nüüdisväärtus (RNV) ja kohandatud rahavoo nüüdisväärtus (KRVN)

	Kool	Suletud netopind (m <sup>2</sup> )	RNV1* (kr)	RNV2** (kr)	THI***-ga <sup>10</sup> (1997=1) KRVN1 ruutmeetri kohta (kr/m <sup>2</sup> )	THI-ga (1997=1) KRVN2 ruutmeetri kohta (kr/m <sup>2</sup> )
LAEN	Kool 1	6182	- 31 826 035		- 12 513	
	Kool 2	5085	- 81 718 252		- 10 386	
	Kool 3	6036	- 117 791 255		- 14 186	
	Kool 4	16 214	- 365 409 209		- 16 414	
PPP	Kool 5	6384		- 257 199 978		- 27 585
	Kool 6	5916		- 256 100 001		- 29 581
RKAS	Kool 7	8134	- 165 450 162	- 172 258 567	- 14 468	- 15 063
	Kool 8	8577	- 182 866 983	- 201 795 452	- 15 529	- 17 137
	Kool 9	4064	- 108 967 743	- 114 892 277	- 19 529	- 20 590
	Kool 10	7959	- 127 753 562	- 138 356 405	- 11 459	- 12 411

\* RNV1 – mudelist on eraldatud remondikomponendiga seotud kulud, kuna laenuprojektide puhul on selle kulu prognoosimine väga keerukas.

\*\* RNV2 – remondikomponendiga seotud kulud on mudelisse sisse jäetud, et võrrelda RKASi ja PPP-projekte omavahel (PPP-üürimaskete puhul ei ole remondikomponent muust üürimaskest eraldatav).

\*\*\* THI – tarbijahinna indeks.

Allikas: finantseksperdi analüüs

<sup>9</sup> Koolihoonega seotud rahavoog on negatiivne (miinusmärgiga), kuivõrd enamasti KOV koolihoonega seondvalt tulused ei teeni või on teenitav omatulu nii väike, et selle võib mudelis arvestamata jätta. Majanduslikult soodsaimaks osutub seega variant, mille puhul rahavoo nüüdisväärtus absoluutväärtusena on väikseim (kulu madalaim).

<sup>10</sup> Tagamaks eri ajal tehtud investeerimisotsuste võrreldavust, on RNV standardiseerimisel kasutatud ehitushinnaindeksi asemel tarbijahinnaindeksit (THI). THIga korrigeerimise põhjus seisneb asjaolus, et RNV sisaldab lisaks ehitushinnale veel ka kommunaal-, haldus-, hoolduskuludid, haldustöötajate töötasusid ja muud, mis ei ole ehitushinnaindeksiga seotud.

**Tabel 5. Tarbijahinnaindeksiga kohandatud keskmiste RNVde järjestus**

<b>Laen</b>	– 13 375 kr/m <sup>2</sup> (ilma remondikomponendita),
<b>RKAS</b>	– 15 246 kr/m <sup>2</sup> (ilma remondikomponendita),
	– 16 300 kr/m <sup>2</sup> (koos remondikomponendiga),
<b>PPP</b>	– 28 583 kr/m <sup>2</sup> (koos remondikomponendiga).

Allikas: finantseksperdi analüüs

### Kas teadsite, et

2005. a oli KOVidel laenurult võimalik hankida laenuraha intressiga 12 kuu Euribor+ marginaal 0,2–0,65%. Laenuperioodi pikkus ületas harva 10–15 aastat.

46. Esitatud proportsioonid võivad valimi olulisel suurendamisel muutuda, kuid kõigi auditi käigus vaadeldud (mitte ainult finantsanalüüsi kaasatud) lepingute pinnalt järeldub, et tabelis 5 toodud finantseerimisvõimaluste järjestus investeringute tegemise aega 2005–2008 arvestades ei muutu. Peamine põhjus seisneb Riigikontrolli hinnangul asjaolus, et KOVidel oli auditeeritud perioodil võimalik väga odavalt laenu saada.

47. Auditi käigus ei tuvastanud Riigikontroll, et enne investeerimisotsuse langetamist oleks KOVid teinud põhjalikke ning dokumenteeritud koolide korrastamise finantseerimise alternatiivide võrdlusanalüüsi. Vaatamata sellele hindasid KOVid RKASi pakutud tingimused ebasoodsateks ning sageli loobusid tehingust.

### Valitud tehingute skeem halvendas riigi ning omavalitsuste finantspositsiooni

48. Projekti käivitamiseks oli vaja esmalt välja töötada tulevaste tehingute finantsilis-juriidilised põhitingimused. Põhimõtteliselt oli võimalik vormistada KOVide tulevased finantskohustused RKASi ees kahel viisil:

- kasutusrendi ehk üürina (kajastub KOVi eelarves kuluna ehk lihtsalt rendimaksena) ja
- kapitalirendi ehk sisuliselt laenuna (kajastub kohustusena KOVi bilansis).

49. Seega kooliinvesteeringu kajastamine kapitalirendina mõjutab oluliselt KOVide edaspidiseid laenuvõtmise võimalusi. KOVidele kehtiva **võlakooormuse piirmäära** tõttu võib osutada võimatuks teha teisi prioriteetseid investeeringuid.

50. Projekti „Koolid korda!“ alustamisel oli RAMil selge seisukoht, et sõlmitakse kasutusrendilepingud, ja nii püüti ka skeem KOVidele atraktiivseks teha (võimaldades kooliinvesteeringut tagasi maksta perioodiliste üürimaketena, säilitades seejuures olulise osa omavalitsuse laenuvõimekusest tulevikuprojektide jaoks).<sup>11</sup>

51. Seega paigutati 600 miljonit krooni üheltpoolt RKASi finantseerimistehinguna ehk väljapoole riigieelarve tasakaalu ja teisalt püüti vältida kohustuste kajastamist kapitalirendina, mis KOVide võlakooormuse suurenemise kaudu oleks avaldanud omakorda mõju valitsussektori eelarve tasakaaluarvestusele. Põhieesmärk, mida sooviti RKASisse raha

**KOVide võlakooormuse piirmäär** tuleneb valla- ja linnaeelarve seaduse §-ist 8. Selle kohaselt ei tohi KOV võtta laenu (kasutada kapitalirenti, emitteerida võlakirju), nii et kõik võetud kohustused ületavad 60% eelarveaasta tuludest.

<sup>11</sup> Riigikontrolli intervjuud asjaosalistega ja RAMi eelarve juhtrühma memo (28.1.2008).

paigutades saavutada, oli vältida valitsussektoris nii võlakoormuse suurenemist kui ka eelarve tasakaalu halvenemist.

52. RKASil tuli riigi umbmäärase tellimuse kohaselt otsida ja leida tehinguteahel, mis võimaldas RKASi ja KOVi vastastikuseid suhteid vormistada juriidiliselt korrektselt. Teisisõnu tuli KOVist teha kunstlikult RKASi üürnik ehk vormistada leping kasutusrendina. Raamatupidamise Toimkonna juhendi kohaselt oli see võimalik juhul, kui enamik projekti mõjutanud riske (mh nt koolihoone igapäevase korrashoiu risk: omanikukohustused, remont, haldus, tehnohooldus- ja heakord) jääb RKASi kanda.

### Majanduslik otstarbekus polnud omavalitsustele lepingute sõlmimisel kõige olulisem

53. Idee elluviimiseks kasutati Riigikontrolli hinnangul tehislükku ja raamatupidamisliku kajastamise seisukohalt riskantset lepingulist kombinatsiooni. Esmalt andis KOV koolihoone hoonestusõiguse üle RKASile, kes omakorda andis renoveeritud koolihoone tagasi üürile KOVile (enamasti 30 aastaks). Et üürisuhe näiks tõeline, kohustus RKAS osutama KOVile selliseid üürisuhete omaseid lisateenuseid (nt haldus-, tehnohoolduse ja järelevalveteenuseid), mida KOV teises olukorras ei oleks kindlasti RKASilt ostnud. Riigikontrolli küsitlus KOVide seas näitas, et 2005. a sõlmitud lepingute puhul oligi KOVide jaoks esmatähtis selle vormistamine ja kajastamine kasutusrendilepinguna. Majanduslikku otstarbekust (koolihoone korrastamise kogumaksumust) peeti lepingu sõlmimise kaalumisel teistest argumentidest vähem oluliseks.<sup>12</sup>

### Omavalitsustel ei olnud tegelikult vaja kasutusrendilepingu tingimustest tulenevaid teenuseid

54. Lisateenused, mida RKAS kasutusrendilepingute kohaselt osutas, tegid kogu skeemi KOVide jaoks tunduvalt kallimaks. Sealjuures ei kannaks RKAS tegelikult ka kõiki riske. Näiteks kogub enamiku lepingute puhul RKAS üürimakse osana raha remondifondi, mille arvelt remonttöid tehakse. Seejuures jääb remondirisk olulises osas ikkagi KOVi kanda. Nii pikal perioodil ei pruugi kogutud rahast jätkuda tegelikeks remondi- ega ümberehitustöödeks ja KOVil tuleb sellistel juhtudel ikkagi lisaraha leida.

55. Kui vald jätab koolimaja enda hallata, siis õnnestub tal RKASi lisateenustest tulenevaid fikseeritud kuutasuga kulusid kas vältida või vähendada ning teha töid vastavalt tekkinud vajadusele. Samuti ei vähenda RKASi omanikuroll oluliselt koolipidaja haldamisega seotud koormust. Kapitalirendipõhise teenuse puhul langeb RKASil ära vajadus riskide maandamiseks selliseid lisateenuseid osutada.

### Kas teadsite, et

2006. aastani sõlmis RKAS kasutusrendi lepinguid (sõlmiti 17 lepingut 10 KOViga). Raamatupidamise Toimkonna otsuse kohaselt tohtis RKAS 1. jaanuarist 2006 sõlmida KOVidega ainult kapitalirendilepinguid.

56. Praktiliselt projekti alguses (st 2005. a suvel (vt lisa C)) selguski, et RKASi sõlmitud lepingud ei vasta sisult kasutusrendi tingimustele. Skeemiga siiski jätkati – lepinguid üritati kuni 2006. a näidata kasutusrendilepingute tingimustele vastavatena, püüdes vältida KOVi laenukoormuse ja seega ka valitsussektori võla kasvu. Seda soodustasid eri osapoolte – Rahandusministeerium, Statistikaamet ja Raamatupidamise Toimkond – erinev tehingute tõlgendus ja tõrked koostöös (nt on puudunud täielik ülevaade valitsussektori üksuste sõlmitud lepingutest).

<sup>12</sup> RKASi osutatavate teenuste maksumuse kujunemine iseenesest on KOVidele lepingute põhjal arusaadav. Enamik hindasid kujuneb riigihanke tulemusel ning tegemist ei ole RKASi varjatud kasumiallikaga.

57. Praeguseks käsitletakse kõiki projekti „Koolid korda!” käigus sõlmitud lepinguid KOVide ja RKASi vahel kapitalirendina ehk KOVide võlakoormust mõjutava kohustusena. 2008. aastast alates tuli kõik varem sõlmitud lepingud ümber arvestada kapitalirendiks, mistõttu tõusis paljude KOVide võlakoormus piirmäära lähedale või isegi ületas seda. Varem kasutusrendi alusel RKASiga koolihooneid korrastanud KOVide vastavust võlakoormuse piirmääradele vt tabelist 6, kus kooliinvesteeringu tegemise ajal on laenukoormuse hulka arvatud ka kohustus RKASi ees (esimesed alates 2006). Probleemsed on väiksemate valdade võlakoormused, kuid valla- ja linnaeelarve seaduse arvestuses on viimase piiri peal ka suuremate KOVide kohustused.

**Tabel 6. RKASiga 2005. aastal kasutusrendilepinguid sõlminud KOVide võlakoormus aastate kaupa\***

Omavalitsus	Võlakoormuse tase (%; piirmäär on 60%)			
	2005	2006	2007	2008
Tallinna linn	39,2	36,6	44,5	51,5
Keila vald	38,2	194,2	146,3	115,0
Risti vald	14	119,1	117	100,4
Audru vald	11,4	3,5	61,9	59,5
Märjamaa vald	27,9	49,5	40	62,2
Tartu linn	43,8	47,4	45,8	50,5
Haaslava vald	16	76,6	57,5	54,3
Nõo vald	26,4	30,1	80,7	70,5
Rõngu vald**	1,9	11,3	7,3	5,5
Viljandi linn	35,1	31,8	25,8	51,4

\* Tabel ei hõlma ainult RKASiga seotud investeeringut, vaid kogu laenukoormust.

