

RIIGI HOONESTATUD KINNISVARA JUHTIMISINFO MUDEL

LÕPPARUANDE ÜLDOSA

31. MAI 2012



Lühikokkuvõte

2012. aasta alguses oli Eesti riigi kasutuses hinnanguliselt 5000 hoonet kogupinnaga 2 300 000 m², mille ülalpidamiseks kulub aastas keskmiselt 150 mln eurot, millele lisanduvad investeeringud kuni 100 mln eurot. Riigi kinnisvaraportfelli juhtimine on usaldatud ühtekokku 16 riigivara valitseja (ministeeriumid ja põhiseaduslikud institutsioonid) ja nende allorganisatsioonidena volitatud esindajate ning Riigi Kinnisvara AS-i kui nõustaja ja kinnisvara terviklahenduste pakkuja kätte.

Käesoleva töö peamine eesmärk on luua riigil kui kinnisvara omanikul ja kasutajal kinnisvaraportfelli juhtimisel paremad eeldused tarkade juhtimis- ja finantseerimisotsuste langetamiseks. Ehkki otsustamisprotsesside alused on ühtselt sätestatud riigivaraseaduses, on tegelikkuses otsustusprotsessid ja otsuste tegemiseks saadaolev informatsioon riigivara valitsejate lõikes erinev. Töö kitsamaks sihiks ongi pakkuda võimalust need otsustusprotsessid ühtlustada ning parendada otsustamiseks vajamineva informatsiooni kvaliteeti, selle kogumise lihtsust ja info kättesaadavust otsustajatele ning seeläbi tõsta portfelli otsustusprotsesside tõhusust.

Eesmärgi saavutamiseks määrati töö käigus kindlaks ja töötati välja:

- Protsessid, mis on aluseks riigi kasutuses oleva kinnisvaraportfelli korraldamisele;
- Kriitilised protsessid, mille mõju riigi rahalistele ja mitterahalistele teguritele on kaalukaim;
- Täiustatud kriitilised protsessid vormistatuna rakendamiseks valmis töökordadena;
- Analüüsivormid analüütikutele ja otsustajatele koos juhendmaterjalidega rahanduslikult otstarbekaimate otsuste langetamiseks;
- Informatsioon, mida vajatakse juhtimisprotsessides otsuste langetamiseks ning mille suhtes on põhjendatud tagada andmete süsteemne ja regulaarne kogumine ja talletamine;

Väljatöötatud raamistiku elluviimiseks riigi keskvalitsuse tasandil igapäevaseks kasutamiseks koostati töös rakenduskava ja IT-lähteülesanne riigi riigikinnisvararegistri täiustamiseks. Olulisemad töös esitatud soovitusel, mille detailsem kirjeldus on esitatud vastavates töö osades, on järgmised:

- Arendada Riigi kinnisvararegistrit edasi varade arhiveerimissüsteemist riigi kinnisvara-keskkonnajuhtimist igakülgseks toetavaks baasinformatsioonisüsteemiks:
 - Register kui planeerimise ja eelarvestamise töökeskkond;
 - Register kui aruandluse keskkond;
 - Register kui kinnisvara projektipank alates ideest kuni lammutamiseni;
 - Register kui juhtimise keskkond eri protsesside tõhusaks menetlemiseks;
- Rahandusministeeriumil korraldada koostöös teiste ministeeriumitega riigi keskvalitsuse tasandil kinnisvarakeskkonna juhtimissüsteemi väljatöötamine ja rakendamine, lähtudes üldtunnustatud juhtimissüsteemide põhimõtetest.
- Juurutada riigi kinnisvara töökordadena esitatud kriitilised juhtimisprotsessid vastavalt rakenduskavale.

Töös kirjeldatud ettepanekute rakendamine võimaldab muuta riigivara valitsejate kasutuses oleva kinnisvaraportfelli juhtimine tõhusamaks, säästab riigivara valitsejatele nii aega kui ka eelarvevahendeid ning võimaldab riigile kuuluvat hoonestatud kinnisvara avalike huvide täitmiseks tõhusamalt hallata.

Sisukord

Lühikokkuvõte.....	2
1 Sissejuhatus	1
2 Lähteülesanne ja probleemipüstitus.....	3
3 Mõisted	4
4 Töös kasutatud lähenemine	8
4.1 Kolm vaadet.....	9
4.2 Tüüpotsustusprotsesside valik.....	11
4.2.1 Protsesside koond ja valikud.....	11
4.2.2 Kasutusüksuse elukaare protsessid.....	13
4.2.3 Kinnisvarakeskkonna juhtimise protsessid	14
4.2.4 Eelarvestamise protsessid	16
4.3 Rollid kinnisvarajuhtimise otsustamisprotsessides.....	17
4.3.1 Rollid töökordades	17
4.3.2 Rollide maatriks.....	18
4.4 Võrdlusanalüüsi põhimõtted	19
4.4.1 Hetkeolukorra kirjeldamine kaasuste näitel	19
4.4.2 Soovitava olukorra kirjeldamine	20

1 Sissejuhatus

Lõpparuanne on koostatud esitamiseks Eesti Vabariigi Rahandusministeeriumile riigihanke „Riigi hoonestatud kinnisvara juhtimisinfo mudel“ (registreerimisnumbriga 129678) raames.

Töö eemärk oli luua infomudel, mille alusel kaardistada hoonestatud kinnisvara juhtimisotsuste tegemiseks vajalik informatsioon ning luua otsustajatele juhendmaterjalid, et tõsta juhtimisotsuste kvaliteeti ja ühtlustada praktikat.

Eesmärgi saavutamiseks määrati töö käigus kindlaks ja töötati välja:

- Protsessid, mis on aluseks riigi kinnisvaraportfelli korraldamisele;
- Kriitilised protsessid, mille mõju riigi rahalistele ja mitterahalistele teguritele on kaalukaim;
- Täiustatud kriitilised protsessid vormistatuna rakendamiseks valmis töökordadena;
- Analüüsivormid analüütikutele ja otsustajatele koos juhendmaterjalidega rahanduslikult otstarbekaimate otsuste langetamiseks;
- Informatsioon, mida vajatakse juhtimisprotsessides otsuste langetamiseks ning mille suhtes on põhjendatud tagada andmete süsteemne ja regulaarne kogumine ja talletamine;
- Rakenduskava täiustatud töökordade rakendamiseks;
- IT-lähteülesanne infosüsteemide arendamiseks.

Töö ulatuseks on riigi keskvalitsuse tasand, kus vaadeldi kinnisvarajuhtimise otsustusprotsessi ja info liikumist Rahandusministeeriumi, Riigi Kinnisvara AS-i (RKAS) ja riigivara valitseja vahel.

Töö koosneb üldosast ja seitsmest detailsest osast. Kõikidele töö olulistele teemadele on pühendatud eraldi detailne osa. Detailsetesse osadesse on koondatud kogu töö käigus valminud, eespool loetletud materjal.

Lõpparuande üldosas kirjeldatakse töö peamisi järeldusi, taustsüsteemi, ülesehitust, eesmärke, töös kasutatavat lähenemist. Üldosas on esitatud töös kasutatavate mõistete ja definitsioonide loend. On kaardistatud kinnisvarajuhtimisotsustused ehk kõik peamiselt kasutatavad protsessid riigi kinnisvaraportfelli juhtimisel. Lisaks on esitatud kriteeriumid protsesside valimiseks, mille alusel on välja valitud kaheksa protsessi, mille analüüsimisele edasises töös keskendutakse. Tuginedes valitud protsesside analüüsimise tulemustele (mis on esitatud 1. osas) on üldosas rollide loend ja rollide maatriks ning nendele määratud tegevuste ja toimingute vastutamisega seonduv. Lisaks on rollide maatriksis esitatud protsesside koordinaatorid.

