

SELETUSKIRI

Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõule „Raha eraldamine Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist“

1. Sissejuhatus

Käesoleva korraldusega eraldatakse Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi taotlusel Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondi vahenditest Maa-ametile tagastamatu toetusena **490 252 eurot** maareformi läbiviimiseks.

Erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse § 7 lõike 1 kohaselt kasutatakse Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondi laekuvat raha vara tagastamise, kompenseerimise ja erastamise korraldamise ning muude maa- ja omandireformi läbiviimisega seotud kulude katteks. Vabariigi Valitsuse 27. augusti 1996. a määrusega nr 221 kinnitatud „Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist raha eraldamise ja kasutamise korra“ (edaspidi kord) punkti 3 alapunkti 7 alusel võib omandireformi reservfondist (edaspidi ORF) vahendeid eraldada maa tagastamise ja erastamise ning muude maareformi läbiviimisega seotud kulude katteks.

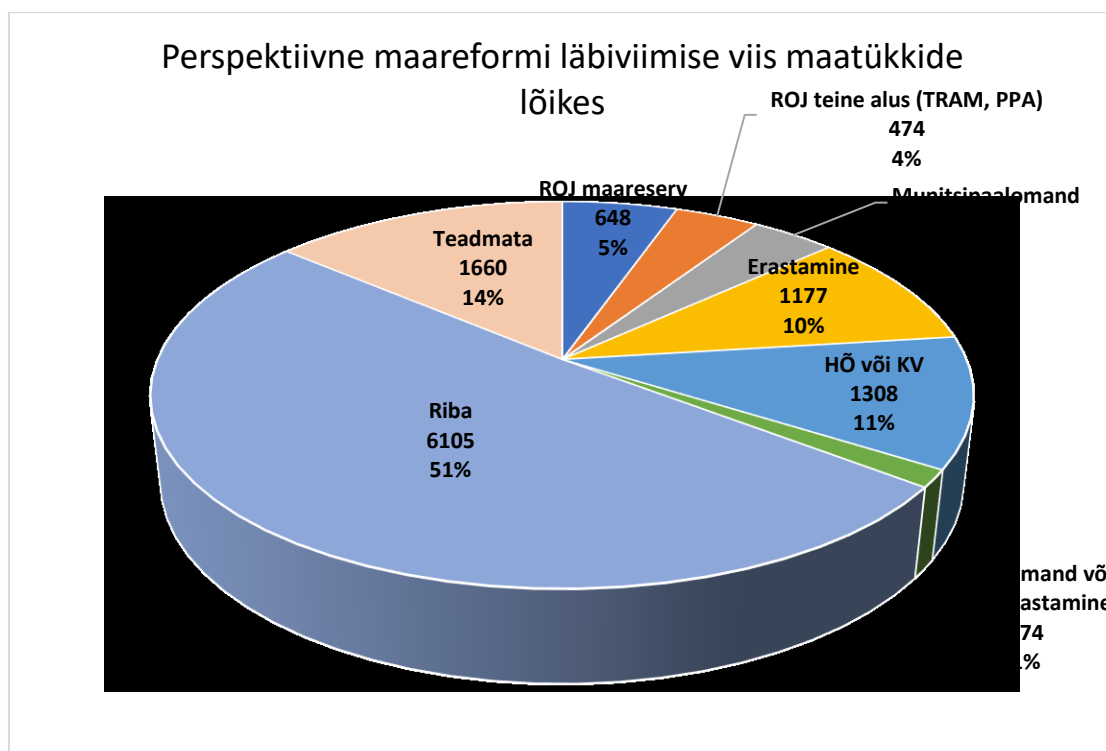
2. Maareformi seis

Kõikides valdades ja linnades on maareform lõpusirgel, kuid siiski on Eesti Vabariigis kokku veel ligikaudu 12 016 maaüksust, mille osas on vaja maareformi toiminguid teha. Eesti maismaa pindalast moodustab see ligikaudu 0,18%. Maa-ameti ja KOVide koostöös koguti 2019. ja 2020. aastal Maa-ameti reformimata maade kaardirakendusse maareformi läbiviimiseks hulgaliselt erinevaid andmeid. Maaüksused piiritleti ja vastavalt olemasolevatele andmetele püüti iga maaüksuse kohta märkida eeldatav maareformi liik. Ligikaudu 6% algselt moodustatud reformimata maatüki kohta olid andmed niivõrd puudulikud või vastuolulised, et maareformi eeldatavat liiki ei olnud võimalik määrata.

