

Riigi tegevus reformimata maaga

Kas maareformi lõpp juba paistab?

Riigi tegevus reformimata maaga

Kas maareformi lõpp juba paistab?

Mida me auditeerisime?

Maareform algas 1991. aastal eesmärgiga kujundada riiklikul maaomandil rajanevad suhted peamiselt maa eraomandil põhinevateks suheteks. Maareform on kestnud 17 aastat ja 2008. aasta alguseks on reformimata 17% Eesti pindalast. Maareformi lõpetamise seisukohalt on sellest määravad toimingud 7% ehk 300 000–370 000 hektari maaga.

Vabariigi Valitsus on 2007.–2011. aasta tegevusprogrammis seadnud eesmärgiks võõrandada seni reformimata ja riigile mittevajalik maa ühtsetel ja läbipaistvatel alustel hiljemalt 2011. aastaks, kavandades selleks kulutada 682 mln krooni.

Käesolev aruanne analüüsib, kuidas valitsuse seatud eesmärgid on täidetud. Ühtlasi käsitletakse maade munitsipaliseerimise probleemistikku ning hinnatakse riigi võimekust riigimaale seatud asjaõiguste haldamisel.

Aruandes ei käsitleta riigi toiminguid reformimata maal, millele kolmandad isikud on esitanud erastamis- ja tagastamistaotlused.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Maa efektiivne kasutus on üheks eelduseks riigi majanduse arengule. Kuna reformimata maa on tsiviilkäibest väljas, jääb selle majanduslik potentsiaal kasutamata ning riigi võimalused rahvusliku kogutoodangu suurendamisel vähenevad.

Riik kulutab koos kohalike omavalitsustega maareformi korraldamisele igal aastal kümneid miljoneid kroone. Protsessi kiirendamine võimaldaks avalikul sektoril hoida kokku märkimisväärselt kulusid.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Maareformi eesmärgid maa tagastamisel ja erastamisel on suures osas täidetud. Maareformi lõpetamise võtmeküsimuseks on Riigikontrolli arvates moodustada riigi maareserv, otsustada kohalike omavalitsuste maavajadus ja suunata riigile mittevajalik reformimata maa tsiviilkäibesse. Maareservi on jäetud ulatuslikult maid, kuid pole teada, milliseid maid riik tulevikus vajab ja millised maad kuuluvad munitsipaliseerimisele. Riigikontrollil puudub veendumus, et reformimata maa suudetakse katastrisse kanda ja riigile mittevajalik maa võõrandada Vabariigi Valitsuse seatud tähtjaks – 2011. aastaks. Senist maade vormistamise praktikast arvestades kujuneb vabade maade katastrisse kandmine ja tsiviilkäibesse suunamise protsess kavandatust tõenäoliselt pikemaajaliseks ja kulukamaks.

Kuna seadused ühtseid põhimõtteid reformimata maade korraldamiseks ja riigi maareservi moodustamiseks ei sätesta, tuleks riigi maapoliitika edasise suuna kindlaksmääramiseks algatada maareformi lõpetamise teemal laiapõhjalisem arutelu Riigikogus. Reformimata maadega edasiste toimingute tegemiseks on oluline

- kehtestada ühtsed põhimõtted selle kohta, kas, mis aja jooksul ja millisel viisil toimub riigile mittevajaliku reformimata maa võõrandamine.
- määrata konkreetne asutus, kelle ülesandeks on riigile mittevajaliku maa võõrandamine.
- määrata seaduses kindlaks riigi maareservi moodustamise eesmärgid ja selle haldamise korraldus.
- määrata riigile mittevajaliku tootmis-, äri- ja elamumaa võõrandamise ühtsed põhimõtted, mis arvestaksid kohalike omavalitsuste tasakaalustatud ruumilise arenguvajadustega ning soodustaksid üldplaneeringutes kavandatud maakasutust.
- luua riigi maale seatud asjaõigustest ja riigi maa võõrandamisega seotud rahalistest nõuetest ülevaate saamiseks ühtne infosüsteem.

Riigikontrolli järeldust toetavad järgmised olulised tähelepanekud:

Riigi edasised toimingud reformimata maadega vajaksid põhjalikumat analüüsi. Valitsuse heakskiidetud põhimõtete kohaselt vormistatakse reformimata maad riigi omandisse ning arvatakse riigi maareservi, kust hiljem mittevajalik maa riigivaraseaduse alusel võõrandatakse. Põhimõtete kehtestamisel ei analüüsitud maa omandamiseks tehtavaid kulutusi ega alternatiivseid, aja- ja kulusäästlikumaid võimalusi.

Riigi maareservi vajadus ja selle moodustamise põhimõtted vajavad täpsustamist. Maareservi moodustamine ei ole toimunud kooskõlas riigi tulevaste maavajadustega ning maareservi on jäetud hulgaliselt ka riigile mittevajalikkude maad. Kuna õiguslikult ei ole maareservi olemus ja selle pidamise põhimõtted reguleeritud, ei ole selge, millised maad võõrandatakse ja millised jäävad ka edaspidi maareservi.

Kohalikuks arenguks vajaliku maa kindlaksmääramiseks puuduvad paljudel omavalitsustel üldplaneeringud ja arengukavad. Kohalikud omavalitsused sooviksid äri-, tootmis- ja elamumaad üle kolme korra rohkem kui neil praegu on, kuid omavalitsuste arengukavade ja üldplaneeringute puudumine piirab riigi võimalusi hinnata omavalitsuste tegelikke maadevajadusi.

Omavalitsustel puudub motivatsioon oma ülesannete täitmiseks vajalikku maad munitsipaliseerida. Mitmel juhul ei ole omavalitsused taotlenud munitsipaalomandisse nende omandis olevate hoonete ja teede alust maad ja tiheasustuses paiknevaid haljasalasi. Kohalike omavalitsuste selgituse kohaselt on jäetud taotlused esitamata põhjusel, et munitsipaalomandisse taotlemise ettevalmistamine on kulukas.

Reformimata maid ei hooldata ning sealsetel metsamaadel ei tehta vältimatuid metsamajanduslikke töid. Kuigi õigusaktidega on reformimata maade valitsemise kohustus riigil ning nende ülesannete täitmine on pandud üldjuhul maavanematele, ei ole aastate jooksul raha hoolduseks eraldatud. Seetõttu on reformimata maad ja neil asuvad metsad jäänud unarusse ning kujunenud ebaseaduslike prügiladustajate lemmikpaikadeks.

Riigimaale seatud õiguste ja kohustuste jälgimine on puudulik. Riigimaade hoonestusõiguse, kasutusvalduse ja hüpoteekide seadmiseks sõlmitud lepingute ja rahaliste nõuete haldamiseks pole siiani suudetud toimivat ja ülevaatlikku süsteemi luua. Ühtse andmebaasi loomises on riigiasutused olnud eri meelt, samuti selles, kelle valitsemisalasse see peaks kuuluma.

Keskkonnaministri, Maa-ameti peadirektori ja rahandusministri vastused:

Keskkonnaminister nõustus viiest Riigikontrolli soovitusel kahega; ühte soovitusel ei pidanud ta võimalikuks rakendada ning kahe soovitusel osas jäi kahtlevale seisukohale.

Minister leidis, et ülevaate omamine reformimata maa riigi omandisse jätmiseks vajalikest vahenditest ja ajakulust on hädavajalik ning seda rakendatakse ministeeriumi ja Maa-ameti arengukavade koostamisel. Minister nõustus ka soovitusel sätestada isikutele võimalus omandada hoonestusõigusega koormatud maad.

Problemaatiliseks pidas minister soovitusel täiendada maa riigi omandisse jätmist reguleerivaid õigusakte maareservi moodustamise ja kasutamise sätetega, leides, et mõistete „maareserv” ja „tsiviilkäibesse viimine” õiguslik eristamine riigi omandisse jätmise alusena võib põhjustada uut ebaselgust: kas maareservi arvatud maad võib võõrandada ning kas tsiviilkäibesse andmise eesmärgil riigi omandisse jäetud maad võiks riiki siiski vajaduse tekkimisel avalikeks huvideks kasutada. Minister kahtles ka soovitusel sätestada maareformi seaduses kohalikele omavalitsustele maa taotlemise tähtaeg, kuna vastav tähtaeg on juba sätestatud omandireformi aluste seaduses. Minister ei nõustunud soovitusel teha reformimata maade hooldamine kohustuseks Maa-ametile. Kuna reformimata maa sisaldab nii tagastamisele, erastamisele kui ka munitsipaliseerimisele kuuluvat maad, siis püsiva hoolduse korraldamine pärsiks ministri hinnangul maareformi lõpuleviimise motivatsiooni.

Maa-ameti peadirektor oli Riigikontrolli soovitusel suhtes samadel seisukohtadel nagu keskkonnaminister. Ta ei pidanud otstarbekaks maareservi moodustamise ja kasutamise sätteid seaduse tasemel defineerida, väites, et seadusandja mõte on olnud see, et teiste isikute taotlusteta maa reformimine on võimalik vaid maa riigi maareservina riigi omandisse jätmise kaudu. Riigi omandisse jäetud maareservi kasutamise ja kasutamise õiguslikud alused on aga plaanitud viia uude riigivaraseadusesse, mis on ettevalmistamisel.

Rahandusminister nõustus temale tehtud soovitusel luua riigi maale seatud asjaõigustest ja riigi maa võõrandamisega seotud rahalistest nõuetest ülevaate saamiseks ühtne infosüsteem ning selgitas, mil viisil planeeritakse seda täita. Eesmärgiks on luua aruandluseks vajalik

[infosüsteem Siseministeeriumi juurde ja siduda see Rahandusministeeriumis loodava riigi kinnisvararegistriga.](#)

Riigikontroll märgib, et keskkonnaminister ega Maa-ameti peadirektor ei käsitlenud oma vastuses, kas valitsuse seatud ülesannet võõrandada vabad maad 2011. aastaks suudetakse täita. Tulenevalt asjaolust, et nimetatud tähtaeg on Riigikontrolli hinnangul täitmiseks ebareaalne, pakkus Riigikontroll maareformi kiiremaks lõpetamiseks alternatiive, mis tulenevad Keskkonnaministeeriumi enda varasematest seisukohtadest, maavalitsuste, kohalike omavalitsuste jt hinnangutest. Rahandusministeerium märgib ka käesolevale aruandele vastates, et väiksemaid hajutatud maatükke, sh metsamaaüksusi ei ole mõistlik jätta riigi omandisse, vaid erastada avaliku või piiratud enampakkumise teel. Olukorrast ülevaate saamiseks on vaja kaardistada põhjalikult maareformi jäägid.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	8
Mida reformimata maaga tehakse?	11
Reformimata maad on otsustatud jätta riigi omandisse	11
Vabade maade reformimiseks võib kuluda aastakümneid	11
Vabade maade vormistamiseks ja müümiseks võib kuluda kuni miljard krooni	12
Vabade metsamaade saatuse peab otsustama Riigikogu	13
Riigile mittevajalikke maid saaks võõrandada säästlikumalt	13
Riigi ja kohalike omavalitsuste arenguks vajaliku maa väljaselgitamine	15
Praegu pole teada, kui palju maad riik ise vajab	16
Maareservi olemus vajab täpsustamist	16
Omavalitsused soovivad arendusmaid, kuid riik ei pea õigeks maid munitsipaliseerida	20
Omavalitsustel puudub motivatsioon omandada maid ülesannete täitmiseks	21
Reformimata maa valitsemine	23
Reformimata maad ei hooldata	24
Riigimaale seatud asjaõiguste haldamine	25
Sundhoonestusõiguse seadmine ei ole riigile tõhus lahendus	25
Asjaõiguslike lepingute täitmise jälgimiseks puudub süsteem	26
Riigikontrolli soovitusel ning keskkonna- ja rahandusministri ja Maa-ameti peadirektori vastused	29
Auditi iseloomustus	36
Auditi eesmärk	36
Hinnangu andmise kriteeriumid	36
Riigikontrolli varasemaid auditeid maareformi valdkonnas	38

Valdkonna ülevaade

Maareformi hetkeseis

1. 1991. aastal jõustus maareformi seadus, mille eesmärgiks on kujundada riiklikul maaomandil rajanevad suhted ümber peamiselt maa eraomandil põhinevateks suheteks, lähtudes endiste omanike õiguste järjepidevusest ja praeguste maakasutajate seadusega kaitstud huvidest, ning luua eeldused maa efektiivsemaks kasutamiseks.
2. 31.01.2008. a seisuga oli maakatastris registreeritud 3,76 mln ha ehk 83,2% Eesti pinnast. Sellest
 - 1,48 mln ha moodustab tagastatud maa. Hinnanguliselt on tagastamata maid veel 25 000 hektarit (2587 menetlust). Tagastamise lõpule viimist takistavad omandireformi õigusprobleemid: lahenduseeta on 1941. aastal ja hiljem Eestist lahkunud isikutele kuulunud vara tagastamine ja kompenseerimine, kuid praeguseks on Riigikohus andnud selgitava tõlgenduse¹ ja protsess peaks kiirenema.
 - 961 000 ha moodustab erastatud maa. Lõpetamata on 15,5 tuhat maa erastamistoimikut: maavalitsustes on pooleli 3587 erastamismenetlust kokku 20 146 ha, kohalikes omavalitsustes 11 960 menetlust kokku 33 316 ha. Maareformi seaduse kohaselt on maa erastamise avalduste vastuvõtmine lõppenud ja menetlemine sõltub eelkõige kohalike omavalitsuste töö kiirusest erastamise eeltoimingute tegemisel.
 - 1,29 mln ha moodustab riigi omandisse jäetud ning 22,4 tuhat ha ehk 0,5% munitsipaalomandisse antud maa.

Maareformi seaduse kohaselt on reformimata maa 761,4 tuhat ha².

3. Maa jagunemine omandivormide järgi on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Maa jagunemine omandi järgi (31.01.2008)

Omandivorm	Tuhat ha	%
Eraomandis olev maa	2442,2	54,0
Riigi omandis olev maa	1296,7	28,7
Riigi omandis olev reformimata maa	761,4	16,8
Munitsipaalmaa	22,4	0,5
Kokku	4522,7	100

Allikas: Riigikontroll Maa-ameti andmete põhjal

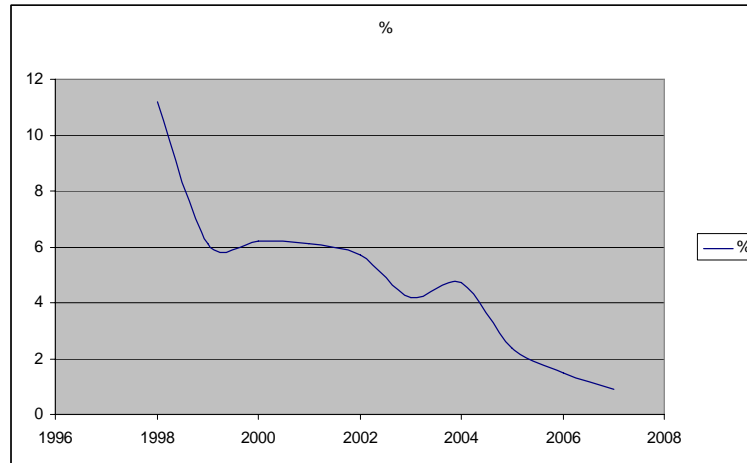
¹ Riigikohtu Üldkogu 10.03.2008. a otsus nr 3-3-2-1-07

² Selle hulgas on ka ca 190 000 ha ulatuses Peipsi järv, Võrtsjärv ja teised suuremad siseveekogud

Maareformi dünaamika

4. Jooniselt nähtub, et maareformi kõrgaeg oli aastatel 1996–1998, kus maakatastris registreeriti üle 10% riigi pinnast aastas. Praeguseks on registreerimiste arv langenud 1% piiresse.