Lõpparuande 1. osas „Otsustusprotsesside kirjeldus“ on kirjeldatud valitud protsesside hetkeolukorra (*as-is*) kirjeldus ja soovitava olukorra (*to-be*) kirjeldus. Hetkeolukorra kirjeldamisel vaadeldi juhtimisinfo liikumist Siseministeeriumi valitsemisalas toimuvate otsustusprotsesside näitel. Suurema fokuseerituse eesmärgil keskenduti kolmele kaasusele, milleks olid Rakvere Politsei- ja Päästehoone, Valga Päästekomando hoone ning Sisekaitseakadeemia uue kompleksiga seotud protsessid. Soovitava olukorra kirjeldamise aluseks oli olemasoleva olukorra kriitiline analüüs ja intervjuu käigus tehtud ettepanekud. Soovitava olukorra kirjeldus esitati töökordadena. Töökordade struktuuri suhtes lähtuti rahandusministeeriumi ja RKAS-i kehtivatest töökordadest. Lisaks on 1. osa välja toodud peamised muudatused hetke- ja soovitud kirjelduse vahel. Viimase teemana on toodud kõikidest tööprotsessides (soovitav olukord) tekkivate dokumentide koondnimistu.

Lõpparuande 2. osas „Analüüsivormid koos kasutusjuhendiga“ on esitatud MS Exceli formaadis analüüsi põhjad koos kasutusjuhendiga. Analüüsivormide abil on võimalik rahanduslikult analüüsida kinnisvara

elueakulusid; võrrelda alternatiivseid investeeringuid, kasutuslepingu tingimusi ja võõrandamistinguste alternatiive.

Lõpparuande 3. osa „Puuduoleva informatsiooni loend“ on esitatud loend informatsioonist, mida praegu riigi kinnisvararegistrisse ei koguta, kuid mille kogumine on vajalik, kuivõrd teisiti pole võimalik töökordasid (soovitav olukord) ja kinnisvarakeskkonna tervikjuhtimise täit potentsiaali saavutada. Osas on loetletud valitud kasutusüksuse eluea etappide ja faaside lõikes antud faasi miinimumandmekoosseis ning sisestamise menetluse aluseks olev dokument. Iga üksiku andme kohta on kirjeldatud selle sisu. Andmete kvaliteedi tagamise aspektid ja andmete sisestamise perioodid on käsitletud töökordades (1. osa).

Lõpparuande 4. osa „Rakenduskava“ on lõpparuandes kirjeldatud sihttaseme saavutamiseks vajalik konkreetne eri tegevuste elluviimise väljapakutav ja rakendatav ajakava, rakendamise etapid, vastutajad ning hinnanguline ressursside vajadus. Rakenduskavade lõppeesmärk on saavutada tõhusamalt korraldatud töökorrad ja protsessid, esitatakse rakenduskavad juhtimisinstrumentide põhisealt, seostatuna konkreetse töökorra või protsessiga, mida instrument muudab. Juhtimisinstrumentideks on õigusaktid (riigivaraseadus, riigi kinnisvararegistri määrus jne) infosüsteemid (riigi kinnisvararegister) ja juhtimissüsteemid (töökorrad, dokumentide vormid jne). Lisaks juhtimisinstrumendi põhiseale esitusele on elluviidavad muudatused esitatud ka töökordade (soovitav olukord) põhisealt.

Lõpparuande 5. osa „IT-lähteülesanne“ on esitatud peamiselt riigi kinnisvararegistri, kuid ka mõne teise registri arendamise lähteülesanne, et toetada tõhusalt toimivat riigi kinnisvarajuhtimise protsessi laiemalt ja töökordade (soovitav olukord) rakendamist kitsamalt. IT-lähteülesande koostamisel on lähtutud Rahandusministeeriumi sisedokumendi „Arendusvajaduse vorm“ struktuurist.

Lõpparuande 6. osa „Töödokumendid“ sisaldab loetelu töö käigus loodud dokumentidest, mis aitavad selgitada järelduste tegemise kulgu ja kogutud materjale, millel tehtud järeldused põhinevad. Kõik osas loetletud materjalid on Rahandusministeeriumile elektrooniliselt üle antud.

Lõpparuande 7. osas „Metodoloogia“ on kirjeldatud töö üldine uurimismetoodika ja kaasuste valiku metoodika.

Tabel 1 kirjeldab püstitatud ülesannete ja töö detailsete osade vahelisi seoseid.

Hanke lähteülesandes püstitatud ülesannete tulemused lõpparuandes

Lõpparuande struktuuri osad Lähteülesandes püstitatud ülesanded		LÕPPARUANNE							
		Üldosa	1. Osa	2. Osa	3. Osa	4. Osa	5. Osa	6. Osa	7. Osa
		Töö ülesehitus, lähenemine	Otsustus- protsesside kirjeldus	Analüüsivormid koos kasutus- juhenditega	Puuduoleva informatsiooni loend	Rakendus- kava	IT Lähte- ülesanne	Töö- dokumendid	Metodo- loogia
I JAOTIS	Kinnisvara-juhtimisotsuste kaardistus	✓							
	Analüüsivormid ja juhendmaterjal			✓		✓			
II JAOTIS	Kinnisvarajuhtimise otsustusprotsessi kaardistus ja ettepanekud tõhustamiseks		✓			✓			
	Riigieelarve protsessis kinnisvarajuhtimise otsustusprotsessi kaardistus ja ettepanekud tõhustamiseks		✓			✓			
III JAOTIS	Sisendandmete kaardistus ja puuduoleva informatsiooni				✓	✓			
	Lähteülesanne IT arendusteks						✓		

2 Lähteülesanne ja probleemipüstitus

Rahandusministeeriumi poolt käesoleva töö tellimiseks korraldatud riigihanke dokumentides kirjeldatakse vajadust tõhusamate kinnisvarajuhtimisotsuste järele nii:

Lähtuvalt Riigi kinnisvarategevuse strateegiast (2007) on riigil kavas üle minna kinnisvara detsentraliseeritud valitsemiselt uuele terviklikule juhtimissüsteemile. Tervikliku kinnisvarakorralduse eesmärk on saavutada senisest kooskõlastatum kinnisvarakeskkonna arendus ja korrashoid, mastaabiefekt, majanduslikult põhjendatud otsuste tegemine ressursside piiratuse tingimustes, riigieelarveliste vahendite ja võõrkapitali optimaalne kaasamine ning õiguste ja vastutuse tasakaalustatus.

Sellest tulenevalt on hanke peamine ootus, et riigil kui kinnisvara omanikul ja kasutajal on hoonestatud kinnisvara juhtimisel ja riigieelarve protsessis võimalik teha tarku juhtimis- ja finantseerimisotsuseid ning omada selleks vajalikku adekvaatset informatsiooni.

Selle saavutamiseks on töö eemärgiks

- Luua infomudel, mille alusel kaardistada hoonestatud kinnisvara juhtimisotsuste tegemiseks vajalik informatsioon.
- Luua otsustajatele juhendmaterjalid, mille eesmärk on tõsta juhtimisotsuste kvaliteeti ja ühtlustada praktikat.

Tegevused eesmärgi saavutamiseks:

1. Kirjeldada hoonestatud kinnisvarakeskkonna enam levinud juhtimisotsuseid ja nende rahandusliku analüüsi teostamiseks vajalikku metoodikat.
2. Kirjeldada riigi kinnisvara juhtimise otsustusprotsess ja informatsiooni liikumine Rahandusministeeriumi, Riigi Kinnisvara AS-i ja riigivara valitseja vahel koos ettepanekutega vajalikeks muutusteks.
3. Teostada informatsiooni vastavuse analüüs, millega tuvastatakse puudujäägid informatsioonis ja tehakse ettepanekud vajalikeks täiendusteks õigusaktides ja infosüsteemides.

Projekti tulemusena on olemas

1. Juhendmaterjal vajalike kinnisvarajuhtimise otsuste tegijatele
2. Vajalike otsuste otsustusprotsesside kirjeldused
3. Informatsiooni vastavuse analüüs ja ettepanekud

Rakendades projekti tulemusi, on kasutajal tööriistad (otsustamisprotsessid, analüüsivormid, juhendmaterjalid ja süsteemselt kogutav adekvaatne alginfo):

1. Sõeluda välja hooned, mida kasutatakse ebaefektiivselt.
2. Näha ebaefektiivsusest tingitud põhjendamatut kulu kohe (võrdluses hea tavaga).
3. Seada tulevastele perioodidele finantseesmärke (kokkuhoid, müügitulu jne).
4. Hinnata majanduslikust ja kestlikkuse aspektist põhjendatust uue hoonestatud kinnisvara kasutusele võtmisel (ostmise, ehitamise, rentimise kaudu, võrdlus hea tavaga).
5. Prioritiseerida vajalikud investeeringud hoonetesse kui sisend riigi kinnisvarakeskkonna arendamise ja korrashoiu finantseerimise pikaajalisse plaani.

