

RIIGI HOONESTATUD KINNISVARA JUHTIMISINFO MUDEL

LÕPPARUANNE – 1. OSA OTSUSTUSPROTSESSIDE KIRJELDUS

31. MAI 2012



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond



Eesti tuleviku heaks

Sisukord

1	SISSEJUHATUS.....	1
1.1	Empiirilise analüüsi objekti valik	1
1.2	Kaasuste valik.....	1
2	Töö sisu.....	2
2.1	Hetkeolukord	2
2.2	Soovitav olukord.....	2
2.3	Peamised muudatused	2
2.4	Protsessikirjelduste ülesehitus.....	2
2.5	Dokumentide nimistu	3
3	Dokumendid	3
3.1	TOP „Kinnisvara kasutusüksuse omaduste kindlaksmääramine “	3
3.1.1	Hetkeolukord.....	3
3.1.2	Soovitav olukord.....	3
3.1.3	Peamised muudatused	4
3.2	TOP „Kinnisvaravajaduste kindlaksmääramine valdkonna arengukava koostamisel “	4
3.2.1	Hetkeolukord.....	4
3.2.2	Soovitav olukord.....	4
3.2.3	Peamised muudatused	4
3.3	TOP „Kinnisvara kasutusüksuse valduse üleandmine“	4
3.3.1	Hetkeolukord.....	4
3.3.2	Soovitav olukord.....	5
3.3.3	Peamised muudatused	5
3.4	TOP „Kinnisvara kasutusüksuse valduse vastuvõtmine“	5
3.4.1	Hetkeolukord.....	5
3.4.2	Soovitav olukord.....	5
3.4.3	Peamised muudatused	5
3.5	TOP „Kinnisvara kasutusüksuse hankeviisi valimine“	6
3.5.1	Hetkeolukord.....	6
3.5.2	Soovitav olukord.....	6
3.5.3	Peamised muudatused	6
3.6	TOP „Kinnisvara kasutusüksuse loovutamisi viisi valimine“	6
3.6.1	Hetkeolukord.....	6
3.6.2	Soovitav olukord.....	6
3.6.3	Peamised muudatused	7
3.7	TOP „Kinnisvara kasutusüksusega seotud informatsiooni koondamine ja kasutamine riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia koostamisel “	7

3.7.1	Hetkeolukord.....	7
3.7.2	Soovitav olukord (Rahandusministeeriumi vaade).....	7
3.7.3	Soovitav olukord (Valitseja vaade)	7
3.7.4	Peamised muudatused	7
3.8	TOP „Kinnisvara kasutusüksuse pikaajalise eelarve ja kinnisvara kasutusüksuse valitsemise koondaruande koostamine “	8
3.8.1	Soovitav olukord (Rahandusministeeriumi vaade).....	8
3.8.2	Peamised muudatused	8
4	Dokumentide nimistu.....	8

1 SISSEJUHATUS

Lõpparuande 1. osas vaadeldakse järgmisi kinnisvarakeskkonna juhtimisotsuste langetamiseks vajalikke tüüpotsustusprotsesse (TOP):

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

Kõigi ülalmainitud TOP-ide puhul annab 1. osa hetkeolukorra kirjelduse ning soovitava tulevikuolukorra ehk eesmärgid. Hetkeolukorra kirjeldamisel on uuritud Siseministeeriumis käibivat korraldust kirjeldatud TOP-ide läbiviimiseks. Soovitava olukorra ehk eesmärgi kirjeldamiseks on töös kasutatud levinumaid protsesside optimeerimise tavaid ja EN 15221 standardis kirjeldatud tüüpilisi kinnisvarakeskkonna juhtimise lahendusi.