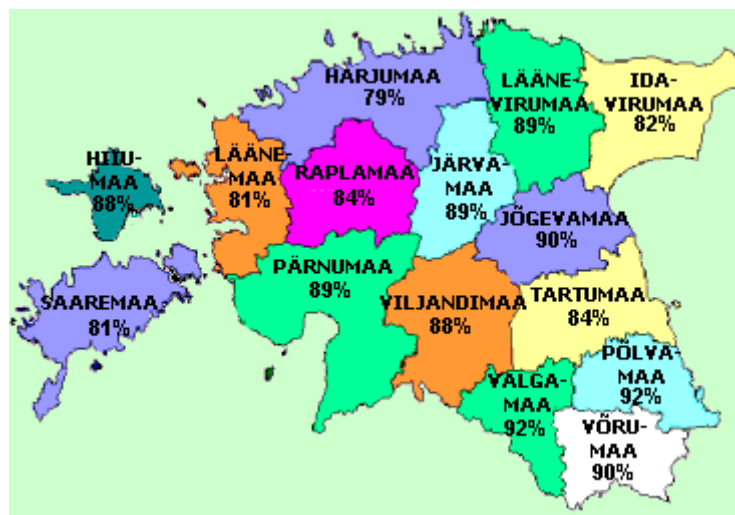
Joonis 1. Maareformi läbiviimise kiirus (reformitud maa juurdekasv aastas protsentides)



Allikas: Riigikontroll Maa-ameti andmete põhjal

5. Maareformiga on kõige kaugemale jõudnud Põlva- ja Valgamaa, kus maakatastrisse on kantud 92% maast. Teistest maha on jäänud Harjumaa (79%), kus maa tagastamise ja erastamise menetlused on takerdunud kohtuvaidlustesse.

Joonis 2. Maaüksuste registreerimine maakatastris (%) maakondade kaupa (31.01.2008)



Allikas: Maa-ameti andmed

Maareformi kulud

6. Maareformi kulused ei ole Riigikontrollile teadaolevalt viimastel aastatel analüüsitud, kuid 1999. aastal hinnati maareformi otseseid

kulusid kolmel meetodil: eelarve-, palga-, ja toimikumeetodil saadi aastakulude suuruseks olenevalt meetodist 254–285 miljonit krooni³.

7. Auditi käigus esitatud andmeid analüüsides selgus, et maareformiga seotud toimingute otsesed kulud on nüüdseks vähenenud 60–80 mln kroonile. Võrreldes 10 aasta taguse ajaga nähtub, et maareformikulud on vähenenud 4 korda, kuid samas on katastriüksuste vormistamise kiirus vähenenud 12 korda.

8. Aastatel 2008–2011 planeeritakse maareformi elluviimiseks, maareservi moodustamiseks ning riigimaade haldamiseks eraldada raha kogusummas kuni 682 mln krooni⁴, s.o 170 mln kr aastas.

³ Roose, Antti 1999. Mis maksab maareform? (PHARE rahastatud projekt)

⁴ Riigieelarve strateegia 2008–2011, KKM valitsemisala eelarves

Mida reformimata maaga tehakse?

Toimingutest reformimata maadega sõltub maareformi lõpuleviimine

9. Maareformi seaduses püstitatud peaesmärk – kujundada riiklikul maaomandil rajanevad suhted erastamise ja tagastamise kaudu peamiselt maa eraomandil põhinevateks suheteks – on praeguseks olulises osas saavutatud.

10. Kuigi enamik maa tagastamis- ja erastamismenetlusi on lõppenud ning riik on väidetavalt praeguste ülesannete täitmiseks vajaliku maa jätnud riigiomandisse, on reformimata jätkuvalt 761 000 ha maad. Ligikaudu poole sellest maast moodustab riigi omandis olevate suuremate siseveekogude ja looduskaitsealade alune maa ning pooleliolevate tagastamise, erastamise ja kasutusvaldusesse andmise menetlustega hõlmatud maa.

11. Reaalselt tuleks reformida veel u 300 tuhat kuni 370 tuhat hektarit vaba maad.⁵ Seega ei seisne maareformi eesmärkide täitmine suuresti mitte maa tagastamise ja erastamise protsessi lõpetamises, vaid riigi suutlikkuses reformida vabu maid.

12. 2008. aasta jaanuari valitsuse kabinetiistungil heaks kiidetud maareservi moodustamise põhimõtete kohaselt vormistatakse reformimata maad riigi omandisse ning arvatakse riigi maareservi, kust hiljem mittevajalik maa riigivaraseaduse alusel võõrandatakse.

13. Reformimata maade maareservi vormistamise tulemusena kasvaks riigi maareserv 8 korda – 47 000 hektarilt ligi 370 000 hektarile. Kokku moodustaks maareserv 1/3 riigi omandis olevast maast ning sisaldaks põhiliselt riigi arenguks mittevajalikku maad.

14. Vabariigi Valitsuse 2007.–2011. aasta tegevusprogrammi kohaselt antakse maareservi arvatud mittevajalik maa hiljemalt 2011. aastaks ühtsetel ja läbipaistvatel tingimustel tsiviilkäibesse.

15. Vabade maade riigireservi arvamine ning nende hilisem võõrandamine riigivaraseaduse alusel nõuab riigilt märkimisväärseid kulutusi. Esmalt tuleb reformimata maa mõõdistada ning kanda maakatastrisse ning seejärel korraldada maade enampakkumised.

16. Analüüsides maade riigi omandisse vormistamise kulgu, puudub Riigikontrollil kindlustunne, et vabad maad suudetakse lähiaastatel katastrisse kanda ja mittevajalik maa valitsuse tegevusprogrammis märgitud tähtjaks võõrandada.

⁵ Keskkonnaminister esitas 10.03.2008. a kohalike omavalitsuste ja riigiasutuste töötajatele korraldatud maareformi teabepäeval ettekande „Riigi maareservi moodustamise põhimõtted”, mille teesides on kirjas: „Hinnanguliselt saab maareservi moodustada ca 300 000– 370 000 ha maa osas. Täpse arvu väljatoomine ei ole võimalik, kuna pole teada munitsipaalomandisse antava maa pindala” (http://www.ell.ee/failid/LVP2008/04_01.JAANUS.TAMKIVI_LVP2008.ppt). Kuna tegemist oli kõige värskema prognoosiga, siis võttis Riigikontroll nimetatud arvud oma aruandes aluseks

Reformimata maad on otsustatud jätta riigi omandisse

Vabade maade reformimiseks võib kuluda aastakümneid

**Vabade maade
vormistamiseks ja
müümiseks võib kuluda kuni
miljard krooni**

17. Näiteks aastatel 2002–2006 on Maa-amet mõõdistanud ja kandnud maakatastrisse riigi omandisse jäetavat maad 47 000 ha ehk keskmiselt kuni 10 000 ha aastas. Seega kuluks 300 000 ha vaba maa riigiomandisse jätmiseks ja maareservi arvamiseks senise tempo jätkudes ligikaudu 30 aastat.

18. Audit näitas, et kuigi valitsus on heaks kiitnud maareservi moodustamise põhimõtted, ei ole nende põhimõtete kehtestamisel analüüsitud põhjalikumalt vabade maade riigiomandisse jätmise ja hilisema võõrandamise kulusid.

19. Riigikontrolli hinnangul kulub protsessi korraldamiseks kokku ligi miljard krooni. Sellest maksaks vabade maade riigi omandisse vormistamine riigile 2007. aastal Maa-ametis korraldatud katastrimõõdistamise riigihanke hindade alusel u 300 mln kr⁶. Sellele lisanduvad riigile mittevajalike maade võõrandamise kulud, mis moodustaksid näiteks kolmandiku maareservi ehk 100 000 hektari müümisel ligikaudu 650 mln kr⁷.

20. Vabade maade riigistamiseks ja võõrandamiseks on riigieelarve strateegias aastateks 2008–2011 koos riigimaade haldamisega ette nähtud 682 mln krooni, mis on 300 mln eeldatavatest kuludest vähem.

21. Maa-ameti selgituse kohaselt kulub maade vormistamisele oluliselt väiksem summa põhjusel, et enamik reformimata maid asuvad hajaasustuses, kus mitmekümne hektari suuruse krundi mõõdistamise hind ei erine oluliselt tiheasustusalal paikneva krundi mõõdistamise maksumusest. Maa müügikulud saab vähendada, kui müüa maad peamiselt suurte massiividena. Toiminguid kiirendab samuti see, et reformimata vabade metsamaade mõõdistamisse ning riigiomandisse vormistamisse kaasatakse Riigimetsa Majandamise Keskus.

22. Kuigi Maa-ameti kavandatud sammud võivad vähendada maa vormistamise ja müügi kulusid juhib Riigikontroll tähelepanu sellele, et suuremate massiivide müügil ei pruugi need isikud, kes maad tõepoolest vajavad, seda saada. Samuti näitab kinnisvara ostu-müügi praktika, et suurte massiivide müügihind pindalaühiku kohta on väiksem kui väikestel kruntidel. Maade tükeldamisega aga kaasnevad täiendavad kulutused ning maade vormistamise maksumus kujuneks oluliselt väiksemaks vaid juhul, kui vabu maamassiive kantakse katastrisse plaani- ja kaardimaterjali alusel. Samas ei sobiks selline vormistamisviis maade hilisemaks võõrandamiseks, kuna maa tuleks enne müüki täiendavalt üle mõõdistada.

23. Nimetatud põhjustel on tõenäoline, et vabade maade katastrisse vormistamine ja tsiviilkäibesse suunamine kujuneb kavandatust pikemaajaliseks ja kulukamaks.

⁶ Aluseks on võetud toimingute läbiviimise kulud Maa-ametis 2007. aastal, kus 1,44 mln kr eest mõõdistati ja kanti katastrisse 1546 ha maid ehk 934 kr hektari kohta.

⁷ Aluseks on võetud toimingute kulud Maa-ametis: 2007. a oli võõrandamise kulu kokku 223 458 kr ja võõrandati 34 ha maad (22.11.2007. a seisuga), st 1 ha võõrandamise kulu oli 6572 kr.

Vabade metsamaade saatuse peab otsustama Riigikogu

24. Maareservi moodustamise põhimõtetest lähtuvalt reformimata vabu metsamaid ei erastata ega võõrandata tulevikus, vaid jäetakse riigi omandisse ning liidetakse Riigimetsa Majandamise Keskuse majandatavate metsamaadega. Samal ajal nähakse ette, et RMK annab riigi maareservi üle sellised maad, mis asuvad killustatuna metsamassiividest ning mille majandamine ei ole selliselt otstarbekas.

25. Seadusandja mõned varem väljaõeldud seisukohad räägivad valitsuse kavale vastu. Riigikogu kinnitatud Eesti metsanduse arengukavas aastani 2010 nähakse ette metsamaade puhul strateegiliste eesmärkidenä loobuda maareformi seaduses maade erastamisele seatud pindalalistest piirangutest ja eelisostuõiguse seadmisest ning panna metsamaade erastamise korraldamine ühele asutusele⁸. Riigikontroll peab vajalikuks, et valitsus küsiks vabade metsamaade kohta otsuse langetamisel ka Riigikogu arvamust.

26. Vabade metsamaade puhul raskendab otsuste tegemist muu hulgas asjaolu, et ei ole teada, kui palju neid maid tegelikult on. Maa-ameti hinnangul on vabu metsamaid vähem kui 200 000 ha, Erametsaliidu arvates aga kuni 400 000 ha⁹.

Maa müügil riigivaraseaduse alusel on alternatiive

27. Riigi maareservi põhimõtete kehtestamisel ei kaalunud valitsus põhjalikult muid, aja- ja kulusäästlikumaid võimalusi. Keskkonnaministeeriumi selgituse kohaselt otsustati jätta vabad maad riigiomandisse ja võõrandada need hiljem riigivara seaduse alusel eelkõige seetõttu, et maareformi seadus ei näe vabade maade tsiviilkäibesse suunamiseks ette teisi võimalusi.

28. Riigikontroll leiab, et maareformi seaduse muutmise korral oleks võimalik maid võõrandada ka ilma neid eelnevalt riigi omandisse vormistamata.

29. Samuti leiab Riigikontroll, et Maa-amet ei peaks korraldama mittevajaliku maa erakäibesse suunamist. Ametile maareformi seadusest tulenev kohustus on suunata ja koordineerida maareformi, kuid maade müügiks seadusest volitust ei tulene.

30. Maareformi kiirendamise ja kulude kokkuhoiu üheks võimaluseks on maade erastamine avaliku enampakkumise teel maavalitsuste kaudu. Kuna kehtiv maareformi seadus lubas esitada avalduse maade avalikul enampakkumisel erastamiseks kuni 2003. aasta lõpuni, tuleks selle võimaluse kasutamiseks muuta seadust selliselt, et kehtestatakse uus tähtaeg.

31. Vaba maa erastamine enampakkumise teel võimaldaks maid suunata tsiviilkäibesse kiiremini kui riigivaraseadus, kuna maamüüki korraldaks

⁸ Eesti metsanduse arengukava aastani 2010 kiideti heaks Riigikogu 13.11.2002. a otsusega.

⁹ Erametsaliit: Üle kümnendiku Eesti maast on omanikuta. – 22.02.2008. a Päevaleht, *online*-versioon

ühe riigiasutuse asemel 15 maavalitsust, kellel on varasemad kogemused maade erastamisel.

32. Samuti võimaldaks maade erastamine enampakkumise teel hoida kokku maade võõrandamisega kaasnevaid kulusid. Kui riigivaraseaduse alusel kujuneb ühe hektari maa võõrandamise kuluks üle 6000 kr, siis maa enampakkumise teel erastamise kulud on ligi kolm korda väiksemad. Küsitletud maavanemate hinnangul tekitab enampakkumisega erastamine riigile kulu kuni 2000 kr ha kohta, sest sellega ei kaasne maa riigi omandisse jätmise kulu ning maaüksuste mõõtmise ja vormistamise ning hilisema kinnistamise kulu kannab enampakkumise võitja¹⁰. Seega hoiaks riik näiteks 100 000 ha riigile mittevajaliku maa müümisel kokku ligi 400 mln kr.