\*\* RKASiga kogu Rõngu Keskkooli ei korrastatud, koostöös äriühinguga valminud kooli võimla ostis vald RKASilt välja.

Allikas: Rahandusministeerium

58. Statistikaamet luges 2008. a RKASi valitsussektori üksuste hulka kuuluvaks. See tähendas, et RKASi kaasatud laenu raha kajastub riigi üldises võlasummas. RKASi tehtavad investeeringud (projekti „Koolid korda!” raames on tegemata eelkõige riigikoolide osa) mõjutavad negatiivselt valitsussektori eelarvetasakaalu.

59. Nagu eespool selgus, on laenuga kooli korda tegemine KOVile lühikeses perspektiivis soodsam mh seetõttu, et RKAS esitab arveid remondifondi moodustamise jaoks.<sup>13</sup> Kui aga kool on KOVi majandada, siis sellist pidevat väljaminekut ei ole. Pikas perspektiivis KOVide väljaminekud remondikulude osas ilmselt ühtlustuvad, sest KOV peab igal juhul teatava regulaarsusega tegema suuremaid väljaminekuid kooli renoveerimiseks ja kvaliteetse õpikeskkonna säilitamiseks. Siiski saab laenuga sellised investeeringud lükata kaugemasse tulevikku, tehes

<sup>13</sup> Remondifondi makseid arvestatakse alates hoone valmimisest, reaalselt hakatakse makseid koguma enamasti neljandal aastal. Remondifondi kasutatakse, kui remondivajadus tekib. Kui remondivajadus kujuneb prognoositust suuremaks (ületab kogutud fondi suurust), tuleb KOVil raha juurde maksta.

korruga ulatuslikumaid renoveerimistöid.

See võib teatud tingimustel osutada ka majanduslikult otstarbekamaks lahenduseks.<sup>14</sup>

**60.** Seega, lähtudes KOVide tegelikest vajadustest, oleks nende vaatepunktist kooliinvesteeringute toetamiseks tegelikult vaja olnud

- riigi suuremahulist tagastamatut finantsabi,
- pikaajalist suuremahulist laenu soodustingimustel või
- kahe esimese variandi paindlikku kombinatsiooni.

**61. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Kindlustada, et koopia kõikidest valitsussektori üksuste suuremahulistest kasutusrendi- ja PPP-laadsetest lepingutest edastatakse ka Statistikaametile. Suuremahuliste ja/või unikaalsete lepingute korral tuleb lepingut sõlmival valitsussektori üksusel küsida Statistikaametilt eelhinnangut lepingu klassifitseerimise kohta. Eelhinnatud lepingu lõppversioon tuleb samuti edastada Statistikaametile. See vähendab riski, et kasutatakse finantseerimisskeeme, millel võib olla oluline negatiivne mõju riigi fiskaalsele jätkusuutlikkusele.

**Rahandusministri vastus:** Suuremahuliste ja unikaalsete lepingute hindamisel kaasame erinevaid osapooli (sh Statistikaametit), tagamaks kohe algselt lepingute korrektset kajastamist raamatupidamises ja valitsussektori tasakaalu arvutamisel. Riigikogus menetluses olevas kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõus on KOV-idele ette nähtud kohustus informeerida sõlmitud kontsessioonilepingutest Rahandusministeeriumi, esitades informatsiooni projekti sisu, kestuse, finantseerimise tingimuste ja projekti rahalise mahu kohta. Sellega loodame vältida lepingute sisu ümberhindamisest tingitud negatiivseid mõjusid valitsussektori tasakaalule ja tõhustada KOV-ide finantsdistsipliini meetmetest kinnipidamist.

**62. Riigikontrolli soovitus Riigi Kinnisvara ASi juhatuse esimehele:** Võimaldada KOVidel soovi korral loobuda esimesel võimalusel algsete kasutusrendilepingutega kaasnenud teenustest (sh ka remondikomponendi ettemaksete kogumisest), kuiõrd kohustused on ümber klassifitseeritud kapitalirendiks.

**Riigi Kinnisvara ASi juhatuse esimehe vastus:** Riigikontroll soovib, et RKAS võimaldaks lepingupartnerite soovi korral muuta lepinguid selliselt, et edaspidi jääks kinnisvara korrashoiu tagamise tegevused kõik üürniku kanda. Seal hulgas kapitaalse iseloomuga remonttööde teostamise ja rahastamise, tagamaks nõuetekohase õpi- ja töökeskkonna. Viimane eeldaks ka remondikomponendi ettemaksete kogumisest loobumist.

RKAS ei nõustu kontekstis toodud seisukohaga, nagu oleks tegemist ebamõistlike ja mittevajalike teenustega. Iga hoone vajab nõuetekohast

---

<sup>14</sup> Raha ajaväärtuse loogika kohaselt on nii, et mida kaugemale tulevikku me saame kulutused lükata (kui see ei muuda kulutusi ülemäära kalliks), seda soodsam on see subjektile. Selles auditis ei hinnatud kinnisvara korrashoiu kvaliteeti finantsalternatiivide puhul.



hooldust ja teatud perioodide tagant ka suuremahulisi kapitaalset iseloomuga remonditöid. Tänapäevaste koolide halb olukord ongi paljuski tingitud sellest, et viimastele pole piisavat tähelepanu pööratud. Vajalikud tööd on jäetud kas ebakompetentsusest või rahapuudusest põhjustatult tegemata. Samasuguse käitumise korral on pikaajalises perspektiivis kulud märkimisväärselt suuremad kui korraliku hoolduse ja aegsasti planeeritud remontide teostamisega.

RKAS nõustub, et korrashoiu tagamise tegevusi võib ja saab teha ka üürnik ise ning on viimaste soovi korral nõus lepinguid vastavalt muutma. Veelgi enam – RKAS on juba vastavasisulised kokkulepped sõlminud Tartu Linnaga.

### **PPP-skeemid on investeerimiseks kõige kallimad**

63. Riik püüdis projekti „Koolid korda!” tarbeks konstrueerida riigi ja KOVi fiskaalset koormust maksimaalselt vähendavat rahastamise skeemi, tõlgendades majandusarvestuse standardeid ning luues ja muutes asjakohaseid õigusakte. Auditi käigus intervjueritud KOVide hinnangul mõjutas õigusliku korra ebaselgus ja pidev muutmine nende käitumist ka n-õ vabal investeringute turul, kus omavalitsuse partneriks ei olnud riigi äriühing, vaid erainvestor. Mõned KOVid püüdsid teadlikult ja iga hinna eest sõlmida PPP-lepinguid viisil, mille puhul oleks võimalik kohustusi siiski kajastada kasutusrendina. Selliste lahenduste motiiviks on jätkuvalt näidata KOVi laenukoormust tegelikkusest madalamana.

64. Võrreldes projekti kogumaksumuste nüüdsväärtusi PPP- ja RKASi lepingute puhul (vt tabel 4), saab öelda, et RKASi pakutav lahendus on KOVi jaoks oluliselt soodsam. Vaadeldud PPP- ja RKASi projektide võrreldavate näitajate erinevus on 43%.

65. Erinevust võib põhjendada kõrgema ehitushinnaga, kuid finantsanalüüsi käigus selgus (vt tabel 7), et kogu projekti maksumust arvestades ei ole ehitushinna erinevuse mõju suur. Võimaliku kasumiootuse erinevuse selgitamiseks võrdles Riigikontroll ka RKASi ja PPP-projektide kapitalikulu suhtelist kallidust.

66. Selleks vaadeldi kogu rahavoogu, mida KOV maksab üürileandjale kogu üüriperioodi jooksul, ning jäeti välja maksed teistele teenusepakkujatele). Iga projekti puhul leiti intressimäär, mille korral annavad projekti algne investering (ehitusmaksumus) ja hilisemad üürimaksud kokku nulliga võrdse rahavoo nüüdsväärtuse.<sup>15</sup> Seda näitajat saab lihtsustatult käsitleda intressimäärana (hinnana), millega arendaja oma investeeringu rentnikule edasi müüb.<sup>16</sup>

67. RKASi projektide puhul kujunes asjakohaseks keskmiseks näitajaks 7,7% ning PPP-projektide puhul 15%. Erinevus on ligikaudu kahekordne. Sellest võib järeldada, et PPP-projektide suurema RNV peamiseks põhjuseks on suur üürimakse. Riigikontrolli hinnangul on siinkohal tegemist erapartneri märkimisväärselt kõrgema kasumiootusega.

---

<sup>15</sup> Kui võrd nii RKASi kui ka PPP-projektides moodustavad kooli elutsükli kuludest  $\frac{2}{3}$  kuni  $\frac{3}{4}$  KOVi maksed üürileandjale, siis mõjutavad need väga oluliselt kogu projekti kulukust.

<sup>16</sup> Tegemist ei ole arendaja tegeliku tulumääraga (tuluootusega), kuna näitaja ei arvesta rendileandja tegelikke kulusid seoses kooli ülalpidamisega.



Tabel 7. Kolme skeemi keskmised kohandatud ehitusmaksumused

Skeem	Maksumus, kr/m <sup>2</sup> *
RKAS	8260
LAEN	8780
PPP	9159

\* Soetusmaksumus, mis sisaldab ka soetamisega otseselt seonduvaid tasusid. Siia hulka kuuluvad nt projekteerimiskulud, renoveerimis- ja ehituskulud, ehitusjärelvalve tasud, liitumistasud, ekspertiisid, uuringud, notaritasud, riigilõivud, nõustajatele makstud tasud ja riigihangetega seotud kulutused, millest arvestatakse maha pakkujatelt laekunud tasud.

Allikas: finantseksperdi analüüs

## RKASi sõlmitud lepingud on selgemad ja tingimuste kujunemine läbipaistvam

68. Riigikontrolli analüüsitud lepingutes (nii RKASi kui ka PPP-lepingud) võis täheldada RKASi lepingutingimuste suuremat läbipaistvust võrreldes erakapitalil põhineva PPP-lepinguga.<sup>17</sup> Ühelt poolt on see ka loogiline, kuivõrd RKAS on riigi poolt n-õ toetatud lepingupartner ning erinevalt projektist „Koolid korda!“ ei saa PPP-suhtes olev erapartner oma ärisaladust suurel määral avalikustada. KOVi jaoks võib aga lepingutingimuste ebamäärasus tähendada talle kokkuvõttes majanduslikult ebasoodsamat lahendust, võimalikku majanduslikku kahju. See on omakorda koormus, mis langeb otseselt maksumaksja õlgadele.

69. PPP kasutamise peamine mõte peaks olema kasutada erasektori oskusteavet avaliku teenuse osutamisel, et tagada seeläbi teenuste kvaliteet ning saavutada see maksumaksja jaoks mõistliku hinnaga. PPP eeliste realiseerumise tõenäosust saab suurendada lisaks piisava õigusraamistiku olemasolule ka meetodiliste juhendmaterjalide ja heade praktikate (sh Raamatupidamise Toimkonna juhendite laadsete dokumentide) aktiivse levitamise teel.

70. Juba 21.12.2006. a valitsuskabineti nõupidamisel oli arutlusel PPP-projektide haldussuutlikum korraldamine. Muu hulgas otsustati, et alustatakse omavalitsusliitudega läbirääkimisi, et moodustada nende juurde asjakohased nõuandeüksused. Üksus pidi tegelema sobivate ekspertide ja konsultantide leidmisega ja info vahendamisega. RAM pidi koguma KOVides korraldatud PPP-projektide kohta infot ning tegema selle avalikkusele kättesaadavaks 1.9.2007. Valitsuskabineti otsust ei ole täidetud.

### 71. Riigikontrolli soovitusel rahandusministrile:

- Koguda kõigi PPP-projektide kohta infot ning teha see avalikkusele kättesaadavaks.
- Hinnata PPP-projekte reguleerivaid juhendeid ja seadusi ning selgitada välja põhjused, mis võivad esile kutsuda majanduslikult ebaotstarbekate PPP-projektide rakendamist. Vajaduse korral muuta õigusakte.

<sup>17</sup> PPP-lepingute suurem ebaselgus tuli eriti ilmekalt esile lepingu lõpetamise hinna analüüsimisel – lepingu lõpetamise hinna kujunemine sõltub ülimalt subjektiivsetest asjaoludest ning on raskesti prognoositav. KOVi jaoks võib see tulevikus tähendada kurnavaid vaidlusi, kokkuvõttes suurt aja- ja ka otsest rahalist kulu.