1.1 Empiirilise analüüsi objekti valik

Töös on kasutatud võrdlusanalüüsi meetodikat, mille käigus vaadeldi ühe konkreetse riigivara valitseja tavaid kinnisvaraotsuste tegemisel. Saadud tulemusi on võrreldud standardis EN 15221 kirjeldatud tüüpotsustustega. Kokkuleppel tellijaga otsustati töö empiiriline osa läbi viia Siseministeeriumis (SiM) kasutusel olevate protsesside baasil. Siseministeerium valiti sobivaks uuringuobjektiks järgmistel kaalutlustel:

- SiM-i valitsemisala kinnisvaraportfell on riigivara valitsejate seas üks suuremaid ning mitmekesisemaid.
- SiM-il on valitsejana kogemus kinnisvara üleandmisest RKAS-ile ning SiM-i portfellis on mitu hiljutist suuremahulist arendusprojekti.

1.2 Kaasuste valik

Töö läbiviimiseks väljapakutud metodoloogia sisaldas lisaks ühe ametkonna otsustusprotsesside uurimisele ka konkreetsete kaasuste käsitlemist, et näidata praeguste töökorralduslike ja seadusandlike aktide toimimismehhanisme tegelike otsuste tegemisel. Kaasuste uurimise eesmärk oli ka hinnata kogutava info piisavust kinnisvarakeskkonda puudutavate otsuste tegemisel ning tuvastada võimalikud puudujäägid.

Kaasuste valiku protsess on detailsemalt kirjeldatud 7. osas. Valiku tulemusena otsustati töös kasutada järgmisi SiM-i valitsemisala objekte:

- **Põhikaasus:** Rakvere Politsei- ja Päästehoone
- **Lisakaasused:** Valga Päästekomando hoone ning Sisekaitseakadeemia kompleks.

Kaasuste iseärasustest tulenevad erisused on kirjeldatud hetkeolukorda kajastavate protsessikirjelduste tekstiosades.

2 Töö sisu

Töös kasutatava võrdlusanalüüsi aluseks on hetkeolukorra ja soovitava sihttaseme kindlaksmääramine. Praegust ja eesmärgiks seatud olukorda võrreldakse, tuvastatakse sihttaseme saavutamiseks vajalikud tegevused ning viimaseid kirjeldatakse üksikasjalikult.

2.1 Hetkeolukord

Praegused protsessid on töös kirjeldatud lähtuvalt SiM-is käibivatest otsustusprotsessidest. SiM-i protsesside tuvastamiseks viidi töö käigus läbi intervjuud SiM-i kinnisvarakeskkonna juhtimisega tegelevate ametnikega ning analüüsiti kinnisvarakeskkonna otsuseid korraldavat dokumentatsiooni. Detailsemalt vaadeldi punktis 1.2 kirjeldatud kaasuste suhtes läbiviidud tegevusi ja langetatud otsuseid ning toodi välja tuvastatud individuaalsed erisused.

2.2 Soovitav olukord

Soovitav olukord kajastatakse töös protsessikirjeldustena, mis on vormistatud töökorra vormis. Selline vormistus aitab riigivara valitsejal kirjeldatud protsesse oma organisatsioonis hõlpsamini kasutusele võtta. Töökorrad on koostatud viisil, mis annab igale riigivara valitsejale paindlikkuse neid oma asutuse vajadustele kohandada. Muutusi, mida riigivara valitseja peab oma töökorralduses juurutama, et kirjeldatud protsesse rakendada hakata, kirjeldavad täpsemalt lõpparuande 4. osas sisalduvad rakenduskavad.

Soovitava olukorra saavutamiseks tuleb riigi tasandil ellu viia kirjeldatud IT-süsteemide uuendused ning riigivara valitseja tasandil integreerida käesolevas töös sisalduvad töökorrad asutusesisesesse asjaajamiskorda.

2.3 Peamised muudatused

Peamised muutused hetkeolukorra ja soovitava olukorra vahel on esitatud 3. peatükis „Dokumendid“ konkreetse töökorra alapeatüki „soovitav olukord“ järel eraldiseisvas alapeatükis. Peamiste muudatustena on esitatud kuni kolm kõige olulisemat muutust. Muutuste detailne loetelu on lõpparuande 4. osas „Rakenduskava“.

2.4 Protsessikirjelduste ülesehitus

Nii hetke- kui ka soovitava olukorra protsessid on töös kirjeldatud, kasutades kaheastmelist lähenemist.