33. Maa-ameti selgituse kohaselt ei pruugi maade erastamisel saada riik maksimaalset müügitulu, kuna enampakkumise alghinnaks on maa maksustamishind, mis on madalam maa harilikust väärtusest. Samuti ei peeta võimalikuks täiendada maareformi seadust uute maa eraomandisse andmise alustega, kuna näiteks vaba põllumajandusmaa lühikese aja jooksul võõrandamine võib tekitada olukorra, kus põllumajandusmaad ostetakse edasimüümise eesmärgil ning ei ole tagatud selle jätkuv kasutamine põllumajandustootjate poolt.

34. Riigikontroll märgib, et maareformi seadus sätestab maareformi põhiliseks eesmärgiks riigile mittevajaliku maa tsiviilkäibesuunamise, mitte sellest maksimaalse müügitulu teenimise. Kuna maa omamisega kaasnevad omanikule mitmed kulud (maamaks ja heakorrastus), võib maa hoidmine müügitulu maksimeerimise eesmärgil osutada riigile selle võõrandamisest kulukamaks.

35. Keskkonnaministerium tunnistab, et ei suuda täita valitsuse tegevusprogrammis aastateks 2008–2011 seatud ülesannet võõrandada vabad maad 2011. aastaks ja ilmselt ei ole maa ülikiire müük ka õige. Riigikontrolli arvates tuleks selline seisukoht valitsuses selgelt välja öelda. Mõistlik oleks ära kuulata ka Riigikogu seisukohad selles küsimuses ja seada reaalsed tähtsused.

36. Kahtlemata ei ole maade erastamine maareformi seaduse alusel ainuke alternatiiv maareformi lõpetamiseks. Omavalitsuste liidud¹¹ ja mõned maavalitsused¹² on seisukohal, et tuleks seadustada võimalus munitsipaliseerida reformimata riigimaa kohalikele omavalitsustele neile pandud ülesannete täitmiseks, ettevõtluse soodustamiseks jms eesmärgil. Otsus lõpetaks kiiresti maareformi, riik vabaneks maa riigi omandisse vormistamisega kaasnevatest kuludest, tasutavast maamaksust ning riigile mittevajalike maade hooldamisest.

¹⁰ Viljandi Maavalitsuse arvestuse järgi

¹¹ Omavalitsusliitude koostöökogu ettepanekud 2008. a riigieelarve ning riigi eelarvestrateegia 2008–2011 kohta

¹² Nt Viljandi Maavalitsus

37. Riigikontroll leiab, et on oluline kaaluda vabade maade riigistamise kõrval põhjalikult kõiki alternatiive ning maareformi korraldajatel on vajaduse korral võimalik teha ettepanekuid seaduse muutmiseks.

38. Riigikontrolli soovitused keskkonnaministrile:

- Koostada reformimata maade riigi omandisse vormistamiseks vajamineva aja- ja rahakulu (maade mõõdistamine, katastriüksuse toimikute koostamine) analüüs ja esitada see Vabariigi Valitsusele „Riigi maareservi moodustamise põhimõtted” lisana.
- Koostada valitsusele analüüs ka muude võimaluste kohta, mida teha reformimata maaga ja mis aitaks lõpetada kiiresti maareformi.

Keskkonnaministri vastus: Maade riigi omandisse vormistamise aja- ja rahakulu on võimalik hinnata pärast seda, kui on lõpule viidud nn vabade maade projekt, mille käigus nii kohalikud omavalitsused kui ka ministeeriumid kaardistavad oma maavajadused. Ülevaate omamine vajalikest vahenditest ja ajakulust on hädavajalik ning seda rakendatakse Keskkonnaministeeriumi ja Maa-ameti arengukavade koostamisel.

Maareformi lõpuleviimiseks vajalike meetmete valiku analüüsimine on võimalik pärast vastavate andmete kogumist. On ilmne, et täiendusi on vaja teha pooleliolevate tagastamise ja erastamise menetluste lõpuleviimiseks.

Maa-ameti peadirektori vastus: Maa-ameti arengukava meede 4.1 käsitleb maareformi, maareservi ja maa hindamise alase tegevuse korraldamist, maainfosüsteemi arendamist ning geoinformaatika alase tegevuse koordineerimist ning ühe tegevusena on selle meetme all kajastatud riigi maareservi moodustamine. Finantsplaan aastateks 2009–2012 näeb ette riigi maareservi moodustamiseks vajaminevate kulutuste mahu.

Maa-amet on 2008. aastal välja töötanud ja töösse suunanud veebipõhised kaardirakendused kohalikele omavalitsustele ja kõigile riigivara valitsejatele, eesmärgiga koguda kokku andmed kohalikest omavalitsustest maareformi lõpetamise kohta ning hinnata riigivara valitsejate maavajadusi. Pärast andmete lõplikku laekumist on võimalik teostada analüüse maade vormistamiseks vajaminevate ressursside kohta.

Sõltuvalt andmete kogumise tulemustest on võimalik analüüsida, kas maareformi lõpuleviimiseks on vajadust õiguslike regulatsioonide muutmiseks või piisab maareformi lõpuleviimiseks tegevustele optimaalsete lõpptähtaegade kehtestamisest.

Riigi ja kohalike omavalitsuste arenguks vajaliku maa väljaselgitamine

39. Vabade maade reformimiseks on Riigikontrolli arvates oluline kiiresti ja tulemuslikult teha järgmist:

- selgitada välja riigile tulevikus avalike ülesannete täitmiseks vajalik maa;

- selgitada välja kohalike omavalitsuste tegevuseks vajalik maa;
- suunata riigile ja kohalikele omavalitsustele mittevajalik maa tsiviilkäibesse.

Praegu pole teada, kui palju maad riik ise vajab

Riigi arenguks vajaliku maa väljaselgitamine

40. Riigikontroll eeldab, et maareformi lõppedes peaks riik omama maad, mis on vajalik riigile õigusaktidega pandud kohustuste täitmiseks ning riigi ees seisvate avalike eesmärkide saavutamiseks. Nimetatud kohustuste ja eesmärkide täitmiseks vajaminevast maast peaks moodustuma riigi maareserv.

41. Kuigi maareservi asuti moodustama juba 2002. aastal, ei ole riik oma ülesannete täitmiseks vajalikku maad lõplikult välja selgitanud¹³. Maa-ameti arvates ei ole riigiasutustel piisavalt selge, kui palju ja millist maad vajatakse tulevikus riigikaitse- ja infrastruktuuriobjektide rajamiseks, riiklike sotsiaalobjektide püstitamiseks ning uute maardlate avamiseks.

42. Valitsus pani Maa-ameti ettepanekust lähtudes 2008. a jaanuaris kõigile ministriumitele kohustuseks selgitada riigiasutuste tuleviku maavajadused välja hiljemalt 2008. aasta maiks.¹⁴

43. Riigi maavajadustest ülevaate puudumine pole takistanud Maa-ametil moodustada riigi maareservi. Riigiasutuste tegelikke vajadusi teadmata on Maa-amet esitanud 2007. aasta lõpuks taotlusi ligi 200 000 ha reformimata maa maareservi jätmiseks.

Maareservi olemus vajab täpsustamist

44. Kuna õigusaktid ei reguleeri maareservi moodustamise põhimõtteid, ei ole vaatamata vabade maade ulatuslikule reservi jätmisele teada, milliseid maad neist riik tulevikus vajab ja mis eesmärgil ning millal võõrandatakse mittevajalikud.

45. Et maareservi moodustamine ei toimu kooskõlas riigi tulevaste maavajadusega ning maareservi jäetakse hulgaliselt ka riigile mittevajalikku maad, ei ole Riigikontrolli arvates riigi maareservi eesmärk ja olemus läbipaistev. Riigivaraseaduse alusel riigile mittevajaliku maa müümine võib kesta oodatust kauem ning riik peab seetõttu tegema kulutusi talle mittevajaliku vara haldamiseks.

46. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** Teha ettepanek muuta maa riigiomandisse jätmist reguleerivaid õigusakte nii, et nähtuks, millised maad ja mis eesmärgil jäävad pärast riigile mittevajalike maade

¹³ Riigikontroll soovitas juba 2004. aastal keskkonnaministril näha ette sätted, kuidas selgitada välja riigi maareserv ja millised on edasised menetlustoimingud (kontrolliaruanne „Riigimaa munitsipaliseerimine” nr 2-5/04/100, 24.08.2004). Minister vastas oma vastuskirjas kontrolliaruande eelnõule tookord järgmist: „Maa-ameti peadirektori arvamusel kohaselt selgub aasta- kahe jooksul lõplikult maareservi suurus. Nimetatud 1-2 aastat on vajalik riigile lõpliku inventuuri tegemiseks. Pärast seda kas kogu maareserv jääb pikaks ajaks riigile (metsamaaga see nii ilmselt siiski peaks olema) või antakse üle kohalike omavalitsuste hallata/omandisse”.

¹⁴ Vabariigi Valitsuse 10.01.2008. a kabineti nõupidamise otsus „Riigi maareservi moodustamise põhimõtted”

võõrandamist maareservi ning kuidas toimub riigile vajalike maade väljaselgitamine ning mittevajalike maade võõrandamine.

Keskkonnaministri vastus: Maa riigi omandisse jätmist reguleerib maareformi seadus ja Vabariigi Valitsuse 3.09.1996 määrus „Maa riigi omandisse jätmise kord”. Tõepoolest, nimetatud regulatsioonides ei eristata maa riigi omandisse jätmist maareservi moodustamise eesmärgil või tsiviilkäibesse viimise eesmärgil. Pealiskaudne oleks aga hinnata sellise eristamise puudumist veaks, mis õigusaktides parandamist vajaks. Selgitan, et „maareserv” ei ole omaette väärtus, mille tsiviilkäibesse viimine oleks olemuslikult välistatud. Mõiste „reserv” all mõistetakse tavatähenduses selliseid varusid, millele ei ole ette näha kohest kasutust ning mida hoitakse varuna hilisemaks kasutuseks.

Riigi maareservi selle otseses tähenduses ei ole võimalik määratleda täies mahus, vaid konkreetsete „vajalike” maaüksuste kaudu. Maareservi olemusest tulenevalt on selle mahtu võimalik määratleda nii konkreetsete, tulevikus arvatavalt vajalike maatükkide, aga ka abstraktse kogusena. Sellest tulenevalt oleks õiguslikult problemaatiline eristada maa riigi omandisse jätmise alusena „maareserv” ja „tsiviilkäibesse viimine”, kuna põhjustaks uut ebaselgust, kas maareservi arvatud maad võib võõrandada ning kas tsiviilkäibesse andmise eesmärgil riigi omandisse jäetud maad võiks riik siiski vajaduse tekkimisel avalikeks huvideks kasutada.

Lisaks märgime, et nõustume täielikult Maa-ameti 12.05.2008 kirjas nr 1.1-8/4611 Riigikontrollile esitatud selgitustega maareformi seaduses sätestatu kohta.

Maa-ameti peadirektori vastus: Kehtiv maareformi seadus (edaspidi MRS) ning Vabariigi Valitsuse 3. septembri 1996 määrusega nr 226 kinnitatud „Maa riigi omandisse jätmise kord” sätestavad piisava selgusega, millised maad ja mis eesmärgil jäetakse riigi omandisse.

Maa riigi omandisse jätmist reguleerivad MRSi §d 29 ja 31. MRSi § 29 sätestab, et riigi omandisse jäetakse Vabariigi Valitsuse või tema poolt volitatud valitsusasutuse otsusega MRSi §s 31 lõikes 1 nimetatud maa. Maa riigi omandisse jätmise korra, volitatud valitsusasutused ja riigimaa valitseja määramise alused kehtestab Vabariigi Valitsus. Riigi omandisse jäetava maa suurus ja piirid määratakse vastavuses planeeringu ja maakorralduse nõuetega kindlaks detailplaneeringut koostamata. MRSi § 31 sätestab, et:

(1) Riigi omandisse jäetakse:

1) riigi omandisse jäävate hoonete ja rajatiste alune ning neid teenindav maa; 2) riikliku kaitse all olev ja riikliku kaitse all olevate objektide juurde kuuluv maa, kui kehtestatud kaitseriim teeb võimatuks maa kasutamise teise isiku poolt; 3) riigi omandisse jäävate veekogude alune maa; 4) sotsiaalmaa; 5) riigikaitsemaa; 6) riigimetsamaa; 7) riigi äriühingute ja riigiasutuste põllumajandusmaa; 8) riigi maareserv; 9) üleriigilise tähtsusega maardlate maa olemasoleva mäeeraldise piirides, välja arvatud kehtestatud korras rekultiveeritud maa, mille tagastamist taotletakse;; 10) teise isiku ehitise teenindamiseks vajalik maa, millele seatakse hoonestusõigus; 11) (Kehtetu) 12) maa, millele seatakse kasutusvaldus vastavalt käesoleva seaduse §le 341; 13) maa, mis antakse

välisriigi omandisse, valdusse või kasutusse või mille üleandmises on valitsusdelegatsioonid kirjalikult kokku leppinud.

(2) Maa, mida ei tagastata, erastata ega anta munitsipaalomandisse või mis ei ole jäetud riigi omandisse käesoleva paragrahvi 1. lõike alusel, on samuti riigi omandis.

(3) Riigi omandisse jäetud maa võõrandamine toimub riigivaraseaduses sätestatud korras, kui seadusega ei sätestata teisiti.

Siinjuures on oluline juhtida tähelepanu asjaolule, et maa riigi omandisse jätmise alusena on "riigi maareserv" sätestatud juba MRS algtekstis, mis jõustus 1. novembril 1991. MRSi algredaktsioonis, mis kehtis kuni 28. aprillini 1993, sätestatud põhimõtete kohaselt määratakse riik tema omandisse jääva maa, ülejäänud maa, st kogu nõ riigile mittevajalik maa läinuks kohalike omavalitsuste omandisse, mis tagastanuks ja erastanuks maa MRSis sätestatust lähtudes ning kõik, mis tagastamisest või erastamisest üle jäänuks, oleks kuulunud omavalitsustele. 1993. aasta aprilliks selgus, et seaduses sätestatud eeltoodud regulatsioon ei tööta. MRSi vastuvõtmisest 1991. aasta oktoobris kuni 1993. aastani ei suudetud vastu võtta mitte ühtegi maa tagastamise või erastamise otsust. Samas eksisteeris akuutne vajadus eraettevõtluse arendamiseks vajaliku maa kasutusse andmiseks. Läbi erastamise ja tagastamise aga maad turule ei tulnud. 28. aprillil 1993 jõustunud MRSi muudatustega loobuti kogu maa kohaliku omavalitsuse omandisse andmisest ja maa omandisse ja kasutusse andmine otsustati korraldada läbi riiklike institutsioonide. Muudatustega sätestati põhimõte, et maa, mida ei tagastata, erastata ega anta munitsipaalomandisse või mis ei ole jäetud riigi omandisse, on samuti riigi omandis. Seega sätestati juba 1993. aastal põhimõte, et maa, mis ei kuulu eraomandisse või munitsipaalomandisse andmisele, kuulub riigi omandisse jätmisele. 7. juunil 1996 jõustusid seni kõige ulatuslikumad MRSi muudatused, mis puudutasid praktiliselt kõiki MRSi sätteid. Võrreldes 1993. ja 1994. aastaga oli olukord kardinaalselt muutunud ning maade tagastamise ja erastamise protsess oli käivitunud. 1996. aasta muudatustega sõnastati tänaseni kehtivad maa tagastamise, erastamise, munitsipaliseerimise ning riigi omandisse jätmise põhimõtted. Samuti, 1996. aastal loobuti MRSiga reguleerimast riigivara kasutamise ja käsutamisega seonduvat, kuna viidatud regulatsioon oli kehtestatud 20. märtsil 1995 jõustunud riigivaraseadusega (RVS). Seega jäid MRSi sõnastusse riigi kohustus selgitada välja maareformi käigus riigi omandisse jäetav maa ja jätta nimetatud maa riigi omandisse ning pärast riigivara vormistamist toimub riigivara valdamine, kasutamine ja käsutamine RVS-i alusel.