- Selgitada PPP mõiste tegelikku sisu ja luua meetmed, millega parandada KOVide haldussuutlikkust PPP-laadsete projektide rakendamisel (alustades valitsuskabineti 21.12.2006. a nõupidamise otsuste täitmisest). See looks võimaluse, et KOVid saaksid arendada PPP-projekte maksumaksja jaoks võimalikult soodsatel ja reaalsel kasu toovatel tingimustel (vältides raha ebatõhusat ja läbipaistmatut kasutamist ning lepinguliste kohustuste mittetäitmist). Koostada asjakohane tegevuskava 2009. aasta lõpuks.

**Rahandusministri vastus:** Rahandusministeeriumi hinnangul on majanduslikult ebaotstarbekate PPP-projektide rakendamise põhimotiiviks olnud ennekõike soov mitte kajastada projektiga seotud finantskohustusi avaliku sektori üksuse bilansis. Vastavalt riigi raamatupidamise üldeeskirja muudatusele peavad avaliku sektori üksused alates 2009. aastast kajastama bilansis kontsessioonikokkulepetest tulenevaid finantskohustusi. Analüüsime võimalusi täiendada õigusakte piirangutega majanduslikult ebaotstarbekate PPP-projektide sõlmimiseks.

Rahvusvahelise kogemuse kohaselt tasub PPP-mudeli kasutamine ära suurte projektide puhul. Eestis ei saa tõenäoliselt olema palju piisavalt suuri infrastruktuuri projekte, mille puhul oleks põhjendatud PPP-kontseptsiooni kasutamine. Samuti võib prognoosida avaliku sektori üksuste huvi langust kontsessioonikokkulepete sõlmimiseks tulenevalt riigi raamatupidamise üldeeskirja muudatusest, mille kohaselt peavad avaliku sektori üksused alates 2009. aastast kajastama bilansis nendest kokkulepetest tulenevaid finantskohustusi. Kaalume meetmete loomist, mis suunaks KOV-e teostama PPP-projekte maksumaksja jaoks soodsatel tingimustel.

## Projektiga „Koolid korda!” ei saa samadel tingimustel jätkata

**Projekti „Koolid korda!” investeringute jätkumine sõltub valitsuse otsusest, milliseid objekte RKAS lähiaastatel renoveerib**

### Kolmandik investeringutest on praeguseni tegemata: võimalus riigikoolid korrastada võib luhutada

72. Algselt planeeriti projekti elluviimiseks viis aastat. Ligi poole projektist pidid moodustama HTMi haldusalas olevad riigikoolid, kuid ühese otsuseni nende investeringute suuruse osas ei ole jõutud. Ettevalmistustööd riigikoolide kordategemiseks võtsid ministeeriumis liiga kaua aega, kuigi korrastamist vajavad 13 riigikooli olid teada juba 2006. a, kui HTM sõlmis RKASiga esimese raamlepingu. Vaidlusi sõlmitud lepinguliste kohustuste üle jätkus aastateks ning taas kord muudeti lepingud oluliselt kallimaks kasutusrendi tingimuste poole püüeldes.

73. Kui arvesse võtta HTMi ja RKASi vahelisi läbirääkimisi ja mitmes raamlepingus olevaid riigikoole, siis RKASi varasema (2008. a märts) hinnangu kohaselt võib kooli investeringute programm ületada kavandatud investeringumahtu (1,8 mld kr). Praeguseks on ehitushinnad oluliselt langenud ja projektiga „Koolid korda!” jätkamine võimaldaks teha korda kõik 13 kõige halvemas seisus olevat riigikooli. Riigieelarve pingelise seisu tõttu on planeeritud 13 riigikooli asemel korda teha ainult neli: Tartumaa Kammeri kool, Lääne-Virumaa Porkuni ja Vaeküla kool ning Saaremaa Kallemäe kool. Need koolid valiti renoveerimiseks välja seetõttu, et ehitustööde ettevalmistustega oldi kõige kaugemale jõutud.

74. Riigikoolide korrastamiseks on aga jälle valitud lepinguline skeem, kus tehingute sisu on kunstlikult moonutatud ega vasta tegelikkusele.

75. HTM ja RKAS on nimelt sõlminud riigikoolide renoveerimise ajaks kasutusrendilepingud, mille kohaselt on koolihooned arvel RKASis ja riigieelarves näitab HTM ainult igakuiseid üürimakseid äriühingule. Kuna RKAS kuulub valitsussektorisse, kuuluvad tema investeringud valitsussektori eelarve tasakaalarvestusse. Selline lepingute kajastamine ei mõjuta valitsussektori eelarve tasakaalu, küll aga on probleem raamatupidamise reeglite ja riigieelarve seaduse korrektses täitmises. Kapitalirendi ehk sisuliselt laenu korral tuleks esmalt saada asjakohane volitus Riigikogult ning võtta HTMi raamatupidamises kogu investering arvele lepingu sõlmimise ajast alates hoone kogumaksumuses (st õiglasest väärtusest, hõlmates ka planeeritavaid investeringuid).

76. Riigikontrolli hinnangul ei vasta sõlmitud lepingud kasutusrendi tingimustele. Lepingute majanduslik sisu on kapitalirent. HTM on Riigikontrollile väitnud, et pärast riigikoolide renoveerimist sõlmib ministeerium uue lepingu, seekord kapitalirendina. Lepinguid on siiski kavas muuta alles 2010. aastal, kui renoveeritud hooned antakse üle.

77. Et ministeeriumi tehingud oleksid raamatupidamislikult korrektsed, on HTMi enda hinnangul kaks võimalust:

- teha riigikoolid korda ja kajastada seda kapitalirendina või
- lõpetada suhe RKASiga, likvideerides kooli või võttes kinnistud RKASi aktsiakapitalist tagasi ja jättes koolid korda tegemata.

## Kas teadsite, et

RKAS emiteeris projekti „Koolid korda!” raames laenu raha saamiseks võlakirju koostöös Svenska Handelsbanken Ab-ga (tähtajaga 6. detsember 2018 – RKASil on õigus võlakirjad tagasi osta alates 2011. a lõpust). Emissioon toimus kahes etapis (kokku üle 1,2 mld kr):

- I etapp (väljalaskapäev: 1.2.2008) 38,5 miljonit eurot;
- II etapp (väljalaskapäev: 27.2.2009) 38,5 miljonit eurot.

Intressimääraks on emissiooni I etapil Euribor + 0,34% aastas ning II etapil Euribor + 1%. See teeb keskmiseks marginaaliks 0,67% ehk projekti finantsvahendite hind, Euribor + 0,7%, katab laenu raha kaasamise kulu.

## Koolide korrastamiseks mõeldud raha võidakse mujale suunata

**78.** RKASi selgituste kohaselt on praeguseks saavutatud kokkulepe investeeringute kogumahuks vaid 1,2 miljardit krooni. Üle 600 miljoni krooni seisab praegu selge sihtotstarbeta deposiidis (RKAS on 2008. ja 2009. a teinud kaks [võlakirjade emissiooni](#)).<sup>18</sup> Majanduslikult ei ole taoline raha „ootel“ hoidmine kõige otstarbekam, mistõttu on RKAS kaalunud esitada ettepanek lõpetada projekt „Koolid korda!” praeguseks realiseeritud mahus (s.o koos nelja riigikooliga).

**79.** Riigikoolide investeeringute suuruse ja ajakava määramise tõttu on RKAS teises etapis emiteeritud võlakirjade puhul saanud nõukogu nõusoleku kasutada emissioonist saadud raha ka „Koolid korda!” projekti väliste investeeringute tegemiseks.

**80.** Riigikontroll rõhutab, et emissioon korraldati siiski projekti „Koolid korda!” rahastamise eesmärgil. Algse 600 mln krooni abil kaasatud laenu ja projektist saadud tulused võis kasutada ainult kooliinvesteeringute programmis. Omakapitali ja võõrvahendite proportsioone (1/3 ja 2/3) RKASi nõukogul projekti „Koolid korda!” jaoks siiani kavas muuta ei ole. Seega, kuivõrd riigikoolid on halvas seisukorras ja praktiliselt kõik RKASi investeeringud mõjutavad valitsussektori tasakaalu ühtemoodi negatiivselt (euroga liitumise tingimuseks on et liikmesriigi valitsussektori eelarve ei tohi olla puudujäägiga rohkem kui 3%), ei pea Riigikontroll emissiooni vahendite suunamist muudele objektidele õigustatuks.

**81.** HTMil on olemas teave riigikoolide jätkusuutlikkusest ning nende investeerimisvajadustest – siinkohal projekti „Koolid korda!” lõpuleviimiseks takistusi ei ole. Võimalust riigikoolid korda teha ei tohi käest lasta.

**82. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile:** Teha Vabariigi Valitsusele ettepanek suunata projekti „Koolid korda!” raha üldharidusobjektidele, eeskätt riigikoolide korrastamiseks, sest vajadus riigikoolide korrastamiseks on endiselt suur.

**Rahandusministri vastus:** RKAS-ile projekti „Koolid korda!” tarvis eraldatud, kuid tänaseks veel arvestuslikult kasutamata vahendid ongi mõeldud eelkõige riigikoolide korda tegemiseks. Samas tuleb RKAS-i kaudu teostatavaid investeeringuid vaadata koos riigi muude investeeringutega, kuna need mõjutavad kogu valitsussektori eelarvepositsiooni.

**83. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile:** RKASiga sõlmitud lepinguid tuleb HTMil kajastada kohe nende majandusliku sisu kohaselt ehk kapitalirendina. Vaatamata pingelisele eelarveseisule, peab riik järgima eelarveseadust ning oma raamatupidamises andma riigi finantsseisundist, majandustulemusest ning rahavoogudest õige ja õiglase ülevaate.

---

<sup>18</sup> Võõrvahendite hankimiseks korraldatud emissioon on tagatud üürilepingutest ja hoonestusõiguse seadmise lepingutest tulenevatele rahalistele nõuetele seatud pandilepingutega. Nende hulgas on kõik üüri- ja hoonestusõiguse lepingud, mida RKAS on sõlminud projekti „Koolid korda!” raames ning mõningaid lisaobjekte, kuivõrd emissiooni tagatise (pandikohustuse) üldsumma ei tohi olla väiksem kui 130% emissioonimahust.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** RKASiga sõlmitud lepingute kajastamise kasutusrendina ning alles peale investeringute tegemist kapitalirendina on heaks kiitnud mõlema osapoolle finantseksperdid, audiitorid ja riigi pearaamatupidaja. Haridus- ja Teadusministeerium saab kajastamisel lähtuda vaid riigi raamatupidamise üldeskirjast ja raamatupidamistoimkonna juhenditest. Uute asjaolude või seisukohtade ilmnemisel oleme valmis lepingute klassifitseerimist uuesti laiemas ringis arutama.

**RKASi kasutamise eeliseks on kompetentsus ja projekti jooksul saadud kogemused**

**Ehitusrisk** hõlmab loodava vara projekteerimise ja valmistamisega seotud riske, nagu nt objekti mittetähtaegne valmimine, objekti mittevastavus kehtivatele standarditele, objekti ehitusmaksumuse kujunemine oluliselt kallimaks lepingus algselt ettenähtust jm objekti ehitusega seoses ilmnevad riskid.

**Vastupidavate lahenduste jaoks on vaja koolikeskkonna projekteerimise ning ehitusstandardite süsteemset arendamist ja aktiivset levitamist**

### Projekt „Koolid korda!“ on väärtuslik õppetund tulevikuks

84. Kuigi koolikeskkonda ei saanud 2006. aastast alates korrastada kasutusrendi tingimustel, oli KOVide huvi RKASiga koostöö tegemise vastu siiski suur. Endiselt oli olemas vajadus hankida suures mahus võõrvahendeid, hajutada tagasimakse kohustus pikemale perioodile ning maandada ehitusriske.

85. Auditi käigus toimunud kohtumistest RKASiga lepingud sõlminud KOVide esindajatega ning nende poolt täidetud küsimustikest selgus,<sup>19</sup> et pärast 2005. a RKASiga lepingu sõlminud KOVid (s.t KOVid, kellel ei olnud enam võimalust vältida kohustuste kajastamist bilansis) hindasid lepingu sõlmimise ajendite pingereas peapõhjuste hulka:

- võimaluse koolihoone lühikese aja jooksul tervikuna (kompleksselt) korrastada ning;
- RKASi kõrget kompetentsi (võimaluse saada kõrge kvaliteediga lõpptulemus) ja **ehitusrisiki** maandamise võimalust.