Protsessiskeem kirjeldab graafiliselt vaadeldava protsessi tegevusi, tegevuste käivitamiseks kasutatavaid sisendeid ning tegevuste tulemusena valmivaid väljunddokumente ja -andmeid. Lisaks kirjeldab protsessiskeem info liikumist ja selle talletamist eri andmebaasides, registrites ja muudes

andmekogudes. Protsessiskeemid on koostatud vastavalt BPMN 2.0 standardile. Töö lõpparuandega käivad kaasas ka protsessiskeemid, mis on vormistatud juhtimisprotsesside modelleerimistarkvara Bizagi abil. Nimetatud vabavaraline tarkvaralahendus võimaldab kõigil riigivara valitsejatel kohendada rakendusfaasis protsesse soovi korral oma vajadustele. Bizagi tarkvara on võimalik alla laadida võrgulehelt <http://bizagi.com/>.

Protsessi kirjeldus täiendab protsessiskeemis kujutatut. Töös on lähtutud põhimõttest, mille kohaselt tuuakse protsessiskeemil ära kõige olulisem protsessiga seotud informatsioon. Tekstiosas selgitatakse skeemil toodud detailsemalt ning viidatakse ka protsessi kaudsemalt mõjutavatele seadusandlikele aktidele ja kordadele.

Protsessi kirjeldus sisaldab olulise osana ka **vastutusmaatriksit**, mis kajastab kõigi protsessi eri etappide läbiviimise eest vastutavaid ametikohti. Vastutusmaatriks on koostatud tüüpametikohtade tasandil (nt tippjuht, halduse eest vastutava osakonna juht jt). Selline lähenemine võimaldab töökorda rakendaval riigivara valitsejal tabelit vastavalt iga organisatsiooni spetsiifilistele ametikohtadele täiendada. Osa vastutusmaatriksi välju on töö abstraktsuse taset arvestades jäetud tühjaks. Nende puhul on oluline, et iga riigivara valitseja otsustaks ise, millised ametikohad nende tegevuste ja toimingute eest vastutama määrata. On tõenäoline, et väiksemates organisatsioonides jagunevad kõik vastutusmaatriksis kirjeldatud rollid 2–3 ametniku vahel.

2.5 Dokumentide nimistu

Dokumentatsiooni nimistus on välja toodud soovitava olukorra protsesside töökordade nimetused ja nendes kajastatud sisend- ja väljunddokumentide nimetused. Dokumentatsiooni nimistu annab ülevaate dokumentidest, mis on

- olemas,
- projekti teostamise käigus loodud ja
- vaja rakendamise käigus välja töötada või täiendada.

Dokumentide nimistu on toodud alajaotuses 3.9.

3 Dokumendid

3.1 TOP „Kinnisvara kasutusüksuse omaduste kindlaksmääramine“

3.1.1 Hetkeolukord



ASIS Omaduste
määratlemine_l6plik 3

3.1.2 Soovitav olukord



TO-BE Omaduste
määratlemine 310512

3.1.3 Peamised muudatused

Muutused:

- Riigivaraseadusega kehtestatakse valitsejatele nõue koostada kavandatavate kasutusüksuste puhul strateegiline plaan. Kui tegu on eriotstarbelise varaga või riigi poolt arendatava hoonestatud kinnisvaraga, siis on nõutav ka kontseptuaalse plaani olemasolu.
- Kohustus salvestada strateegilise plaani ja kontseptuaalse plaani andmed ettenähtud miinimumkoosseisus riigi kinnisvararegistrisse

3.2 TOP „Kinnisvaravajaduste kindlaksmääramine valdkonna arengukava koostamisel“

3.2.1 Hetkeolukord



ASIS Vajaduste
määratlemine_l6plik 3

3.2.2 Soovitav olukord



TO BE Vajaduste
määratlemine lõpparu

3.2.3 Peamised muudatused

Muutused:

- Uus protsess, seni pole kinnisvaravajadusi valdkonna arengukava koostamisel teadaolevalt süsteemselt kindlaks määratud. Siiani kirjeldati kinnisvaravajadusi valitsemisala arengukavasse.
- Protsessi tulemusena valmib kinnisvarakeskkonna strateegiline plaan koos finantsplaaniga, mis kajastab valdkonna arengukava kinnisvarakeskkonna arenguvajadusi.
- Finantsplaanis sisalduvad vastused küsimustele valdkonna arengukava perspektiivis (kuni 20 aastat): Millised on vajalikud investeeringud ja nende rahastamisallikad? Millised on muutunud kinnisvarakeskkonnaga seotud kulud? Milline on mõju riigieelarvele ja valitsussektori tasakaalule?

3.3 TOP „Kinnisvara kasutusüksuse valduse üleandmine“

3.3.1 Hetkeolukord



ASIS
Yleandmine_l6plik 31C

3.3.2 Soovitav olukord



TO-BE Valduse
üleandmine 310512.d

3.3.3 Peamised muudatused

Muutused:

- Riigivara valitseja kordades sätestatakse nõue, et vastuvõtmis-üleandmisakti koostamine on alati kohustuslik, sõltumata loovutamise viisist, sh kasutusse võtmisel teiselt riigivara valitsejalt.
- Üleandmis-vastuvõtmisakti koostamise protsess on tõhusam: riigi kinnisvararegister genereerib eeltäidetud vormid, saades selleks vajaduse korral infot RKAS-i haldusinfosüsteemist

3.4 TOP „Kinnisvara kasutusüksuse valduse vastuvõtmine“

3.4.1 Hetkeolukord



ASIS
Vastuvõtmine_l6plik 3

3.4.2 Soovitav olukord



TO-BE Valduse
vastuvõtmine 310512

3.4.3 Peamised muudatused

Muutused:

- Riigivara valitseja kordades sätestatakse nõue, et vastuvõtmis-üleandmisakti koostamine on alati kohustuslik, sõltumata loovutamise viisist, sh kasutusse võtmisel teiselt riigivara valitsejalt.
- Üleandmis-vastuvõtmisakti koostamise protsess on tõhusam: riigi kinnisvararegister genereerib eeltäidetud vormid, saades selleks vajaduse korral infot RKAS-i haldusinfosüsteemist
- Riigivara valitsejal on kohustus tagada vastuvõtmis-üleandmisakti kinnitamise järel mõistliku aja jooksul registris vastuvõetud kasutusüksuste omaduste (eesmärk, tulevane pinnakasutus, kulutulu, kvaliteedinäitajad jne) sisestamine vastuvõetud kasutusüksuse juurde kogu kasutusea perioodil.

3.5 TOP „Kinnisvara kasutusüksuse hankeviisi valimine“

3.5.1 Hetkeolukord



ASIS Hankeviisi
valik_lõplik 310512.doc

3.5.2 Soovitav olukord



TO BE Hankeviisi
valimine lõpparuanne

3.5.3 Peamised muudatused

Muutused:

- Riigivara valitsejal on kohustus tagada kasutusüksuse omandamise otsuse kooskõlastamine Rahandusministeeriumiga ja nõusoleku küsimine Vabariigi Valitsuselt. Seda sõltumata sellest, kas omandamisel kohaldatakse riigihangete seadust. Kooskõlastamise ja nõusoleku korraldus on analoogne kasutusse andmise korraldusega kehtivas riigivaraseaduses.
- Kooskõlastamises sätestada kohustus valitsejal edastada lisamaterjalina muuhulgas kavandatava kasutuse üksuse strateegiline või kontseptuaalne plaan.
- Vajadus koostada iga hankeviisi kohta analüüs. Analüüsi tulemusena esitatakse iga alternatiivi juures selle rahanduslikud ja mitterahanduslikud võtmenäitajad. Järgmise sammuna tuleb teostada alternatiivide võrdlusanalüüs. Seõõe tulemusena valmib hankeviiside valiku võrdlusanalüüsi aruanne, kus tuuakse välja põhjendused hankeviisi valiku ja eelistuse kohta ning selgub alternatiivide pingerida.