Vastavalt MRSi §le 1 määrab MRS kindlaks maasuhete ümberkorraldamise (maareformi) alused. MRSi §s 2 on sätestatud maareformi eesmärk, milleks on kujundada riiklikul maaomandil rajanevad suhted ümber peamiselt maa eraomandil põhinevateks suheteks, lähtudes endiste omanike õiguste järjepidevusest ja praeguste maakasutajate seadusega kaitstud huvidest, ning luua eeldused maa efektiivsemaks kasutamiseks. Maareformi sisu on avatud MRSi §s 3, mille kohaselt maareformi käigus tagastatakse või kompenseeritakse endistele omanikele või nende õigusjärglastele õigusvastaselt võõrandatud maa, antakse tasu eest või tasuta maa eraõigusliku isiku, avalik-õigusliku juriidilise isiku või kohaliku omavalitsusüksuse omandisse ning määratakse kindlaks riigi omandisse jäetav maa. Samuti

seatakse maareformi käigus ehitise omaniku kasuks hoonestusõigus või MRSis sätestatud alustel kasutusvaldus. MRSi § 36 lõikest 1 tuleneb, et senine maakasutusõigus lõpeb maakasutuse ümbervormistamisega MRSis või RVSis sätestatud alustel.

Kuivõrd MRSi eesmärk on maa omandisse andmine, kuivõrd ka riigi maaomand on omandivormina aktsepteeritav, kuivõrd maa, mida ei tagastata, erastata ega anta munitsipaalomandisse või mis ei ole jäetud riigi omandisse MRSi § 31 lõike 1 alusel, on samuti riigi omandis ning kuivõrd MRS ei näe ette teisi alternatiivseid võimalusi teiste isikute taotlusteta maade reformimiseks, siis saab asuda seisukohale, et seadusandja mõte ja eesmärk on see, et teiste isikute taotlusteta maa reformimine on võimalik vaid maa riigi maareservina riigi omandisse jätmise kaudu.

Seega on aruandest tulenev väide, et riik on maareformi käigus reservmaad moodustanud ilma õigusliku aluseta, paljasõnaline ning põhjendamata.

Aruandes on jäänud tähelepanuta asjaolu, et maa riigi maareservina riigi omandisse jätmise saab toimuda ainult juhul, kui on välja selgitatud kõikide teiste taotlustega maade paiknemine (erastamine, tagastamine, munitsipaalomandisse andmine). Seega ei olnud enne 2004. aastat ka reaalset võimalik riigi reservmaad riigi omandisse jätta põhjusel, et riigil puudus ülevaade, kus asetsevad taotlustest vabad maad.

Riigi maareservi (st juba riigi omandisse jäetud maade osas) kasutamise ja kasutamise õiguslikud alused on plaanitud viia uude riigivaraseadusesse (uus RVS), mille Rahandusministeerium on saatnud kooskõlastusringile. Vastavasisulised ettepanekud on Maa-amet esitanud Keskkonnaministeeriumile. Reformitud maa kasutamise ja kasutamise reguleerimine kuulub RVSis, mitte aga MRSi reguleerimisalasse.

Kohalikele omavalitsustele arenguks vajalik maa

47. Riigile mittevajaliku maa võõrandamine eeldab, et enne maa müümist on välja selgitatud maa, mis kohalike omavalitsuste korralduse seaduse tähenduses on omavalitsustele nende ülesannete täitmiseks ja arenguks vajalik.¹⁵

48. Omavalitsusele tema ülesannetega otseselt mitteseotud maa andmise otsustab praegu igal üksikul juhtumil Vabariigi Valitsus. Üldjuhul on valitsus keeldunud omavalitsustele andmast elamu- ja tootmismaad põhjendusel, et elamu- ja tootmismaa arendamine ei ole omavalitsuse ülesanne.

¹⁵ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus; §-id 6 ja 37

Omavalitsused soovivad arendusmaid, kuid riik ei pea õigeks maid munitsipaliseerida

49. Valla või linna pika- ja lühiajaliste eesmärkide määratlemiseks peab omavalitsusüksusel olema arengukava, mis on aluseks erinevate eluvaldkondade arengu integreerimisele ja koordineerimisele. Omavalitsuse arengukava on üheks peamiseks sisendiks valla või linna ruumilise arengu kavandamiseks koostatavale üldplaneeringule, mis määrab muu hulgas kindlaks arenguks vajaliku maa asukoha ja sihtotstarbe.

50. Riigikontrolli varasem audit¹⁶ näitas, et kohalike omavalitsuste arengukavad ei anna piisavat ülevaadet omavalitsuste prioriteetidest. Investeeringute kavandamisel saab aluseks võtta vähem kui kolmandiku kohalike omavalitsuste arengukavadest.

51. Oluliselt parem ei ole olukord ka üldplaneeringute kehtestamisega. 2008. aasta algul oli 194 maaomavalitsusest kehtiv üldplaneering olemas 112-l ehk 58%-l.¹⁷ Seega ei võimalda arengukavad ja üldplaneeringute puudumine selgitada välja nende reaalseid maavajadusi. Omavalitsuste küsitlusest selgus, et nad sooviksid arenguks keskmiselt 3,5 korda rohkem maad, kui neil praegu on.

52. Põhimõtted, mille järgi toimub omavalitsusele arenguks vajaliku maa andmine munitsipaalomandisse, pole ühesed. Igat konkreetset juhtu käsitletakse eraldi, mis toob kaasa erinevad otsused. Näiteks taotles Tallinna Linnavalitsus maad detailplaneeringu alusel elamuehitusprogrammi „5000 eluaset Tallinnasse” täitmiseks¹⁸, mida riik ei rahuldanud. Samas on peetud vajalikuks anda maad elamute ehitamiseks Tartu linna munitsipaalomandisse¹⁹. Ettevõtluse arendamiseks on riik andnud maad tööstuspargi rajamiseks Püssi linnale²⁰, kuid samalaadset taotlust Suur-Sõjamäe tööstuspargi arendamiseks Tallinnas ei rahuldatud²¹.

53. Kohalike omavalitsuste arenguks vajaliku maa puudumise leevendamiseks on Keskkonnaministeerium ette valmistanud riigivara seaduse muudatused, millega antakse riigimaa valitsejatele õigus võõrandada Vabariigi Valitsuse otsuse alusel riigile kuuluvat elamumaad omavalitsusele 35% turuhinnast soodsamalt kuni kahe aastase maksetähtajaga.

54. Soodustused riigi elamumaa ostmisel on kahtlemata üheks võimaluseks suunata kohaliku omavalitsuse arengut, kuid valla või linna ruumilise arengu kavandamisel üldplaneeringu alusel peaks riigi maareserv aitama soodustada kohalikku arengut ka investeerimistegevuse kaudu. Narva Linnavalitsus märgib näiteks, et paljud investorid

¹⁶ „Kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringud”; Riigikontrolli audituaruanne; 2007

¹⁷ Riigikontrolli poolt 2008. jaanuaris tehtud küsitlus

¹⁸ Tallinna Linnavalikogu 18.04.2002 otsus nr 175; Eesti Linnade Liidu vastusest Riigikontrollile

¹⁹ VV 09.01.2006 korraldus nr 27; Eesti Linnade Liidu vastusest Riigikontrollile

²⁰ VV 15.09.2006 korraldus nr 494; Eesti Linnade Liidu vastusest Riigikontrollile

²¹ Suur-Sõjamäe tööstuspargi rajamine; Eesti Linnade Liidu vastusest Riigikontrollile

pöörduvad nende poole palvega sobiliku maatüki saamiseks, kuid neile tuleb ära öelda, sest linnal ei ole vaba maad.²²

55. Reformimata elamu-, äri- ja tootmismaad ei peaks ilmingimata andma omavalitsuste omandisse. Oluline on, et hilisem maakasutus ja elukeskkonna kujunemine toimuks kooskõlas üldplaneeringus kavandatuga.

56. Samuti peavad omavalitsused vajalikuks, et riigi maareservi arvelt saaks maad vahetada juhul, kui eraisiku krunt jääb näiteks teede või tänavate alla. Selliste projektide elluviimine peaks toimuma riigi ja omavalitsusüksuste koostöös.

Kohalikele omavalitsustele ülesannete täitmiseks vajalik maa

Omavalitsustel puudub motivatsioon omandada maid ülesannete täitmiseks

57. Osa reformimata maast moodustab kohalike omavalitsuste kasutuses olev maa, mis omavalitsuste taotluste puudumise tõttu on jäänud munitsipaalomandisse vormistamata. Eelkõige on need omavalitsuse omandis olevate hoonete ja teede alune maa ning tiheasustuses paiknevad haljasalad.

58. 2008. aasta alguse seisuga oli Eestis näiteks kolm omavalitsust, kel ei olnud üldse maad.

59. Mõne omavalitsusüksuse selgituse kohaselt puudub neil raha paljude hoonete ja teede aluse maa enda omandisse taotlemiseks. Munitsipaalomandisse taotlemise eeltööd (ehitisregistrisse kandmine, maa mõõdistamine, planeeringute koostamine) on kulukad. Näiteks märkis auditi käigus üks vallavalitsus, et kui vormistada valla teeregistris olevad teed, mis piirnevad erateedega, munitsipaalomandisse, võtaks see eelarvest arvestuslikult kuni pool miljonit krooni.²³

60. Samas ei sõltu näiteks riigilt teehoiuks raha saamine teemaa kohaliku omavalitsuse omandisse vormistamisest ning omavalitsustel on kohustus teed korras hoida sellest olenemata. Ka munitsipaalhoonete aluse maa omandisse vormistamiseks puudub stiimul, kuna maa kasutamist omandiõiguse seadustamata jätmise ei mõjuta.

61. Maavalitsuste arvates on muudel juhtudel maade munitsipaliseerimise aeglus sageli tingitud sellest, et hoonestamata maade (nt pargid, haljasalad või planeeringutega avalikuks kasutamiseks määratud maad) menetlemisel nõuab Maa-amet nendega eelnevat kooskõlastamist, sest riigil võib olla huvi jätta see maa maareservi ning see protsess võtab aega.

62. Riigikontrolli soovitusel keskkonnaministrile:

- Pakkuda kohalike omavalitsustele igakülgset abi, eelkõige Maa-ameti kaardirakenduste kaudu, mis võimaldaks omavalitsustel

²² Narva Linnavalitsuse vastus Riigikontrollile

²³ Kohtla Vallavalitsuse vastus Riigikontrollile

oma funktsioonide täitmiseks vajalik maa kindlaks määrata ja see munitsipaliseerida.

- Algatada 2008. aastal maareformi seaduse muudatus, mis sätestaks tähtaja, mille jooksul peavad kohalikud omavalitsused nende kasutuses oleva maa enda omandisse taotlema.

Keskkonnaministri vastus: Maa-amet on andnud 2008. a jaanuaris kohalikele omavalitsustele kasutamiseks kaardirakenduse eesmärgiga välja selgitada seni veel reformimata maast erastamise, tagastamise, hoonestusõiguse ja kasutusvalduse seadmise taotlustega kaetud maaüksused ning munitsipaalomandisse taotletavad maaüksused.

Maareformi seaduses kohalikele omavalitsustele maa taotlemise tähtaja sätestamine on problemaatiline põhjusel, et valdav osa munitsipaalomandisse antavast maast peakski olema munitsipaalomandis, mistõttu selle tähtaja eiramine ei omaks tõenäoliselt olulisi tagajärgi. Ühtlasi märgin, et vastav tähtaeg on juba sätestatud omandireformi aluste seaduses.

Maa-ameti peadirektori vastus: Maa-amet on andnud 2008. aasta jaanuarikuus kohalikele omavalitsustele kasutamiseks kaardirakenduse, eesmärgiga välja selgitada seni veel reformimata maast taotlustega maaüksused (erastamine, tagastamine, hoonestusõigus, kasutusvaldus), munitsipaalomandisse taotletavad maaüksused ning taotlusteta maa, eesmärgiga saada ülevaade, millistest maadest on võimalik moodustada riigi maareservi ning millised maad kuuluvad veel maareformi käigus eraomandisse andmisele või munitsipaliseerimisele. Samuti pidid kohalikud omavalitsused määratlema maaüksused, mida on eelkõige kohaliku omavalitsuse arengu tagamiseks vajalik suunata tsiviilkäibesse. Seisuga 5. mai 2008 on omavalitsused välja selgitanud vaid 40% reformimata maast.

Kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmiseks vajaliku maa munitsipaalomandisse taotlemiseks on vajalik omavalitsuse kehtiv üldplaneering. Märgin, et seisuga 1. oktoober 2007 puudus veel 101 omavalitsusel üldplaneering (andmed Siseministeeriumi kodulehelt), kuigi planeerimisseaduse § 45 (Üldplaneeringute koostamise kohustus) on sätestatud, et kohalikud omavalitsused olid kohustatud tagama:

- 1) linna üldplaneeringu kehtestamise hiljemalt 2006. aasta 1. jaanuariks;
- 2) valla üldplaneeringu kehtestamise hiljemalt 2007. aasta 1. juuliks.

MRSi § 4 sätestab, et maareform kui omandireformi osa viiakse läbi omandireformi aluste seaduses (ORAS) ja MRSis sätestatud tingimustel ja korras. Maareformi suhtes rakendatakse ORASi, kui MRSist ei tulene teisiti. MRS ei sätesta tähtaega maa munitsipaalomandisse andmise taotluste esitamiseks. Samas sätestab aga ORASi § 23 (Munitsipaliseerimise kord) lõige 1, et munitsipaliseerimise objektiks olev vara antakse tasuta munitsipaalomandisse valla- või linnavolikogu taotlusel või valitsusasutuse ettepanekul kooskõlastatult valla- või linnavolikoguga seaduses määratud munitsipaliseerimist korraldava valitsusasutuse otsuse alusel Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud korras. Kui valla- või linnavolikogu ja munitsipaliseerimist korraldav valitsusasutus ei saavuta kokkulepet, otsustab küsimuse Vabariigi Valitsus. ORASi § 23 lõige 2 sätestab, et ORASi § 21 lõikes 1 nimetatud

vara (§ 21 lg 1) munitsipaliseerimise objekt on riigi omandis olev vara, mille üleandmine kohalikele omavalitsusüksusele on vajalik tema ülesannete täitmiseks ja mida ei ole üldistes huvides otstarbekas jätta riigi omandisse või mida on otstarbekas erastada kohaliku omavalitsusüksuse kaudu. Munitsipaliseerimine lõpetatakse 2001. aasta 1. novembril. Vallavõi linnavolikogu munitsipaliseerimistaotluste vastuvõtmine lõpetatakse 2001. aasta 1. juulil. Seega tuleb lugeda ka maa munitsipaalomandisse andmise taotluste esitamise tähtaeg ammu möödunuks.