Riigihanke lähteülesande detailsem sisu ja sellega seonduv töö metodoloogia on esitatud lõpparuande 7. osas "Metodoloogia".

3 Mõisted

Roll

Protsessi konkreetse osa läbiviija ja „omanik“. Projektis kirjeldatakse rolle sellisel abstraktsioonitasemel, mis võimaldab ametiasutustel nende alusel määratleda konkreetset vastutavad ametikohad ja isikud.

Tüüpotsustusprotsess (TOP)

Töö fookuses olev standardne otsustusprotsess, mida on võimalik rakendada, sõltumata konkreetset kinnisvarakeskkonda haldava ametkonna spetsiifikast. Töö raames keskendutakse kaheksale TOP-ile, mis on seotud järgmiste otsustega:

- Kinnisvara kasutusüksuse omaduste kindlaksmääramine
- Kinnisvaravajaduste kindlaksmääramine valdkonna arengukava koostamisel
- Kinnisvara kasutusüksuse loovutamiseviisi valimine
- Kinnisvara kasutusüksuse hankeviisi valimine
- Kinnisvara kasutusüksuse valduse üleandmine
- Kinnisvara kasutusüksuse valduse vastuvõtmine
- Kinnisvara kasutusüksusega seotud informatsiooni koondamine ja kasutamine riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia koostamisel
- Kinnisvara kasutusüksuse pikaajalise eelarve ja kinnisvara kasutusüksuse valitsemise koondaruande koostamine

EN-i protsess

kinnisvarakeskkonna juhtimise standardprotsess, mis on kirjeldatud Euroopa Standardis EN 15221-5.

Protsess (*process*)

vastastikku seotud või vastastikust mõju avaldavate tegevuste kogum, mis muundab sisendid väljunditeks.

[EN ISO 9000]

Protsessi tegevus

EN 15221-5 standardis kirjeldatud protsesside I astme alajaotus. Standardi kohaselt sisaldavad kõik standardsed protsessid järgmisi tegevusi:

- **Planeerimine (*planning*)**

Vajamineva informatsiooni kogumine, vajalike ressursside koondamine (inimtööjõud, töövahendid, materjalid, energia) ning protsessi läbiviimiseks vajalike lisatingimuste kontroll (lisaandmed, asjassepuutuvad kuupäevad, eraldised). Planeerimistegevus viiakse läbi mõistliku aja jooksul enne ülejäänud tegevuste algust.

[EN 15221-5:2011]

- **Ettevalmistus (*preparation*)**

Ettevalmistus eelneb vahetult rakendamisele ning tagab rakendamise tõhususe ja efektiivsuse. Ettevalmistus võib sisaldada muu hulgas järgmisi tegevusi: info kogumine tööjõu ja klientide kohta, tööülesannete väljatöötamine ja kättejagamine, varustuse kättejagamine, vajalike andmete töömeeskonnale üleandmine, ressursside olemasolu kontroll ning välismõjurite täpsustamine, mis võiksid potentsiaalselt juba läbiviidud planeerimistegevuse tulemusi muuta.

[EN 15221-5:2011]

- **Rakendamine (*implementation*)**

Tööülesannete järkjärguline elluviimine, kuni kõik kavandatud töö elluviimise etapid on läbitud. Rakendamine viiakse läbi vastavalt eelnevalt kindlaksmääratud töövoole. Kinnisvarakeskkonna juhtimise valdkonnas sisaldab rakendamine suurel määral füüsilist tööd, mis omakorda eeldab pädevaid töötajaid. Operatiivtasandil nimetatakse rakendamisega seotud tegevusi sageli ka kinnisvarakeskkonna teenusteks.

[EN 15221-5:2011]

- **Järelevalve (*evaluation*)**

Järelevalvet teostades jälgitakse rakendatavate tööetappide täitmist, et vältida vigu, reageerida eksimustele ja jooksvalt hinnata tööde kulgu. Hästi teostatud järelevalve tagab tervele protsessile seatud eesmärkide saavutamise ja annab teavet parenduste võimalikkuse kohta. Järelevalvetegevus tagab protsessi efektiivsuse ja tõhususe.

[EN 15221-5:2011]

- **Hindamine (*assessment*)**

Hindamistegevuse käigus võrreldakse saavutatud tulemusi algselt kavandatud eesmärkidega, fikseeritakse tööde teostamiseks kulunud ressursside hulk, hinnatakse töö tõhusust ja mõju ning dokumenteeritakse saadud õppetunnid. Hindamine on tihedalt seotud mõõdikutega (KPI-d).

[EN 15221-5:2011]

- **Aruandlus (*reporting*)**

Dokumenteeri läbiviidud töövoos asjakohases süsteemis või kokkulepitud vormis (nt protokollina vms). Aruandlus hõlmab ka kasutatud mõõdikute tulemusi. Aruandlus keskendub eelkõige protsessist kokkuvõtte tegemisele.

[EN 15221-5:2011]

Toiming

Protsesside tegevuste II astme alajaotus. Kõik kirjeldatud TOP-ides sisalduvad tegevused koosnevad omakorda vähemalt neljast „toimingust“. Projekti raames kirjeldatakse järgmisi toimingute tüüpe:

- Koostamine
- Kooskõlastamine
- Kinnitamine
- Teavitamine

Kasutusüksus, kinnisvara kasutusüksus

Riigi omandis olev või lepingu alusel kasutatav kinnisvara või selle osa, mille kohta on kasutusest tulenevalt otstarbekas pidada eraldi arvestust ja mida juhitakse ühtse tervikuna ühe organisatsiooni või selle allüksuse poolt.

Kasutusüksuse eluiga (*lifetime*)

Ajavahemik ehitise või selle osade kavandamisest, ehitamisest või paigaldamisest kuni nende kasutusjärgse lammutamiseni või eemaldamiseni.

Kasutusüksuse eluea etapid

Kinnisvara kasutusüksuse eluea osad, mida iseloomustavad spetsiifilised vajadused ja nendega seotud otsustusprotsessid. Projekti raames on kinnisvara elutsükel jaotatud järgmisteks etappideks:

- Kavandamine
- Hankimine
- Kasutamine
- Loovutamine

Kasutusüksuse omadused

Kinnisvara kasutusüksusega lahutamatult seotud kriteeriumide ja nendele vastavate andmete kogum. Omadused ja nende kvalitatiivsed ning kvantitatiivsed näitajad planeeritakse kasutusüksuse loomise protsessi käigus terveks kavandatavaks elueaperioodiks ette.

Kasutusüksuse omadused on näiteks kasutada oleva pinna suurus, kasutusüksuse keskkonnamõjud, kasutusüksusega seotud taristu, kasutusüksuse ülalpidamiseks vajalik teenuste võrgustik jne.

Kinnisvarakeskkond (*facility*)

Organisatsiooni tegevust toetav vara.

[EN 15221-1:2006]

Kinnisvarakeskkond on võrreldes kinnisvaraga laiem käsitlus. Kinnisvarakeskkonna üheks osaks on alati kinnisvara, kuid sellele võib lisanduda varasid, millel puudub otsene seos konkreetse kinnisvaraga, näiteks IT-keskkond (*IT-facility*), telekommunikatsioonikeskkond (*telecommunication facility*) jne. Kõigi nende keskkondade puhul on tegemist teatava töökeskkonnaga ja seetõttu saab neid üldisemalt defineerida kui organisatsiooni tegevust toetavat vara (EVS-EN 15221-1). Nimetatud määratlus hõlmab erinevaid varakeskkondi, mh kinnisvarakeskkonda.