Reformimata maadest on kaardimaterjalil nn masskandega moodustatud aastatel 2019-2024 kokku 29 122 esialgset katastriüksust. Ajavahemikul 01.01.2020 - 31.08.2024 on maareformi lõpp-otsused vastu võetud 16 524 katastriüksuse osas. Sealhulgas on lisaks Maa-ameti, keskkonnaministri ja regionaalministri otsusega reformitud maadele ligikaudu 1400 katastriüksust reformitud siseministri ja kaitseministri otsustega ning Transpordiameti vajadusteks vastava valdkonna eest vastutava ministri otsusega. Valla- või linnavalitsuste otsuste alusel on omandiõigus tekkinud vähemalt 110-s maa tagastamise või korteriomandi seadmise menetluses.

Seisuga 14.08.2024 on teada 12 016 maaüksust, mille osas on veel vaja läbi viia maareformi toimingud. Nende maade koosseisus on valdavalt nn masskandega moodustatud katastriüksused, aga lisaks ka 530 katastriüksust, mis on moodustatud enne reformimata maast masskannete tegemist, kuid ei ole jõudnud kinnistamiseni. Koostöös kohalike omavalitsustega tuleb välja selgitada nende menetluste peatumise põhjused ja teha vajalikud maareformi toimingud. Lisaks on teada 506 maaüksust, mille osas on vaja veel teha mõned toimingud enne maakatastrisse kandmist ja maareformiga alustamist.

Joonis 1. Reformimata maa jaotus eeldatava maareformi liigi alusel 14. augusti 2024 seisuga.



Menetluste arv ja liigid võivad muutuda seoses iga üksiku menetluse käigus ilmnevate asjaoludega, erinevate isikute õiguste selgumise ning maaüksuste lõplike piiride määramisega. Praegu veel reformimata maaüksustest ligi 1500-l on esialgne maareformi liik juba muutunud. Mitmed riigi omandisse jäetavaks märgitud maaüksused tuleb tegelikult anda munitsipaalomandisse ja vastupidi. Ehitistega maadest suure osa kohta puuduvad andmed ehitise seisukorra, rajamise õigusliku aluse, esitatud taotluste jms kohta. Seega ei saa nende maade puhul kindlalt väita, et maareform viiakse läbi maal asuva ehitise omaniku kasuks. Lisaks on reformimata maade hulgas ligikaudu 14% niisuguseid maid, mille kohta isegi esialgne maareformi läbiviimise viis ei ole teada. Enamasti ei ole nendel maadel maareformi toimingutega alustatud. Iseseisva kasutusvõimaluseta maaüksuste ehk ribade hulgas on nii eraomandis olevate maadega piirnevaid kui ka selliseid, mis on vaja liita riigi või omavalitsuse maaga.

Reformimata maaüksuste arv on pidevas muutumises, enne maareformi toiminguid võib ilmnedu vajadus maaüksusi jagada, vahel ka liita, vastavalt sellele, millised asjaolud konkreetsete menetlustoimingute käigus selguvad.

Reformimata maad jagunevad omavalitsuste lõikes väga erinevalt. Nii on 17 vallas või linnas reformimata vaid 1-50 maaüksust (kokku 415 maaüksust), sh Loksas linnas 3, Keilas linnas 13 ja

Luunja vallas 13. Samas on 7 omavalitsust, kus on reformimata üle 300 maaüksuse (kokku 3166), sh Kohtla-Järve linnas 842, Tallinnas 522, Narva-Jõesuu linnas 466 ja Võru vallas 400.

3. Maa-ameti toimingud maareformi läbiviimisel

Peaaegu kõikides maareformi menetlustes (v.a maa tagastamine, korteriomandi seadmine ja osa maa riigi omandisse jätmise menetlusi) teeb maareformi lõpp-otsuse Maa-amet. Kõikides menetlustes tuleb valla- või linnavalitsusel teha omapoolsed maareformi eeltoimingud ja võtta vastu otsused. Sageli takistab maareformi läbiviimist õigustatud isikute huvi puudus, tegevusetus või soovid, mis ei ole kooskõlas kehtiva õigusega. Seega on maareformi edukus lisaks Maa-ameti võimalustele otseselt sõltuv ka eraõiguslike isikute tegevusest või tegevusetusest ja iga KOVi võimekusest maareformi eeltoimingute tegemisel.