Arusaamatuks jääb, miks ja millisel õiguslikul alusel on uue RVSi eelnõus tehtud ettepanek sätestada omavalitsustele maa munitsipaalomandisse saamise taotluste esitamise lõpptähtajaks 1. detsember 2009. Maa munitsipaliseerimine on omandi- ja maareformi osa, mis on reguleeritud ORASes ja MRSis. RVS on põhimõtteliselt riigivara käsutamist ja kasutamist reguleeriv seadus. Olen seisukohal, et RVSiiga ei saa reguleerida omandi- ja maareformi valdkonda kuuluvaid küsimusi, seda enam, et reformiseaduste kui eriseadustega on tähtaegade küsimus juba lahendatud.

Samas mõenan, et täiendavalt oleks otstarbekas võimaldada, kuid samas tuleks kindlasti ajaliselt piirata vaid kohaliku omavalitsuse omandis olevate ehitiste (hoonete ja rajatiste), sh ka teede ja tänavate aluse maa, samuti parkide ja haljasalade maa munitsipaalomandisse andmise taotluste esitamist. MRSi loogikast lähtuvalt oleks mõttetu ja põhjendamatu eelnimetatud ehitiste puhul kasutada hoonestusõiguse seadmist kohaliku omavalitsuse kasuks. Põhiprobleemiks ongi viimastel aastatel kujunenud kohalike omavalitsuste tahtmatus munitsipaliseerida teede ja tänavate alune maa. Puudub motivatsioon ja ka sunnivahendid. Kiirendamiseks teede ja tänavate aluse maa munitsipaliseerimist, oleks ilmselt mõistlik näiteks seada teehoiurahade saamine sõltuvusse teede ja tänavate aluse maa omandivormist – kui teede ja tänavate alune maa on munitsipaalomandisse vormistamata, siis teehoiurahasid ei eraldata või eraldatakse seda vähendatud mahus.

Reformimata maa valitsemine

63. Riik peab valitsema maid, mis ta on jätnud või kavatab jätta enda omandisse maareservina, samuti muid reformimata maid. Õigusaktidega kindlaksmääratud juhtudel on maavanem reformimata riigimaa ajutine valitseja²⁴. Ka riigi maareservi taotletaval maal on maavanema volitused riigimaa ajutise valitsejana samad kui muul reformimata riigimaal.

64. Maavanemad leiavad, et nende pädevus reformimata maade osas otsuseid vastu võtta on küllalt piiratud. Reservi taotletavate maade puhul ei peagi maavanemad end selle maa valitsejaks, käsitledes maareservi taotlemise alustamist kui keeldu maaga tehinguid teha. Maavanemad märgivad, et tihti tekivad olukorrad, kus mitmesuguste probleemide

²⁴ See on reguleeritud 26.01.2004. a jõustunud Vabariigi Valitsuse määrusega nr 13 „Vabariigi Valitsuse 3.09.1996. a määruse nr 226 «Maa riigi omandisse jätmise korra kinnitamine» ja Vabariigi Valitsuse 05.06. 2001. a määruse nr 191 «Riigile kuuluva asja piiratud asjaõigusega koormamise kord» muutmise“.

Reformimata maad ei hooldata

lahendamisel saab takistuseks puuduv riigivara valitseja. Näiteks kui maavanemale laekub taotlus rajada reformimata maale tee, mille kaudu pääseks arendusalale, siis selliseks juhuks kord puudub.²⁵

65. Ka maade hooldamise küsimused ei ole reguleeritud. Auditeerimisel selgus, et maavanemal kui ajutisel valitsejal ei olegi õigust korraldada reformimata riigimaade hooldamist. Küll on aga reguleeritud, et kui reformimata maadele ladustatakse ebaseaduslikult prügi, siis on jäätmeseaduse²⁶ kohaselt saaste likvideerimise korraldamise kohustus keskkonnateenistustel. Riigikontroll leiab, et ohtlikku saastet ei tekiks, kui maid korrapäraselt hooldatakse, s.o niidetakse ja koristatakse.

66. Paljud omavalitsused teevad riigimaadel oma kuludega nõutavad hooldustööd. Mõneti on see mõistetav, sest reformimata maade hoolduskuludes sisalduvad nende alade hoolduskulud, mis nagunii jäävad omavalitsuse omandisse: pargid, haljasalad, teed, tänavad.

67. Vähem on probleeme maadega, mis on jäetud riigi maareservi ja mille volitatud valitseja on Maa-amet. Nendel maadel vajalike hooldustööde tegemiseks eraldati 2008. aasta riigieelarvest ligikaudu 9 mln krooni. Maa-amet on alustanud hanke korraldamist riigimaade hooldamiseks.

68. Reformimata metsamaa osas sätestab seadus RMK funktsioonid metsale, mis on otsustatud jätta riigi omandisse.²⁷ Ülejäänud reformimata metsamaadel RMK hooldustöid teha ei tohi. Vältimatute metsamajanduslike tööde tegemiseks loa andmine, näiteks metsapatoloogilise ekspertiisi tellimine ning asjakohase akti alusel sanitaarraiate lubamine, ei kuulu ka maavanema kui ajutise valitseja õiguste hulka.

69. Maa-ameti selgituse kohaselt põhineb metsamaade majandamise keeld asjaolul, et nendel maadel võib olla rahuldamata tagastamise või ostueesõigusega erastamise nõudeid. Riigikontrolli arvates on oluline võtta seisukoht, kas metsamaadel peaks olema keelatud ka vältimatute tööde tegemine (tuulemurrud) ja sanitaarraied.

70. Auditi ajal võeti menetlusse metsaseaduse muudatus, mis näeb ette, et kui mets kasvab maal, mille kohta ei ole esitatud maa tagastamise või erastamise avaldust, või maal, mis jäetakse riigi omandisse maareservina, korraldab metsa majandamist kuni selle maa osas maareformi lõpule viimiseni RMK.

71. Kokkuvõttes saab öelda, et riik ei ole reformimata maid heaperemehelikult hooldanud, kuna ükski riigiasutus ei pea seda enda kohuseks. Riik ei ole reformimata maade hooldamise tarbeks raha planeerinud. Kohalikud omavalitsused on osutanud riigimaade hooldusteenust riigile tasuta.

²⁵ Saare Maavalitsuse ja Lääne-Viru Maavalitsuse vastused

²⁶ Jäätmeseadus, § 128, lg 5

²⁷ Metsaseadus, § 81, lg 3

72. Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: Panna Maa-ametile kohustuseks korraldada lisaks riigi maareservi arvatud maadele ka reformimata maade hooldust.

Keskkonnaministri vastus: Esitatud ettepanekuga ei ole võimalik nõustuda, kuna seni reformimata maa sisaldab nii tagastamisele, erastamisele kui ka munitsipaliseerimisele kuuluvat maad. Reformimata maade püsiva hoolduse korraldamine pärsiks veelgi maareformi lõpuleviimise motivatsiooni.

Probleeme tekitavate hooldusküsimuste korraldamine on lahendatud metsaseaduse ja jäätmeseaduse kaudu. Reformimata maade hulgas on hulgaliselt teid, tänavaid, haljasalasid mis peaksid kuuluma kohalikule omavalitsusele. Selliste maade hooldamise kohustuse panemine riigile (kas Maa-ameti või mõne muu asutuse kaudu) välistaks sisuliselt kohaliku omavalitsuse vajaduse maa munitsipaliseerida.

Maa-ameti peadirektori vastus: Ettepanekuga ei saa nõustuda, kuna Maa-ameti tegevuse eesmärk ei ole maade hooldamise korraldamine vaid maareformi võimalikult otstarbekas ja kiire lõpuleviimine. Lisaks tuleb arvestada, et erineva kasutusotstarbega maad vajavad ka sisuliselt erinevat hooldust. Põllumajanduslike maade hooldamist korraldatakse maavalitsuste poolt maade kasutusse andmise kaudu (reformimata maade puhul hetkel võimalik ajutine kasutamine). Metsaga maade hooldamise kohustust kavandab Keskkonnaministeerium metsaseaduse muudatustega panna Riigimetsa Majandamise Keskusele.

Maa-ametile asulate ja linnade reformimata maade hooldamise kohustuse panemine ei ole kindlasti otstarbekas, kuna nimetatud maade reformimine sõltub paljuski kohaliku omavalitsuse nõusolekust, kes seab omalt poolt takistusi maade riigi omandisse vormistamiseks.

Oluline on ka asjaolu, et just tiheasustusega aladel moodustavad küllaltki suure osa käesoleval ajal reformimata maast need maad, mis tulevikus munitsipaalomandisse antakse, kuid mille osas kohalik omavalitsus ei ole seni vajalikku menetlust algatanud (pargid, haljasalad). Riik ei peaks võtma endale kohustust hooldada maid, mis tulevikus munitsipaalomandisse antakse.

Riigimaale seatud asjaõiguste haldamine

Sundhoonestusõigus

73. Maareformi seadus näeb ette, et juhul kui eraisik ei soovi või tal puudub õigus tema kasutuses oleva maa omandamiseks, seatakse tema kasuks hoonestusõigus. Kui isik hoonestusõiguse seadmiseks soovi ei avalda, on riik kohustatud seadma ühe aasta jooksul maa riigiomandisse jätmisest isiku kasuks hoonestusõiguse sundkorras.

Sundhoonestusõiguse seadmine ei ole riigile tõhus lahendus

74. Kuna ehitiste kui vallasasjade tsiviilkäive on piiratud ja erastamisavaldusi enam esitada ei saa, siis ootab riik maavanematelt sundhoonestusõiguste alustamist. Samas ei ole selle menetluse korraldamiseks eraldatud raha.²⁸ Seetõttu on sundhoonestusõiguse seadmine praktikas läbi tegemata.

75. Hoonestusõigus tuleks seada umbes 5000 isiku kasuks, sh 3000 Ida-Virumaal. Näiteks on Kohtla valla territooriumil paiknevast 22 aiandusühistust erastanud kõik krundid ainult 3 ühistut.²⁹ Seega peaks riik jätma erastamata aiandusühistu krundid riigiomandisse ja seadma võimaluse korral kruntide kasutajate kasuks hoonestusõiguse.

76. Arvestades sundkorras seatavate hoonestusõiguste hulka, tuleks Riigikontrolli arvates anda uus võimalus nende erastamiseks.

77. **Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile:** Kavandada seaduse muudatustega ette võimalused vabaneda ehitise omanikule seatud hoonestusõiguse haldamisest maadel, kus riigil puuduvad pikaajalised huvid. Nendeks võimalusteks võivad olla maa väljaostu õiguse uue tähtaja määramine või hoonestusõiguse müümine ehitise omanikule.

Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium nõustub ettepanekuga sätestada hoonestusõiguse omanikele võimalus omandada hoonestusõigusega koormatud maad. Vastavad maareformi seaduse muutmise ettepanekud valmistab ette Maa-amet.

Maa-ameti peadirektori vastus: Maa-amet kavandab maareformi seaduse muudatustes anda hoonestusõiguse omanikele võimaluse omandada hoonestusõigusega koormatud maad.

Asjaõiguste haldamine

78. Hoonestusõiguse ja kasutusvalduse tasude ning maa erastamise järeilmaksude laekumise jälgimiseks on igal maavalitsusel eraldi arvestus. Samas ei ole neil terviklikku pilti maa sihipärase kasutamise üle, mistõttu on raskendatud järelevalve tegemine.

79. Näiteks ei suuda maavanemad tõhusalt kontrollida kasutusvaldajatele kehtestatud piiranguid ning soodustusi, kuna andmeid Eesti kohta tervikuna pole. Harjumaal näiteks on isiku kohta keskmiselt sõlmitud 4,2 kasutusvalduse lepingut ja neil isikutel võib olla valdusi ka mujal maakondades.³⁰

80. Ühtse arvestussüsteemi väljatöötamine on Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumi koostöö küsimus. Andmed kõigi maaga seotud asjaõiguste ja rahaliste nõuete haldamise kohta võiksid olla kajastatud kas Rahandusministeeriumi peetavas riigivara registris ja olla asjaomastele

²⁸ Maa-ameti ja Rahandusministeeriumi läbirääkimistel on jõutud selgusele, et sundhoonestusõiguse seadmise kulud saab katta omandireformi reservfondist.

²⁹ Kohtla Vallavalituse vastus

³⁰ Harju Maavalitsus jt vastus

Asjaõiguslike lepingute täitmise jälgimiseks puudub süsteem

institutsioonidele avalikuks kasutamiseks või eraldi andmekoguna Siseministeeriumi haldusalas. Siseministeerium hindab elektroonilise andmebaasi arendustööde kogumaksumuseks vähemalt 12 mln kr³¹.

81. Probleemi lahendamist raskendab, et peale piiratud asjaõiguste pole suudetud luua ülevaatlikku süsteemi ka muude maaga seotud lepingute ja rahaliste nõuete arvestamiseks. Näiteks on erastamisel maale seatud hüpoteekide koguväärtus 2,2 miljardit krooni, mille haldamisega maavanemad peavad tegelema, samas pole hüpoteegid käsitletavad riigivarana.

82. Riigikontroll soovib leida tervikliku lahenduse kõigi riigimaaga seotud asjaõiguste ja rahaliste nõuete haldamiseks. Ülevaade olemasolevatest asjaõigustest ja läbimõeldud regulatsioon on vajalikud selleks, et tulla toime pikemal perioodil lepingute täitmise kontrollimisega.

83. Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: Luua riigi maale seatud asjaõigustest ja riigi maa võõrandamisega seotud rahalistest nõuetest ülevaate saamiseks ühtne infosüsteem. See peab võimaldama jälgida asjaõiguslike lepingute arvestust, tasude laekumist ja võlgnevusi, väljastada vajalikke teatisi ning saada asjaosalistel teenuse kohta käivat infot hõlpsasti kätte.

Rahandusministri vastus: Eelnõus leitakse, et andmed maaga seotud asjaõiguste ja rahaliste nõuete haldamise kohta võiksid olla kajastatud kas Rahandusministeeriumis peetavas riigivara registris või eraldi andmekoguna Siseministeeriumi haldusalas.