[Kulunorm 2011]

Kinnisvarakeskkonna juhtimine (*facilities / facility management*)

Protsesside integreerimine organisatsioonis kokkulepitud teenuste säilitamiseks ja arendamiseks, mis toetavad ja täiustavad põhitegevuse efektiivsust.

[EN 15221-1:2006]

Kinnisvarakeskkonna teenused (*facilities / facility services*)

Kinnisvarakeskkonna juhtimise tagamiseks osutatavate teenuste kompleks.

[EN 15221-1:2006]

Dokument

Informatsioon ja selle kandja

Märkus: Dokumentide kogumit, näiteks spetsifikaadid ja tõendusdokumendid, nimetatakse sageli „dokumentatsiooniks“.

(EVS-EN ISO 9000)

Tõendusdokument

Dokument, mis esitab saavutatud tulemused või tõendab, et tegevused on teostatud.

(EVS-EN ISO 9000)

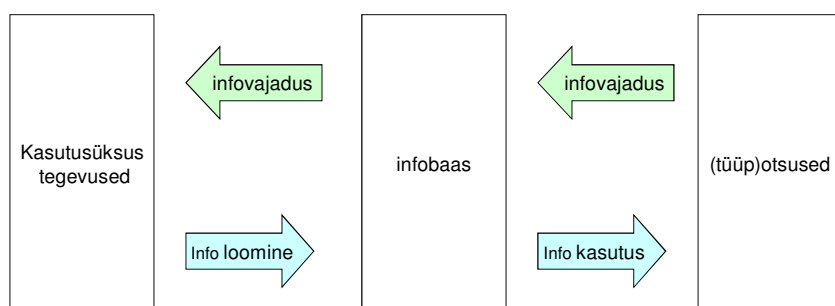
4 Töös kasutatud lähenemine

Töö läbiviimispõhimõtete kindlaksmääramisel võeti arvesse juhtimisinfo korralduse teoreetilisi aluseid, avaliku sektori otsustusprotsesside iseärasusi ning juba saavutatud edusamme riigi kinnisvaraportfelli korraldamise tõhustamisel.

Selleks, et organisatsiooni (sh avaliku sektori organisatsiooni) juhtkond saaks vastu võtta õigeid otsuseid organisatsiooni majandustegevuse ja ressursside kasutamise tõhususe tõstmiseks, on organisatsiooni majandustegevusest vajalik koguda ja analüüsida usaldusväärset informatsiooni. Seda informatsiooni tuleb defineerida, mõõta, rühmitada, hinnata, analüüsida, tõlgendada ning juhtkonnale edastada. Organisatsiooni juhtkond kasutab toodetud informatsiooni üksiktegevuste ja struktuuriliste allüksuste töö planeerimiseks, hindamiseks ja kontrollimiseks. Informatsioon kinnitab ka organisatsiooni ressursside vastavat kasutamist ja aruandekohustuslikkust (Kallas 2002, lk 34). Selline informatsioon ja informatsiooni töötlemine võimaldab samastada olulisemaid funktsionaalseid valdkondi ja kirjeldada valdkonna seotust otsustega (*ibid*, lk 35):

- Pikaajaliste eesmärkide formuleerimine
- Lühiajaliste operatiivsete eesmärkide formuleerimine
- Ressursside omandamine ja kasutamine
- Finants- ja operatiivteemadest teavitamine
- Plaanide ja tulemuste korrigeerimine
- Süsteemide, aruandluse ja majandustehingute revideerimine.

Skemaatiliselt on seosed tegevuste ja otsuste vahel esitatud alljärgneval skeemil. Skeemil esitatud kontseptsioon on ühtlasi käesoleva töö üks põhialuseid.

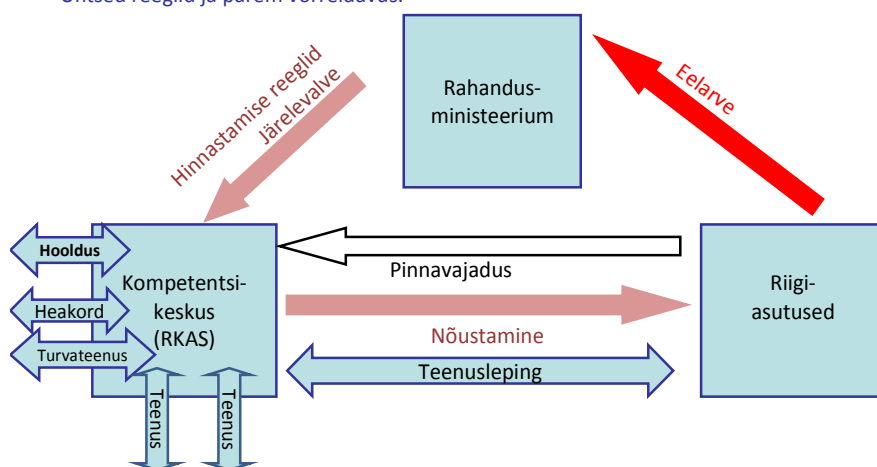


4.1 Kolm vaadet

Riigi kinnisvaraportfelli juhtimise praegune struktuur koosneb kolme tüüpi osalistest: Rahandusministeeriumist kui riigi kinnisvarapoliitika kujundajast, riigivara valitsejatest ning Riigi Kinnisvara AS-ist kui teenusepakkujast. Sellisest kolmeosalisest ülesehitusest lähtuvat korraldusmudelit kirjeldab joonis 2. Töös lähtuti samasugusest lähenemisest ja seetõttu vaadeldi kinnisvarakeskkonna juhtimisotsuseid kolmest eri vaatenurgast.

Terviklik juhtimise mudel

Eelarve normatiivide alusel, kulud stabiilsed (perioodilised tegevuskulud).
Tsentraalne ülevaade objektide kasutusest (RM) ja investeeringuvajadusest (RKAS).
Ühtsed reeglid ja parem võrreldavus.



Joonis 2: Riigi kinnisvara terviklik juhtimise mudel¹.

Vaatenurgad ja protsesside kaardistamise põhimõtted

Töö käigus läbi viidava dokumentide analüüsi ja lisaintervjuude eesmärk on aru saada, kuidas on riigivara valitsejate ja teiste osapoolte tegevused omavahel seotud. Töö käigus vaadeldakse protsesse seega 3 eri vaatenurgast:

- Riigivara valitseja vaade
- RM kui eelarve koostamise eest vastutaja vaade
- RKAS-i kui teenusepakkuja vaade

Riigivara valitseja vaade

Töö elluviimisel eeldatakse, et riigivara valitseja on mingi määral oma kinnisvarakeskkonna juhtimistegevused korraldanud, kuid need ei ole vältimatult süsteemselt struktureeritud.

¹ Allikas: RM

Projekti käigus uuritakse järgmist:

- Kas KVKJ²-tegevused on korraldatud – kui jah, siis kuidas ja millistel alustel (siht: töökord)
- Kas tegevuste rollid on kindlaks määratud – kui jah, siis kuidas ning millistel alustel (siht: vastutusmaatriks)
- Milliseid KÜ³ omadusi kasutatakse tüüpotsuste tegemiseks ning kas need on KVKJ-tegevuste protsessi väljund (KVKJ-väljund) või koostakse spetsiaalselt. Alati tuleb kindlaks määrata info allikas (tootja ja alus) (siht: tööriist)
- Tüüpotsuste teostamise puhul vaadeldakse veel, kas tegevused ja rollid on kindlaks määratud – kui on, siis kuidas ja millistel alustel (siht: töökord ja vastutusmaatriks)

RM kui eelarve koostamise eest vastutaja vaade

Projekti elluviimisel eeldatakse, et vaate aluseks on 2013. aasta eelarve koostamise protsess. Uurimisülesanne on püstitatud järgnevalt:

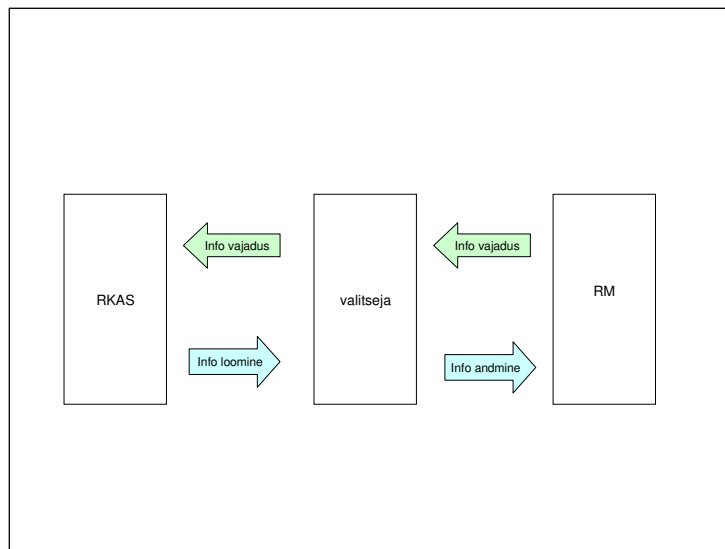
- Kas eelarve koostamise tegevused on korraldatud – kui jah, siis kuidas ja millistel alustel (siht: töökord).
- Kas tegevuste rollid on määratletud – kui jah, siis kuidas ja millistel alustel (siht: vastutusmaatriks)
- Millist standardselt koostatud infot (n. KÜ omadused) kasutatakse eelarve koostamisel ning millist infot peab eelarve koostamise protsessis alati valitsejalt eraldi küsima, k.a kellelt seda lisainfot küsitakse (siht: tööriist)
- Milliseid kontrolltegevusi (protsessi või andmete kontroll) teostatakse, et tagada info usaldusväärsus (siht: kontroll)

RKAS-i kui teenusepakkuja vaade

RKAS on kinnisvara haldav organisatsioon / struktuuriüksus, mis pakub valitsejatele teenuseid. RKAS-ile on need teenused teostamise tegevused, isegi kui valitsejate jaoks on need juhtimistegevused. Ideaalis oleks kontekst ja infovool korraldatud nii:

² Siin ja edaspidi KVKJ – kinnisvarakeskkonna juhtimine

³ Siin ja edaspidi KÜ – kasutusüksus



Joonis 3: Infovahetuse skeem RKAS-i, valitseja ja RM-i vahel

Uurimisülesanne on sõnastatud järgmiselt:

- Kas KVKJ tegevused on korraldatud – kui jah, siis kuidas ja millistel alustel (siht: töökord)
- Kas tegevuste rollid on kindlaks määratud – kui jah, siis kuidas ja millistel alustel (siht: vastutusmaatriks)
- Milliseid KÜ omadusi kasutatakse tüüpotsuste teostamiseks ning kas need on tegevusteprotsessi väljund (KVKJ väljund) või koostakse spetsiaalselt. Alati tuleb kindlaks määrata info allikas (tootja ja alus) (siht: tööriist)
- Tüüpotsuste teostamise puhul – kas tegevused ja tegevuste rollid on kindlaks määratud – kui jah, siis kuidas ja millistel alustel (siht: töökord ja vastutusmaatriks)

Kirjelatud kolmest vaatenurgast lähtuvalt uuritakse valitud tüüpotsustusprotsesse, määratakse kindlaks rollid ja vastutajad.

4.2 Tüüpotsustusprotsesside valik

Tüüpotsustusprotsesside valikul (täpsemalt need protsessid, millele käesolevas töös keskendutakse) kaardistati kinnisvarajuhtimise protsessid, määrati kindlaks kriteeriumid ja valiti välja tüüpotsustusprotsessid. Järgnevates alapeatükkides on kirjeldatud olulisemad protsessirühmad ja loetletud iga rühma protsessid koos lühikirjeldusega. On esitatud tüüpotsusside valiku kriteeriumid ja valituks osutunud tüüpotsustusprotsessid.

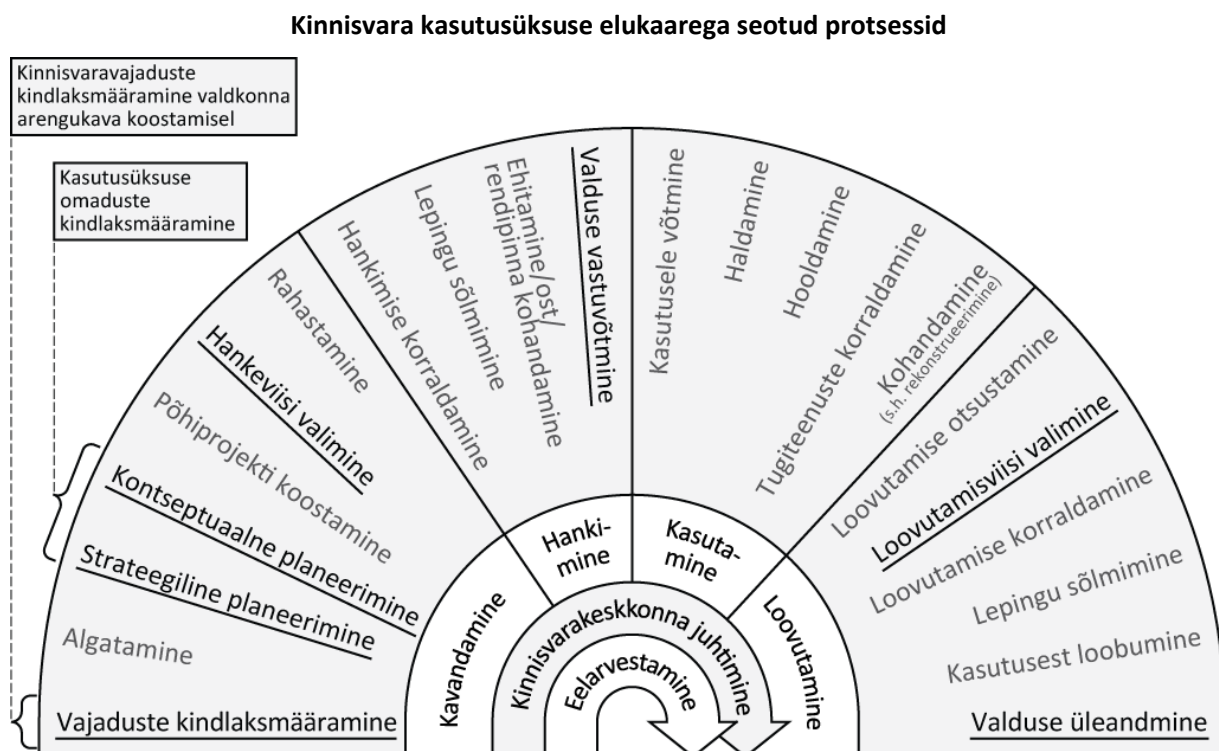
Alapeatükkides esitatud protsesside nimistu koos lühikirjeldusega on ühtlasi kinnisvarajuhtimisotsuste kaardistus, mille koostamisega on täidetud üks osa töö aluseks oleva riigihanke lähteülesandest.

4.2.1 Protsside koond ja valikud

Protsessid, mis on aluseks riigi kasutuses oleva kinnisvaraportfelli korraldamisele, võib kasutusüksuse vaates tinglikult jaotada kolme rühma:

1. Kasutusüksuse elukaarega seotud protsessid
2. Kinnisvarakeskkonna juhtimisega seotud protsessid
3. Eelarvestamise protsessid

Iga protsessirühm on kirjeldatud detailsemalt järgnevates alapeatükkides, kus on protsesside nimistu ja iga protsessi lühikirjeldus. Alloleval joonisel on esitatud kasutusüksuse elukaarega seotud protsessid, mis toimuvad kindlas etapis, seostatuna kinnisvarakeskkonna juhtimise ja eelarvestamise kui pidevate protsessidega, mis toimuvad sõltumata konkreetsest elukaare etapist.



Tulenevalt kinnisvara portfelli juhtimise aluseks olevate protsesside paljususest ja protsesside analüüsimiseks eraldatud ressurssidest, valiti edasiseks analüüsimiseks kindlad, kõige olulisemad protsessid. Valitud protsessid on järgmised:

1. Kinnisvaravajaduste kindlaksmääramine valdkonna arengukava koostamisel
2. Kinnisvara kasutusüksuste omaduste kindlaksmääramine
3. Kinnisvara kasutusüksuse hankeviisi valimine
4. Kinnisvara kasutusüksuse valduse vastuvõtmine
5. Kinnisvara kasutusüksuse loovutamise viisi valimine
6. Kinnisvara kasutusüksuse valduse üleandmine
7. Kasutusüksusega seotud informatsiooni koondamine ja kasutamine riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia koostamisel
8. Kinnisvara kasutusüksuse pikaajalise eelarve ja kinnisvara kasutusüksuse valitsemise koondaruande koostamine

Esimesed kuus protsessi on kinnisvara kasutusüksuse elukaarega seotud protsessid ja viimased kaks on eelarvestamise protsessid. Joonisel on esiletoodud valitud kasutusüksuse elukaare protsessid.

Protsesside valimisel lähtuti järgmistest kriteeriumitest:

- Hanke lähteülesandest tulenevad nõuded (eelkõige protsessid 7–8)
- Protsessid, mille mõju tulevaste kulude ja avaliku huvi kontekstis on suurim (eelkõige protsessid 1–3 ja 5)
- Intervjueeritud osaliste rahulolematus protsessi senise korraldusega (eelkõige protsessid 1, 3 ja 5)
- Protsessid, kus on kaasatud eri osapooled, sh Vabariigi Valitsus, Rahandusministeerium, RKAS, teenuse pakkujad ning üheks võtmeteguriks on koordineeritus osapoolte vahel (kõik protsessid)
- Protsessid, mille tulemusena luuakse olulist informatsiooni, mis on sisendiks kinnisvarakeskkonna juhtimise eri protsessidele ja eelduseks kinnisvarakeskkonna terviklikuks juhtimiseks strateegilisel, taktikalisel ja operatiivsel tasandil (peamiselt protsessid 1–6)

Asjaolu, et ülejäänud protsesse töös ei vaadelda, ei tähenda sugugi, et tegu oleks tähelepanu mitteväärvate protsessidega. Osa protsesse on leidnud küllaldaselt kirjeldamist erialakirjanduses, nt kinnisvara korrashoiu protsessidega seonduv. Protsessi koordinaatoritel tuleks jätkata töös analüüsitud protsesside pideva täiendamisega ja võtta luubi alla seni analüüsimata protsessid, lähtudes eeltoodud kriteeriumitest ning võttes aluseks töös kasutatud meetodika ja vormistamisnõuded, vajaduse korral kohandades neid vastavalt organisatsioonis väljakujunenud tavadele.

4.2.2 Kasutusüksuse elukaare protsessid

Kasutusüksuse elukaare protsessid jagunevad nelja etappi: kavandamine, hankimine, kasutamine ja loovutamine. Alljärgnevalt on esitatud protsessid etappide lõikes koos lühikirjeldusega.

Kavandamise etapp

Vajaduste kindlaksmääramine – organisatsiooni kinnisvarakeskkonna muutmise vajaduse kindlaksmääramine, mis tuleneb valdkonna arengukavasse kavandatavatest muudatustest;

Algatamine – kindlaksmääratud kinnisvaravajadusest tulenevalt otsuse langetamine, millega alustatakse kasutusüksuse kavandamist;

Strateegiline planeerimine – kavandatava kasutusüksuse omaduste kindlaksmääramise strateegilise planeerimise osa;

Kontseptuaalne planeerimine – kavandatava kasutusüksuse omaduste kindlaksmääramise kontseptuaalse planeerimise osa;

Põhiprojekti koostamine – kavandatava kasutusüksuse omaduste kindlaksmääramise põhiprojekti koostamise osa;

Hankeviisi valimine – kasutusüksuse kavandamise protsessis toimuv kasutusüksuse hankeviisi valimine (ost, arendus, kasutusleping), ei ole osa riigihankest;

Rahastamine – kasutusüksuse rahastamisplaani koostamine ja finantsvahendite tagamine;

Hankimise etapp

Hankimise korraldamine – kavandatava kasutusüksuse hankimisprotsessi läbiviimine, sh hanke ettevalmistamine, hanke läbiviimine, pakujate võrdlemine ja hanke võitja väljakuulutamine;

Lepingu sõlmimine – hanke võitjaga lepingutingimuste läbirääkimine ja lepingu allkirjastamine (ost, üürimine, arendamine);

Ehitamine/ost/rendipinna kohandamine – sõltuvalt hankimisviisi valikust kas ehitatava või ostetava või kasutusse võetava kasutusüksuse viimine seisundisse, mis on valmis valduse vastuvõtmiseks;

Valduse vastuvõtmine – kasutusüksuse hankimise protsessis kasutusüksuse vastuvõtmisega seotud tegevused.

Kasutamise etapp

Kasutusele võtmine – kasutusüksuse pinnale kolimine ja ettenähtud pinna kasutusfunktsiooni tegelik saavutamine;

Haldamine – kasutusüksuse haldamine EVS 807 tähenduses;

Hooldamine – kasutusüksuse hooldamine EVS 807 tähenduses;

Tugiteenuste korraldamine – kasutusüksust kasutava organisatsiooni põhiprotsesside tagamiseks vajalike tugiteenuste (nt kulunormi rühmas D loetletud teenused) korraldamine;

Kohandamine, sh rekonstrueerimine – kasutusüksuse pinna algse kasulikkuse tõstmine kas remondi, renoveerimise, rekonstrueerimise või muu ehitustegevuse kaudu.

Loovutamise etapp

Loovutamise otsustamine – kindlaksmääratud kinnisvaravajadusest tulenevalt otsuse langetamine, millega loobutakse kasutusüksuse kasutamisest ja alustatakse otsuse elluviimist;

Loovutamiskiisi valimine – ebavajalikuks muutunud kasutusüksuse loovutamise protsessis toimuv kasutusüksuse loovutamiskiisi valimine (lepinguga kasutusse andmine, võõrandamine);

Loovutamise korraldamine – kavandatava kasutusüksuse loovutamiskesktsi läbiviimine, sh enampakkumise ettevalmistamine, enampakkumise läbiviimine, pakkujate võrdlemine ja enampakkumise võitja välja kuulutamine;

Lepingu sõlmimine – enampakkumise võitjaga lepingutingimuste läbirääkimine ja lepingu allkirjastamine;

Kasutusest loobumine – väljakolimine ja pinna ettevalmistamine valduse üleandmiseks;

Valduse üleandmine – kasutusüksuse loovutamise protsessis üleandmisega seotud tegevused.

4.2.3 Kinnisvarakeskkonna juhtimise protsessid

Kinnisvarakeskkonna juhtimise protsessid on kindlaks määratud standardis EN 15221-5. Protsessid jagunevad kolme tasandi vahel: strateegiline, taktikaline ja operatiivne tasand. Alljärgnevalt on esitatud protsessid tasandite lõikes koos lühikirjeldusega. Iga protsessi ees on lühend, mille abil saab konkreetset protsesse seostada EN-i standardi sama protsessiga.

Strateegiline tasand

S1 Vastavus organisatsiooni strateegia ja muutustega – tagatakse, et organisatsiooni kinnisvarakeskkonna (edaspidi ka KVK) juhtimine (edaspidi ka KVKJ) on kooskõlas organisatsiooni strateegiaga;

S2 Valitseja KVK standardite väljatöötlus – kinnisvarakeskkonna juhtimisstandardid peavad tuginema kinnisvarakeskkonna juhtimise strateegiale ja moodustama raamistiku, milles kinnisvarakeskkonna juhtimise organisatsioon saab tegutseda ja millel põhineda;

S3 Investeeringud ja strateegiliste projektide koostamine – organisatsiooni strateegia analüüsi tulemusena ning pärast ruumi ja taristu nõuetele vastavuse kontrolli võib tekkida vajadus ruumiressursi suurendamiseks, mis käivitab protsessi;

S4 Strateegiline aruanne juhtkonnale – organisatsiooni tippjuhtkonnale esitatava aruande eesmärk on näidata kinnisvarakeskkonna juhtimisorganisatsiooni töö tõhusust ja tulemuslikkust;

S5 Strateegiline ruumi planeerimine – võimaldab kinnisvarakeskkonna juhtimisorganisatsioonil pakkuda põhiprotsessidele pinnaressursi, kui seda vajatakse;

S6 KVK ja KVK teenuste vajaduste kindlaksmääramine – tulevikunõudlust kinnisvarakeskkonna ja selle teenuste suhtes tuleb pidevalt ette planeerida, kuna juba toimunud ja tulevased muutused mõjutavad pikaajalisi arenguid;

S7 Tippjuhtkonna nõustamine – kinnisvarakeskkonna juhtimisorganisatsioon peab organisatsiooni tippjuhtkonda regulaarselt nõustama, kui soovitakse, et tippjuhtkond oma otsustes kinnisvarakeskkonna juhtimise vajadusi arvestaks;

S8 KVK organisatsiooni juhtimine – tõhus kinnisvarakeskkonna juhtimisorganisatsioon vajab tõhusat haldust, eestvedamist ning kontrolli;

S9 Kommunikatsioon ja muutuste juhtimine – üha suurenev muutuste hulk ja omavaheliste sõltuvussuhete keerulisus muudavad tulemusriikka kommunikatsiooni kinnisvarakeskkonna juhtimisel võtmefaktoriks, muutuste juhtimisega seotud tegevused loovad vajaliku kestlikkuse selle kaudu, et esilekerkivate probleemidega tegeletakse muutuste sisseviimise käigus;

S10 Riskianalüüs – kõiki kinnisvarakeskkonna juhtimisega seotud riske tuleb analüüsida ja nende mõju hinnata;

S11 Suhted organisatsiooniväliste osapooltega – suhteid tarnijate ja teiste väliste sidusrühmadega peab juhtima, kinnisvarakeskkonna juhid peavad olema aktiivsed osalised erialaüritustel ja -võrgustikes, kui soovivad hoida end kursis valitsevate trendide ja parimate tegevusviisidega.

Taktikaline tasand

T1 Kinnisvarajuhtimise standardite planeerimine, rakendamine ja ülevaatus – protsess tagab tegevuste elluviimise, millega muudetakse kinnisvarakeskkonna juhtimisstrateegia ja -standardid kinnisvarakeskkonna juhtimisorganisatsiooni jaoks kasulikuks;

T2 KVK ülevaatus – tõhususe ja läbipaistvuse tagamiseks tuleb kinnisvarakeskkonna seisundit regulaarselt hinnata;

T3 Valitseja soorituse ülevaatus – kinnisvarakeskkonna juhtimisorganisatsiooni toimimist tuleb hinnata võrrelduna soorituse võtmenäitajatega (*key performance indicators* – KPI) ning seatud eesmärkidega;

T4 Ruumiplaneerimine ja -hindamine – olemasoleva ruumiressursi hõivatust ja kasutust tuleb hinnata, arvestades muutuvaid nõudmisi. Ruumivajaduse ja -kasutuse ennustatava muutumise tõhus planeerimine tagab olukorra, kus olemasolev ruumiressurss kasutatakse täielikult ära;

T5 KVK ja KVK teenuste hankimine – need kinnisvarakeskkonna osad ja teenused, mida ei paku olemasolev töötajad organisatsiooni sees, tuleb säästliku rahakasutuse saavutamiseks sisse osta;

T6 Lepingute juhtimine – väliste kinnisvarakeskkonna teenuste osutamine lepitakse kokku vastavate teenuslepingutega, käsitletakse nende lepingute haldamist, kohandamist, kontrolli ja sõlmimist;

T7 Tervishoiu, ohutuse, turvalisuse ja keskkonna (HSSE) auditeerimine – kinnisvarakeskkonnas tuleb regulaarselt läbi viia auditeid, et tagada seadusest, regulatsioonidest ja standarditest tulenevatele nõuetele vastavus;

T8 Allüksuste kinnisvaravajaduse koordineerimine – äriüksuse tasandil toimuvate muudatuste koordineerimine ning teavitamine kinnisvarakeskkonna juhtimisorganisatsioonile operatiivsel ja taktikalisel tasandil;

T9 Teenusepakkujate juhtimine – organisatsiooniväliste teenusepakkujate tõhus haldamine;

T10 KVKJ meeskonna juhtimine – kinnisvarakeskkonna juhtimismeeskond vajab optimaalseks toimimiseks tõhusat eestvedamist;

T11 KVK ressursside kasutamise ja juhtimise korraldamine – kinnisvarakeskkonna osade registreerimine ning asjakohane dokumendihaldus on kinnisvarakeskkonna tõhusaks toimimiseks hädavajalik;

T12 Kommunikatsioon ja muutuste juhtimine – tõhus kommunikatsioon ja muutuste juhtimine on taktikalisel tasandil sama tähtis kui strateegiliselt.

Operatiivne tasand

O1 KVK teenuste ülevaatus ja hindamine – kinnisvarakeskkonna teenuseid võib pakkuda organisatsioonisisene personal, eraldiseisva lepingu alusel sisse ostetud teenusepakkuja või kombinatsioon mõlemast, protsess kirjeldab kinnisvarakeskkonna teenuste jälgimist ja toimimise järelvalvet;

O2 Andmete kogumine ja administreerimine – paindlik ja tõhus tegutsemine eeldab, et tagatud on täpsed andmed;

O3 KVK ja KVK teenuste aruandlus – korraldatakse kinnisvarakeskkonna juhtimise tulemustest aruandmine operatiivtasandil;

O4 Teenuste koordineerimine – tõhusate tulemuste saavutamiseks on vaja organisatsioonile samal ajal osutatavate kinnisvarakeskkonna eri teenuste osutamist omavahel koordineerida.

4.2.4 Eelarvestamise protsessid

Eelarvestamise protsesside jaotuse aluseks on ajaline ulatus.

Riigieelarve protsess – hõlmab järgmise aasta eelarvestamist ehk lühiajaline eelarvestamine

Riigieelarve strateegia protsess – hõlmab järgmise nelja aasta eelarvestamist ehk keskpikk eelarvestamine

Pikaajalise finantsvaate protsess – hõlmab kuni 30-aastase finantsplaani loomise protsessi

4.3 Rollid kinnisvarajuhtimise otsustamisprotsessides

Töös kirjeldatud otsustusprotsessides on läbivalt kasutatud rolle. Igal rollil on oma spetsiifiline vastutusala ja koht organisatsiooni hierarhias. Arvestades riigivara valitsejate ja volitatud asutuste võimalikke erinevusi administratiivses ülesehituses ja ametikohtade nimetustes, on töös kasutatud rollide ühtlustatud süsteemi. Rollide nimetused on valitud selliselt, et töö tulemusi rakendaval asutusel oleks võimalikult lihtne tuvastada igale töös kirjeldatud rollile vastav ametikoht.

4.3.1 Rollid töökordades

Peatükk loetleb töös kasutatud rollide nimetused ja neile üldjuhul vastavad ametikohad. Sõltuvalt ametkonna suurusest võib üks ametnik täita mitut rolli. Samuti on suuremaid kinnisvaraportfelle haldavate ametkondade puhul võimalik, et üks roll on ära jagatud mitme ametniku vahel. Joonisel on esitatud kolmikvaates info liikumise, rollide ja osapoolte seosed ning toodud välja soovitatav töö- ja infoedastuskeskkond – riigi kinnisvararegister.



Minister – ministeeriumi või põhiseadusliku institutsiooni juht

Tippjuht – üldjuhul ministeeriumi kantsler või volitatud asutuse juht

Juhtkonna liige halduse alal – üldjuhul halduse asekanstler või volitatud asutuse juhi asetäitja halduse alal

Halduse eest vastutava osakonna juht – üldjuhul haldusosakonna juhataja

Kasutusüksuse juht – üldjuhul haldusosakonna juhataja asetäitja, nõunik või spetsialist, kes vastutab kasutusüksuse eest

Juriidilise tegevuse eest vastutava osakonna juht – üldjuhul juriidilise osakonna juhataja

Rahanduse eest vastutava osakonna juht – üldjuhul rahandusosakonna juhataja, kelle vastutusalaks on muuhulgas raamatupidamisarvestus

Riigieelarve koostamise eest vastutav juhtkonna liige – Rahandusministeeriumi riigieelarve koostamise eest vastutav juhtkonna liige (hetkel eelarvepoliitika asekanstler)

Riigieelarve koostamise eest vastutava osakonna juht – Rahandusministeeriumi riigieelarve koostamise eest vastutava osakonna juhataja (hetkel riigieelarve osakonna juhataja)

Valitsemisala eelarve koostamise eest vastutav juhtkonna liige – riigivara valitseja riigieelarve koostamise eest vastutav juhtkonna liige, üldjuhul kantsler, halduse asekanstler

Valitsemisala eelarve koostamise eest vastutava osakonna juht – riigivara valitseja valitsemisala eelarve koostamise eest vastutava osakonna juhataja, üldjuhul eelarveosakonna või rahandusosakonna juhataja

Riigi kinnisvarategevuse eest vastutav juhtkonna liige – Rahandusministeeriumi riigi kinnisvarategevuse eest vastutav juhtkonna liige (hetkel halduspoliitika asekanstler)

Riigi kinnisvarategevuse eest vastutava osakonna juht – Rahandusministeeriumi riigi kinnisvarategevuse ja -poliitika kujundamise ning elluviimise eest vastutava osakonna juhataja (hetkel riigivara osakonna juhataja)

Valitsussektori tasakaalu mõjutaja – valitsussektoris kuuluv juriidiline isik (sh RKAS)

Kasutusüksuse üleandja – üldjuhul teine isik (sh RKAS) või teine riigivara valitseja või volitatud asutus, mis annab kasutusüksuse vastuvõtjale üle



Kasutusüksuse vastuvõtja – üldjuhul teine isik (sh RKAS) või teine riigivara valitseja või volitatud asutus, mis võtab kasutusüksuse üleandjalt vastu

Teenuse pakkuja – teine isik (sh RKAS), kes osutab riigivara valitsejale või volitatud asutusele teenust, milleks võib olla konsultatsioon, kinnisvarakeskkonna teenused jne.

4.3.2 Rollide maatriks

Rollide maatriks annab kiirülevaate soovitatavat olukorda kirjeldavates protsessides kasutatud rollidest ja nendele määratud tegevuste ja toimingute vastutamisega seonduvast. Lisaks on rollide maatriksis esitatud protsesside koordinaatorid, kes tagavad vastava soovitatavat olukorda kirjeldava protsessi vastavuse organisatsiooni vajadustele ja selle ajakohastamise.

	Kinnisvara kasutuskuse hankeviisi valimine	Kinnisvara kasutuskuse vastuvõtmine	Kinnisvara kasutuskuse loovutamise viisi valimine	Kinnisvara kasutuskuse üleandmine	Kinnisvaravajaduste kindlaksmääramine valdkonna arengukava koostamisel	Kinnisvara kasutuskuse omaduste	Kinnisvara kasutuskusega seotud informatsiooni koostamine ja kasutamine riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia koostamisel (Riigivara valitseja vaade)	Kinnisvara kasutuskusega seotud informatsiooni koostamine ja kasutamine riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia koostamisel (RM vaade)	Kinnisvara kasutuskuse pikaajalise eelarve ja kinnisvara kasutuskuse valitsemise koordaruande koostamine
Minister									
Tippjuht									
Juhtkonna liige halduse alal	PK	PK	PK	PK	PK	PK			
Halduse eest vastutava osakonna juht									
Kasutuskuse juht									
Juriidilise tegevuse eest vastutava osakonna juht									
Rahanduse eest vastutava osakonna juht									
Riigieelarve koostamise eest vastutav juhtkonna liige								PK	
Riigieelarve koostamise eest vastutava osakonna juht									
Valitsemisala eelarve koostamise eest vastutav juhtkonna liige							PK		
Valitsemisala eelarve koostamise eest vastutava osakonna juht									
Riigi kinnisvarategevuse eest vastutav juhtkonna liige									PK
Riigi kinnisvarategevuse eest vastutava osakonna juht									

 Tegevuste ja toimingute eest vastutajad
 Toimingute eest vastutajad
PK Protsessi koordinaator

4.4 Võrdlusanalüüsi põhimõtted

Töös lähtuti võrdlusanalüüsi põhimõttest, mille kohaselt tuvastati hetkeolukord ning olukord, milleni soovitakse tulevikus jõuda. Rakenduskavad annavad riigivara valitsejatele ja Rahandusministeeriumile selged juhised muudatuste kohta, mille elluviimine on soovitava olukorrani jõudmiseks vajalik. Seda nii seadusandlusesse tehtavate muudatuste kui ka riigivara valitsejate sisemiste töökordade täiustamise kaudu.

4.4.1 Hetkeolukorra kirjeldamine kaasuste näitel

Töö läbiviimise käigus vaadeldakse tegeliku olukorra kindlaksmääramiseks tegelikke kaasusi, mis valitakse Siseministeeriumi (SiM) valitsemisalast. Töös keskendutakse ühele peakaasusele, mille põhjal kirjeldatakse toimunud tüüpotsustusprotsesse. Lisaks vaadeldakse kahte lisakaasust, mille puhul

keskendutakse neile aspektidele, mille poolest nimetatud lisakaasused erinevad oluliselt peakaasusest. Selline lähenemine tagab võimalikult laiapõhjalise ja tegelikkusel põhineva ettekujutuse kinnisvarakeskkonna juhtimisotsuste tegemisest Eesti avalikus sektoris.

Kaasuste vaatlemisel kasutati SiM-i ja selle allasutuste poolt kättesaadavaks tehtud dokumente. Dokumentide analüüsil tekkinud lisaküsimustele vastuste saamiseks kasutatakse intervjuusid nimetatud kaasustega seotud olnud isikutega.

Kaasuste uurimisel kogutud andmete põhjal fikseeritakse otsustusprotsesside tegevused ja toimingud, mis olid konkreetsete kaasuste puhul dokumentatsiooni ja andmetega kaetud. Analüüsi käigus ilmnenu erinevused soovitava olukorraga fikseeritakse ja analüüsitakse.

Lisaks koostati protsessiskeem kolmikvaates, tuginedes BPMN-i⁴ notatsioonile.

Detailsem hetkeolukorra kirjeldus on esitatud lõpparuande 1. osas „Otsustusprotsesside kirjeldus“.

4.4.2 Soovitava olukorra kirjeldamine

Soovitava olukorra kirjeldamise aluseks oli hetkeolukorra kriitiline analüüs ja intervjuu käigus tehtud ettepanekud. Soovitava olukorra kirjeldus esitati eelkõige valitseja vaatest ning vormistati töökordadena. Töökordade struktuuris lähtuti Rahandusministeeriumi ja RKAS-i kehtivatest töökordadest ning EN 15221-5 standardis sätestatud põhimõtetest.

Standardi põhimõtete järgi koosneb iga otsustusprotsess kuuest tegevusest: planeerimine, ettevalmistus, rakendamine, järelevalve, hindamine ja aruandlus.

Töö käigus vaadeldakse igaüht neist kuuest tegevusest veel eraldi nelja toiminguna: koostamine, kooskõlastamine, kinnitamine ja teavitamine. Ka selline alajaotus põhineb üldtunnustatud taval.

Tulenevalt standardis kirjeldatud põhimõtetest, lisati igasse töökorda alljärgneva tabeli loogikast lähtuv vastutustabel.

	Koostamine	Kooskõlastamine	Kinnitamine	Teavitamine
Planeerimine				
Ettevalmistus				
Rakendamine				
Järelevalve				
Hindamine				
Aruandlus				

Lisaks koostati protsessiskeem valitseja vaatest, tuginedes BPMN-i notatsioonile.

Detailsem soovitava olukorra kirjeldus on esitatud lõpparuande 1. osas „Otsustusprotsesside kirjeldus“.

⁴ Business Process Model and Notation – <http://www.omg.org/spec/BPMN/index.htm>