□ Maa-amet on viimastel aastatel seadnud esikohale munitsipaalmaade ja riigimaade vormistamise. 2020. ja 2021.a jooksul anti munitsipaalomandisse kokku 4872 maaüksust ja jäeti riigi omandisse 2492 maaüksust. Järgmise kahe aasta jooksul (2022. ja 2023. a) anti munitsipaalomandisse 1874 ja jäeti riigi omandisse 1900 maaüksust.

Praeguste andmete kohaselt on vajalik veel munitsipaalomandisse anda vähemalt 470 ja riigi omandisse jätta vähemalt 648 maaüksust. Neist kokku umbes 150 menetlust soovib Maa-amet läbi viia 2024. a jooksul. Pooleliolevate riigi- ja munitsipaalmaa menetluste hulgas on 364 menetlust, kus valla- või linnavalitsus ei ole teinud ühtegi maareformi läbiviimiseks vajalikku toimingut ega esitanud vajalikke dokumente. Ülejäänud maaüksustest enamiku puhul on omavalitsusel vaja teha erinevaid toiminguid nagu näiteks samal või piirneval maaüksusel asuva ehitise õigusliku aluse ja omaniku vm maakasutaja väljaselgitamine, ehitise teenindusmaa määramine jne. Vähemalt 153 maaüksuse osas on enne maareformi lõpp-otsuse tegemist vaja teha Maa-ameti poolseid muid toiminguid nagu näiteks katastripiiride korrastamine või katastrimöödistamise tellimine.

Osade maade munitsipaalomandisse andmise vajadus selgub alles edaspidi. Samuti selgub järkjärgult neid maid, mis tuleb jätta riigi omandisse. Näiteks selliseid, kus maa ostueesõigusega erastamise või hoonestusõiguse seadmise menetlus lõpetatakse ehitise nõuetele mittevastava seisukorra või muude põhjuste tõttu ning maareformi läbiviimiseks ei ole muud võimalust kui maa riigi omandisse jätmine või munitsipaalomandisse andmine. Sellest tulenevalt jätkub maade munitsipaalomandisse andmine ja riigi omandisse jätmine 200-300 menetluse kaupa aastas ka 2025. a.

□ Reformimata maaüksustest ligikaudu 2659 on seotud eraõiguslike isikute huvide või õigustega. Neist 1170 osas on valla- või linnavalitsuselt saadud andmete kohaselt vaja läbi viia maa ostueesõigusega erastamine ja 1307 osas on vaja algatada või jätkata hoonestusõiguse seadmise menetlust. Maareformi lõpuleviimise täpne viis selgub alles valla- või linnavalitsuse tehtavate eeltoimingute või riigipoolsete toimingute käigus. Enne reformimata maade nn masskannet on moodustatud vähemalt 530 katastriüksust, mis on seni kinnistusraamatusse kandmata. Valdav osa neist on moodustatud maa ostueesõigusega erastamiseks või hoonestusõiguse seadmiseks kuid vastav menetlus on Maa-ametile teadmata põhjustel peatunud.

Maareformi alane kompetents ja riigipoolsed toimingud on koondunud Maa-ametisse. Üha enam on Maa-ametil vaja korraldada maareformi alast nõustamist just maa erastamisel ja

hoonestusõiguse seadmisel. Valla- ja linnavalitsustes maareformi alaste teadmistega ametnike vähenemine toob kaasa Maa-ameti poolsete toimingute mahu kasvu nii valla- ja linnavalitsuste ametnikele detailsete selgituste ja nõuannete andmisel kui ka KOV toimingute kontrollimisel. Vabade põllumajandus- ja metsamaade erastamise ning põllumajandusmaale kasutusvalduse seadmise menetlusi on lõpule viimata üksikuid kuid need on see-eest eriti keerukad.

Eeltoodu põhjal on ilmne, et iga üksiku menetluse läbiviimisele kulub aina enam Maa-ameti tööaega jm ressursse. Siiski kavandab Maa-amet järgmisel aastal läbi viia 350 eraisikutega seotud maareformi menetlust.

☐ Maareformi käigus kinnisasjade vahele tekkinud iseseisva kasutusvõimaluseta maatükke ehk ribasid piiritleti 2020. a reformimata maade maakatastrisse kandmise ajal ligikaudu 7000. Ajavahemikul 1.jaanuarist 2022. a kuni 31. augustini 2024. a on 1307 nn riba reformitud ehk liidetud piirneva kinnisasjaga ja üle 1100 riba on maakatastrist kustutatud, sest katastriandmete kontrollimisel ja korrastamisel selgus, et tegelikkuses ei ole kinnisasjade vahel reformimata maad.