Rahandusministeerium mõnab, et riigi maainfosüsteemi arendamine on seni toimunud peamiselt maareformi hetkevajadustest lähtuvalt ja üksnes osaliselt tsentraliseeritult. Kuna maa erastamise korraldajateks ja hüpoteegipidajateks on seaduse kohaselt maavanemad, arendati maakondades välja erastamistoimingute registreerimiseks ja järeelmaksulepingute täitmise järelevalveks hädavajalikud infosüsteemid. Maa erastamise infosüsteemi keskbaas loodi Rahandusministeeriumi initsiatiivil alles siis, kui suur osa erastamistehingutest oli juba teostatud ja igas maakonnas oli välja kujunenud oma infotöötuse korraldus. Seetõttu ei hõlma keskbaas kõiki maa erastamise tehinguid. Maareformi käigus on toimunud seadusandlike muudatusi, mis kajastuvad maakondlikes infosüsteemides erinevalt ja vähendavad seega samuti kogu andmestiku homogeensust ja täielikkust. 2004. aastal teostatud maainfosüsteemi arendusvajaduste analüüsi tulemuste põhjal otsustas Rahandusministeerium keskbaasi pidamisest loobuda, kuna olemasoleval kujul ei suutnud see tagada maavanematele maa erastamise järelevalveks vajalikku infot ja ministeerium ei vajanud keskbaasi oma tööülesannete täitmiseks. Rahandusministeeriumi hinnangul tuleb siiski eesmärgiks seada riigi vajadusi adekvaatselt rahuldava maainfosüsteemi loomine. Maareformi kõige mahukamate protsesside – maa tagastamise ja erastamise lõppjärku jõudmisel keskendusid infosüsteemi arendusvajadused eelkõige kahele valdkonnale – maa erastamise

³¹ Siseministeeriumi rahandusosakonna juhataja Riho Kuppardi selgitus

järelmaksulepingute haldamisele ja alles käivituvate maareformi toimingute (hoonestusõiguse ja põllumajandusmaale kasutusvalduse seadmine) korraldamisele. Vastutus nende protsesside korraldajaks olevate maavalitsuste tegevuse üle langeb Siseministeeriumile ja viimane on avaldanud soovi talle põhiliselt raamatupidamisarvestuseks ja aruandluseks vajaliku maainfosüsteemi väljaarendamiseks. Rahandusministeerium toetab Siseministeeriumi initsiatiivi ja on valmis süsteemi arendamist omandireformi reservfondi vahenditest rahastama.

Rahandusministeerium kavandab riigi kinnisvararegistri loomist, mis asendaks senist riigivararegistrit. Riigi kinnisvararegister, mille asutamiseks annab volituse uus riigivaraseadus, koondab riigile kuuluva kinnisvara andmed erinevatest riigi andmekogudest ühte registrisse, eesmärgiga siduda erinevatel katastriüksustel paiknevad hooned ja nendega seotud õigused ja kohustused seda vara valitseva riigiasutusega. Uus register on vanast oluliselt erinev nii ülesehituse kui ka andmekoosseisu poolest. Maainfosüsteem seevastu on eriliste aktiivsete funktsioonidega register, mille andmeid ei oleks otstarbekas vahetult riigi kinnisvararegistrisse üle kanda, sest viimane ei võimaldaks kavandatud ülesehituse korral neid funktsioone täita. Me näeme Siseministeeriumis arendatavat maainfosüsteemi ja riigi kinnisvararegistrit samasuguses seoses olevana, nagu on viimane kinnistusraamatu, maakatastri, ehitisregistri ja muude riigivara ja selle valitsejate kohta andmeid sisaldavate andmekogudega – maainfosüsteemi keskbaas on seega iseseisvalt tegutsev andmebaas, mille andmestik on nähtav ka riigi kinnisvararegistris.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
IV auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ning keskkonna- ja rahandusministri ja Maa-ameti peadirektori vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal mitmeid soovitusi. Keskkonnaminister, rahandusminister ja Maa-ameti peadirektor saatsid oma vastused Riigikontrolli soovitustele vastavalt 27. mail, 23. mail ja 12. mail 2008.

Üldised kommentaarid auditori aruande kohta

Keskkonnaminister: Auandes esitatakse korduvalt seisukohti maareformi seaduse võimalikust muutmisest võimaldamaks seni reformimata maade täiendavat erastamist. Sealjuures on jõutud järeldusele, et selline tegevus oleks riigile odavam ja tunduvalt kiirem viis maareformi lõpetamiseks. Olen seisukohal, et selline järeldus ei tugine analüüsile.

Aruande osas „Mida teha reformimata maaga?” märgitakse, et „reformimata maade maareservi vormistamise tulemusena kasvaks riigi maareserv 8 korda – 47 000 hektarilt ligi 370 000 hektarile”. Rõhutan veelkord seda, mis leiab käsitlemist ka aruandes, et maa riigi omandisse jätmise maareformi seaduse § 31 lg 1 punkti 8 alusel ei tähenda, et sellest moodustuks tervikuna riigi maareserv, mis jääbki riigi omandisse. Keskkonnaministeerium on korduvalt selgitanud ja samasisuline teave sisaldub ka aruandes viidatud Vabariigi Valitsuse kinnitatud maareservi moodustamise põhimõtetest, et maa jätmise riigi omandisse maareservina on maareformi seadusest tulenev vahend maa tsiviilkäibesse viimiseks ning riigi omandisse jäetakse vaid see osa maast, mida riik vajab või mille eraomandisse andmine ei ole põhjendatud (sh kaitsealune maa, mäetööstusmaa jne). Lisaks märgin, et eelviidatud dokumendi kohaselt on baasiks, mille alusel riigi maareservi moodustada, üksnes 300 000 ha maad, mis sisaldab muu hulgas ka munitsipaalomandisse andmisele kuuluvaid maid. Seega on Riigikontrolli järeldus maareservi kasvamisest 370 000 hektarile meelevaldne.

Riigikontrolli hinnang maareservi moodustamise ajakulu suhtes ei tugine sisulisele analüüsile. Senise maakatastrisse kantud riigi maareservi koguse ja selleks kulutatud aja võrdlemine ei ole võrreldavateks andmeteks Vabariigi Valitsuse kinnitatud maareservi moodustamise põhimõtete alusel toimuvaga. Esmalt on oluline, et maareservi moodustamisel on sisuline töö käivitatud alles viimastel aastatel ning esmajärjekorras toimus see looduskaitsese seaduse § 19 sätestatud kaitsealuste maade vahetamise tagamise eesmärgil.

Vastavasisuline teave on esitatud Vabariigi Valitsuse 30.09.2004. a kabineti nõupidamisel arutelusel olnud ülevaates maa munitsipaalomandisse andmisest ja riigi maareservi moodustamisest. Samuti on selgitatud (mis kajastub ka aruandes), et katastriüksuse moodustamiseks kuluv aeg ja raha ei sõltu kuigivõrd katastriüksuse suurusest. Seetõttu oleks kohase järelduse tegemiseks tulnud analüüsida ka kõnealuse 47 000 ha suuruse maareservi paiknemist ja üksuste suurust.

Aruande p 22 märgitakse, et suuremate massiivide müügil „ei pruugi need isikud, kes maad tõepoolest vajavad, seda saada”. Leian, et selline hinnang on kummastav. Esmalt ei ole selge, kes on need isikud ja milliseid kriteeriume kasutades nad tuvastatakse. Teiseks jäetakse tähelepanuta, et suuremate massiividena on võimalik müüa peamiselt metsamaad ja põllumajandusmaad. Selliste maade tükeldamine eesmärgiga viia need isikuteni, „kes maad tõepoolest vajavad”, jätab tähelepanuta tänapäevase põllumajanduse ja metsamajanduse tegeliku praktika. Lisaks on ilmne, et riigi maareserv ei moodustu ainult suurtest massiividest (ehkki aruandes on täpsustamata, mida peetakse suureks massiiviks) ja valdava osa maareservist moodustavad pigem väiksemad maatükid.

Aruande p 24 esitatud väide, et „maareservi moodustamise põhimõtetest lähtuvalt reformimata vabu metsamaid ei erastata ega võõrandata tulevikus”, ei vasta tõele.

Aruande p 26 märgitakse, et vabade metsamaade pindala ei ole teada. See väide on kahtlemata tõsi. Küll aga on võimalik statistiliste meetoditega anda hinnang vabade metsamaade tõenäolise pindala kohta. Statistilise metsainventuuri kohaselt (kättesaadav aadressilt www.metsad.ee) moodustab metsamaa ligikaudu 45,5% vabadest maadest. Aruandes esitatud Erametsaliidu hinnang tugineb tõenäoliselt statistilise metsainventuuri 2006. aasta andmetele, mil vabade maade kogus tervikuna ületas 800 000 ha (v.a Peipsi) ja omanikuta metsamaa pindalaks hinnati 379,0 tuhat ha.

Aruande p 29 esitatud järeldus, et Maa-amet ei peaks korraldama mittevajaliku maa tsiviilkäibesse suunamist, kuna maade müügiks ei tulene Maa-ametile volitust seadusest, märgin järgmist. Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas oleva riigivara (sh riigi maareservi) võõrandamise otsustab keskkonnaminister. Maa-amet ei korralda kogu riigile mittevajaliku maa tsiviilkäibesse suunamist, vaid ainult sellise maa, mis on Keskkonnaministeeriumi valitsemisel. Riigikontroll ei selgita, kes ja miks oleks Keskkonnaministeeriumi valitsemisel oleva riigivara võõrandamiseks sobilikum asutus ning millised kulutused kaasneksid sellise ümberkorraldusega.

Aruande p 30 esitatud järeldus, et maareformi kiirendamise ja kulude kokkuhoiu üheks võimaluseks on maade erastamine avaliku enampakkumise teel maavalitsuste kaudu, on meelevaldne. Teadaolevalt on maavalitsuste roll maareformi läbiviimisel aasta-aastalt vähenenud ning seega vähenenud ka teenistujate arv, kes maavalitsuses vastavaid toiminguid läbi viiksid. Samuti ei saa hinnata taolise suuremahulise ümberkorraldusega kaasnevat ajakulu (sh seaduse muutmiseks ja maavalitsuse kompetentsi taastamiseks vajalikku aega).

Aruande p 43 võib järeldada, et Riigikontroll ei pea põhjendatuks Maa-ameti esitatud taotlusi maa riigi omandisse jätmiseks. Ka siinkohal jäetakse tähelepanuta, et maa jäetakse riigi omandisse mitte ainult püsivalt riigi omandisse jääva maareservi moodustamiseks, vaid ka maa tsiviilkäibesse viimiseks. Tsiiviilkäibesse viidava maa vajalikkus riigile tuvastatakse igakordselt riigivaraseaduses sätestatu kohaselt.

Ekslik on aruande p 68 väide, mille kohaselt on Riigimetsa Majandamise Keskuse (edaspidi RMK) pädevuses majandada vaid metsa, mis on otsustatud jätta riigi omandisse. Metaseaduse § 81 lg 3 kohaselt on RMK pädevuses nende metsade majandamine, mis „jäetakse riigi omandisse maareservina”. Seega on RMK pädevuses majandada kõiki metsi, mille suhtes on esitatud taotlus maa riigi omandisse jätmiseks maareservina, sõltumata sellest, kas riigi omandisse jätmise on otsustatud või mitte.

Rahandusminister: Rahandusministeeriumi hinnang maareformi üldisele seisule ühtib kontrolliaruande eelnõus esitatuga. Maareformi eesmärgid maa tagastamisel ja erastamisel on suures osas täidetud, kuid ligi 600 tuhat hektarit maad ehk 14% riigi maismaaterritooriumist on veel maakatastrisse kandmata. Valdav osa reformimata maast kuulub seega eeldatavalt kas riigi omandisse jätmisele või munitsipaliseerimisele, kuid riigi ja kohalike omavalitsuste perspektiivsed maavajadused on ebaselged ja taotlused vastuolulised. Riigikontrolli järeldust, et omavalitsustel puudub motivatsioon oma ülesannete täitmiseks vajalikku maad munitsipaliseerida, kinnitab kogu maa munitsipaliseerimise senine praktika. Kohalike teede alune maa on peaaegu täielikult munitsipaliseerimata, sest omavalitsused ei soovi sellega kaasnevaid suuri kulusid kanda, seevastu kohalike omavalitsuste surve äri-, tootmis- ja elumumaa omandamiseks on järjest suurenenud. Valdavalt on Vabariigi Valitsus need taotlused ridamisi tagasi lükanud, sest taolise sihtotstarbega maa omandamist ei ole peetud kooskõlas olevaks maareformi eesmärkide ja omavalitsuste ülesannetega. Maareformi kiireks lõpetamiseks tuleb need vastuolud lahendada. Kohalike teede aluse maa munitsipaalomandisse üleandmisele ei ole mõistlikku alternatiivi, seetõttu peaks riik selleks vajalikud mõõdistuskulud vähemalt osaliselt võtma enda kanda. Teiselt poolt tuleks tõstatada küsimus, milline maomandi struktuur soodustaks kõige enam kohalike omavalitsuste tegevust ja arengut ning vaadata kriitiliselt üle omavalitsuse ülesandeid ja pädevust puudutavad sätted kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses.

Kuna lõppjärku jõudnud maa erastamine ja tagastamine on olnud maareformi prioriteetsed valdkonnad, siis tuleb reformimata maajääkide puhul silmas pidada, et nende hajus paiknemine ja üldiselt madalam kvaliteet piiravad paratamatult nende edasise kasutamise võimalusi ning oma maavajaduste rahuldamiseks ei saa riik toetuda üksnes kord loodud maareservile, vaid peab varem või hiljem ka ostjana kinnisvaraturule sisenema. Killustatud metsamaaüksuste riigi omandisse jätmise otstarbekus on küsitav sõltumata sellest, kas neid majandab Riigimetsa Majandamise Keskus või arvatakse need riigi maareservi hulka. Olukorrad ülevaate saamiseks on koos riigi ja kohalike omavalitsuste maavajaduste selgitamisega vaja korraldada ka põhjalik maareformi jääkide revisjon ja kaardistus. Sarnaselt Riigikontrolliga leiab Rahandusministeerium, et väiksemaid hajutatud maatükke, sh metsamaaüksusi ei ole nähtavasti mõistlik riigi omandisse jätta, vaid erastada avaliku või piiratud enampakkumise teel. Lõpliku hinnangu olukorrale saaksime siiski anda eelnimetatud revisjoni tulemuste põhjal.

Reformimata riigimaa valitsemise küsimus vajab ka Rahandusministeeriumi arvates üldisemat lahendust, kui kehtiv Vabariigi Valitsuse määruse tasemel regulatsioon seda võimaldab. Ehkki parimaks lahenduseks sellele küsimusele on maareformi kiire lõpetamine, oleks maavanema volitusi maa ajutise valitsejana siiski tarvis seadusandlikult tugevdada.