86. RKASi pakkus pikaajalist laenu, mille hinnas sisaldus ehitusrisiki maandamine ja projektijuhtimise kulu. Seega ühinesid peamiselt just väiksemad KOVid, kellel napib tehnilist kompetentsi ja kellel pole võimalus pikaajalist (üle 10 aastast) laenu saada.

87. Kooliinvesteeringute programmi rakendamise üks põhimõtteid oli, et pärast ehitustööde lõppu vastavad koolihooned kõikidele kehtivatele standarditele ning koolikinnisvara ehitusjärgne seisukord säilitatakse kogu lepinguperioodi jooksul. RKAS on selle eesmärgi täitmiseks loonud head eeldused.

88. RKAS koondas dokumenti „Tehnilised nõuded koolidele“, kõik Eestis kehtivad koolihoonet puudutavad normid, standardid ja soovitusel, seda ka kooli kinnisvara korrashoiu tagamise tegevuste osas. Neid nõudeid on RKAS rakendanud „Koolid korda!“ projektide teostamisel. Juhend on RKASi sisedokument ja teadlikult seda KOVide seas levitatud ei ole. Riigikontrolli intervjuud KOVides näitasid, et ise koole korras- tades on omavalitsused sageli pidanud hea praktika leidmiseks naaber- riike külastama, sest analoogilist teavet Eestis ei koondata.

89. Dokument „Tehnilised nõuded koolidele“ loob Riigikontrolli hinnangul hea eelduse töötada välja soovituslikud arhitektuurilised ja tehnilised nn valmislahendused tuleviku „optimaalse koolihoone“ jaoks, mida on kerge kooliehituse puhul rakendada. Vajadus taoliste lahenduste

<sup>19</sup> Küsitletud 11 RKASi lepingu sõlminud KOVst oli 7 sõlminud lepingu 2005. aastal. Nelja KOVi puhul olid lepingud sõlmitud aastatel 2006-2007.

järele on ilmselgelt olemas. See aitaks vältida nii õigustamatult kallite koolihoonete ehitamist, kui ka odavate, ent koolikeskkonda mitesobivate või poolikute lahenduste kasutamist.

**90. Riigikontrolli soovitus haridus- ja teadusministrile:** Teha laialdasemalt kättesaadavaks „Tehnilised nõuded koolidele“ – soovituslik dokument HTMi kodulehel. Lisada sellele juurde häid lahendusi ja näiteid koolikorrashoiu tagamisest. Dokumendi ajakohastamine peaks toimuma RKASi abil. See on eriti oluline, et tagada riigi (sh ELi raha) ja KOVide endi poolt koolivõrgu korrastamiseks tehtavate konkreetsete investeeringute tulemuslikkus.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** Haridus- ja Teadusministeerium on teinud RKASile ettepaneku avalikustada dokument „Tehnilised nõuded koolidele“. Dokumendi avalikustamine sõltub RKASi ja Rahandusministeeriumi (kui riigi esindaja üldkoosolekul) kokkulepest. Haridus- ja Teadusministeerium ei saa kasutada ega avalikustada äriühingule kuuluvat oskusteavet ilma viimase loata, samas meil puuduvad eelarvelised vahendid selle eest tasumiseks.

**91. Riigikontrolli soovitus rahandus- ning haridus- ja teadusministrile:** Analüüsida KOVi tegelikke investeerimisvajadusi ja luua kooliinvesteeringuid toetav programm, mis lähtuks riigi prioriteetidest koolivõrgu kujundamisel (vt ka soovitus p 37). RKASisse on koondatud vajalik kompetentsus, mida ka edaspidi on otstarbekas kooliinvesteeringute juhtimisel kasutada. Selline kompetentsikeskus riigi tasandil peaks koolide korrastamisel säilima. Rahandus- ning Haridus- ja Teadusministeeriumil tuleb täiendavalt analüüsida, kas kooliinvesteeringutega saab jätkata RKASi kaudu või tuleb luua selleks eraldi osaühing, sihtasutus vms juriidiline üksus. Projektiga „Koolid korda!“ sarnased projektid peaks tulevikus kajastama poolte tegelikke ja mõlemale vajalikke suhteid. Riigikontrolli hinnangul on need järgmised:

- Riik annab KOVile pikaajalist laenu (st kapitalirent) koolihoone kordategemiseks tingimusel, et ehitustöid korraldab eelmainitud kompetentsikeskus.
- KOV volitab kompetentsikeskust korraldama vajalikke riigihankeid koolihoone renoveerimiseks/ehitamiseks ja tegema ehitusõode üle omanikujärelevalvet.
- Ehitustöödele antud töövõtugarantii tähtaja lõppemisel loetakse kompetentsikeskuse kohustused täidetuks.

Sellisel juhul oleks lepinguliste suhete vormistus tegelikele asjaoludele vastav, selge ja arusaadav. Lisaks sellele ei kannaks kompetentsikeskus koolihoone ülalpidamise kohustuse riski juhul, kui KOV otsustab hoones kooli tegevuse lõpetada ja seetõttu keeldub hoone ülalpidamiskulusid kandmast.

**Rahandusministri vastus:** RKAS-i loomise eesmärgiks oli kinnisvaraalse kompetentsikeskuse tekitamine, mille läbi oleks võimalik saavutada mastaabiefekti nii kinnisvara haldamisel kui ka investeeringute teostamisel. Seda eesmärki silmas pidades oli RKAS-i kaasamine kohalike omavalitsuste kooliinvesteeringute teostamiseks sobiv lahendus. Ka kontrollaruandes on märgitud, et kooliupidajad hindavad

RKAS-i teenuse kvaliteeti heaks ning ehitusalast kompetentsust kõrgeks. Seetõttu toetame ettepanekut kasutada ka edaspidiselt RKAS-i kompetentsi kooliinvesteeringute teostamisel.

Täiendavalt oleme analüüsimas, milline oleks RKAS-i kõige otstarbekam tegevusformaat ning kas oleks vajalik teha struktuurimuudatusi. Üheks lähimaks vaheetapiks selles analüüsis on järeldused ja ettepanekud, mis tehakse riigi kinnisvara inventuuri lõplike tulemuste baasil 2009. aasta novembri lõpuks.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** KOVidele kuuluvate koolihoonete tegelike investeerimisvajaduste väljaselgitamine on mõistlik alles peale viidatud uue kooliinvesteeringute programmi põhimõtete kirjeldamist. Haridus- ja Teadusministeerium toetab Teie pakutud projektikirjeldust, kuid selles sisaldub vastuolu kehtiva riigihangete seadusega ja vastavate direktiividega.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo  
Tulemusauditi osakonna peakontrolör



## Riigikontrolli soovitused ning rahandusministri, haridus- ja teadusministri ja Riigi Kinnisvara ASi juhatuse esimehe vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Rahandusministeeriumile, Haridus- ja Teadusministeeriumile ja Riigi Kinnisvara ASile mitmeid soovitusi. Oma vastuse Riigikontrolli soovitustele saatis haridus- ja teadusminister 1. septembril 2009, rahandusminister 11. septembril 2009 ja Riigi Kinnisvara ASi juhatuse esimees 26. augustil 2009.

### Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

**Rahandusminister:** Täname Riigikontrolli „Riigi tegevus projekti „Koolid korda!“ elluviimisel“ auditiaruande koostamise eest. Nõustume auditiaruandes märgituga, et projekt ei täitnud mitmeid seatud eesmärgi. Eelkõige ei realiseerunud seatud eesmärkidest kõikide jätkusuutlike koolide korrastamine, seejuures mitte halvendades valitsussektori tasakaalu. Samas õnnestus koondada koolide kinnisvaraarenduse ja haldamise teenuse kompetents RKAS-i ning pakkuda KOV-dele kvaliteetset teenust.

Lisaks märgime, et RKAS-i poolt pakutava kinnisvaraarenduse ja haldamise teenuse finantsskeemi ei saa üheselt võrrelda pangalaenuga. Finantsanalüüsis on küll püütud erinevaid komponente ühtlustada, kuid see ei pruugi anda objektiivset hinnangut projektile kui tervikule. Selleks tuleks eraldiseisvate komponentidena hinnata kinnisvara ehituskvaliteeti, korrashoiu teenuse kvaliteeti ja valitud finantseerimisskeemi. Samuti ei ole õige hinnata kinnisvaraprojekte vaid lühikeses ajaperspektiivis. Sõltumata raha ajaväärtuse teooriast võib olla otstarbekas hajutada investeeringute finantseerimine pikemale perioodile.

**Haridus- ja teadusminister:** Täname Teid ja meeskonda auditi „Riigi tegevus projekti „Koolid korda!“ elluviimisel“ läbiviimise eest. „Koolid korda!“ probleeme ja puudujääke, samas ka positiivseid tulemusi on käsitletud põhjalikult. Haridus- ja Teadusministeerium arvestab tehtud soovitusi edaspidises töös ning on meeldivalt üllatunud Riigikontrolli püüdest parandada „Koolid korda!“ allesjäänud vahenditega riigi üldhariduskoolide õppe- ja elamistingimusi.

**Riigi Kinnisvara ASi juhatuse esimees:** Täname põhjaliku aruande koostamise ja konkreetsete ettepanekute eest.

Riigikontrolli soovitused	Ministrite ja juhatuse esimehe vastused
<p><b>Optimaalse üldhariduskoolide võrgu ja investeringuvajaduse kindlaksmääramine</b></p> <p>37. Soovitus haridus- ja teadusministritele koostöös rahandusministriga</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Haridus- ja Teadusministeeriumil määrata kindlaks riigi prioriteetid üldhariduskoolide võrgustiku kujundamisel hiljemalt ajaks, mil koostatakse riigi eelarvestrateegiat aastateks 2011–2014.</li> <li>Selleks selgitada välja (nt koostöös RKASiga riigivara inventuuri jätkuprojekti raames) koolihoonete terviklik investeringuvajadus (seisukorrast, edaspidisest ruumivajadusest ja koolivõrgu arengutest tulenev) ja määrata kindlaks koostöös RAMiga võimalikud finantseerimisallikad.</li> </ul> <p>(p-d 19–20; 35–36)</p>	<p><b>Haridus- ja teadusministri vastus:</b> Haridus- ja Teadusministeerium on käivitanud protsessi koolivõrgu optimeerimiseks, mille eesmärgiks on tagada jätkusuutlike tugevate põhikoolide ning kvaliteetse õppega gümnaasiumide võrk. Haridus- ja Teadusministeerium on pidanud oma kohuseks välja töötada ühised põhimõtted ja kriteeriumid, mida omavalitsused saavad koolivõrgu korrastamisel aluseks võtta. Teisalt on ministeeriumis valmimas koolivõrgu analüüsid kõikide maakondade kohta, milles esitatakse ka lähtekohad koolivõrgu arendamiseks. Hüpoteteesed koolivõrgud maakonniti on välja kujunemas ning lõplike otsuste vastuvõtmise järel on võimalik kavandada ka investeringuvajadused 2011–2014. aasta eelarvestrateegiasse.</p> <p><b>Rahandusministri vastus:</b> Riigi eelarvestrateegia aastateks 2011–2014 tähtaegu silmas pidades peaks riigi prioriteetid üldhariduskoolide võrgustiku kujundamisel olema selged 2010. aasta kevadeks. Arvestades info mahukust, ei ole selle koondamine sedavõrd kiirelt võimalik.</p> <p>Rahandusministeeriumil on koostöös RKAS-iga võimalik anda infot riigile kuuluvate hoonete seisukorra ja investeringuvajaduste kohta, mille osas RKAS 2009. aastal läbiviidava riigi kinnisvara inventuuri käigus andmeid kogub. Seejuures hõlmab riigi kinnisvara inventuur vaid riigiasutuste hooneid, mistõttu inventeeritud koolide maht on koolide koguhulka arvestades marginaalne. Seega ei saa selle analüüsi raames tervikpilti kogu koolivõrgu hoonete seisukorrast ega investeringuvajadustest. Ülevaate saamiseks tuleks läbi viia eraldiseisev KOV-idele kuuluvate koolihoonete inventuur (nt RKAS-i poolt Haridus- ja Teadusministeeriumi tellimisel), mille teostamine võiks hinnanguliselt kesta aasta.</p>



Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja juhatuse esimehe vastused
<p><b>Kinnisvara investeerimisprojektide planeerimise ja järelevalve parandamine</b></p> <p>38. Soovitus rahandusministriile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Kuni projekt „Koolid korda!“ kestab (KOVidel on sõlmitud RKASiga lepinguid 30 aastaks, mille jooksul peaks äriühing tagasi saama ka investeeritud omakapitali), tõhustada järelevalvetegevust nii, et valitsusel oleks võimalik vähemalt kord aastas saada ülevaade mitte ainult projekti kui RKASi tegevuse ühest ja raskesti hoomatavast osast, vaid projekti teostumisest tervikuna (investeeringute seis, maksete laekumine, hoonete korrashoiu tagamine, projekti üldine finantsseis jm). Uue riigivaraseaduse jõustumisel kaaluda, kas kohustada valitsust esitama Riigikogule riigi kinnisvara koondaruande koosseisus ka koolinvesteeringute aruanne (riigivaraseaduse eelnõu § 99).</li> <li>■ Valitsuse suuremahuliste kinnisvarainvesteeringute programmide (sh kooliinvesteeringud) planeerimisel vältida investeeringute tegemist ehitussektori kõrgegaadel. Selleks hinnata riigi eelarvestrateegias (alates 2011–2014) riigi investeeringute mõju majanduse tsüklilisusele ning kinnisvara- ja ehitusturu olukorrale mitte ainult tagasiulatuvalt, vaid ka selgelt hoomatava keskpika prognoosina.</li> </ul> <p><b>(p-d 23–24; 27)</b></p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> RKAS-i tegevusest, sh koolide investeeringutega seonduvast, on Vabariigi Valitsusele tehtud ülevaateid vähemalt kord aastas. Kuna riigi eelarvestrateegia ja riigieelarve koostamisel vaadatakse kõiki riiklikke investeeringuid hoolimata nende teostajast ühtse tervikuna, siis eraldiseisvat aruandlust me otstarbekaks ei pea. Leiame, et „Koolid korda!” tegevuste osas ülevaate andmine oleks tulevikus kõige loogilisem uues riigivaraseaduse eelnõus ette nähtud riigi kinnisvara valitsemise koondaruande raames, mille peab Rahandusministeerium Vabariigi Valitsusele esitama kord aastas.</p> <p>Nõustume seisukohaga, et riik peaks võimalusel vältima suuremahuliste kinnisvarainvesteeringute programmide teostamist ehitussektori kõrgegaadel. Vabariigi Valitsus on 2008. aastal uuendatud konvergenstsiiprogrammis seadnud riigi eelarvepoliitikaga majandusüklite tasandamisele kaasaaitamise üheks fiskaalpoliitiliseks eesmärgiks. Samas märgime, et majandusüklite pikkust ja murdepunkte ei ole võimalik täpselt ette prognoosida. Samuti ei ole alati võimalik investeeringuid edasi lükata riigi ülesannete täitmise vajadusest või erinevatest nõuetest tulenevalt. Seetõttu on paratamatu, et ka tulevikus teostatakse osa riiklikke kinnisvarainvesteeringuid ehitussektori kõrgegaadel. Majanduslanguse ajal oleme seadnud eesmärgiks suurendada investeeringuid välisvahendite kiirema kasutamise arvelt.</p>
<p><b>Riigi fiskaalsete riskide maandamine ja täpse arvestuse tagamine</b></p> <p>61. Soovitus rahandusministriile:</p> <p>Kindlustada, et koopia kõikidest valitsussektori üksuste suuremahulistest kasutusrendi- ja PPP-laadsetest lepingutest edastatakse ka Statistikaametile. Suuremahuliste ja/või unikaalsete lepingute korral tuleb lepingut sõlmival valitsussektori üksusel küsida Statistikaametilt eelhinnangut lepingu klassifitseerimise kohta. Eelhinnatud lepingu lõppversioon tuleb samuti edastada Statistikaametile. See vähendab riski, et kasutatakse finantseerimiskeeme, millel võib olla oluline negatiivne mõju riigi fiskaalsele jätkusuutlikkusele.</p> <p><b>(p-d 48–53; 58)</b></p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Suuremahuliste ja unikaalsete lepingute hindamisel kaasame erinevaid osapooli (sh Statistikaametit), tagamaks kohe algselt lepingute korrektselt kajastamist raamatupidamises ja valitsussektori tasakaalu arvutamisel. Riigikogus menetluses olevas kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõus on KOV-dele ette nähtud kohustus informeerida sõlmitud kontsessioonilepingutest Rahandusministeeriumi, esitades informatsiooni projekti sisu, kestuse, finantseerimise tingimuste ja projekti rahalise mahu kohta. Sellega loodame vältida lepingute sisu ümberhindamisest tingitud negatiivseid mõjusid valitsussektori tasakaalule ja tõhustada KOV-de finantsdistsipliini meetmetest kinnipidamist.</p>
<p><b>Lepingutingimuste ülevaatamine ja muutmine</b></p> <p>62. Soovitus Riigi Kinnisvara ASI juhatuse esimehele:</p> <p>Võimaldada KOVidel soovi korral loobuda esimesel võimalusel algsete kasutusrendilepingutega kaasnenud teenustest (sh loobuda ka remondikomponendi ettemaksete kogumisest), kuivõrd kohustused on ümber klassifitseeritud kapitalirendiks.</p> <p><b>(p-d 54–57; 59–60)</b></p>	<p><b>Riigi Kinnisvara ASI juhatuse esimehe vastus:</b> Riigikontroll soovib, et RKAS võimaldaks lepingupartnerite soovi korral muuta lepinguid selliselt, et edaspidi jääks kinnisvara korrashoiu tagamise tegevused kõik üürniku kanda. Seal hulgas kapitaalsete iseloomuga remonttööde teostamise ja rahastamise, tagamaks nõuetekohase õpi- ja töökeskkonna. Viimane eeldaks ka remondikomponendi ettemaksete kogumisest loobumist.</p> <p>RKAS ei nõustu kontekstis toodud seisukohaga, nagu oleks tegemist ebamõistlike ja mittevajalike teenustega. Iga hoone vajab nõuetekohast hooldust ja teatud perioodide tagant ka suuremahulisi kapitaalsete iseloomuga remonditöid. Tänapäevaste koolide halb olukord ongi paljuski tingitud sellest, et viimastele pole piisavat tähelepanu pööratud. Vajalikud tööd on jäetud kas ebakompetentsusest või rahapuudusest põhjustatult tegemata. Samasuguse</p>

Riigikontrolli soovitused	Ministrite ja juhatuse esimehe vastused
	<p>käitumise korral on pikaajalises perspektiivis kulud märkimisväärselt suuremad kui korraliku hoolduse ja aegsasti planeeritud remontide teostamisel.</p> <p>RKAS nõustub, et korrashoiu tagamise tegevusi võib ja saab teha ka üürik ise ning on viimaste soovi korral nõus lepinguid vastavalt muutma. Veelgi enam – RKAS on juba vastavasisulisel kokkulepped sõlminud Tartu Linnaga.</p>
<p><b>PPP-d puudutavate õigusaktide korrastamine ja KOVi finantsjuhtimise parandamine</b></p> <p>71. Soovitused rahandusministriile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Koguda kõigi PPP-projektide kohta infot ning teha see avalikkusele kättesaadavaks.</li> <li>■ Hinnata PPP-projekte reguleerivad juhendeid ja seadusi ning selgitada välja põhjused, mis võivad esile kutsuda majanduslikult ebaotstarbekate PPP-projektide rakendamist. Vajaduse korral muuta õigusakte.</li> <li>■ Selgitada PPP mõiste tegelikku sisu ja luua meetmed, millega parandada KOVide haldussuutlikkust PPP-laadsete projektide rakendamisel (alustades valitsuskabineti 21.12.2006. a nõupidamise otsuste täitmisest). See looks võimaluse, et KOVid saaksid arendada PPP-projekte maksumaksja jaoks võimalikult soodsatel ja reaalsel kasu toovatel tingimustel (vältides raha ebatõhusat kasutamist, läbipaistmatust ja lepinguliste kohustuste mittetäitmist). Koostada vastav tegevuskava 2009. aasta lõpuks.</li> </ul> <p><b>(p-d 63–70)</b></p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> Rahandusministeeriumi hinnangul on majanduslikult ebaotstarbekate PPP-projektide rakendamise põhimotiiviks olnud ennekõike soov mitte kajastada projektiga seotud finantskohustusi avaliku sektori üksuse bilansis. Vastavalt riigi raamatupidamise üldeskirja muudatusele peavad avaliku sektori üksused alates 2009. aastast kajastama bilansis kontsessioonikokkulepetest tulenevaid finantskohustusi. Analüüsimise võimalusi täiendada õigusakte piirangutega majanduslikult ebaotstarbekate PPP-projektide sõlmimiseks.</p> <p>Rahvusvahelise kogemuse kohaselt tasub PPP-mudeli kasutamine ära suurte projektide puhul. Eestis ei saa tõenäoliselt olema palju piisavalt suuri infrastruktuuri projekte, mille puhul oleks põhjendatud PPP-kontseptsiooni kasutamine. Samuti võib prognoosida avaliku sektori üksuste huvi langust kontsessioonikokkulepete sõlmimiseks tulenevalt riigi raamatupidamise üldeskirja muudatusest, mille kohaselt peavad avaliku sektori üksused alates 2009. aastast kajastama bilansis nendest kokkulepetest tulenevaid finantskohustusi. Kaalume meetmete loomist, mis suunaks KOV-e teostama PPP-projekte maksumaksja jaoks soodsatel tingimustel.</p>
<p><b>Projektis kasutamata raha suunamine riigikoolide korrastamiseks</b></p> <p>82. Soovitus rahandusministriile:</p> <p>Teha Vabariigi Valitsusele ettepanek suunata projekti „Koolid korda!“ raha üldharidusobjektidele, eeskätt riigikoolide korrastamiseks, sest vajadus riigikoolide korrastamiseks on endiselt suur.</p> <p><b>(p-d 73; 79–81)</b></p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> RKAS-ile projekti „Koolid korda!“ tarvis eraldatud, kuid tänaseks veel arvestuslikult kasutamata vahendid ongi mõeldud eelkõige riigikoolide korda tegemiseks. Samas tuleb RKAS-i kaudu teostatavaid investeringuid vaadata koos riigi muude investeringutega, kuna need mõjutavad kogu valitsussektori eelarvepositsiooni.</p>
<p><b>Tehingute korrektne kajastamine raamatupidamises</b></p> <p>83. Soovitus haridus- ja teadusministriile:</p> <p>RKASiga sõlmitud lepinguid tuleb HTMil kajastada kohe nende majandusliku sisu kohaselt ehk kapitalirendina. Vaatamata pingelisele eelarveseisule, peab riik järgima eelarveseadust ning oma raamatupidamises andma riigi finantsseisundist, majandustulemusest ning rahavoogudest õige ja õiglase ülevaate.</p> <p><b>(p-d 74–77)</b></p>	<p><b>Haridus- ja teadusministri vastus:</b> RKASiga sõlmitud lepingute kajastamise kasutusrendina ning alles peale investeringute tegemist kapitalirendina on heaks kiitnud mõlema osapoolle finantseksperdid, audiitorid ja riigi pearaamatupidaja. Haridus- ja Teadusministeerium saab kajastamisel lähtuda vaid riigi raamatupidamise üldeskirjast ja raamatupidamistoimkonna juhenditest. Uute asjaolude või seisukohtade ilmnmisel oleme valmis lepingute klassifitseerimist uuesti laiemas ringi arutama.</p>
<p><b>Tehnilise kompetentsuse parandamine</b></p> <p>90. Soovitus haridus- ja teadusministriile:</p> <p>Teha laialdasemalt kättesaadavaks „Tehnilised</p>	<p><b>Haridus- ja teadusministri vastus:</b> Haridus- ja Teadusministeerium on teinud RKASile ettepaneku avalikustada dokument „Tehnilised nõuded koolidele“. Dokumendi avalikustamine sõltub RKASi ja</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja juhatuse esimehe vastused
<p>nõuded koolidele“ – soovituslik dokument HTMi kodulehel. Lisada sellele juurde häid lahendusi ja näiteid koolikorrashoiu tagamisest. Dokumendi kaasajastamine peaks toimuma RKASi abil. See on eriti oluline, et tagada riigi (sh ELi raha) ja KOVide endi poolt koolivõrgu korrastamiseks tehtavate konkreetsete investeeringute tulemuslikkus.</p> <p><b>(p-d 87–89)</b></p>	<p>Rahandusministeeriumi (kui riigi esindaja üldkoosolekul) kokkuleppel. Haridus- ja Teadusministeerium ei saa kasutada ega avalikustada äriühingule kuuluvat oskusteavet ilma viimase loata, samas meil puuduvad eelarvelised vahendid selle eest tasumiseks.</p>
<p><b>Tulevase kooliinvesteeringu programmi põhimõtete kindlaks määramine</b></p> <p>91. Soovitus rahandus- ning haridus- ja teadusministri:</p> <p>Analüüsida KOVi tegelikke investeerimisvajadusi ja luua kooliinvesteeringuid toetav programm, mis lähtuks riigi prioriteetidest koolivõrgu kujundamisel (vt ka soovitus p 37). RKASisse on koondatud vajalik kompetentsus, mida ka edaspidi on otstarbekas kooliinvesteeringute juhtimisel kasutada. Selline kompetentsikeskus riigi tasandil peaks koolide korrastamisel säilima. Rahandus- ning Haridus- ja Teadusministeeriumil tuleb täiendavalt analüüsida, kas kooliinvesteeringutega saab jätkata RKASi kaudu või tuleb luua selleks eraldi osaühing, sihtasutus vms juriidiline üksus. Projektiga „Koolid korda!“ sarnased projektid peaks tulevikus kajastama poolte tegelikke ja sisuliselt mõlemale vajalikke suhteid. Riigikontrolli hinnangul on need järgmised:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Riik annab KOVile pikaajalist laenu (st kapitalirent) koolihoone kordategemiseks tingimusel, et ehitustöid korraldab eelmainitud kompetentsikeskus.</li> <li>▪ KOV volitab kompetentsikeskust korraldama vajalikke riigihankeid koolihoone renoveerimiseks/ehitamiseks ja tegema ehitusööde üle omanikujärelevalvet.</li> <li>▪ Ehitustöödele antud töövõtugarantii tähtaja lõppemisel loetakse kompetentsikeskuse kohustused täidetuks.</li> </ul> <p>Sellisel juhul oleks lepinguliste suhete vormistus tegelikele asjaoludele vastav, selge ja arusaadav. Lisaks sellele ei kannaks kompetentsikeskus koolihoone ülalpidamise kohustuse riski juhul, kui KOV otsustab hoones kooli tegevuse lõpetada ja seetõttu keeldub hoone ülalpidamiskulusid kandmast.</p> <p><b>(p-d 60; 84–87)</b></p>	<p><b>Rahandusministri vastus:</b> RKAS-i loomise eesmärgiks oli kinnisvaraalase kompetentsikeskuse tekitamine, mille läbi oleks võimalik saavutada mastaabiefekti nii kinnisvara haldamisel kui ka investeeringute teostamisel. Seda eesmärki silmas pidades oli RKAS-i kaasamine kohalike omavalitsuse üksuste kooliinvesteeringute teostamiseks sobiv lahendus. Ka kontrollaruandes on märgitud, et koolipidajad hindavad RKAS-i teenuse kvaliteeti heaks ning ehitusalast kompetentsust kõrgeks. Seetõttu toetame ettepanekut kasutada ka edaspidiselt RKAS-i kompetentsi kooliinvesteeringute teostamisel.</p> <p>Täiendavalt oleme analüüsimas, milline oleks RKAS-i kõige otstarbekam tegevusformaad ning kas oleks vajalik teha struktuurimuudatusi. Üheks lähimaks vaheetapiks selles analüüsis on järeldused ja ettepanekud, mis tehakse riigi kinnisvara inventuuri lõplike tulemuste baasil 2009. aasta novembri lõpuks.</p> <p><b>Haridus- ja teadusministri vastus:</b></p> <p>KOVidele kuuluvate koolihoonete tegelike investeerimisvajaduste väljaselgitamine on mõistlik alles peale viidatud uue kooliinvesteeringute programmi põhimõtete kirjeldamist. Haridus- ja Teadusministeerium toetab Teie pakutud projektkirjeldust, kuid selles sisaldub vastuolu kehtiva riigihangete seadusega ja vastavate direktiividega.</p>

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli selgitada välja, miks „Koolid korda!” ei ole olnud mõjus koolikeskkonna korrastamise projekt.

### Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll järgmistest kriteeriumitest:

- Projekti lähteülesandes on olemas selgelt määratud eesmärgid ning oodatavad tulemused, lähtudes 2004. a riigi lisaeelarve seaduses sätestatust ning tollal kehtinud nõuetest riikliku programmi formuleerimiseks.
- Olemas on järelevalvemehhanismid projekti sisulise teostumise hindamiseks (sh vastavus Vabariigi Valitsuse 16.12.2004. a istungil protokolliga kantud otsusele).
- Projektitingimused vastavad eeldustele, mille kohaselt peaks riik olema huvitatud, et kooliinvesteeringuteks suunatud raha suudaks end taastoota nii, et tagatakse olemasolevate projektide seisukorra säilimine ning algatatakse uusi projekte.
- RKASi kaasabil korrastatud koolihoone elutsüklikulu nüüdisväärtusena (ruutmeetri kohta) on väiksem kui vaadeldud laenu- ning PPP-projektide puhul.
- RKASi hinnakujunemise mehhanism on KOVidele arusaadav, projekti kogukulu prognoositav.
- Tehingu raamatupidamisliku kajastamise muutumine on mõjutanud olulisel määral KOVide investeerimisotsuseid.
- KOVid on rahul projekti juhtimiskorraldusega ning hoonete ehituskvaliteediga.

### Auditi ulatus ja käsitlusviis

Auditiga on hõlmatud üldhariduslike munitsipaalkoolide ehitamise ja renoveerimisega seotud projektid fookusega RKASi tegevusele.

Audit keskendus kolmele põhiküsimusele:

- Kas riik on loonud vajalikud eeldused projekti „Koolid korda!” edukaks elluviimiseks?
- Kas „Koolid korda!” finantseerimisskeem on kohaliku omavalitsuse jaoks rahaliselt soodne?
- Kas RKASi välja töötatud ning deklareeritud tegevusprintsüübid on praktikas rakendunud?

Auditi ajaliseks ulatuseks on aastad 2004–2008. Auditis vaadeldi erinevaid munitsipaalkoolide korrastamise finantsskeeme: RKASi projekti „Koolid korda!”, KOVide laenuvõtmist ja PPP-projekte. Koolihoonete ehitustehnilist kvaliteeti ei hinnatud.

Auditi põhiküsimustele vastamiseks sooritati järgmised tegevused:

- Analüüsiiti õigusakte, poliitikadokumente, RKASi ja KOVide lepinguid koolide korrastamiseks.

- Intervjuuti auditeeritavaid ja kaasatud isikuid (vt lisa D).
- Projekti „Koolid korda!” hindamiseks koguti infot kokku 12 RKASi lepingu kohta (juhuslik valim, mis moodustab RKASi lepingutest 40%). Valimisse projekti „Koolid korda!” elluviimise hindamiseks kuulusid:
  - Laulasmaa Kool (Keila vald),
  - Tartu Herbert Masingu Kool (Tartu linn),
  - Tartu Mart Reiniku Kool (Tartu linn),
  - Rakvere Eragümnaasium,
  - Märjamaa Gümnaasium (Märjamaa vald),
  - Lindi Lasteaed-Algkool (Audru vald),
  - Viljandi C. R. Jakobsoni Gümnaasium (Viljandi linn),
  - Varstu Keskkool (Varstu vald),
  - Avinurme Keskkool (Avinurme vald),
  - Loksa I Keskkool (Loksa linn),
  - Rõuge Põhikool (Rõuge vald),
  - Lasnamäe Vene Gümnaasium (Tallinna linn).

Lisaks intervjuudele küsitleti koolipidajaid RKASiga koostöö tegemise asjus, vastused saadi kõikidelt küsitletud koolipidajatelt. Küsitlus käsitles KOVide hinnangul RKASiga lepingu sõlmimise põhjuseid, lepingute arusaadavust, koostööd äriühinguga ehitustööde tegemise perioodil ja korrashoiu tagamisel.

- Riigikontroll valis erinevate koolide korrastamise finants skeemide võrdlemiseks välja 4 RKASiga, 4 laenuga ja 2 PPP-ga korrastatud koolimaja 8 omavalitsusest. Tegemist on eksperdivalimiga. Finantsanalüüsi valimi moodustamisel lähtuti järgmistest kriteeriumitest:
  - koolihoone oli täielikult renoveeritud/rekonstrueeritud või valmis uue ehitisena.
  - RKASi, laenu- või PPP-lepingud sõlmiti perioodil 2005–2008.

Kuna Riigikontrolli soovitude seisukohalt ei ole konkreetsete projektide väljatoomine finantsanalüüsis oluline, siis ei kajasta auditiaruanne finantsanalüüsi hõlmatud objektide täpsemat kirjeldust.

Finantsanalüüsi tegemisel (vt lisa B) tegi Riigikontroll koostööd poliitikauuringute keskusega PRAXIS: finantsanalüüsi mudeli koostas finantseksperdi Kaupo Raag. Finantseksperdi juhtimisel viis Riigikontroll läbi erinevate projektide põhjaliku finantsanalüüsi, mille tulemused on esitatud auditiaruandes.

**Auditi lõpetamise aeg:**

Auditi toimingud sooritati 2008. a oktoobrist 2009. a juunini.

**Auditi meeskond:**

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Urmet Lee, vanemaudiitor Taavi Mölder ning audiitorid Triin Jõelet ja Piret Tõnurist.

**Kontaktandmed**

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest  
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on TAO-2-1.4/09/68.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## **Riigikontrolli varasemaid auditeid kooliinvesteeringute valdkonnas**

30.12.2003 – Riigihangete korraldus Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsis

20.9.2004 – Riiklike investeeringute planeerimine üldhariduskoolidele ja nende vahendite kasutamine

30.8.2005 – Riigi Kinnisvara ASi tegevus bürooruumide üürimise korraldamisel

30.5.2008 – Ehitushangete korraldus valdades ja linnades

**Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)**

## Lisa A. Ülevaade „Koolid korda!“ lepingutingimustest

Valmis	Üürnik	Maa- kond	Lepingu sõlmimise kp**	Intressi määr	Üüri- perioodi algus	Üüri- perioodi lõpp
Laulasmaa Kool (endine Lohusalu Lasteaed-Algkool)	Keila vald	Harju	12.4.2005	Euribor+ 0,7%	1.1.2007	30.8.2030
Märjamaa Gümnaasium	Märjamaa vald	Rapla	20.7.2005	Euribor+ 0,7%	1.3.2006	31.12.2025
Rakvere Eragümnaasium	Era	Lääne- Viru	31.5.2005	Euribor+ 0,7%	1.1.2007	31.1.2026
Risti Põhikool	Risti vald	Lääne	15.9.2005	Euribor+ 0,7%	25.8.2006	31.7.2030
Rõngu Keskkool (I etapp, võimla rek.)	Rõngu vald	Tartu	23.9.2005	Euribor+ 0,7%	1.1.2006	30.8.2020
Sillaotsa Põhikool	Haaslava vald	Tartu	29.6.2005	Euribor+ 0,7%	21.4.2006	31.3.2026
Tallinn Linnamäe Vene Lütseum	Tallinn	Harju	9.9.2005	4,753%*	1.9.2006	30.6.2035
Tallinn Pae Gümnaasium	Tallinn	Harju	17.2.2005	Euribor+ 0,7%	1.9.2005	30.6.2015
Tallinna Mustamäe Gümnaasium	Tallinn	Harju	17.2.2005	Euribor+ 0,7%	1.9.2005	30.6.2015
Tallinna Rahumäe Põhikool	Tallinn	Harju	9.9.2005	4,753%*	1.9.2006	30.6.2035
Tartu Herbert Masingu Kool	Tartu linn	Tartu	28.4.2005	4,400%*	1.10.2006	31.8.2025
Tartu Mart Reiniku Gümnaasium (esimesed etapid)	Tartu linn	Tartu	28.4.2005	4,400%*	1.10.2005	31.8.2025
Varstu Keskkool	Varstu vald	Võru	24.8.2006	Euribor+ 0,7%	1.1.2007	24.8.2036
Nõo Põhikool	Nõo vald	Tartu	29.12.2005	4,400%	1.8.2007	31.12.2037
Avinurme Keskkool	Avinurme vald	Ida-Viru	13.10.2006	Euribor+ 0,7%	1.9.2007	31.12.2031
Tallinna Mustamäe Humanitaargümnaasium	Tallinn	Harju	9.9.2005	4,400%*	1.9.2007	30.6.2035
Lasnamäe Vene Gümnaasium	Tallinn	Harju	9.9.2005	4,400%*	1.9.2007	30.6.2035
Lindi Lasteaed-Algkool	Audru vald	Pärnu mk	10.10.2005	Euribor+ 0,7%	1.9.2007	15.7.2027
Kallemäe/Kuressaare kooli filiaal	HTM	Saare	1.12.2006	Euribor+ 0,7%	1.9.2007	1.9.2017
Loksa 1. Keskkool	Loksa linn	Harju	30.11.2006	Euribor+ 0,7%	1.7.2008	30.11.2038
Melliste Lasteaed-Algkool	Mäksa vald	Tartu	13.4.2006	Euribor+ 0,7%	1.3.2008	31.3.2026
Osula Põhikool	Sõmerpalu vald	Võru	7.9.2006	Euribor+ 0,7%	1.3.2008	7.9.2038