14. augusti 2024. a seisuga on reformimata ribasid 6105. Iseseisva kasutusvõimaluseta reformimata maaribade arv ei muutu üksnes maareformi toimingute tulemusena vaid ka seetõttu, et neid liidetakse ja jagatakse ning katastriüksuste andmeid maakatastris korrigeeritakse ja täpsustatakse. Vähemalt 110 juhul on algselt piiritletud riba jagatud reformitoimingute käigus mitmeks osaks ja liidetud erinevate kinnisasjadega.

Kuivõrd iseseisva kasutusvõimaluseta maaribade hulk on suur ning huvi selliste maade omandamiseks on piirkonniti erinev, siis on läbi viidavate menetluste hulka ja mahtusid keeruline prognoosida. Maa-amet kavandab reformimata ribade hulka vähendada 700 võrra aastas. Maa-ameti edukus sõltub ka selle maareformi liigi puhul valla- ja linnavalitsuste võimekusest ja huvist. Eriti oluline on see eraomandis olevate kinnisasjadega piirnevate maade puhul, kus osa menetlusest viib läbi valla- või linnavalitsus ning piirneva kinnisasja omanik ei pruugi olla riba omandamisest huvitatud või ei ole temaga võimalik kontakti saada. Keerukamaks kujunevad ka need menetlused, kus sama maad soovib omandada mitu isikut.

☐ Reformimata maade kaardirakendusse kantud ja KOVidelt saadud andmete kohaselt on reformimata maade hulgas 1660 maaüksust, mille osas on maareformi liik veel välja selgitamata. Maa-ameti hinnangul võib nende hulgas olla nii riigi omandisse jäetavaid maid kui ka ehitise omaniku kasuks reformitavaid või munitsipaalomandisse antavaid maid. Nende maaüksuste osas ei ole valla- või linnavalitsused enamasti mingeid menetlustoiminguid teinud ja maareformi läbiviimiseks olulised asjaolud vajavad veel KOVi ja Maa-ameti koostöös välja selgitamist. Lisaks võib eeldada, et ka nende maaüksuste hulgas on hulgaliselt niisuguseid, kus tuleb maaüksus jagada mitmeks osaks ja viia läbi mitu maareformi menetlust.

4. Maareformi läbiviimise rahastamine omandireformi reservfondist

Vabariigi Valitsus võttis 29. aprillil 2021. a valitsuskabineti nõupidamisel teadmiseks keskkonnaministri esitatud maareformi ülevaate ja hetkeseisu ning ülevaate maareformi järelmõjudest ja nendega seotud kuludest. Valitsus otsustas, et Keskkonnaministeeriumil tuleb taotleda ORF-ist vahendeid maareformi lõpule viimiseks. Keskkonnaministeeriumi esitatud taotluse alusel eraldati Vabariigi Valitsuse 23. detsembri 2021. a korraldusega nr 455 Maa-ametile 2 732 119 eurot maareformi elluviimiseks ning ettevõtluse arendamiseks vajaliku keskkonna ja tingimuste loomiseks. Eraldatud rahast 1,36 miljonit eurot oli ette nähtud aastatel

2022-2024 maareformi läbiviimiseks vajalikeks tööjõukuludeks ja sellest piisab maareformiga tegelevatele teenistujatele töötasu maksmiseks 2024. a lõpuni.

Aastatel 2015 – 2020 on Vabariigi Valitsus Maa-ametile ORF-ist erinevate maareformi toimingute läbiviimiseks vajalike tööjõukulude katmiseks eraldanud tagastamatut toetust kolmel korral:

- 2015. ja 2017. aastal eraldati kokku 950 700 eurot maa riigi omandisse jätmise ja kaardimaterjalil katastriüksuste moodustamise toimingute tegemiseks.
- 2017. aastal eraldati 318 000 eurot maareformialase nõustamise tööühma tööjõukuludeks.
- 2020. aastal eraldati 592 467 eurot riigivara munitsipaliseerimise ja maareformi elluviimisega seotud kulude katteks.

Seni on raha eraldatud kahe või kolme aasta pikkusteks perioodideks ja kuna tegelik kasutamine on olnud prognoositust väiksem, siis on raha kasutamise tähtaega kahel juhul pikendatud. Kahel viimasel korral on raha eraldatud tähtajatult.

Ka aastatel 2022 ja 2023 on ORF-ist tööjõukuludeks eraldatud raha kasutamine olnud kavandatust mõnevõrra väiksem teenistujate lahkumise, osalise töökoormuse, lapsehoolduspuhkuste, haiguslehtede jms tõttu.

ORF-ist maareformiga seotud tööjõukulude katmine on võimaldanud läbi viia hulgaliselt erinevaid riigipoolseid maareformi toiminguid. Eelnimetatud korraldustega ORF-ist eraldatud raha moodustab Maa-ameti maareformi osakonna tööjõukuludest väga olulise osa. ORF-ist kaetavate tööjõukulude osatähtsus on iga-aastaselt kasvanud, arvestades maareformiga seotud tegevuste muudatusi ja lisandunud ülesandeid. ORF-ist saadud lisarahastus on alates 2015. aastast andnud võimaluse maksta teenistujatele avaliku sektori keskmise palga lähedast töötasu ning säilitada Maa-ametis otstarbeka arvu vajalike teadmiste ja oskustega inimesi. Maa-ameti maareformi osakonnas on kokku 37 ameti- ja töökohta. Koos lisarahastusega ORF-ist on osakonna teenistujate keskmine brutopalk 2181 eurot.

Maareformi seaduse § 38 lõike 1 kohaselt viivad maareformi läbi Vabariigi Valitsus Maa-ameti kaudu ja kohalikud omavalitsused maareformi seaduse (edaspidi MaaRS) alusel ning Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras. MaaRS-ist ja selle rakendusaktidest tulenevalt on Maa-ametil hulgaliselt ülesandeid maa erastamise korraldajana, riigimaale hoonestusõiguse seadjana, maa kasutusvaldusesse andjana ning maa munitsipaalomandisse andja ja riigi omandisse jätjana. Sellele lisaks tuleb Maa-ametil läbi viia iseseisva kasutusvõimaluseta maa kinnisasjaga liitmise riigipoolsed toimingud, kontrollida riigiasutuse või kohaliku omavalitsuse organi tegevust maareformi läbiviimisel ja anda selgitusi maareformiga seotud õigusakti rakendamisel.

Selleks, et lahendada eraisikutega seotud pooleliolevad menetlused, viia lõpule riigi- ning munitsipaalmaade reformitoimingud ja korraldada iseseisva kasutusvõimaluseta maatükkide reformimine, on vajalik jätkata maareformi toimingute rahastamist Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist. **Maareformi tegevuste ORF-ist rahastamine on seadusega tagatud. Erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse § 7 lõigetest 1 ja 1¹ tulenevalt on ORF-i laekunud raha kasutamise esmane ja peamine eesmärk maa- ja omandireformi läbiviimine ning alles sellele lisaks on võimalik reservfondi laekunud raha kasutada teiste tegevuste rahastamiseks.**

5. Maareformi läbiviimiseks vajalik personal ja tööjõukulud

Maa-ameti maareformi osakonnas on 37 ameti- või töökohta, millest 7 seni ORF-ist rahastatud teenistuskohata on hetkel täitmata. Osade kohtade täitmiseks korraldatud konkursid on nurjunud vajalike teadmiste ja oskustega kandidaatide puudumise tõttu. Mõnel korral on välja valitud kandidaat loobunud, viidates mh väikesele palgale. 2023. a lõpus liikusid kaks riigimaade büroo peaspetsialisti ja 2024. a septembrist üks munitsipaalmaade büroo peaspetsialist Maa-ametis pikema perspektiiviga töökohtadele. Lisaks lahkus 2024. a juulis ametist riigimaade büroo juhataja. Alates 2024 aasta algusest ei ole maareformi osakonda uusi teenistujaid otsitud, seda muuhulgas ka palgafondi kitsikuse tõttu. Kuivõrd maareformi alaste teadmiste ja oskustega spetsialiste jääb tööturul üha vähemaks, siis ei ole vabade teenistuskohdade täitmine kuigi tõenäoline ja sellest edaspidi loobutakse, välja arvatud juhul, kui töölt lahkub kriitiline arv inimesi või keegi võtmeisikutest.

Maareformi menetluste iga-aastased arvud menetluste keerukuse tõttu (lihtsad menetlused on juba lõpule viidud) ja ka seepärast, et maareformi eeltoiminguid tegevate ametnike arv valla- ja linnavalitsustes samuti väheneb.

Maa-ameti eelarvest on 2024.a ja eelnevatel aastatel kavandatud maareformi valdkonna töötasudeks 594 072 eurot koos tööjõumaksudega, mis katab 14-16 teenistuja tööjõukulud. ORF-ist on vaja maareformi läbiviimiseks juurde taotleda raha maareformi osakonna 30 teenistujast 14 teenistuja tööjõukuluks aastal 2025.

Andmed kavandatavate maareformi menetluste hulga ja teenistujate koosseisu kohta ning tööjõukuludeks vajalikud summad on koondatud Tabelisse 1.

Töömahtude planeerimisel on arvestatud senist praktikat ja olemasolevate teenistujate pikaajalist töökogemust ning oskusi. Kõiki asjaolusid, sealhulgas menetlustes ilmnevaid probleeme ja maareformis osalevate isikute tegevuse või tegevusetusega kaasnevat, ei ole võimalik ette prognoosida. Iga-aastaselt muutuvad menetlused rohkem aega jm ressursse nõudvaks. Lisaks võivad menetluste arvud maatükkide jagamise vm asjaolude selgumise tõttu oluliselt suureneda. **Hinnanguliselt jääb pärast 2025. aastat reformida veel ligikaudu 8700 maaüksust.**

ORF-ist tööjõukuludeks vajalike summade arvutamisel on lähtutud 2024. a Maa-ameti maareformi osakonna põhipalkadest.

Tabel 1. Kavandatavad maareformi menetlused ja tööjõukulud

Menetluse liik	Teadaolev mü arv 01.01.24	Reformitavate maaüksuste arv aastas	
		2024.a	2025.a
Maa munitsipaalomandisse andmine	645	320	200
Maa riigi omandisse jätmine reservmaana	816	350	300

Maa erastamine, sh OEE, vaba põllumajandusmaa ja vaba metsamaa	1198	300	250
Hoonestusõiguse seadmine	1373	50	100
Kasutusvalduse seadmine	1	0	1
Ribade reformimine	6128	700	700
Maareformi liik teadmata või mitu liiki koos. Menetluste täpne arv ja liik selgub iga menetluse käigus eraldi	1754	280	309
Korteriomandi seadmine, tagastamine,	170	Maa tagastamise ja korteriomandi seadmise viib läbi KOV, Maa-amet nõustab maa tagastamisel, aga ei tee menetlustoiminguid ega järelevalvet	
Teiste riigivara valitsejate otsusega RO jäetav maa, sh TRAM huviga	500	Menetlustoimingud ja maareformi otsuse teeb KLIM vm riigivara valitseja	
Maaüksusi KOKKU	12585	2000	1860
Teenistuskohdade arv maareformi osakonnas		37(32)	30
sh ainult eelarvest tasustatavad		0	16
sh ainult ORF-ist tasustatavad		10(5)	14
sh osaliselt ORF-ist tasustatavad		27	0
Tööjõukuludeks ORF-ist		x	490 252
Maareformi toiminguteks rahavajadus ORF-ist KOKKU			490 252

Maareformi toiminguid tegevate teenistujate tööjõukuludeks aastal 2025 vajab Maa-amet kokku 490 252 eurot. Juhul kui töölt lahkub eeldatust rohkem teenistujaid ja neid ei asendata, viiakse menetlusi läbi vastavalt pikema aja jooksul ning pikeneb ka vajadus taotletud raha kasutamiseks. Seetõttu ei ole otstarbekas määrata raha kasutamise lõpp-tähtaega. Maareformi läbiviimisega seotud toimingud jätkub ka peale 2025. aastat. **Taotlus on koostatud ühe aasta kohta eeldusel, et ORF tegevusi rahastatakse veel ühe aasta kuni ORFi võimaliku reorganiseerimiseni ning 2026. aastast arvestatakse maareformi läbiviimisega seotud kulud loodava Maa- ja Ruumiameti baasrahastusse.**

6. Kokkuvõte

Rahandusministeerium teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku eraldada Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist Maa-ametile tagastamatu toetusena **490 252 eurot** maareformi läbiviimise kulude katteks kuni rahastatavate tegevuste lõpule viimiseni.

Riigiasutusele eraldatakse eelarve ainult põhikulude tegemiseks. Käibemaksu saab riigiasutus lisada oma arvestusliku käibemaksu kontolt juurde.

Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondi jääk enne käesoleva korralduse vastuvõtmist on miljonit eurot.

Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu ja seletuskirja on koostanud Rahandusministeeriumi riigivara osakonna juhtivspetsialist Annike Riibe (tel 611 3694, e-post annike.riibe@fin.ee), Maa-ameti maareformi osakonna juhataja Maire Salu (tel; e-post maire.salu@maaamet.ee) .