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja Maa-ameti peadirektori vastused
<p>Reformimata maadega seotud edasise tegevuse analüüsimine</p> <p>38. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Koostada reformimata maade riigi omandisse vormistamiseks vajamineva aja- ja rahakulu (maade mõõdistamine, katastriüksuse toimikute koostamine) analüüs ja esitada see Vabariigi Valitsusele „Riigi maareservi moodustamise põhimõtted“ lisana (p 15-23). ■ Koostada valitsusele analüüs ka muude võimaluste kohta, mida teha reformimata maaga ja mis aitaks lõpetada kiiresti maareformi (p 30-37). 	<p>Keskkonnaministri vastus: Maade riigi omandisse vormistamise aja- ja rahakulu on võimalik hinnata pärast seda, kui on lõpule viidud nn vabade maade projekt, mille käigus nii kohalikud omavalitsused kui ka ministeeriumid kaardistavad oma maavajadused. Ülevaate omamine vajalikest vahenditest ja ajakulust on hädavajalik ning seda rakendatakse Keskkonnaministeeriumi ja Maa-ameti arengukavade koostamisel.</p> <p>Maareformi lõpuleviimiseks vajalike meetmete valiku analüüsimine on võimalik pärast vastavate andmete kogumist. On ilmne, et täiendusi on vaja teha pooleliolevate tagastamise ja erastamise menetluste lõpuleviimiseks.</p> <p>Maa-ameti peadirektori vastus: Maa-ameti arengukava meede 4.1 käsitleb maareformi, maareservi ja maa hindamise alase tegevuse korraldamist, maainfosüsteemi arendamist ning geoinformaatika alase tegevuse koordineerimist ning ühe tegevusena on selle meetme all kajastatud riigi maareservi moodustamine. Finantsplaan aastateks 2009–2012 näeb ette riigi maareservi moodustamiseks vajaminevate kulutuste mahu.</p> <p>Maa-amet on 2008. aastal välja töötanud ja töösse suunanud veebipõhised kaardirakendused kohalikele omavalitsustele ja kõigile riigivara valitsejatele, eesmärgiga koguda kokku andmed kohalikest omavalitsustest maareformi lõpetamise kohta ning hinnata riigivara valitsejate maavajadusi. Pärast andmete lõplikku laekumist on võimalik teostada analüüsi maade vormistamiseks vajaminevate ressursside kohta.</p> <p>Sõltuvalt andmete kogumise tulemustest on võimalik analüüsida, kas maareformi lõpuleviimiseks on vajadust õiguslike regulatsioonide muutmiseks või piisab maareformi lõpuleviimiseks tegevustele optimaalsete lõpptähtaegade kehtestamisest.</p>
<p>Riigi maareservi moodustamine</p> <p>46. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <p>Teha ettepanek muuta maa riigiomandisse jätmist reguleerivaid õigusakte nii, et nähtuks, millised maad ja mis eesmärgil jäävad pärast riigile mittevajalike maade võõrandamist</p>	<p>Keskkonnaministri vastus: Maa riigi omandisse jätmist reguleerib maareformi seadus ja Vabariigi Valitsuse 3.09.1996 määrus „Maa riigi omandisse jätmise kord“. Tõepoolest, nimetatud regulatsioonides ei eristata maa riigi omandisse jätmist maareservi moodustamise eesmärgil või tsiviilkäibesse viimise eesmärgil. Pealiskaudne oleks aga hinnata sellise eristamise puudumist veaks, mis õigusaktides parandamist vajaks. Selgitan,</p>

Riigikontrolli soovitused	Ministrite ja Maa-ameti peadirektori vastused
<p>maareservi ning kuidas toimub riigile vajalike maade väljaselgitamine ning mittevajalike maade võõrandamine (p 41-51).</p>	<p>et „maareserv” ei ole omaette väärtus, mille tsiviilikäibesse viimine oleks olemuslikult välistatud. Mõiste „reserv” all mõistetakse tavatähenduses selliseid varusid, millele ei ole ette näha kohest kasutust ning mida hoitakse varuna hilisemaks kasutuseks.</p> <p>Riigi maareservi selle otseses tähenduses ei ole võimalik määratleda täies mahus, vaid konkreetsete „vajalike” maaüksuste kaudu. Maareservi olemusest tulenevalt on selle mahtu võimalik määratleda nii konkreetsete, tulevikus arvatavalt vajalike maatükkide, aga ka abstraktse kogusena. Sellest tulenevalt oleks õiguslikult problemaatiline eristada maa riigi omandisse jätmise alusena „maareserv” ja „tsiviilikäibesse viimine”, kuna põhjustaks uut ebaselgust, kas maareservi arvatud maad võib võõrandada ning kas tsiviilikäibesse andmise eesmärgil riigi omandisse jäetud maad võiks riik siiski vajaduse tekkimisel avalikeks huvideks kasutada.</p> <p>Lisaks märgime, et nõustume täielikult Maa-ameti 12.05.2008 kirjas nr 1.1-8/4611 Riigikontrollile esitatud selgitustega maareformi seaduses sätestatu kohta.</p> <p>Maa-ameti peadirektori vastus: Kehtiv maareformi seadus (edaspidi MRS) ning Vabariigi Valitsuse 3. septembri 1996 määrusega nr 226 kinnitatud “Maa riigi omandisse jätmise kord” sätestavad piisava selgusega, millised maad ja mis eesmärgil jäetakse riigi omandisse.</p> <p>Maa riigi omandisse jätmist reguleerivad MRSi §d 29 ja 31. MRSi § 29 sätestab, et riigi omandisse jäetakse Vabariigi Valitsuse või tema poolt volitatud valitsusasutuse otsusega MRSi §s 31 lõikes 1 nimetatud maa. Maa riigi omandisse jätmise korra, volitatud valitsusasutused ja riigimaa valitseja määramise alused kehtestab Vabariigi Valitsus. Riigi omandisse jäetava maa suurus ja piirid määratakse vastavuses planeeringu ja maakorralduse nõuetega kindlaks detailplaneeringut koostamata. MRSi § 31 sätestab, et:</p> <p>(1) Riigi omandisse jäetakse:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) riigi omandisse jäävate hoonete ja rajatiste alune ning neid teenindav maa; 2) riikliku kaitse all olev ja riikliku kaitse all olevate objektide juurde kuuluv maa, kui kehtestatud kaitseriim teeb võimatuks maa kasutamise teise isiku poolt; 3) riigi omandisse jäävate veekogude alune maa; 4) sotsiaalmaa; 5) riigikaitsemaa; 6) riigimetsamaa; 7) riigi äriühingute ja riigiasutuste põllumajandusmaa; 8) riigi maareserv; 9) üleriigilise tähtsusega maardlate maa olemasoleva mäeeraldise piirides, välja arvatud kehtestatud korras rekultiveeritud maa, mille tagastamist taotletakse; 10) teise isiku ehitise teenindamiseks vajalik maa, millele seatakse hoonestusõigus; 11) (Kehtetu) 12) maa, millele seatakse kasutusvaldus vastavalt käesoleva seaduse §le 341; 13) maa, mis antakse välisriigi omandisse, valdusse või kasutusse või mille üleandmises on valitsusdelegatsioonid kirjalikult kokku leppinud. <p>(2) Maa, mida ei tagastata, erastata ega anta munitsipaalomandisse või mis ei ole jäetud riigi omandisse käesoleva paragrahvi 1. lõike alusel, on samuti riigi omandis.</p> <p>(3) Riigi omandisse jäetud maa võõrandamine toimub riigivaraseaduses sätestatud korras, kui seadusega ei sätestata teisiti.</p> <p>Siinjuures on oluline juhtida tähelepanu asjaolule, et maa riigi omandisse jätmise alusena on “riigi maareserv” sätestatud juba MRS algtekstis, mis jõustus 1. novembril 1991. MRSi algredaktsioonis, mis kehtis kuni 28. aprillini 1993, sätestatud põhimõtete kohaselt määranuks riik tema omandisse jääva maa, ülejäänud maa, st kogu nõ riigile mittevajalik maa läinuks kohalike omavalitsuste omandisse, mis tagastanuks ja erastanuks maa MRSis sätestatust lähtudes ning kõik, mis tagastamisest või erastamisest üle jäänuks, oleks kuulunud omavalitsustele. 1993. aasta aprilliks selgus, et seaduses sätestatud eeltoodud regulatsioon ei tööta. MRSi vastuvõtmisest 1991. aasta oktoobris kuni 1993. aastani ei suudetud vastu võtta mitte ühtegi maa tagastamise või erastamise otsust. Samas eksisteeris akuutne vajadus eraettevõtluse arendamiseks vajaliku maa kasutusse andmiseks. Läbi erastamise ja tagastamise aga maad turule ei tulnud. 28. aprillil 1993 jõustunud MRSi muudatustega loobuti kogu maa kohaliku omavalitsuse omandisse andmisest ja maa omandisse ja kasutusse andmine otsustati korraldada läbi riiklike institutsioonide. Muudatustega sätestati põhimõte, et maa, mida ei tagastata, erastata ega anta munitsipaalomandisse või mis ei ole jäetud riigi omandisse, on samuti riigi omandis. Seega sätestati juba 1993. aastal põhimõte, et maa, mis ei kuulu eraomandisse või</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja Maa-ameti peadirektori vastused
	<p>munitsipaalomandisse andmisele, kuulub riigi omandisse jätmisele. 7. juunil 1996 jõustusid seni kõige ulatuslikumad MRSi muudatused, mis puudutasid praktiliselt kõiki MRSi sätteid. Võrreldes 1993. ja 1994. aastaga oli olukord kardinaalselt muutunud ning maade tagastamise ja erastamise protsess oli käivitunud. 1996. aasta muudatustega sõnastati tänaseni kehtivad maa tagastamise, erastamise, munitsipaliseerimise ning riigi omandisse jätmise põhimõtted. Samuti, 1996. aastal loobuti MRSiga reguleerimast riigivara kasutamise ja käsutamisega seonduvat, kuna viidatud regulatsioon oli kehtestatud 20. märtsil 1995 jõustunud riigivaraseadusega (RVS). Seega jäid MRSi sõnastusse riigi kohustus selgitada välja maareformi käigus riigi omandisse jäetav maa ja jätta nimetatud maa riigi omandisse ning pärast riigivara vormistamist toimub riigivara valdamine, kasutamine ja käsutamine RVS-i alusel.</p> <p>Vastavalt MRS-i §le 1 määrab MRS kindlaks maasuhete ümberkorraldamise (maareformi) alused. MRS-i §s 2 on sätestatud maareformi eesmärk, milleks on kujundada riiklikul maaomandil rajanevad suhted ümber peamiselt maa eraomandil põhinevateks suheteks, lähtudes endiste omanike õiguste järjepidevusest ja praeguste maakasutajate seadusega kaitstud huvidest, ning luua eeldused maa efektiivsemaks kasutamiseks. Maareformi sisu on avatud MRS-i §s 3, mille kohaselt maareformi käigus tagastatakse või kompenseeritakse endistele omanikele või nende õigusjärglastele õigusvastaselt võõrandatud maa, antakse tasu eest või tasuta maa eraõigusliku isiku, avalik-õigusliku juriidilise isiku või kohaliku omavalitsusüksuse omandisse ning määratakse kindlaks riigi omandisse jäetav maa. Samuti seatakse maareformi käigus ehitise omaniku kasuks hoonestusõigus või MRS-is sätestatud alustel kasutusvaldus. MRS-i § 36 lõikest 1 tuleneb, et senine maakasutusõigus lõpeb maakasutuse ümbervormistamisega MRS-is või RVS-is sätestatud alustel.</p> <p>Kuivõrd MRS-i eesmärk on maa omandisse andmine, kuivõrd ka riigi maaomand on omandivormina aktsepteeritav, kuivõrd maa, mida ei tagastata, erastata ega anta munitsipaalomandisse või mis ei ole jäetud riigi omandisse MRS-i § 31 lõike 1 alusel, on samuti riigi omandis ning kuivõrd MRS ei näe ette teisi alternatiivseid võimalusi teiste isikute taotlusteta maade reformimiseks, siis saab asuda seisukohale, et seadusandja mõte ja eesmärk on see, et teiste isikute taotlusteta maa reformimine on võimalik vaid maa riigi maareservina riigi omandisse jätmise kaudu.</p> <p>Seega on aruandest tulenev väide, et riik on maareformi käigus reservmaad moodustanud ilma õigusliku aluseta, paljasõnaline ning põhjendamata.</p> <p>Aruandes on jäänud tähelepanuta asjaolu, et maa riigi maareservina riigi omandisse jätmise saab toimuda ainult juhul, kui on välja selgitatud kõikide teiste taotlustega maade paiknemine (erastamine, tagastamine, munitsipaalomandisse andmine). Seega ei olnud enne 2004. aastat ka realselt võimalik riigi reservmaad riigi omandisse jätta põhjusel, et riigil puudus ülevaade, kus asetsevad taotlustest vabad maad.</p> <p>Riigi maareservi (st juba riigi omandisse jäetud maade osas) käsutamise ja kasutamise õiguslikud alused on plaanitud viia uude riigivaraseadusesse (uus RVS), mille Rahandusministeerium on saatnud kooskõlastusringile. Vastavasisulised ettepanekud on Maa-amet esitanud Keskkonnaministeeriumile. Reformitud maa käsutamise ja kasutamise reguleerimine kuulub RVS-i, mitte aga MRS-i reguleerimisalasse.</p>
<p>Maade munitsipaliseerimine</p> <p>62. Soovitused keskkonnaministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Pakkuda kohalike omavalitsustele igakülgset abi, eelkõige Maa-ameti kaardirakenduste kaudu, mis võimaldaks omavalitsustel oma funktsioonide täitmiseks vajalik maa kindlaks määrata ja see munitsipaliseerida (p 49-56). ■ Algatada 2008. aastal maareformi seaduse muudatus, mis sätestaks tähtaja, mille jooksul peavad kohalikud omavalitsused nende kasutuses oleva maa enda omandisse taotlema (p 58-61). 	<p>Keskkonnaministri vastus: Maa-amet on andnud 2008. a jaanuaris kohalikele omavalitsustele kasutamiseks kaardirakenduse eesmärgiga välja selgitada seni veel reformimata maast erastamise, tagastamise, hoonestusõiguse ja kasutusvalduse seadmise taotlustega kaetud maaüksused ning munitsipaalomandisse taotletavad maaüksused.</p> <p>Maareformi seaduses kohalikele omavalitsustele maa taotlemise tähtaja sätestamine on problemaatiline põhjusel, et valdav osa munitsipaalomandisse antavast maast peakski olema munitsipaalomandis, mistõttu selle tähtaja eiramine ei omaks tõenäoliselt olulisi tagajärgi. Ühtlasi märgin, et vastav tähtaeg on juba sätestatud omandireformi aluste seaduses.</p> <p>Maa-ameti peadirektori vastus: Maa-amet on andnud 2008. aasta jaanuarikuus kohalikele omavalitsustele kasutamiseks kaardirakenduse, eesmärgiga välja selgitada seni veel reformimata maast taotlustega maaüksused (erastamine, tagastamine, hoonestusõigus, kasutusvaldus), munitsipaalomandisse taotletavad maaüksused ning taotlusteta maa,</p>