3.6 TOP „Kinnisvara kasutusüksuse loovutamisi viisi valimine“

3.6.1 Hetkeolukord



ASIS Loovutamisviisi
valimine_lõplik 310512

3.6.2 Soovitav olukord



TO BE
Loovutamisi viisi valim

3.6.3 Peamised muudatused

Muutused:

- Riigivaraseaduse muudatuse tulemusena:
 - Ei ole vajadust teostada huvi tuvastamist, kui vara antakse üle mitterahalise sissemaksena aktsiakapitali suurendamise teel;
 - Riigivara valitseja valitsemisalas loovutatava vara vastu huvi tundev organisatsioon konkureerib võrdselt teiste huvilistega väljaspool valitsemisala;
 - Laekunud huvitaotlusi menetleb ainult Rahandusministeerium;
 - Huvi tuvastamise teate saaja ringi laiendatakse, lisandub asukoha järgne KOV ja AÕJL.
- Loovutav valitseja teostab loovutamisiivide valiku alternatiivide analüüsi, mille tulemusena tuuakse välja rahanduslikud põhjendused valikute (v.a laekunud huvid) ja eelistuste kohta. Analüüsi tulemusena valmib loovutamisiivide valiku analüüsi aruanne, mis sisaldab eelistatud valikut.

3.7 TOP „Kinnisvara kasutusüksusega seotud informatsiooni koondamine ja kasutamine riigieelarve ja riigi eelarvestrateegia koostamisel“

3.7.1 Hetkeolukord



ASIS RE ja RES
310512.docx

3.7.2 Soovitav olukord (Rahandusministeeriumi vaade)



TO-BE Lühike ja
Keskpiirk RE ja RES (R)

3.7.3 Soovitav olukord (Valitseja vaade)



TO-BE Lühike ja
Keskpiirk RE ja RES (V)

3.7.4 Peamised muudatused

Muutused:

- Kinnisvara ja lepingu asemel on arvestusobjektiks kasutusüksus;
- Kõik kasutusüksuste finantsplaanid (RE ja RES-käskkirjast tulenevad vormid) koostatakse Riigi kinnisvararegistrisse (RKVR). Riigieelarve infosüsteem võtab andmed RKVR-ist. Loobutakse kasutusüksuste puhul vormidest ning luuakse olukord, kus kogu informatsioon riigieelarve infosüsteemi tuleb riigi kinnisvararegistrisse.

- Kui valitseja teeb kasutusüksuse investeeringute, tegevuskulude või rahastamistegevuste teostamiseks koostööd teiste valitsejate, avalik-õiguslike juriidiliste isikute, riigiäriühingute või riigi osalusega äriühingutega, siis kooskõlastatakse need tegevused vastavate üksustega ning koostatakse ühisdokument, mis sisestatakse RKVR-i ja mis on vaadeldav REIS-i kaudu (RM-i eelarvestajatel on võimalus veenduda valitseja ja teise poole kinnitatud kokkuleppes kasutusüksuse finantsplaanide kohta).

3.8 TOP „Kinnisvara kasutusüksuse pikaajalise eelarve ja kinnisvara kasutusüksuse valitsemise koondaruande koostamine“

3.8.1 Soovitav olukord (Rahandusministeeriumi vaade)



TO-BE Pikaajaline RE
310512.docx

3.8.2 Peamised muudatused

Muutused:

- Uus protsess, seni pole süsteemselt koostatud riigi kasutusüksuste pikaajaliste eelarvet (1–30 aastat) ja kasutusüksuste valitsemise koondaruannet Vabariigi Valitsusele.
- Riigivaraseaduses sätestatakse nõue, et kinnisvara kasutusüksuste valitsemise koondaruanne esitatakse Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks samal ajal või vahetult enne riigieelarve strateegia kinnitamist Vabariigi Valitsuse poolt;

4 Dokumentide nimistu



Dokumentide nimistu
310512.xlsx