Raudna Põhikool	Pärsti vald	Viljandi	3.8.2006	Euribor+ 0,7%	1.9.2008	31.8.2028
Kilingi-Nõmme Gümnaasium	Saarde vald	Pärnu	25.7.2006	Euribor+ 0,7%	1.9.2008	31.8.2028
Mõniste Kool	Mõniste vald	Võru	18.1.2007	Euribor+ 0,7%	1.6.2008	11.1.2039
Rõuge Põhikool	Rõuge vald	Võru	12.2.2007	Euribor+ 0,7%	1.9.2008	18.12.2038
Viljandi C.R.Jakobsoni nim.Gümnaasium	Viljandi linn	Viljandi	30.12.2005	4,400%*	1.9.2008	31.12.2035
Tartu Mart Reiniku Gümnaasium (viimane etapp)	Tartu linn	Tartu mk	28.4.2005	4,400%*	1.9.2008	31.8.2025
<b>Ehitamisel</b>						
Viljandi Maagümnaasium	Viljandi linn	Viljandi	30.12.2005	4,400%*	1.9.2009	31.12.2035

Allikas: RKAS .

\* Intresside erinevus (4,753 ja 4,400%) tuleneb lepingus sätestatud intressi fikseerimise tingimustest – intress põhines lepingu eseme üleandmise hetkele eelnend 12 kuu Euribori tasemel.

\*\* Tegemist on reaalse ehituseni jõudnud lepingutega (lisaks on RKASil kasutusrendilepingud HTMiga riigikoolide osas). Lisaks on RKASil eelleping Hummuli Põhikooli osas.

## Lisa B. Finantsanalüüsi meetodika, mudelis kasutatud eeldused

Auditi käigus tehtud finantsanalüüsi eesmärgiks oli hinnata, kas KOVide tehtud investeeringud koolide korrastamiseks on majanduslikult otstarbekad ning võrrelda valitud lahenduste kulukust elutsükli jooksul. Analüüsi aluseks on võetud perioodil 2005–2008 korrastatud koolihooned, kus KOVid on kasutanud kolme erinevat finantseerimisvõimalust: sõlminud lepingu RKASiga aastal 2004 algatatud kooliinvesteeringute programmi raames, sõlminud lepingu erapartneriga (PPP) ning korrastanud koolihoone, kaasates võõrvahendeid ise (võtnud laenu).

Valimiga hõlmati 4 RKASi, 2 PPP- ning 4 laenuga korrastatud kooliinvesteeringuprojekti, mille rahaline maht oli 74–251 miljonit krooni (valiti objektid, kus koolihoone on korrastatud ühtse tervikuna).

Koolide renoveerimise ja ehitusprojekte võrreldi tulenevalt koolihoonega seotud rahavoo (koolihoone elutsükli kulu) nüüdisväärtusest (RNV), mis taandati kooli suletud netopinna ruutmeeteri peale. Analüüsimudeli põhialus on kirjeldatav järgmise valemi abil:

$$RNV = \sum_{j=1}^n \frac{RV_j}{(1+i)^j}$$

kus RNV – rahavoo nüüdisväärtus  
i – intressimäär (diskontomäär)  
j – perioodi number  
RV<sub>j</sub> – rahavoog perioodis j  
n – perioode arv kokku

Selle **mudeli rahavood** on prognoositud, tuginedes olemasolevatele kuluandmetele, sõlmitud lepingutele, oodatavale tarbijahinna indeksi (THI) ja laenuintresside muutusele. Mudelis käsitletud koolihoonega seonduvad rahavood on kõige üldisemalt koolihoone omandamise ning hoone ülalpidamisega seotud kulud elutsükli (vt allpool) jooksul. Laenuprojekti puhul on koolihoone omandamisega seotud kuluna käsitletav KOVi investeering ning selle finantseerimiseks võetud laenu põhiosa- ja intressimaksud, samuti vastavad lepingutasud. KOVi tehtav investeering ehk ehitusmaksumus on ehitise soetusmaksumus, mis sisaldab ka soetamisega otseselt seonduvaid tasusid. Siia hulka kuuluvad nt projekterimiskulud, renoveerimis- ja ehituskulud, ehitusjärelvalvetasud, liitumistasud, ekspertiisid, uuringud, notaritasud, riigilõivud, nõustajatele makstud tasud ja riigihangetega seotud kulutused, millest arvestatakse maha pakkujatelt laekunud tasud. Hoone ülalpidamisega seotud kuludeks on laenuprojekti puhul hoone haldamisega seonduvad töötasud, tehnohooldustööde ja heakorra tagamise kulutused (s.o kas heakorrateenuse ost või siis vastavad töötasud ning vajalikud materjalid), ehitus- ja remondikulud (arvestatud nn pisiremondikulude ning remondimeeste töötasudega, sisseostetud teenustega), omanikukohustustega seotud kulud (kindlustus), kommunaalkulud (elekter, küte, vesi ja kanalisatsioon), tugiteenuste kulu (valve). RKASi ning PPP-lepingute puhul on mudelis arvestatud lepingujärgsete üürimaksetega partnerile ning KOVi enda kanda jäänud kuludega vastavalt eeltoodud jaotusele.

Iga projekti **elutsükli pikkuseks** on valitud 30 aastat, mis on kõige pikema üürilepingu tähtaeg. Juhul kui üüri- või laenuleping on sõlmitud lühemaks ajaks kui 30 aastat, siis on projekti rahavoogusid vastavalt pikendatud, et tagada projektide võrreldavus. Rahavoogude prognoosi pikendamisel 30 aastani on aluseks senised kulutused, laenu- ega üürilepingut ennast ei ole pikendatud ega ekstrapoleeritud. Mudelis on eeldatud, et elutsükli jooksul ei vaja koolihoone täiendavaid suuremahulisi investeeringuid.

**THI pikaajaline prognoos** on jaotatud kolme etappi:

- Eeldatud on, et Eesti liitub euroga aastal 2013 ning kuni aastani 2012 on THI prognoos võrdne Eesti keskmise THI muutusega viimasel 10 aastal (aastatel 1999–2008), mis oli 4,7% aastas. Kuigi Vabariigi Valitsus loodab euroga liituda aastal 2011, on rahvusvahelised finantsinstitutsioonid ja Euroopa komisjon veendumusel, et nii kiiresti see meil ei õnnestu.

- Pärast liitumist euroga hakkab Eesti THI muutus ühtlustuma euroala inflatsiooniga ning jõuab 5 aastaga euroala keskmisele tasemele. Konvergensti tempo on lineaarne,  $\frac{1}{5}$  igal aastal.
- Alates aastast 2017 on Eesti THI muutus võrdne euroala keskmise tarbijahinna indeksi muutusega. Euroala keskmine tarbijahinna muutus ajavahemikul jaanuar 1991 – märts 2009 on olnud 2,36%, mida on kasutatud ka oodatava keskmise THI muutusena alates 2017. aastast.

**EURIBORi prognoosimisel** on aluseks võetud aastate 1999–2009 ajalooline keskmine määr, mis 6-kuulise EURIBORi puhul on olnud 3,41% ning 12-kuulise puhul 3,51% (Euribor Historical Data 10.5.2009).

**Intressi- ehk diskontomäär  $i$ .** Õiglase diskontomäära leidmine KOVi investeerimisprojektide puhul on keerukas, sest klassikalist kapitali hinda ei ole traditsioonilisi meetodeid kasutades võimalik välja arvutada. Tüüpiliselt kasutatakse diskontomäärana ettevõtte keskmist kapitali hinda (*WACC – Weighted Average Cost of Capital*), mis omakorda tuleb kokku omakapitali hinnast ja osakaalust, võõrkapitali hinnast ja osakaalust ning tulumaksumäärast. Probleemne on KOVi omakapitali hinna komponendi määramine, sest KOV pole kasumit teeniv üksus, tal ei ole dividendimakseid ega tuluootust.

Alternatiividena on kirjanduses välja pakutud järgmised võimalused:

- Riskivaba maailma tulumäär. Üldiselt võrdsustatakse riskivaba tulumääraga USA keskvalitsuse võlakirjade intressimäärasid (*US Treasury rates*), mida on saadaval eri pikkusega võlakirjade kohta. Euroopas on tüüpiliselt riskivaba tulumäärana kasutusel Saksa riigi võlakirjade tulumäärad. Kuigi kooliprojekti elueaks oleme võtnud 30 aastat, siis 30-aastase võlakirja tulumäära kasutamine ei ole otstarbekas, sest KOVil on võimalus projektist etteteatamisega väljuda ning leping rendileandja või laenuandjaga lõpetada. Sel põhjusel on selles uurimuses aluseks võetud üheaastase võlakirja ajalooline keskmine tulumäär.
- Riigispetsiifiline intressimäär. Kuna Eesti Vabariik ei ole võlakirju emiteerinud, siis on väga raske hinnata, milline oleks Eesti riigi võlakirjade tootlus. Tuginedes Eesti riigi reitingule A1 aastatel 2002–2009, mis on selles uurimuses kajastatud investeerimisotsuste tegemise aeg, on välja arvatud Eesti riskipremia võrreldes USA/Saksa riigi võlakirjadega ning selleks väärtuseks on sõltuvalt aastast olnud 0,9% kuni 1,2%, keskmiselt 1,05%.
- Võrdlus teiste sama reitinguga riikide võlakirjade tootlustega. Avaliku statistika vähesuse tõttu ei saa seda meetodit kasutada.

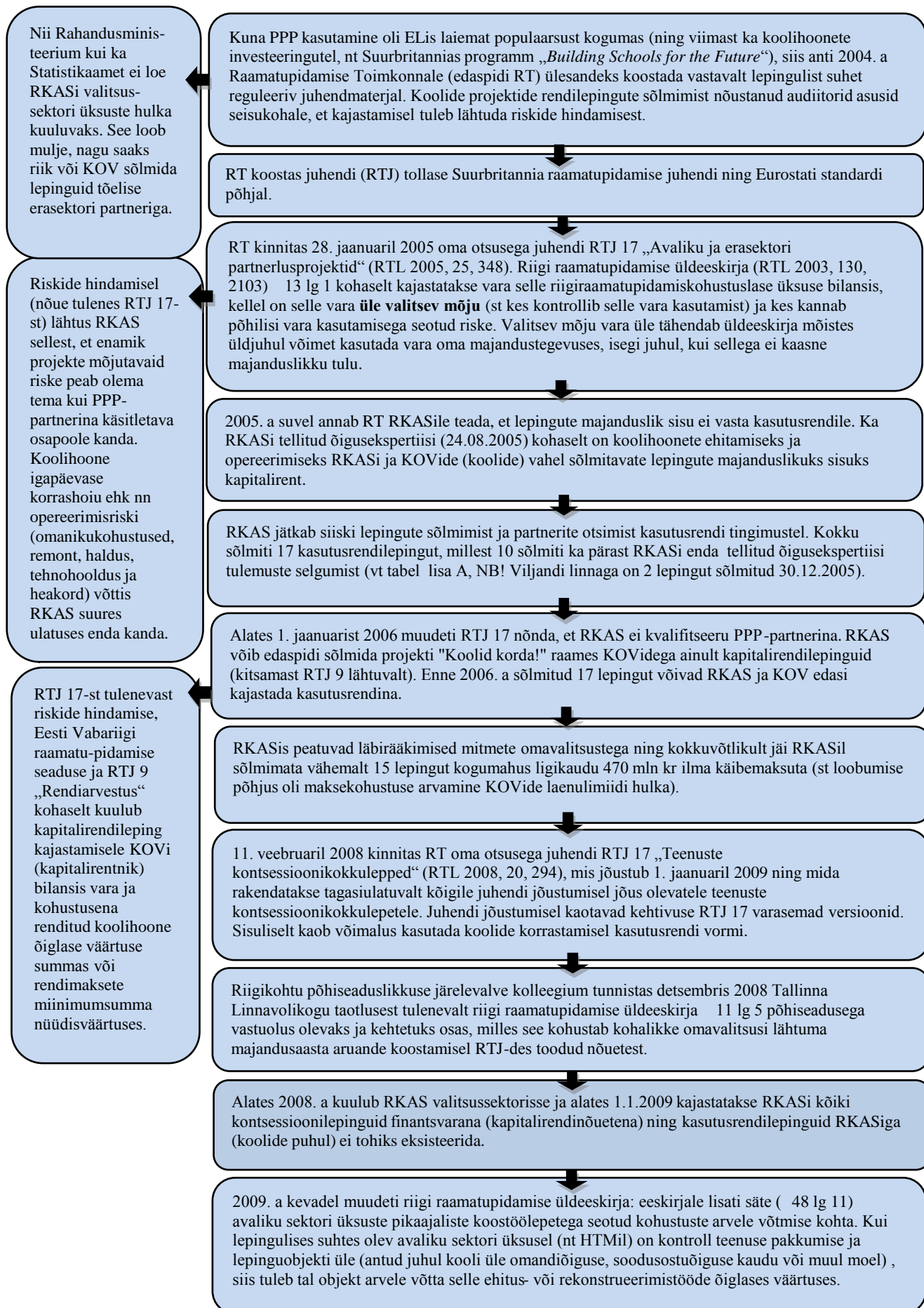
Riskivaba tulu arvutamisel on aluseks võetud keskmine kahest alusnäitajast ning liidetud Eesti riskipremia. Alusnäitajad on: USA üheaastase võlakirja tootluse keskmine ajavahemikul jaanuar 1990 kuni aprill 2009, mis oli 4,32%, ja Saksa riigi üheaastase võlakirja tootluse keskmine ajavahemikul oktoober 1991 kuni aprill 2009, mis oli 4,01%. Eesti riskipremia on riigi reitingute võrdluse kohaselt – Eesti A1, USA ja Saksamaa mõlemad AAA – 1,05%. Kokku on seega Eestile kohandatud riskivaba tulu ( $i_r$ ) järgmine:

$$i_r = \frac{4,32\% + 4,01\%}{2} + 1,05\% = 5,22\%$$

Muud eeldused:

- Kõik projektis olevad kulud on arvestatud koos käibemaksuga (v.a maamaks ja kindlustus, mis seaduse kohaselt ei ole käibemaksuga maksustatavad).
- Pindalana on kalkulatsioonides kasutatud suletud netopinda.
- RKASiga sõlmitud rendilepingutes on määratud, et osa kulusid on seotud riigihangete pakkumismenetluse tulemusega. Selliste kulude puhul on lähtutud senistest kuludest ning prognoosis on kulusid korrigeeritud prognoositava THI muutuse võrra.

## Lisa C. Projekti „Koolid korda!“ raamatupidamisliku skeemi kujunemine



## Lisa D. Auditi käigus intervjueritud isikud

Nr	Nimi	Asutus, ametikoht
1	Janar Holm	Haridus- ja Teadusministeeriumi kantsler
2	Tiina Annus	Haridus ja Teadusministeerium, analüüsi- ja planeerimisosakonna analüüsitalituse juhataja
3	Riho Raave	Haridus- ja teadusministeerium, nõunik
4	Margus Ots	Haridus- ja Teadusministeerium, nõunik aastatel 2003–2006, programmi „21. sajandi kool“ projektijuht
5	Indrek Riisaar	Haridus- ja Teadusministeerium, riigivara osakonna juhataja
6	Sulev Liivik	Rahandusministeerium, kohalike omavalitsuste finantsjuhtimise osakonna juhataja kt
7	Juta Maar	Rahandusministeerium, riigiarvestuse osakonna juhataja, riigi pearaamatupidaja
8	Jaak Saarniit	Riigi Kinnisvara AS, juhatuse esimees
9	Piia Kallas	Riigi Kinnisvara AS, finantsdirektor juhatuse liige
10	Elari Udam	Riigi Kinnisvara AS, haldusdirektor, juhatuse liige
11	Andrus Väärtnõu	Riigi Kinnisvara AS strateegia- ja analüüsiosakonna juhataja
11	Merle Salmistu	Riigi Kinnisvara AS, õigus- ja hankeosakonna juhataja
12	Tarmo Tallermaa	Riigi Kinnisvara AS, arendusosakonna projektidirektor
13	Andrus Ait	Riigi Kinnisvara AS, finantsanalüütik
14	Kirsti Kaas	Riigi Kinnisvara AS, kinnisvaraanalüütik
15	Aivo Vaske	Siseministeerium, nõunik
16	Agnes Naarits	Statistikaamet, valitsemis- ja finantssektori statistika osakonna juhataja
17	Elo Parveots	Statistikaamet, valitsemis- ja finantssektori statistika osakonna juhtivstatistik

Nr	Nimi	Asutus, ametikoht
1	Margus Joonas	Audru Vallavalitsus, vallavanem
2	Siim Suursild	Audru Vallavalitsus, majandusnõunik
3	Ülle Kaljumäe	Audru Vallavalitsus, pearaamatupidaja
4	Kaire Narva	Lindi Lasteaed-Algkooli juhataja
5	Indrek Kullam	Avinurme Vallavalitsus, vallavanem
6	Aivar Saarela	Avinurme Keskkooli direktor
7	Talis Vare	Haapsalu Linnavalitsus, aselinnapea hariduse- ja kultuurivaldkonnas
8	Toivo Hein	Haapsalu Linnavalitsus, aselinnapea ehituse ja planeerimise valdkonnas
9	Martin Schwindt	Haapsalu Linnavalitsus, aselinnapea finants- ja majandusvaldkonnas
10	Eike Käsi	Keila Linnavalitsus, abilinnapea
11	Avo Reiska	Keila Linnavalitsus, finantsjuht
12	Jüri Järvik	Keila Linnavalitsus, haridus- ja kultuurinõunik

13	Koit Kelder	Keila Vallavalitsus, abivallavanem
14	Jüri Alter	Laulasmaa Kooli direktor
15	Vambo Kaal	Kiili Vallavalitsus, vallavanem
16	Hillar Kalmet	Kohila Vallavalitsus, vallavanem
17	Argo Luik	Kohila Vallavalitsus, abivallavanem
18	Piret Puun	Kohila Vallavalitsus, finantsnõunik
19	Raivo Heinaru	Kohila Gümnaasiumi direktor
20	Üllar Aruksaar	Kullamaa Vallavalitsus, vallavanem
21	Helle Lootsmann	Loksa Linnavalitsus, linnapea
22	Laivi Kirsipuu	Loksa Linnavalitsus, abilinnapea
23	Andres Kaskla	Loksa Linnavalitsus, abilinnapea
24	Ingeldrin Viljak	Loksa Linnavalitsus, avalike suhete juht
25	Rainer Lapp	SA Loksa Sport juhataja
26	Galina Nikitina	Loksa Vene Gümnaasium, direktor
27	Õnnela Tedrekin	Loksa I Keskkool, direktor
28	Heiki Tudre	Loksa I Keskkool, majandusjuhataja
29	Eero Plamus	Märjamaa Vallavalitsus, vallavanem
30	Lea Laurits	Märjamaa Vallavalitsus, rahandusosakonna juhataja
31	Andres Elmik	Märjamaa Gümnaasium, direktor
32	Kaido Ivask	Paide Linnavalitsus, abilinnapea
33	Elena Sapp	Paide Linnavalitsus, arendusnõunik
34	Aire Tamm	Paide Linnavalitsus, arengu- ja välissuhete nõunik
35	Kaja Kört	Paide Linnavalitsus, eelarvespetsialist, eelarveanalüütik
36	Eri Purge	Paide Linnavalitsus, ehitusnõunik
37	Tiina Larven	Paide Linnavalitsus, projektide koordinaator
38	Vello Talviste	Paide Gümnaasium, direktor
39	Margus Tammekivi	Pärnu Koolide SA, juhatuse esimees
40	Õie Lõmps	Pärnu Koolide SA, haldusdirektor
41	Raivo Uukkivi	Rae Vallavalitsus, vallavanem
42	Tiit Keerma	Rae Vallavalitsus, rahaameti juhataja
43	Ain Suurkaev	Rakvere Linnavalitsus, abilinnapea
44	Anne Nõgu	Rakvere Eragümnaasium, direktor
45	Imbi Kalberg	Rapla Vallavalitsus, abivallavanem
46	Küllike Orul	Rapla Vallavalitsus, finantsjuht-pearaamatupidaja
47	Ants Soodla	Rapla Vallavalitsus, vallasekretär
48	Heiti Vahtra	Rapla Vallavalitsus, spordi- ja noorsootöö spetsialist

49	Jaan Reimund	Rapla Vesiroosi Gümnaasium, direktor
50	Toomas Schmidt	Ridala Vallavalitsus, vallavanem
51	Maire Vilbas	Ridala Vallavalitsus, kultuuri- ja haridusnõunik
52	Tiit Toots	Rõuge Vallavalitsus, vallavanem
53	Jaak Pächter	Rõuge valla volikogu, esimees
54	Olev Mõttus	Rõuge Vallavalitsus, abivallavanem
55	Toomas Raju	Rõuge Põhikool, direktor
56	Mati Tartu	Saue Vallavalitsus, vallavanem
57	Priidu Kalbre	Saue Vallavalitsus, abivallavanem
58	Aino Must	Saue Vallavalitsus, eelarve- ja raamatupidamisosakonna juhataja
59	Liivi Prink	Saue Vallavalitsus, haridus- ja kultuurinõunik
60	Raivo Vihvelin	OÜ Laagri Haridus- ja Spordikeskus tegevdirektor, juhatuse liige
61	Arvo Pärniste	Saku Vallavalitsus, vallavanem
62	Ruth Opmann	Kurtina Kooli direktor
63	Andres Pajula	Tallinna Linnavalitsus, Haridusameti juhataja
64	Anti Sirkel	Tallinna Linnavalitsus, Haridusameti haldusosakonna juhataja
65	Tanel Keres	Tallinna Linnavalitsus, Haridusameti ökonomikateenistuse direktor, ameti juhataja asetäitja
66	Mehis Pever	Tallinna Ühisgümnaasiumi direktor
67	Tõnu Piibur	Tallinna Pelgulinna Gümnaasiumi direktor
68	Maia Kostjukevits	Tallinna Lasnamäe Vene Gümnaasium, direktori asetäitja majandusalal
69	Tiina Pall	Tallinna Kristiine Gümnaasiumi direktor
70	Katrin Kendra	Tallinna Linnavalitsus, finantsdirektor
71	Marju Sepp	Tallinna Linnavalitsus, linnakantselei finantsplaneerimise osakonna juhataja
72	Urmas Saluste	Türi Majandusgümnaasium, majandusjuhataja
73	Boris Goldman	Tartu Linnavalitsus, haridusosakonna juhataja
74	Priit Metsjärv	Tartu Linnavalitsus, haridusosakonna majandusteenistuse juhataja
75	Kairit Peekman	Tartu Linnavalitsus, haridusosakonna jurist
76	Toomas Samm	Tartu Mart Reiniku Gümnaasiumi direktor
77	Ilmar Jõekäär	Tartu Herbert Masingu Kooli majandusjuhataja
78	Rein Ansip	Varstu Vallavalitsus, vallavanem
79	Endel Lepik	Viimsi Vallavalitsus, abivallavanem
80	Andrus Villemson	Viimsi Haldus OÜ, haldusjuht
81	Rein Triisa	Viljandi Linnavalitsus, abilinnapea
82	Priit Vihuri	Viljandi Linnavalitsus, Linnamajandusameti juhataja