Riigikontrolli soovitused	Ministrite ja Maa-ameti peadirektori vastused
	<p>eesmärgiga saada ülevaade, millistest maadest on võimalik moodustada riigi maareservi ning millised maad kuuluvad veel maareformi käigus eraomandisse andmisele või munitsipaliseerimisele. Samuti pidid kohalikud omavalitsused määratlema maaüksused, mida on eelkõige kohaliku omavalitsuse arengu tagamiseks vajalik suunata tsiviilkäibesse. Seisuga 5. mai 2008 on omavalitsused välja selgitanud vaid 40% reformimata maast.</p> <p>Kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmiseks vajaliku maa munitsipaalomandisse taotlemiseks on vajalik omavalitsuse kehtiv üldplaneering. Märgin, et seisuga 1. oktoober 2007 puudus veel 101 omavalitsusel üldplaneering (andmed Siseministeeriumi kodulehelt), kuigi planeerimiseaduse § 45 (Üldplaneeringute koostamise kohustus) on sätestatud, et kohalikud omavalitsused olid kohustatud tagama:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) linna üldplaneeringu kehtestamise hiljemalt 2006. aasta 1. jaanuariks; 2) valla üldplaneeringu kehtestamise hiljemalt 2007. aasta 1. juuliks. <p>MRSi § 4 sätestab, et maareform kui omandireformi osa viiakse läbi omandireformi aluste seaduses (ORAS) ja MRSis sätestatud tingimustel ja korras. Maareformi suhtes rakendatakse ORASi, kui MRSis ei tulene teisiti. MRS ei sätesta tähtaega maa munitsipaalomandisse andmise taotluste esitamiseks. Samas sätestab aga ORASe § 23 (Munitsipaliseerimise kord) lõige 1, et munitsipaliseerimise objektiks olev vara antakse tasuta munitsipaalomandisse valla- või linnavolikogu taotlusel või valitsusasutuse ettepanekul kooskõlastatult valla- või linnavolikoguga seaduses määratud munitsipaliseerimist korraldava valitsusasutuse otsuse alusel Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud korras. Kui valla- või linnavolikogu ja munitsipaliseerimist korraldav valitsusasutus ei saavuta kokkulepet, otsustab küsimuse Vabariigi Valitsus. ORASe § 23 lõige 2 sätestab, et ORASe § 21 lõikes 1 nimetatud vara (§ 21 lg 1) munitsipaliseerimise objekt on riigi omandis olev vara, mille üleandmine kohalikele omavalitsusüksusele on vajalik tema ülesannete täitmiseks ja mida ei ole üldistes huvides otstarbekas jätta riigi omandisse või mida on otstarbekas erastada kohaliku omavalitsusüksuse kaudu. Munitsipaliseerimine lõpetatakse 2001. aasta 1. novembril. Valla- või linnavolikogu munitsipaliseerimistaotluste vastuvõtmine lõpetatakse 2001. aasta 1. juulil. Seega tuleb lugeda ka maa munitsipaalomandisse andmise taotluste esitamise tähtaeg ammu möödunuks.</p> <p>Arusaamatuks jääb, miks ja millisel õiguslikul alusel on uue RVSi eelnõus tehtud ettepanek sätestada omavalitsustele maa munitsipaalomandisse saamise taotluste esitamise lõpptähtajaks 1. detsember 2009. Maa munitsipaliseerimine on omandi- ja maareformi osa, mis on reguleeritud ORASes ja MRSis. RVS on põhimõtteliselt riigivara käsutamist ja kasutamist reguleeriv seadus. Olen seisukohal, et RVSi ei saa reguleerida omandi- ja maareformi valdkonda kuuluvaid küsimusi, seda enam, et reformiseaduste kui eriseadustega on tähtaegade küsimus juba lahendatud.</p> <p>Samas mõnan, et täiendavalt oleks otstarbekas võimaldada, kuid samas tuleks kindlasti ajaliselt piirata vaid kohaliku omavalitsuse omandis olevate ehitiste (hoonete ja rajatiste), sh ka teede ja tänavate aluse maa, samuti parkide ja haljasalade maa munitsipaalomandisse andmise taotluste esitamist. MRSi loogikast lähtuvalt oleks mõtetu ja põhjendamatu eelnimetatud ehitiste puhul kasutada hoonestusõiguse seadmist kohaliku omavalitsuse kasuks. Põhiprobleemiks ongi viimastel aastatel kujunenud kohalike omavalitsuste tahtmatus munitsipaliseerida teede ja tänavate alune maa. Puudub motivatsioon ja ka sunnivahendid. Kiirendamiseks teede ja tänavate aluse maa munitsipaliseerimist, oleks ilmselt mõistlik näiteks seada teehoiurahade saamine sõltuvusse teede ja tänavate aluse maa omandivormist – kui teede ja tänavate alune maa on munitsipaalomandisse vormistamata, siis teehoiurahasid ei eraldata või eraldatakse seda vähendatud mahus.</p>
<p>Maade hooldamine</p> <p>72. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <p>Panna Maa-ametile kohustuseks korraldada lisaks riigi maareservi arvatud maadele ka reformimata maade hooldust (p 65-71).</p>	<p>Keskkonnaministri vastus: Esitatud ettepanekuga ei ole võimalik nõustuda, kuna seni reformimata maa sisaldab nii tagastamisele, erastamisele kui ka munitsipaliseerimisele kuuluvat maad. Reformimata maade püsiva hoolduse korraldamine pärsiks veelgi maareformi lõpuleviimise motivatsiooni.</p> <p>Probleeme tekitavate hooldusküsimuste korraldamine on lahendatud metsaseaduse ja jäätmeseaduse kaudu. Reformimata maade hulgas on hulgaliselt teid, tänavaid, haljasalasid mis peaksid kuuluma kohalikele</p>

Riigikontrolli soovitused	Ministrite ja Maa-ameti peadirektori vastused
	<p>omavalitsusele. Selliste maade hooldamise kohustuse panemine riigile (kas Maa-ameti või mõne muu asutuse kaudu) välistaks sisuliselt kohaliku omavalitsuse vajaduse maa munitsipaliseerida.</p> <p>Maa-ameti peadirektori vastus: Ettepanekuga ei saa nõustuda, kuna Maa-ameti tegevuse eesmärk ei ole maade hooldamise korraldamine vaid maareformi võimalikult otstarbekas ja kiire lõpuleviimine. Lisaks tuleb arvestada, et erineva kasutusotstarbega maad vajavad ka sisuliselt erinevat hooldust. Põllumajanduslike maade hooldamist korraldatakse maavalitsuste poolt maade kasutusse andmise kaudu (reformimata maade puhul hetkel võimalik ajutine kasutamine). Metsaga maade hooldamise kohustust kavandab Keskkonnaministeerium metsaseaduse muudatustega panna Riigimetsa Majandamise Keskusele.</p> <p>Maa-ametile asulate ja linnade reformimata maade hooldamise kohustuse panemine ei ole kindlasti otstarbekas, kuna nimetatud maade reformimine sõltub paljuski kohaliku omavalitsuse nõusolekust, kes seab omalt poolt takistusi maade riigi omandisse vormistamiseks.</p> <p>Oluline on ka asjaolu, et just tiheasustusega aladel moodustavad küllaltki suure osa käesoleval ajal reformimata maast need maad, mis tulevikus munitsipaalomandisse antakse, kuid mille osas kohalik omavalitsus ei ole seni vajalikku menettlust algatanud (pargid, haljasalad). Riik ei peaks võtma endale kohustust hooldada maid, mis tulevikus munitsipaalomandisse antakse.</p>
<p>Hoonestusõiguste haldamine</p> <p>77. Soovitus keskkonnaministrile:</p> <p>Kavandada seaduse muudatustega ette võimalused vabaneda ehitise omanikule seatud hoonestusõiguse haldamisest maadel, kus riigil puuduvad pikaajalised huvid. Nendeks võimalusteks võivad olla maa väljaostu õiguse uue tähtaja määramine või hoonestusõiguse müümine ehitise omanikule (p 74-76).</p>	<p>Keskkonnaministri vastus: Keskkonnaministeerium nõustub ettepanekuga sätestada hoonestusõiguse omanikele võimalus omandada hoonestusõigusega koormatud maad. Vastavad maareformi seaduse muutmise ettepanekud valmistab ette Maa-amet.</p> <p>Maa-ameti peadirektori vastus: Maa-amet kavandab maareformi seaduse muudatustes anda hoonestusõiguse omanikele võimaluse omandada hoonestusõigusega koormatud maad.</p>
<p>Riigimaadega seotud õigustest ja kohustustest ülevaate loomine</p> <p>83. Soovitus rahandusministrile:</p> <p>Lua riigi maale seatud asjaõigustest ja riigi maa võõrandamisega seotud rahalistest nõuetest ülevaate saamiseks ühtne infosüsteem. See peab võimaldama jälgida asjaõiguslike lepingute arvestust, tasude laekumist ja võlgnevusi, väljastada vajalikke teatisi ning saada asjaosalistel teenuse kohta käivat infot hõlpsasti kätte (p 78-82).</p>	<p>Rahandusministri vastus: Eelnõus leitakse, et andmed maaga seotud asjaõiguste ja rahaliste nõuete haldamise kohta võiksid olla kajastatud kas Rahandusministeeriumis peetavas riigivara registris või eraldi andmekoguna Siseministeeriumi haldusalas.</p> <p>Rahandusministeerium mõnab, et riigi maainfosüsteemi arendamine on seni toimunud peamiselt maareformi hetkevajadustest lähtuvalt ja üksnes osaliselt tsentraliseeritult. Kuna maa erastamise korraldajateks ja hüpoteegipidajateks on seaduse kohaselt maavanemad, arendati maakondades välja erastamistoimingute registreerimiseks ja järeelmaksulepingute täitmise järelevalveks hädavajalikud infosüsteemid. Maa erastamise infosüsteemi keskbaas loodi Rahandusministeeriumi initsiatiivil alles siis, kui suur osa erastamistingutest oli juba teostatud ja igas maakonnas oli välja kujunenud oma infotöötuse korraldus. Seetõttu ei hõlma keskbaas kõiki maa erastamise tehinguid. Maareformi käigus on toimunud seadusandlikke muudatusi, mis kajastuvad maakondlikes infosüsteemides erinevalt ja vähendavad seega samuti kogu andmestiku homogeensust ja täielikkust. 2004. aastal teostatud maainfosüsteemi arendusvajaduste analüüsi tulemuste põhjal otsustas Rahandusministeerium keskbaasi pidamisest loobuda, kuna olemasoleval kujul ei suutnud see tagada maavanematele maa erastamise järelevalveks vajalikku infot ja ministeerium ei vajanud keskbaasi oma tööülesannete täitmiseks. Rahandusministeeriumi hinnangul tuleb siiski eesmärgiks seada riigi vajadusi adekvaatselt rahuldava maainfosüsteemi loomine. Maareformi kõige mahukamate protsesside – maa tagastamise ja erastamise lõppjärku jõudmisel keskendusid infosüsteemi arendusvajadused eelkõige kahele valdkonnale – maa erastamise järeelmaksulepingute haldamisele ja alles käivituvate maareformi toimingute (hoonestusõiguse ja põllumajandusmaale kasutusvalduse seadmine) korraldamisele. Vastutus nende protsesside korraldajaks olevate maavalitsuste tegevuse üle langeb Siseministeeriumile ja viimane on avaldanud soovi talle põhiliselt raamatupidamisarvestuseks ja aruandluseks vajaliku maainfosüsteemi väljaarendamiseks.</p>

Riigikontrolli soovitused	Ministrite ja Maa-ameti peadirektori vastused
	<p>Rahandusministeerium toetab Siseministeeriumi initsiatiivi ja on valmis süsteemi arendamist omandireformi reservfondi vahenditest rahastama.</p> <p>Rahandusministeerium kavandab riigi kinnisvararegistri loomist, mis asendaks senist riigivararegistrit. Riigi kinnisvararegister, mille asutamiseks annab volituse uus riigivaraseadus, koondab riigile kuuluva kinnisvara andmed erinevatest riigi andmekogudest ühte registrisse, eesmärgiga siduda erinevatel katastriüksustel paiknevad hooned ja nendega seotud õigused ja kohustused seda vara valitseva riigiasutusega. Uus register on vanast oluliselt erinev nii ülesehituse kui ka andmekoosseisu poolest.</p> <p>Maainfosüsteem seevastu on eriliste aktiivsete funktsioonidega register, mille andmeid ei oleks otstarbekas vahetult riigi kinnisvararegistrisse üle kanda, sest viimane ei võimaldaks kavandatud ülesehituse korral neid funktsioone täita. Me näeme Siseministeeriumis arendatavat maainfosüsteemi ja riigi kinnisvararegistrit samasuguses seoses olevana, nagu on viimane kinnistusraamatu, maakatastri, ehitisregistri ja muude riigivara ja selle valitsejate kohta andmeid sisaldavate andmekogudega – maainfosüsteemi keskbaas on seega iseseisvalt tegutsev andmebaas, mille andmestik on nähtav ka riigi kinnisvararegistris</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Aruande eesmärgiks oli selgitada, kas on olemas piisavad eeldused maareformi lõpetamiseks ja riigimaade haldamiseks ning millised on nendega seotud suurimad takistused.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Selleks et riik saaks hästi täita oma ülesandeid maareformi lõpetamisel, peaksid Riigikontrolli hinnangul olema täidetud järgmised tingimused:

- riik on määranud kindlaks, millist maad ja kui palju ta vajab;
- tehtud on põhimõttelised otsused reformimata maade kohta;
- riigi maareservi ja reformimata maade haldamine toimib;
- maareformi lõpetamiseks on olemas tegevuskava.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Audit tugineb 25 kohalikku omavalitsusorganit, 6 maavalitsust ja Maa-ametit hõlmanud küsitlustele. Lisaks intervjuueriti või küsiti selgitusi järgmistelt isikutelt:

- Raivo Vallner, Maa-ameti peadirektori esimene asetäitja peadirektori ülesannetes;
- Anne Toom, Maa-ameti peadirektori asetäitja;
- Triinu Rennu, Maa-ameti juriidilise osakonna juhataja;
- Merje Krinal, Maa-ameti kinnisvara korraldamise osakonna juhataja;
- Evelin Jürgenson, Maa-ameti kinnisvara haldamise osakonna juhataja;
- Kerttu Lankots, Maa-ameti kinnisvara haldamise osakonna juhataja asetäitja;
- Jaan Mark, Harju MV maaosakonna juhataja;
- Einar Laukse, Viljandi MV maaosakonna juhataja;
- Jüri Indus, Läänemaa MV maaosakonna juhataja;
- Sirje Kurik, Lääne-Viru MV maaosakonna juhataja;
- Janno Veskimets, Rahandusministeeriumi halduspoliitika osakonna riigivara talituse juhataja;
- Uku Hänni, Rahandusministeeriumi halduspoliitika osakonna nõunik;
- Kaie Masing, Siseministeerium, kohalike omavalitsuste ja regionaalhalduse osakonna nõunik;
- Ülle Lammertson, Siseministeerium, kohalike omavalitsuste ja regionaalhalduse osakonna peaspetsialist;
- Riho Kuppert, Siseministeerium, rahandusosakonna juhataja;
- Rita Annus, Keskkonnaministeerium, abiminister.

Põhiküsimustele vastamiseks analüüsiti olulisemaid maareformiga seotud õigusakte, valitsuse asjakohaseid otsuseid, maareformi statistikat ja andmeid maatehingute kohta.

Auditi lõpetamise aeg:

Mai 2008.

Auditi meeskond:

Vanemaudiitor Maidu Lääne, vanemaudiitor Rainer Kuuba ja auditijuht Tuuli Rasso

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on OSIV-2-1.4/08/39.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid maareformi valdkonnas

22.04.2004 – Riigimaa erastamise korraldus

24.08.2004 – Riigimaa munitsipaliseerimine

06.11.2006 – Maa järelmaksunõuete arvestus ja laekumise tagamine

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee