Riigimaa järelmaksuga erastamise riskid

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/03/51
25.06.2003

Riigimaa järelmaksuga erastamise riskid

Tallinn
2003

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris riske, mis esinevad maa järelmaksuga erastamisel.

Maa järelmaksuga erastamisel on maavanemate kui hüpoteegipidajate tegevus olnud rahuldav, kuid riik on protsessi tervikuna halvasti reguleerinud. Eelkõige metsamaa erastamisel järelmaksuga ei ole riigi huvid olnud piisavalt kaitstud. Erastamine on aastaid toimunud mitmete ebaseaduslikkust välistavate meetmeteta.

Maa järelmaksuga erastamine on lõpukorral, kuid riigi huvide kaitse veel aastakümneid kestvas järelmaksuprotsessis vajab täiendavaid administratiivseid meetmeid ning ka seadusandja tähelepanu.

Peamised tähelepanekud ja järeldused

Riigil pole tõest ülevaadet, kui palju maad on järelmaksuga kokku erastatud ja kui suur on erastajate võlgnevus. Rahandusministeeriumi maa erastamise infosüsteem ei tööta sellisel kujul, et sealt saaks vajalikke andmeid. Ka ei võimalda keskandmebaasile tehtavad päringud kontrollida erastajate kinnitusi ning rakendatud soodustuste õigsust, mis abistaksid hüpoteegipidajaid erastamisotsuste tegemisel.

Puudub ühtne süsteem ja metoodika maa ostu-müügilepingute sõlmimiseks ja järelmaksude haldamiseks. Erastamise nõuete ja laekumiste raamatupidamisarvestuse pidamine ning nende kajastamine aastaaruandes oli kohapeal lahendatud erinevalt.

Riik võimaldas erastada metsamaatükke isikutel, kellel oli maksevõlgnevus varem erastatud maatükkide eest. Maavalitsuste ametnike hinnangute põhjal võisid sellised isikud teostada ebaseaduslikke raideid uutel erastatud maatükkidel, et katta muuhulgas oma eelmisi võlgu.

Soodustusi said kasutada isikud, kes olid võlgu riigimaksu.

Erastamislepingut sõlmides ei jälgitud, et kinnisasja väärtus ületaks hüpoteegiga tagatud nõuet 1,2 korda, nagu seadus seda nõuab. Lepingu sõlmimisel ületas kinnistu väärtus võlakohustust vaid soodushinnaga erastamisel, kõikidel teistel juhtudel mitte. Seejuures, kui võlakohustus jäi allapoole ettenähtud määra, ei seatud tagatist erastaja teistele kinnisasjadele. Õigusaktides ei olnud eraldi toodud metoodilisi aluseid erastatava maa väärtuse määramise ja hüpoteegi seadmise kohta.

Esines juhte, kus oli algatatud pankrotimenetlus, kuid hüpoteegipidaja seda ei teadnud. Ka oli juhte, kus maa oli võõrandatud, kuid hüpoteegipidaja ei teadnud, kes on kinnistu uus omanik. Seetõttu oli hüpoteegipidajatel raske kaitsta riigi huve.

Maa järelmaksu laekumise üle oli hüpoteegipidajatel ülevaade üldjuhul olemas. Täheldada võis aga erastajate ebavõrdset kohtlemist intressisummade ja nendelt viiviste arvutamisel, leppetrahvide rakendamisel ning nõuete sundtäitmisele pööramisel.

Maavalitsused ei teostanud kohapeal järelevalvet hüpoteegiga kinnistute säilimise üle. Keskkonnateenistused ei teavitanud hüpoteegipidajaid kõigist hüpoteegiga koormatud kinnistutel kavandatavatest raietest ja raiemahtudest. Keskkonnateenistus ei pidanud raieluba andes seda hüpoteegipidajaga kooskõlastama.

Peamised ettepanekud keskkonnaministrile

- Piirata võimalust erastada maad järelmaksuga, kui on ilmnenud maksevõlgnevus varem erastatud maatükkide eest, samuti siis, kui esineb riigimaksuvõlgnevusi.
- Töötada välja meetmed, mis kindlustaksid, et kinnisasja väärtus ületaks hüpoteegiga tagatud nõuet vähemalt 1,2 korda kogu järelmaksuperioodi jooksul, defineerides hüpoteeki seades ühtlasi, mida mõistetakse kinnistu väärtuse all.
- Nõuda hüpoteegi seadmist kinnisasja väärtuse vähenemise korral erastaja teistele kinnisasjadele ning kehtestada reeglid juhuks, kui isik soovib tagatist asendada.
- Määrata isik, kellel on õigus riigi nimel loobuda omanikuhüpoteegist.
- Kohustada keskkonnateenistusi teostama järelevalvet selle üle, et riigi kasuks seatud hüpoteegiga kinnisasjadel kasvava metsa väärtus säiliks, ning informeerida hüpoteegipidajaid järelevalve tulemustest. Samuti näha ette, et keskkonnateenistus kooskõlastaks hüpoteegipidajaga raieloa andmise erastajale.

Peamised ettepanekud rahandusministrile

- Tagada hüpoteegipidajatele vajaliku info kättesaadavus otsepäringute teel keskandmekogust, et kontrollida erastajate kinnitusi ja rakendatud soodustuste põhjendatust.
- Varustada hüpoteegipidajad metoodikaga maa järelmaksuga erastamise nõuete ja laekumiste raamatupidamisarvestuse pidamiseks ning nende kajastamiseks aastaaruandes.

***

Keskkonnaministri vastus Riigikontrollile

Keskkonnaminister märgib, et maareformi protsessidele hinnangut andes ei saanud riik lähtuda kasusaamise põhimõttest. Samas tuleb teha kõik võimalik, et see vähene, mis maa erastamisel riigile laekuma peaks, saaks ka sisse nõutud.

Minister nõustub, et tuleks kontrollida, kas maad soodustingimustel erastada sooviv isik on maksevõimeline ega ole võlgu varem erastatud maaüksuste eest. Sätete esitamist maareformi seaduse täiendamiseks kaalutakse. Ka ettepanek sätestada tähtajad maa erastamise eeltoimingute lõpetamisest maa-ostumüügilepingu sõlmimiseni on põhjendatud ja mõttekas sätestada seadusega.

Järelmaksude tagatiseks seatud kasvava metsa säilimise probleemid ei ole Keskkonnaministeeriumi arvates nii teravad, et selleks oleks tarvis seadust muuta. Ministri hinnangul pole ka vajadust reguleerida hüpoteekidega koormatud maal kasvava metsa raie küsimusi.

Minister märgib, et ministeerium tegeleb intensiivselt ebaseaduslike raiete tõkestamise temaatikaga. Vajadus tagada hüpoteekidega koormatud kinnisasjade väärtus on sätestatud ka koalitsioonilepingus. Mitmed kontrolliaruandes kajastatud aspektid on vastavate ettepanekutena esitatud valitsusele, et sätestada need valitsuse istungi protokollis tegevuseesmärkidena.

Minister leiab, et olukorras, kus maa on antud eraomandisse, on maareformi seadusega sätestatud eesmärk saavutatud. Järelmaksu kasutamise korral kujutab võlanõuetega seotud menetlus endast sisuliselt riigivara (rahaliselt hinnatava nõude) valitsemist. Seetõttu oleks oluline luua kas eraldi õigusaktiga või riigivaraseaduse osana regulatsioon, mis korrastaks seni praktiliselt reguleerimata valdkonna – rahaliselt hinnatavate nõuete valdamise, kasutamise ja käsutamisega seotu. Keskkonnaministeerium ei oma aga riigivaraga seotud regulatsioonide loomisel kompetentsi.

Riigikontrolli arvamus keskkonnaministri vastuse kohta

Riigikontrolli ja Keskkonnaministeeriumi arvamused kattuvad mitmes küsimuses. Eriti tähtis on seisukoht, et korrastamist vajab kõikide järelmaksuga seotud rahaliselt hinnatavate nõuete valdamise, kasutamise ja käsutamisega seotu. Kuna reform on lõppemas, pole otstarbekas muudatusi teha mitte maareformi seaduses, vaid riigivaraseaduses või reguleerida neid küsimusi eraldi õigusaktiga.

Riigikontroll märgib siiski, et asjakohased õigusnormid oleks tulnud täpselt määratleda ja kasutusele võtta märksa varem. Kuna seda seni tehtud ei ole, siis tuleb seda teha praegu. Vajaminev kompetents on olemas Keskkonnaministeeriumil ja tema valitsemisalas oleval Maa-ametil.

Riigikontroll peab vajalikuks, et seadusandluses lahendataks järelevalveprobleemid järelmaksu tagatiseks oleva metsa säilimise üle. Selle põhjenduseks toome järgmised argumendid.

- Hüpoteegipidajate koostöö keskkonnateenistustega tagatiste säilimise üle on seni lähtunud vaid usalduspõhimõttest – loodetakse, et erastaja järgib eeskirju. Praktikas on aga küllalt juhtumeid, kus selline lootus osutub alusetuks: raie tulemusena on kinnistu väärtus oluliselt vähenenud, nii et hüpoteek ei kata enam võlasummat. Taolisi näiteid on ka käesolevas aruandes.
- Maavalitsustes kas puudub piisav kaader või pole ametnikel sellist ettevalmistust, et jälgida ja takistada tagatiseks oleva kinnisasja väärtuse vähenemist, hinnata tehtud metsaraideid ning määrata kinnistu jääkväärtus.

Keskkonnaminister ei käsitlenud ettepanekut, mis puudutab järelmaksu täieliku laekumise tagamist hüpoteegiga. Praktikas, kus enampakkumisega erastamisel kinnisasja müügihind tõusis, ei katnud kinnisasja väärtus võlakohustust. Kinnisasja väärtus võib väheneda ka järelmaksuperioodil. Tagatist ei seata erastaja teistele kinnisasjadele.

***

Rahandusministri vastus Riigikontrollile

Rahandusminister märgib oma vastuses, et maa erastamise andmebaasi arendustööd on küllaltki kulukad, ning ministeerium ei ole nende otstarbekuses veel veendunud. Ka ei võimalda infosüsteemi edasiarendamine korvata süsteemi loomisel tehtud kontseptuaalseid vigu erastamisandmete sisestamisel.

Rahandusminister märgib, et põhimõtteliselt on vajalik seada sisse täiendav kontroll nõuete ja piirangute üle maa erastamisel. Kooskõlas Vabariigi Valitsuse 27.05.2003. a istungi protokolliga valmistatakse ette maareformi seaduse muutmise eelnõu, millega mitmed Riigikontrolli ettepanekud peaksid täidetud saama.

Riigikontrolli arvamus rahandusministri vastuse kohta

Riigikontroll leiab, et maa erastamise andmebaasi tuleks täiustada. Ühtse ja tõese andmebaasi puudumine ei ole võimaldanud seni kasutusele võtta mitmeid meetmeid, mis vähendaksid riske maa erastamisel.

Järelevalve all olevate hüpoteekidega lepingute maht on suur, ulatudes miljarditesse kroonidesse (selle täpset väärtust ei oska praegu keegi välja tuua). Kuna maareformi käigus riigi kasuks tekkinud nõuded ulatuvad edasi aega, mil maareformi seadusel pole enam sisu ega mõtet, tuleb veel aastakümneid jätkuvas järelmaksude haldamise protsessis kindlustada võlakohustuse tagatiseks oleva vara säilimine ja järelmaksude laekumine.

Sisukord

SISSEJUHATUS **6**

Valdkonna ülevaade **6**

Auditi teostus **8**

1. HÜPOTEEGIPIDAJA TEGEVUS MAA JÄRELMAKSUGA ERASTAMISE KORRALDAMISEL **9**

1.1. "Müügihind ei vasta seadusest tulenevatele nõuetele" **9**

1.2. "Maa erastatakse maksejõuetule isikule" **11**

1.3. "Maa üleminekul uuele omanikule ei tasuta riigile võlgu" **12**

1.4. "Rakendussätted võla laekumise tagamiseks ei toimi" **14**

1.5. "Riigil puudub ülevaade maa järelmaksuga erastamisest, kuludest ja nõuetest" **16**

2. HÜPOTEEGIPIDAJA KONTROLL JÄRELMAKSU LAEKUMISE ÜLE **17**

2.1. "Hüpoteegipidaja hilineb nõuete esitamisega" **17**

2.2. "Intressid ei laeku" **18**

3. HÜPOTEEGIPIDAJA JÄRELEVALVE HÜPOTEEGI TAGATISEKS OLEVA KASVAVA METSA SÄILIMISE ÜLE **20**

3.1. "Kinnistu väärtus ei ole piisav ostuhinna tasumise tagamiseks" **20**

3.2. "Hüpoteegiga koormatud maatükil kasvav mets ei säili" **23**

3.3. "Raielubade väljaandmisel ei arvestata maatüki väärtuse vähenemist" **24**

4. MUUD TÄHELEPANEKUD **26**

4.1. "Hüpoteegipidaja on vale isik" **26**

4.2. "Riik saab kahju maa erastamise vormistamise aegluse tõttu" **26**

4.3. "Hüpoteegipidajale hoitakse kohustusi, mida suudaksid edukalt täita teised isikud" **27**

KESKKONNAMINISTRI VASTUS **28**

RAHANDUSMINISTRI VASTUS **35**

Sissejuhatus

Auditi aluseks on Riigikontrolli 2002. aasta tööplaan.

Auditi põhieesmärgiks oli hinnata, kas riigimaa erastamist korraldav maavanem/riigi kasuks seatud hüpoteegi pidaja:

- seadis maa erastamisel järelmaksuga hüpoteegi nii, et tagatiseks oleva kinnisasja väärtus ületas võlakohustust vähemalt 1,2 korda;
- on teostanud järelevalvet selle üle, kas raha ja EVP-d on tasutud õigel ajal ja õiges mahus;
- on sisse seadnud järelevalve tagatiseks oleva kasvava metsa säilimise üle.

Auditi ülesandeks ei olnud kontrollida, kas erastajal on olnud õigus rakendatavatele soodustustele, ega seda, kas soodustuste määra on ületatud.

Auditeeritud asutused olid Viljandi, Pärnu ja Lääne-Viru Maavalitsus. Esimene valiti auditeeritavaks kui maakondadest suurim metsamaa erastamise korraldaja, kes on ka korduvalt tõstatanud maa järelmaksuga erastamise probleemseid küsimusi. Ülejäänud maavalitsused valiti seetõttu, et Viljandimaaga samas suurusjärgus oleva metsamaa erastamine on neis tunduvalt aeglasem.

Auditeeritud periood oli metsamaa erastamine selle tegevuse algusest kuni 30.06.2002.

Arvestades maavanemate seisukohti ja asjaolu, et 80% metsamaast on erastamismenetluses või juba erastatud, ei hõlmatud auditiga ostu-müügilepingu sõlmimisele eelnevat erastamise korraldamise käiku.

Auditeerisid auditijuht Maidu Lääne ja vanemaudiitor Liidia Heinlo.

Valdkonna ülevaade

Maa erastamise eesmärk

Maa erastamise eesmärgiks on kujundada riiklikul maaomandil rajanevad suhted ümber peamiselt maa eraomandil põhinevateks suheteks, luues sellega eeldused maa efektiivsemaks kasutamiseks.[1] Maad võib erastada ostueesõigusega, vaba põllumajandus- või metsamaana ning piiratud või avaliku enampakkumise korras.

Maa erastatakse eelkõige ostueesõigust omavatele ning põllu- või metsamajandusega tegelevatele isikutele. Seda tehakse soodustingimustel: maa ostja võib maa eest maksta pikaajalise järelmaksuga ja tasuda kogu müügihinna erastamisväärtpaberites (edaspidi EVP), neile rakendatakse poole väiksemat intressimäära ning vähendatakse teatud juhtudel maa ostuhinda.

Umbes pool maa erastamise ostu-müügilepingutest sõlmitakse järelmaksuga. Järelmaksuga erastamine on kõige kauem kestev protsess maa- ja omandireformis. Kinnistule seatakse riigi kasuks hüpoteek ja maavanem kui hüpoteegipidaja peab hoolitsema selle eest, et võlanõude tagatiseks olev kasvav mets säiliks. Riigi huvide kaitse veel aastakümneid kestvas järelmaksuprotsessis on üks enim tähelepanu nõudvaid ülesandeid erastamises.

Järelmaksuga erastades saab erastaja kinnisasja omandada väheste kapitalikulutustega. Riigile ei pruugi selline erastamine kasulik olla – väga pika aja jooksul tehtavad administreerimiskulud kujunevad suureks, samuti võib protsessi vältel mets hävida (röövraie vm) ning riik jääda tagatisest ilma.

[1] Maareformi seadus § 2

Erastamise korraldus

Maareformi seaduse järgi korraldab maa erastamist maavanem või tema poolt volitatud isik. Erastamise korraldaja täidab maa erastamisel hüpoteegipidaja ülesandeid riigi kasuks seatud hüpoteegi osas.

Maavalitsuse maaosakond korraldab maa erastamist, valmistab ette maavanema korralduse eelnõu erastaja, müügihinna ja erastamise tingimuste määramise kohta ning koostab ostu-müügi-, asjaõigus- ja hüpoteegi seadmise lepingu projekti.

Maavanem määrab maavalitsuse töötaja, kes teostab järelevalvet maksete laekumise üle, valmistab ette otsuse projekti raielubade kooskõlastamise, erastatud kinnistu jagamise ja väljaostuvõla ülekandmise kohta ning teostab järelevalvet hüpoteegi tagatiseks oleva kasvava metsa säilimise üle.

Hüpoteegipidaja rakendab võlgnevuste sissenõudmiseks meetmeid või valmistab ette materjalid võlgade sissenõudmiseks täitemenetluse korras või hagi esitamiseks. Samuti peab ta erastatud kinnistute registrit ja teostab andmekogu abil järelevalvet järelmaksude laekumise üle.

Maa erastamisel on ostjal õigus müügihinna tasumisel kasutada järelmaksu:

1) kuni 5 aastat, kui maa müügihind on 25 000 kuni 300 000 krooni;
2) kuni 10 aastat, kui maa müügihind on 300 001 kuni 5 000 000 krooni;
3) kuni 15 aastat, kui maa müügihind on üle 5 000 000 krooni;
4) kuni 50 aastat, kui erastamisel rakendatakse maareformi seaduse § 22^3 lõiget 4, tingimusel, et tasumisele kuuluv summa intresse arvestamata ei oleks väiksem kui 2 000 krooni aastas.[2]

Vähemalt 10% ostuhinnast tasutakse enne müügilepingu sõlmimist. Poole või kogu müügihinna võib ostja tasuda EVP-des, intressid ja viivised tasutakse rahas.

Võla tasumine tagatakse hüpoteegiga. Aasta intressimääraks on üldjuhul 10% aastas tasumisele kuuluvast summast. Tähtaegselt tasumata summalt maksab ostja viivist 0,05% iga viivitatud päeva eest.

Järelmaksuga erastamise mahud on suured. Näiteks Viljandimaal oli 2001. aasta lõpul riigi kasuks seatud hüpoteekidega sõlmitud 1 566 lepingut summas 422,6 mln kr. Neist oli lõplikult tasutud vaid 37,4 mln kr.

Riigi kasuks seatud hüpoteegiga kinnisasja võõrandamisel on erastamise korraldajal õigus anda nõusolek maa erastamisel tekkinud väljaostuvõla ülekandmiseks kinnisasja omandajale. Nõusolekust on õigus keelduda, kui on alust eeldada, et kinnisasja omandaja ei ole võimeline võlakohustust täitma.

Võla ülekandmisega nõustumine vormistatakse notariaalse lepinguna. Lepingule kirjutavad alla erastamise korraldaja või tema volitatud isik, isik, kes loovutab võla ning isik, kellele võlg üle kantakse. Lepingu notariaalse tõestamisega seotud kulud tasuvad isikud, kes võla üle kannavad.

Kui väljaostuvõlga üle ei kanta, siis läheb maa koos hüpoteegiga küll üle uuele omanikule, kuid erastatud maa väljaostuvõlg jääb tasuda isikule, kes maa erastas.

Niisiis peab hüpoteegipidaja leidma lahendusi, et riigi huvisid ei kahjustataks ning vältima hüpoteegiga koormatud kinnisasja väärtuse vähenemist. Ilma hüpoteegipidaja loata ei tohi raiuda kasvavat metsa erastatud maal, millele oli seatud hüpoteek tekkinud nõuete tagamiseks. Loa taotlemiseks tuleb esitada hüpoteegipidajale või tema volitatud esindajale metsateatis, millele lisatakse metsa majandamise soovitused või metsamajandamiskava.

---

[2] Maareformi seadus § 22^3 lg 7

Erastatud maa hüpoteegi mahud

Tabel 1. Kustutamata hüpoteegiga erastatud maad, mille koosseisu kuulus vähemalt 0,5 hektarit metsamaad (seisuga 1. juuli 2002)

	Seatud hüpoteek (tuhat kr)	Kinnistute arv
Auditeeritud maakonnad kokku	646 237	2 485
sh: Lääne-Viru	190 625	899
Pärnu	65 256	279
Viljandi	390 356	1 307

Siseaudit

2002. aasta jaanuaris lõppes Lääne-Viru Maavalitsuse maaosakonna tööd reguleeriva normdokumentatsiooni ja üldise töökorralduse siseaudit. Puudusi hüpoteegipidaja tegevuses siseaudit ei tuvastanud.

Samal ajal lõppes Pärnu Maavalitsuses siseaudit teemal "Järelevalve korraldamise analüüs seatud hüpoteekide üle". Siseaudiitor tuvastas, et:

- hüpoteegipidamisest tulenevad ülesanded ei ole sätestatud;
- hüpoteegiga koormatud kinnistute järelevalvet ei ole hüpoteegipidajale ülesandeks tehtud;
- järelmaksude administreerimise korda ei ole kehtestatud;
- tähtaegselt tasumata võlgade sissenõudmiseks ei ole kehtestatud kindlat korda;
- puudub ülevaade, kui palju pidi aastas järelmaksu laekuma ning palju sellest tegelikult tasuti;
- nõudeid järelmaksusummade kohta ei kajastata maavalitsuse aastaaruandes;
- keegi ei kontrolli hüpoteegipidaja poolt hüpoteegi kustutamiseks väljastatud kirja põhjendatust.

Puuduste kõrvaldamiseks kavandati rakendada konkreetseid abinõusid ajavahemikul 01.05.2002 kuni 31.12.2003.

Viljandi Maavalitsuses ei olnud asjakohast siseauditit läbi viidud, sest audiitor oli lapsehoolduspuhkusel.

Kuna järelevalve hüpoteegipidaja ülesannete täitmise üle oli auditeeritavates asutustes kehtestamata ja protsessina kirjeldamata, siis tugines Riigikontroll oma auditis vähe asutuste kontrollimehhanismidele.

Auditi teostus

Auditit läbi viies ei kontrollitud kõiki hüpoteegiga erastatud kinnisasju. Valim moodustati juhuvaliku põhimõttel 60-st kinnisasjast, mille koosseisu kuulus üle 0,5 hektari metsamaad ja mille järelmaksusummad olid tähtajaks tasumata. Valimis esindatud kinnisasjade erastajateks olid nii füüsilised kui ka juriidilised isikud, hõlmatud olid kõik võimalikud erastamise viisid ning ostu-müügilepingud olid sõlmitud eri aastatel vahemikus 1997–2002.

Auditi käigus kontrolliti hüpoteegi seadmist maa järelmaksuga erastamisel, kohustuste ja sanktsioonide olemasolu lepingus, järelevalve teostamist võlakohustuste täitmise ning hüpoteegi tagatiseks oleva kinnistu väärtuse säilimise üle. Samuti vaadati erastamisest laekuvate summade kajastamist maavalitsuse raamatupidamisarvestuses ja 2001. aasta bilansis.

Auditi käigus intervjueeriti vastutavaid isikuid:

- Lääne-Virumaal – maavanem Marko Pomerants ja hüpoteegipidaja volitatud esindaja maavalitsuses Leili Kaljula;
- Pärnumaal – maavanem Toomas Kivimägi, maaosakonna juhataja Rein Klaassen ja hüpoteegi järelevalve spetsialist Eha Männiste;
- Viljandimaal – maavanem Helir-Valdor Seeder ja volitud esindaja Lembo Neerot.

1. Hüpoteegipidaja tegevus maa järelmaksuga erastamise korraldamisel

1.1. "Müügihind ei vasta seadusest tulenevatele nõuetele"

Ostueesõigusega erastatava maa müügihinnaks on maa maksustamishind (1993. aasta maksustamishind või kehtiv maksustamishind). Vaba põllumajandusmaa, vaba metsamaa, samuti põllumajandusmaa katastriüksuse koosseisu arvatud metsamaa ja sihtotstarbeta maa müügihinnaks ning enampakkumisega erastatava maa alghinnaks on maa erastamise avalduse esitamise ajal kehtinud maa maksustamishind.

Metsamaa erastamisel lisatakse maa müügihinnale või enampakkumisega erastatava maa alghinnale kasvava metsa maksumus (juhul kui metsamaa pindala ületab 0,5 ha).

Erastades ostueesõigusega maad väljaspool linna elamu juurde, korrutatakse erastatava maa müügihind kuni 2 hektari ulatuses koefitsiendiga 0,5. Üks isik saab sooduskoefitsiendiga erastada maad ühe elamu ja ühe suvila või aiamaja juurde.

Põllumajandusmaa ostueesõigusega erastamisel äriregistrisse kantud FIE-le, kes tegeleb põllumajandusliku tootmisega, korrutatakse erastatava põllumajandusmaa müügihind koefitsiendiga 0,5.

Maksimaalselt võib üks isik erastada kokku kuni 300 ha põllumajandusmaad, 100 ha metsamaad ning 3 ha linnade ja muude asulate maad.

Kasvava metsa maksumuse aluseks võeti 1982, 1987 või 1993. aasta metsakorralduse välitööde andmed. Metsa maksumuse hinnangud telliti AS-ilt Metsakorralduskeskus. Iga erastatava maatüki müügihinna selgudes määratles erastamise korraldaja müügihinna vähendamise alused ja ulatuse. Maa maksustamishinna ja kasvava metsa maksumuse määramise aktides on erastamise korraldaja kontrollinud üksnes aritmeetilisi tehteid. Maavanem on kinnitanud maatüki erastaja ja müügihinna oma korraldusega.

Soodustused

Seisuga 30.06.2002 vähendas erastamise korraldaja auditeeritud 20 kinnisasja müügihinda koefitsiendi 0,5 rakendamise, lapse sünni või nelja ja enam alaealise lapse hooldamise alusel Viljandimaal 11 kinnisasja puhul kokku 148 000 kr ulatuses (3,65% auditeeritud kinnisasjade väärtusest), Ida-Virumaal 10 puhul kokku 274 000 kr ulatuses (10,0%) ja Pärnumaal 11 puhul 183 000 kr ulatuses (4,39%). Seega oli nende soodustuste rakendamise ulatus väike.

Suurimat mõju müügihinna vähenemisele avaldas koefitsiendi 0,5 rakendamine: Pärnumaal oli selle mõju kogu ostuhinna vähenemisest 86,3%, Viljandimaal 83,1% ja Lääne-Virumaal 54,3%.

Maa erastamise taotleja peab avalduses kinnitama, et on nimetatud erastamise viisi suhtes õigustatud subjekt ega ületa pindala kohta kehtestatud piirangut ning tal on õigus müügihinna soodustustele. Testimisel selgus, et mõnel juhul puudus viimase kohta erastaja kirjalik kinnitus.

Ostu-müügi-, asjaõigus- ja hüpoteegi seadmise lepingud sisaldasid sanktsioone juhuks, kui kinnisasja erastamisega ületab ostja pindala piirmäära või kui tal ei ole õigust rakendatud soodustustele.

Erastamise korraldaja ei veendunud ega saanudki veenduda, kui tõene oli erastaja kinnitus selle kohta, et tema puhul kehtib õigus rakendada sooduskoefitsienti või lapse sünni või nelja alaealise lapse ülalpidamise soodustust. Sellist kontrolli ei tehtud ei maakonna piires ega üleriigiliselt.

Hüpoteegipidaja võis pöörduda Rahandusministeeriumi poole palvega kontrollida isikute tausta rakendatud soodustuste osas. Hüpoteegipidajad seda võimalust ei kasutanud. Keskandmekogus ei olnud infot kõikide maa erastamise lepingute kohta (algetapil ei pidanud Rahandusministeeriumile esitama andmeid elamumaa kohta). Seetõttu ei oleks soodustuste kontroll olnud kõikehõlmav. Hüpoteegipidajate väitel ei olnud neil ka aega – arvestades sõlmitavate lepingute suurt arvu – oodata vastust kirjalikule päringule. Rahandusministeeriumi selgitusel ei näe maa erastamise regulatsioon ette, et keskandmebaasis tuleks kontrollida maa erastamise ulatuse piiranguid.

Küsimus ei olnud mitte alati selles, et andmebaaside puudulikkuse tõttu ei olnud seda mõistliku ajakuluga võimalik kontrollida. Mõned soodustuste sätted ja nende rakendamise kord jäid nii erastamise korraldajatele kui Riigikontrollile arusaamatuks.

Näiteks sätestab maareformi seadus, et ostueesõigusega, vaba põllumajandus- ja metsamaana või piiratud enampakkumise korras erastatud maa ostuhinda võib vähendada iga erastaja peres pärast 01.07.1996 sündinud lapse kohta 25 000 kr võrra. Enne 1997. aasta 30. novembrit sõlmitud maa ostu-müügilepingute korral võis müügihinda vähendada või väljaostuvõlga kustutada, kui maaomaniku kasvatada ja ülal pidada oli nimetatud kuupäeval vähemalt neli alla 18-aastast last. Pärast 1997. aasta 30. novembrit võis maa väljaostuvõlga kustutada või müügihinda vähendada, kui lapsed olid maaomaniku kasvatada ja ülal pidada maa ostu-müügilepingu sõlmimise ajal. Juhul kui pärast 1997. aasta 30. novembrit sündinud laps oli aga ühtlasi neljas alla 18-aastastest lastest, oli võimalus soodustusi rakendada mitmeti, mis võis põhjustada taotlejate ebavõrdset kohtlemist.[3]

Poole võrra vähendati ostuhinda isikule, kes tegeles piirkonnas põllumajandusliku tootmisega. Nõutav oli asukohajärgse vallavalitsuse kinnitus selle kohta. Auditeerimisel selgus, et erastamise korraldaja aktsepteeris tõendina põllumajandusliku tootmise kohta seda, kui äriregistris oli FIE tegevusalaks märgitud põllumajandussaaduste töötlemine või müümine. Toimikutes olevad vallavalitsuse tõendid ei kinnitanud alati, et FIE sellega tegeleks.

Ühel juhul vähendas Pärnu maavanem erastatava maa müügihinda 4 693 kr ulatuses põhjusel, et maal asuvate ehitiste omanikul oli õigus saada kuni 2 ha maad poole hinnaga. Kontrollimisel selgus, et erastataval maal polnud hooneid, mis andnuksid aluse rakendada soodustust.[4]

Mõnd soodustust oli õigus kasutada piiratud summa ulatuses (nt ühe lapse eest kuni 25 000 kr), ainult ühe kinnisasja või kindla pindala ulatuses. Kontrollitud toimikutes (erastamise korraldaja kaustades) puudus kokkuvõtlik teave nende piirangute täitmise kohta. Toimikutes olid säilitatud sünnitunnistuse koopiad. Kumbki lapsevanem võis aga maad erastada eraldi kas samas või teises maakonnas.

Enampakkumised

Enampakkumistel kujunes lõpphind mitmel juhul kõrgemaks kui vastavalt erastamistingimustele oli määratud maa ja metsa alghind. Mõnel juhul tõusis hind üle kümne korra. Tekib kahtlus, kas metsa hinnati täpselt – kas kinnistu väärtuse hindamisel võeti arvesse kõik asjaolud? Vastavalt erastamise korrale määratakse kasvava metsa väärtus metsakorraldusandmete alusel, mis pärinevad aga 1982., 1987. või 1992. aastast ega pruugi vastata metsa tegelikule väärtusele erastamise hetkel.

Teisalt võib tegemist olla varjatud põhjustel ülepakkumisega tagamaks maatüki erastamist arvestusega, et sellel kasvava metsa ebaseaduslikust realiseerimisest on kontrollimehhanismide nõrkust arvestades võimalik saada tulu, jättes samas järelmaksu tasumise kohustuse täitmata.

Järeldused

- Erastamise korraldaja ei ole kohustatud kontrollima maa ja kasvava metsa maksustamishinda. Hindamiseks kasutatavad vanad metsakorralduse välitööde andmed ei võimalda määrata kasvava metsa tegelikku väärtust.
- Alati pole kindel, kas maad erastades on sooduskoefitsiendi rakendamine põhjendatud. Erastaja ei ole alati allkirjastanud kinnitust, et ta vastab kehtestatud nõuetele. Erastamise korraldajal puuduvad võimalused kontrollida pisteliselt kinnituste tõesust.

Ettepanek rahandusministrile

- Tagada hüpoteegipidajatele vajaliku info kättesaadavus otsepäringute teel keskandmekogust, et kontrollida erastajate kinnitusi ja rakendatud soodustuste põhjendatust.

[3] Riigikogus oli algatatud maareformi seaduse muutmise eelnõu, mis näeb ette ülatoodud sätte kaotamise.
[4] Auditi ajal tühistas maavanem nimetatud korralduse ja andis välja uue korralduse, mis nägi ette soodustuse tühistamise ja 4 693 kr tasumise maa erastaja poolt.

1.2. “Maa erastatakse maksejõuetule isikule”

Kõikides auditeeritud maakondades esines juhtumeid, kus erastamise korraldajal oli infot, et taotleja on hüpoteegiga kinnisasja eest võlgu, kuid ei saanud rahuldamata jätta taotleja soovi erastada järelmaksuga veel üks maatükk.

Seadus ei kohusta erastamise korraldajat maa erastamise taotlust vastu võttes uurima taotleja sissetulekute piisavust ega tema võlgnevusi. Samuti võib hüpoteegipidaja mõne aja pärast seista fakti ees, et puudub isik, kellele esitada võlanõue.

Näiteks erastas Viljandimaal isik 21.03.2000 maaüksuse, mille kogumaksumusest 243 000 kr kohustus tasuma 50 aasta jooksul. Esimeseks maksetähtajaks ette nähtud summa tasus ta 5-kuulise hilinemisega. Kuigi eelmise lepingu teise maksetähtaja summa oli tasumata, erastas isik 27.02.2001 ühe ja 26.03.2001 kaks järgmist maatükki, mille kogumaksumusest vastavalt 180 000, 67 500 ja 549 000 kr kohustus ta tasuma vastavalt 50, 30 ja 50 aasta jooksul. 11.07.2002 seisuga oli tasumata juba 41 800 kr.

Tallinnas elav 82-aastane isik erastas Lääne-Virumaal 9 ha metsamaad 50-aastase järelmaksuga. Muu hulgas võib arvata, et teda kasutati vahendajana.

Testimine näitas, et mitmel juhul oli maksejõuetu isik võlgu mitme tema poolt hüpoteegiga erastatud kinnisasja eest.

Tabel 2

	Kinnisasju	Omanikke	Võlgnevustega kinnisasju		Võlgnikust kinnisasja omanikke	
Auditeeritud maakonnad	2 485	1 863	389	15,6%	334	17,9%
sh Lääne-Viru	899	701	177	19,7%	144	20,5%
Pärnu	279	198	29	10,4%	29	14,6%
Viljandi	1 307	964	183	14,0%	161	16,7%

Viljandimaal erastas enam kui miljonilise järelmaksuga maad 8 äriühingut kokku 76,8 mln kr eest. Äriühingud tasusid makseid õigeaegselt. Füüsilistest isikutest erastas 32 isikut maad, mille hüpoteegisumma ulatus 81,6 mln kroonini. Nende seas oli võlgnikke 15,6%.

Pärnumaal erastas 2 äriühingut maad hüpoteegisummaga 21,6 mln kr. Füüsilistest isikutest oli kinnisasja omanikke summaarse hüpoteegisummaga üle ühe miljoni krooni kokku 3, nende hüpoteegisumma ulatus 3,7 mln kroonini. Selles maakonnas täitsid hüpoteegiga kinnisasjade omanikud (äriühingud ja füüsilised isikud) võlakohustusi õigeaegselt.

Lääne-Virumaal erastas maad enam kui miljonilise järelmaksuga 28 füüsilist isikut kokku 63,7 mln kr eest. Võlgnikke oli nende seas 53,6%. Seejuures jäi valimisse isik, kes oli erastanud eri aegadel kokku 13 kinnisasja, millest ühegi osas ei täitnud ta võlakohustusi. Kui see isik sooviks veelgi maid erastada, ei oleks maavalitsusel seaduslikku alust keelduda.

Lääne-Virumaal erastas füüsiline isik soodustuste kasutamise õigusega 4 maatükki üldpindalaga 83,6 ha, summaarse müügihinnaga 7 mln kr ja hüpoteegiga 6,3 mln kr. Erastatud maa üldpinnast oli 95% metsamaa. Seisuga 15.05.2002 moodustas tema võlgnevus kokku 108 902 kr. Kohtuotsuse kohaselt kinnitas 67-aastane isik, et tal puuduvad vahendid lepingutes ettenähtud järelmaksu tasumiseks ja ka juba tekkinud võlgnevuse kustutamiseks. Samuti tunnistas ta, et tema ise vahetult nimetatud lepinguid ei sõlminud, vaid seda tegi tema volitatud isik, kes aitas korraldada ka ettenähtud sissemaksete tasumise. Ka polevat tal endal nende maade vastu tegelikku huvi. Kohus mõistis Keskkonnainspektsiooni kasuks välja 2 060 625 kr ebaseadusliku raie tõttu keskkonnale tekitatud kahju hüvitamiseks. Millises ulatuses vähenes võlakohustuse tagatiseks oleva 4 kinnisasja väärtus, ei ole välja toodud.

Niisiis on probleemiks, kuidas erastamisprotsessis eelnevalt välja selgitada isikud, kellel puudub vajalik sissetulek järelmaksu tasumiseks või kes tegutsevad mitte oma, vaid "huvitatud isikute" initsiatiivil. Maavalitsuste hinnangul peaks erastaja sissetuleku järgi saama hinnata, kas järelmaksu tasumine on reaalne. Isiku sissetulekud peaksid ületama maa erastamise aastamaksu summat vähemalt kolmekordselt.

Keskkonnaministeeriumi selgitusel võib küll kehtestada meetme, mis võimaldaks kontrollida taotleja sissetulekuid, kuid järelmaksuga erastaja puhul ei tagaks see meede pikemas perspektiivis lahendust. Isikul võivad sissetulekud mitmesugustel põhjustel suhteliselt äkki katkeda ja seejärel jällegi taastuda. Seega on olulisem, et hüpoteegipidaja saaks õigeaegset infot ning tasumata jätmise korral asuks seda kinnisasja realiseerima.

Viljandimaa näitel ei pruugi hüpoteegiga koormatud kinnisasja võõrandamine siiski õnnestuda nii, et täitmisnõue jääks uue omaniku kanda (vt p 1.4). Riigile võib jääda kinnisasi, mida koormab omaniku-hüpoteek. Riik võib ilma jääda müügihinnast või väärtuslikust metsast ning on sunnitud suurendama kulutusi nende ametnike ülalpidamiseks, kes tegelevad pika aja jooksul raha ja EVP-de kättesaamisega võlglaselt.

Järeldused

- Maa müügil ja hüpoteegi seadmisel ei ole hüpoteegipidajale seatud kohustust kontrollida äriühingust maa taotleja maksuvõlgnevusi.
- Hüpoteegipidajal ei ole õigust keelduda sõlmimast maa müügilepingut maksevõimetu isikuga või isikuga, kellel on õigus erastada järelmaksuga maad, olles samal ajal võlgu varem erastatud maaüksuste eest.

Ettepanek keskkonnaministrile

- Algatada maareformi seaduse muudatus, mis sätestaks:
  - nõude, et äriühing saab erastada maad järelmaksuga juhul, kui esitab Maksuameti tõendi, mis näitab, et isik on tõendi väljastamise päeva seisuga täitnud maksuseadustes sätestatud kohustused;
  - meetmed, mis piiraksid võimalust erastada maad järelmaksuga, kui on ilmnenud maksevõlgnevus varem erastatud maatükkide eest.

1.3. "Maa üleminekul uuele omanikule ei tasuta riigile võlgu"

Täheldatav oli tendents, kus maa erastati soodustingimustega selleks õigust omavatele isikutele, kes need maatükid kohe ka võõrandasid. Maa võõrandamise variandid olid järgmised:

- põhivõlg peale maa võõrandamist jäi endise omaniku kanda;
- maa võõrandati koos võlaga nii, et täitmisnõue jäi uue omaniku kanda.

Lääne-Virumaal oli 8 kuud pärast erastamist menetluses ühe kinnistu jagamine, millest hüpoteegiga koormatud osa võõrandati. Erastatud kinnistul oli metsamaad 8,93 ha, kinnistu ostuhind oli 170 578 kr, intressimäär 5%, õigus tasuda EVP-dega 100%.

Viljandimaal võõrandati kolm kuud pärast 50-aastase järelmaksuga erastamist (intressimäär 5% ja kogu müügihind EVP-des) metsamaa pindalaga 22,37 ha hinnaga 369 884 kr. Aasta hiljem võttis võlakohustuse üle uus omanik. Seejuures sai maavanem tagatise üleminekust teada alles siis, kui uus omanik pöördus hüpoteegipidaja poole maa jagamiseks.

Pärnumaal võõrandati täielikult või osaliselt kolm kinnistut vastavalt neli, seitse ja üheksa kuud pärast erastamist. Erastatud kinnistutel oli metsamaad kokku 68,78 ha, kinnistute ostuhind oli 984 052 kr, kõigil intressimäär 5% ja õigus tasuda EVP-dega 100%.

Auditi ajal valmistati Pärnumaal ette 33 ha metsamaaga kinnistu võõrandamist. Ühe erastatud kinnistu esmase sissemaksu, metsa hindamise kulud ja korralised maksed on seni kandnud äriühing, kes ei olnud ise erastaja. Mõlema kinnistu erastamine toimus soodustingimustel 50-aastase järelmaksuperioodiga.

Maa võõrandamise puhul võis täheldada maa erastamist ja edasimüümist "variisiku" abil. Esmalt leiti inimene, kel oli õigus erastada maa soodustustega ja pika järelmaksuperioodiga. Sissemaksu tasus huvitatud isik, kel ei olnud õigust soodustustele. Huvitatud isik ajas maa erastamise asju ning all-kirjastas ka maa ostu-müügilepingu erastaja volikirja alusel. Üsna pea võõrandas erastaja saadud maatüki huvitatud isikule.

Pakkudes pikka järelmaksuperioodi, soodusintressi ja võimalust tasuda täies ulatuses EVP-dega, toetas riik metsamaad kokku ostvaid äriühinguid. Pärnumaal oli selgelt nähtav ühe aktsiaseltsi huvi maid omandada. Auditi ajaks oli see äriühing erastamise ja võõrandamise teel soetanud maad, millele riigi kasuks seatud hüpoteek moodustas kokku 20,2 mln kr, mis omakorda moodustab 5,3% kogu järel-maksuga erastatud metsa sisaldusega maadest maakonnas. Samal äriühingul oli hüpoteegiga erastatud metsamaad ka Viljandimaal. Neis maakondades ostavad metsamaad kokku teisedki äriühingud, kelle aktsionäride seas korduvad sama aktsiaseltsi aktsiate omanike nimed.

Järeldused

- Maa erastamisel rakendatavad soodustused ei täida oma eesmärki, sest isik, kel pole õigust soodustustele, saab maa kätte vahendaja kaudu.
- Maatüki edasimüümisel ja müügisumma laekumisel erastajale ei muudetud riigi ja erastaja vahel sõlmitud maa järelmaksu lepingut, ehkki järelmaksu rakendamise asjaolud olid muutunud. Riik jättis kasutamata võimaluse esitada täitmisnõue põhivõlgnikule kogu summa peale ning eelistas selle asemel võla laekumist väga pika aja jooksul, kandes kulutusi järelmaksu kogumise ja tagatise säilimise järelvalvega tegelevate ametnike ülalpidamisele[5].

Ettepanek keskkonnaministrile

- Kaaluda maareformi seaduse muudatust, mis ebaseadusliku metsaraie peatamiseks välistaks metsamaa erastamisel tervikuna või kasvava metsa eest tasumisel järelmaksu võimaluse.

[5] Auditeerimise ajal vastu võetud "Maareformi seaduse" § 23^4 lõige 9 sätestab, et metsamaad erastanud isik ei või seda metsamaad võõrandada enne väljaostuhinna täielikku tasumist, kuid mitte enne viie aasta möödumist ostu-müügilepingu sõlmimisest, välja arvatud abikaasale alanejale sugulasele ja vanematele, samuti ei tohi ta sellele metsamaale seada kasutusvaldust kümne aasta jooksul müügilepingu sõlmimisest arvates.

1.4. "Rakendussätted võla laekumise tagamiseks ei toimi"

Alates 07.06.1996 on maareformi seadust ja asjakohaseid valitsuse rakendussätteid muudetud üle 40 korra. Kokku on kehtinud 12 erastajale esitatavat nõuet, piirangut või kehtestatavat sanktsiooni.

Tabelis 3 on näha, kui palju neist olid maa erastamise korraldajad kajastanud auditeeritud lepingutes.

Piirang, kohustus, sanktsioon	Auditeeritud maakondades kokku	Lääne-Viru	Pärnu	Viljandi
1. Tasuda erastamise korraldaja eriarvele rahas kolmekordse müügihinnaga võrdne summa, kui pärast maa ostu-müügilepingu sõlmimist selgub, et ostja ületas maatüki erastamisega maareformi seaduses sätestatud maa erastamise piirmäära	13 (21,7%)	6 (30%)	3 (15%)	4 (20%)
2. Tasuda erastamise korraldaja eriarvele rahas kolmekordne seadusliku müügihinna ning ostu-müügilepingus fikseeritud müügihinna vahe, kui pärast maa ostu-müügilepingu sõlmimist selgub, et ostja ei vastanud väljaostuvõla kustutamiseks või müügihinna vähendamiseks vajalikele tingimustele	30 (50%)	9 (45%)	11 (55%)	10 (50%)
3. Ilma hüpoteegipidaja loata mitte raiuda kasvavat metsa EV kasuks seatud hüpoteegiga kinnisasjal	34 (56,7%)	10 (50%)	10 (50%)	14 (70%)
4. Tasuda vähemalt 20 000 krooni suurune leppetrahv metsaraie loa kooskõlastamiseks sätestatud nõuete mittekohase täitmise eest	25 (41,7%)	10 (50%)	5 (25%)	10 (50%)
5. Raie korral tasuda järelmaksugraafiku väliselt väljaostuvõlga ulatuses, mis katab raiutud metsa väärtuse	7 (11,7%)	4 (20%)	2 (10%)	1 (5%)
6. Sõlmida kolmepoolne leping võlakohustuse ülekandmiseks erastatud metsamaa võõrandajale	1 (1,7%)	0	1 (5%)	0
7. Alluda kohesele sundtäitmisele hüpoteegiga tagatud maa väljaostuvõla tasumise nõude rahuldamiseks	49 (81,7%)	18 (90%)	11 (55%)	20 (100%)
Kokku lepingutes esinemise arv	**159**	**57**	**43**	**59**
Kokku lepingutes esinemise keskmine protsent	**37,8**	**40,7**	**30,7**	**42,1**

Valdkonda reguleerivates õigusaktides sätestatud erastaja kohustused ja sanktsioonid tema kohta kehtivad ka siis, kui neid ei ole korratud ostu-müügilepingu tekstis.

Kuna vajalike andmete ja päringute esitamiseks pole tehnilist lahendust, siis ei kontrollinud hüpoteegipidajad, kas erastaja kinnitus tema poolt varem erastatud maade pindala ja müügihinna vähendamise kohta vastas tõele, ega teostanud järelevalvet, kas hüpoteegiga seotud kinnistutel tehti metsaraiet kooskõlastatud ulatuses. Seetõttu auditeeritud maakondades sanktsioone üldjuhul ei rakendatud. Ainukese juhtumina nõudis Viljandimaa hüpoteegipidaja 2002. aastal loata metsaraie eest sisse lepingus sätestatud leppetrahvi 100 000 kr.

Pikaajalise võlgniku suhtes on võimalusel rakendatud täitemenetlust. Viljandi hüpoteegipidaja oli andnud materjalid täitemenetluseks 15 hüpoteegiga kinnisasja kohta.

Kui ostu-müügilepingu sõlmimise viis[6] ei ole võimaldanud kohe täitemenetlust rakendada, on hüpoteegipidajad esitanud võlgade sissenõudmiseks hagi. Viljandi hüpoteegipidaja esitatud hagid on jõudnud kohtulahendini 6 kinnisasja osas, Lääne-Virumaal 7 osas.

Vaatamata üksikute suurvõlgnike olemasolule ei ole Pärnu hüpoteegipidaja esitanud ühegi hüpoteegiga kinnisasja omaniku kohta materjale sundtäitmise rakendamiseks ega ka hagi.

[6] Kuigi kõigis maa erastamise ostu-müügilepingutes on klausel (ja selle alusel tehakse kanne kinnistusraamatusse), et omanik allub sundtäitmisele, siis selle kohene rakendamine on võimalik vaid neil juhtudel, kui leping on sõlmitud notariaalselt.

Hüpoteegipidaja jaoks raskendab hagi esitamist suur riigilõiv. Näiteks tulnuks hagi esitamiseks Viljandimaa 12 suurema võlglase vastu tasuda riigilõivu 785 000 kr. Maavalitsuse eelarves ei ole selliseks kuluks raha ette nähtud. Maavalitsus taotles vajamineva summa Rahandusministeeriumi kaudu omandireformi reservfondist, mis oli aeganõudev toiming. Hetkel on probleem siiski lahenenud, sest riigilõivuseaduse muutmise seadusega vabastati hüpoteegipidajad hagi esitamisel riigilõivu tasumisest.

Positiivse kohtulahendi korral nõutakse võlgnikult sisse tähtaegadeks tasumata jäänud summa ning kohtukulud, sh ka riigilõiv. Hagiga hõlmatud võlgade sissenõudmisega hakkavad tegelema kohtutäiturid. Kuid selleks ajaks, kui täitur kohtuotsusele vastavad summad kätte saab, võivad isikule koguneda uued võlad, mille sissenõudmiseks tuleb hüpoteegipidajal uus hagi esitada. Protsess võib korduda, kuni kõik järelmaksusummad on tasutud, st kuni 50 aastat.

Probleemne on võla sissenõudmine sundtäitmise kaudu, kui võla tagatiseks olev kasvav mets on võlgniku kinnisasjal maha raiutud. Kohtutäitur ei leia sellele kinnisasjale ostjat hinnaga, mis kataks võlasumma hüpoteegipidajale. Halvimal juhul ei osta kännumaad keegi ja hüpoteegipidaja saab vähevääruslikku kinnistu tagasi.

Näiteks Viljandimaal omandas isik enampakkumisel 2 maaüksust: ühe hinnaga 15 mln kr (ostja tasus sissemakse 10% ehk 1,5 mln EVP-d, riigi kasuks seati hüpoteek 13,5 mln kr); teise hinnaga 7,5 mln kr (hüpoteek 6,75 mln kr). Maaomanik ei asunud tasuma lepingust tulenevaid korralisi makseid. Tema teadmisel tehti maatükkidel ebaseaduslik metsaraie. Röövraiete ja kinnistuid koormavate hüpoteekide tõttu ei õnnestunud kohtutäituril kinnistuid enampakkumisel müüa. Teisel enampakkumisel võib riik need hüpoteegipidaja kaudu omandada. Tekib olukord, kus riigi omandis on kinnisasi, mida koormab omanikuhüpoteek.

Ei ole selge, kellel on riigi nimel õigus loobuda omanikuhüpoteegist – kas seda saab teha hüpoteegipidaja või peab selline luba tulema mujalt. Näiteks Riigikogu majanduskomisjonil on volitus anda riigi nimel nõusolek võõrandada maad tasuta või alla hariliku väärtuse, kuid ei ole selge, kas seda nõusolekut on vaja ka omanikuhüpoteegi kustutamiseks.

Lahendamata on lootusetute võlgade kustutamise küsimus juhul, kui kinnisasi on sundtäitmise korral võõrandatud võlasummast väiksema müügihinnaga või antud hüpoteegipidajale tagasi vähevääruslikuna.

Järeldused

- Auditeeritud maakondades ei olnud hüpoteegipidajad informeerinud erastajat piisavalt tema kohustustest ja sanktsioonidest, mida võidakse rakendada.
- Ei omanikuhüpoteegi ega pankrotivara korral ei ole sätestatud, kas ja kuidas saab maavalitsus maha kanda järelmaksuga erastamisel tekkivad lootusetud võlad.

Ettepanek keskkonnaministrile

- Algatada maareformi seaduse täiendamiseks eelnõu, mis sätestaks:
  - isiku, kellel on õigus riigi nimel loobuda omanikuhüpoteegist;
  - riigi kasuks seatud hüpoteegiga kinnisasjade võlakohustuse mahakandmise lootusetu võlana, selle mahakandmise otsustajad ja menetluskorra kehtestaja.

1.5. "Riigil puudub ülevaade maa järelmaksuga erastamisest, kuludest ja nõuetest"

Andmekogusid maa järelmaksuga erastamise kohta peeti kinnisasjade lõikes, kinnisasi registreeriti erastamistoimiku alusel. Iga maavalitsus rakendas arvestuse pidamiseks erinevat ja kättesaadavamat andmekogu tarkvara ning arendas seda vastavalt oma vajadustele. Hinnangud andmekogus säilitatava jooksva ja tulevase info vajaduse kohta erinesid maakonniti.

Auditeeritud maavalitsustes oli järelevalve all 2 485 erastatud kinnisasja, milles riigi kasuks oli seatud hüpoteek kasvava metsa näol kokku 677 mln kr eest. Kuna auditeerimise ajal ei olnud keskandmekogu aktualiseeritud ega võimaldanud teha vajalikke päringuid, siis pole täpselt teada, millised on vastavad näitajad kogu riigis.

Rahandusministeeriumi selgitusel ei ole keskandmebaasis kõiki varasemaid maa erastamise lepinguid ning kõikide andmeväljade järgi ei ole võimalik päringuid koostada. Näiteks ei võimalda keskandmebaasi päringusüsteem saada täielikku ülevaadet järelmaksulepingute kohta, mille müügihinnas sisaldub kasvava metsa maksumus.

Rahandusministeerium on püüdnud varustada maavalitsusi tüüptarkvara ja juhendiga, mille abil pidada ühetaolist elektroonilist arvestust erastatud maa ostuhinna järelmaksuga tasumise üle. 2000. aastal kuulutas ministeerium välja riigimaa erastamise infosüsteemi arendustööde hanke. Selle raames oli maavalitsustel võimalik osta kas ministeeriumi soovitatud spetsiaalne programm, tellida programm mõnelt teiselt tarkvarafirmalt või töötada programm ise välja.[7]

Maa järelmaksuga erastamise korraldamiseks said maavalitsused raha omandireformi reservfondist. Valitsus eraldas raha tagastamatu toetusena. Rahandusministeeriumi väitel pidi maavalitsustel olema "stardiraha, et tasuda maaüksuste erastamiseks ettevalmistamise kui enampakkumise korraldamise kulusid" (kinnistu moodustamise kuludeks arvestati orienteeruvalt 5 000 kr).

Riigikontroll ei pea õigeks, et maavalitsused said erastamise korraldamiseks raha tagastamatu toetusena. Kuna maa erastamine toimus ostja kulul, siis maavalitsused sisuliselt ei teinud kulutusi erastamise korraldamiseks.[8] Seetõttu olnuks õigem, kui erastajatelt laekunud erastamiskulude hüvitussumma oleks maavalitsuste raamatupidamises arvestatud nõudena ja seeläbi tagastatud omandireformi reservfondist saadud raha. Rakendatud skeemi kohaselt aga käsitati erastajalt laekunud kulude hüvitussummat kui maavalitsuse omatulu.

Piisavalt ülevaatlikult pidas raamatupidamisarvestust nõuete ja laekumiste kohta ning esitas aastaaruandes soovitud nõuded eraldi lühi- ja pikaajalistena üksnes Viljandi Maavalitsus. Lääne-Viru- ja Pärnumaal puudus maa erastamise nõuete ja kulude nõutav raamatupidamisarvestus.

Ettepanek rahandusministrile

- Reguleerida:
  - valitsuse omandireformi reservfondist maavalitsustele kasvava metsa maksumuse hindamiseks eraldatud raha ja erastajalt samal eesmärgil laekunud raha arvestus ning saadud summa riigieelarvesse tagastamine maa erastamise protsessi lõpus;
  - maa hüpoteegiga erastamise nõuete ja laekumiste raamatupidamisarvestuse pidamine ning nende kajastamine aastaaruandes.

[7] Rahandusministeeriumi selgitustel ostis 10 maavalitsust ministeeriumi soovitatud spetsiaalse programmi (AS-i Aetec loodud programm Maa Erastamise Süsteem), 3 jätkas olemasoleva programmiga, 2 avaldas soovi sisestada keskandmebaasi vastavad andmed interneti kaudu.
[8] Maareformi seadus § 23 lg 5

2. Hüpoteegipidaja kontroll järelmaksu laekumise üle

Maareformi seadus sätestab müügihinna tasumisel kasutatava järelmaksu kestvuse, aasta intressimäära ja viivise määra tähtaegselt tasumata summalt iga viivitatud päeva eest. Valitsus kohustas erastamise korraldajat määrama maa erastamise otsuses müügihinna tasumise korra ja tähtjad nii, et järelmaksu tasumine algab mitte hiljem kui kuus kuud pärast ostu-müügilepingu sõlmimist ning tasuma peab kaks korda aastas võrdsete osadena maksegraafikus ette nähtud tähtaegadeks. Järelevalvet järelmaksu tasumise üle teostab erastamise korraldaja. Lisaks kehtestas rahandusminister maa erastamise aruandluse.[9] Erastamisest laekuva raha kasutamise seadus sätestab erastamise eriarve pidamise ning laekunud summade kasutamise reeglid. Rahandusminister teostab järelevalvet EVP-de ning raha laekumise, jaotamise ja kasutamise üle.

2.1. "Hüpoteegipidaja hilineb nõuete esitamisega"

Ostjal on õigus müügihinna tasumisel kasutada järelmaksu kuni 50 aastat arvestusega, et tasumisele kuuluv summa intresse arvestamata ei oleks väiksem kui 2000 krooni aastas. Järelmaksu tasumine algab mitte hiljem kui kuus kuud pärast ostu-müügilepingu sõlmimist ning tasuma peab kaks korda aastas võrdsete osadena. Ostja maksab aastas tasumisele kuuluvalt summalt intressi 5 või 10% aastas. Tähtaegselt tasumata summalt maksab ostja viivist 0,05% iga viivitatud päeva eest. Intressid ja viivised tasutakse rahas. Järelevalvet järelmaksu ja intresside tasumise üle teostab erastamise korraldaja.

Maa erastamisel sõlmitavas ostu-müügilepingus määrati kindlaks esimese järelmaksu tähtaeg.

Viljandimaal kehtis neli tähtaega. Kõikide auditeeritud kinnisasjade korral oli ostu-müügilepingu sõlmimise kuupäeva ja esimese maksetähtaja vahe poolest aastast lühem.

Lääne-Virumaal tasusid hüpoteegiga maad erastanud isikud järelmaksu kaks korda aastas. Ühel juhul oli esimeseks maksetähtajaks märgitud tähtaeg 7,5 kuud pärast lepingu sõlmimist.

Pärnumaal olid maksetähtajad hajutatud tervele aastale. Ühel juhul määrati esimeseks tähtajaks 7,5 kuud pärast lepingu sõlmimist ning veel oli nõutust hiljem määratud maksetähtaegu ühel korral kuu ja kahel korral nädala võrra. Neljal korral seostati lepingus esmane maksetähtaeg kinnistusraamatusse kandmise kuupäevaga.

Lääne-Virumaa viimaste aastate ostu-müügilepingutes oli eraldi märgitud, et makse loetakse tähtajaks tasutuks juhul, kui summa laekub hüpoteegipidaja arveldusarvele hiljemalt tähtaja päeval. Selle klausli puudumisel arvestasid hüpoteegipidajad viivist tähtajale järgnevast kolmandast päevast.

Ostu-müügilepingu sõlmimise järel tekkisid aga kõikides auditeeritud maakondades järelmaksu tasumisega võlgnevused seetõttu, et maksja ei saanud aru ettemaksu sisust. Juhul kui hüpoteegiga maa omanik kandis tähtajaks hüpoteegipidaja arveldusarvele ettenähtust suurema summa, käsitles hüpoteegipidaja seda seadusest lähtuvalt ettemaksena ning vähendas selle võrra järelmaksuperioodi lõpus maksmisele kuuluvat summat. Maa omanikul enda arvates aga võlgnevusi ei olnud.

Üldjuhul ei selgitatud erastajatele piisavalt, et maksetähtajal enam makstud summat käsitletakse ettemaksuna ja enammakstu võetakse maha järelmaksuperioodi viimasest, mitte aga lähimast tähtajast.

Varem on kõik hüpoteegipidajad saatnud maksmisest kõrvalehoidjatele lihtkirjalikke teatisi, nüüd tehakse seda tähitud kirjadega. Käesoleval aastal avalikustab Viljandi Maavalitsus võlgnike nimekirja perioodiliselt ka internetis.

Andmekogu andmete tõesuse kontrollisüsteem oli käivitatud 2002. aastast vaid Viljandimaal, kus iga kuu lõpus võrreldi maa erastamise andmekogu ja raamatupidamise asjakohaseid saldosid.

[9] Rahandusministri 30.06.1997. a määrus nr 41

2.2. "Intressid ei laeku"

Iga kinnisasja erastamisel sõlmitud ostu-müügileping määras kindlaks kehtestatud ulatuses intressid aastas tasumisele kuuluvalt summalt.

Hüpoteegipidajad sisestasid pangaandmete alusel iga kinnistu kohta EVP-de ja raha laekumise summad eraldi järelmaksu, intressi ja viivise kohta.

Viljandimaa 20-st auditeeritud ostu-müügilepingust ei olnud 13-s selgelt määratletud, millal ostja peab tasuma intressi. Lääne-Virumaa auditeeritud ostu-müügilepingutes oli fikseeritud, et intressi tuleb maksta kaks korda aastas järelmaksu tasumise tähtpäevaks.

Pärnumaa ostu-müügilepingute lahutamatuks osaks on alates 2001. aastast maksegraafik, milles iga maksetähtaja kohta on märgitud eraldi tasumisele kuuluv järelmaks ja intress. Varasemates ostu-müügilepingutes ei olnud intressi tasumise tähtaeg alati üheselt määratletud.

Kui ostu-müügilepingus puudus säte intressi tasumise tähtaja kohta ega olnud lisatud järelmaksu (sh intressi) tasumise ajagraafikut, siis ei olnud harvad juhud, kus intressi maksti üks kord aastas lepingu-aasta lõpus või ei makstud üldse.

Lepingut sõlmides ja viivist arvestades tuleb arvestada asjaoluga, et viivist ei ole lubatud nõuda intressi tasumisega viivitamise korral ning sellest võlgniku kahjuks kõrvale kalduv kokkulepe on tühine.[10]

Maareformi seaduse sätted loovad eelduse, et maa ostu-müügilepingutest tulenevatelt rahalistelt kohustustelt tuleb intressi maksta ja viivist nõuda sätestatud summas.

Kui hüpoteegipidaja tõendab kahju, mis on tekkinud intresside tasumisega viivitamisest, saab ta nõuda hüvitamist. Kui võlgnik siiski keeldub õigustatud kohustust täitmast, saab seda käsitleda lepingu rikkumisena ja hüpoteegipidaja peab võtma tarvitusele muud õiguskaitsevahendid.

Maa erastamise korraldaja võib võlgnikku sundida kohustust täitma, kasutades leppetrahvi. Sellega makstakse kohustuste rikkumise tõttu kahjustatud lepingupoolele kokkulepitud rahasumma. Leppetrahv ei asenda kohustuse täitmist.

Ükski auditeeritud maavalitsus ei olnud nimetatud sanktsioonis kokku leppinud. Seda olnuks aga ots-tarbekas rakendada isikute suhtes, kellel olid suured maksevõlgnevused.

Leppetrahvide kasutuselevõtt eeldab, et kõikidele erastajatele saadetakse kaks korda aastas teatis võla-kohustuste täitmise kohta, ning katet tekkivatele postikuludele. Kahjustatud pool kaotab õiguse nõuda leppetrahvi, kui ta viivitamata pärast kohustuse rikkumise avastamist ei teata teisele lepingupoolele, et ta leppetrahvi nõuab. Teatises tuleks märkida eelmiste tähtaegadega seonduv võlgnevus ning sellele lisanduv läheneval tähtajal tasumisele kuuluv summa eraldi põhivõla, intressi ja viivise osas. Sellega tekivad hüpoteegipidajatel aga täiendavad kulud (postikulud), mille katteallikad ei ole määratud.

Puudub ühtne praktika, millal tuleks võlgade sissenõudmiseks rakendada sundtäitmist või esitada hagi. Viljandi hüpoteegipidaja esitas hagi, kui võlg ei olnud tasutud kolmandaks tähtajaks. Teistes audi-teeritud maavalitsustes ei olnud selleks reeglit. Nimetatud sanktsioonid peaksid aga olema sätestatud, et tagada erastajate võrdne kohtlemine.

[10] Võlaõigusseadus § 113 lg 6

Järeldused

- Lääne-Viru- ja Pärnumaa hüpoteegipidajad määrasid mõnedes maa hüpoteegiga erastamise müügilepingutes esimese maksetähtaja lubatust hiljemaks.
- Maavalitsustel ei olnud maa erastamise ostu-müügi-, asjaõigus- ja hüpoteegi seadmise lepingute sõlmimiseks praktilisi vajadusi arvestavaid tüüpnõudeid, mis tagaksid erastajate võrdse kohtlemise.
- Järelmaksu ja intressi tasumise kohustuse ning viivise arvestuse mittekorrektne sõnastus ostu-müügilepingutes tingis probleeme järelmaksusumma ja intressi tähtaegse laekumise ning viivise arvestamisega.
- Erastajate suhtes, kes ei täitnud kohustusi tähtaegselt, ei rakendatud kõiki seadustega sätestatud võimalusi, sh leppetrahvi.

Ettepanek keskkonnaministrile

- Erastajate võrdse kohtlemise eesmärgil varustada hüpoteegipidajad juhendiga maa erastamise ostu-müügi- ja hüpoteegi seadmise lepingute sõlmimiseks, mis muu hulgas käsitleks järelmaksu tasumist, intressisummade ja nendelt viiviste arvutamist, leppetrahvide rakendamist ning nõude sundtäitmisele pööramist.

Ettepanekud maavanematele

- Järgida nõuet, et järelmaksu esimene tähtaeg ei saabuks hiljem kui pool aastat pärast lepingu sõlmimise kuupäeva.
- Vähendamaks järelmaksu võlgnevusi selgitada erastajatele paremini maa järelmaksu korda ja ettemaksu sisu.
- Edaspidi lisada ostu-müügilepingutesse:
  - intresside maksmise tähtajad;
  - leppetrahvi käsitlevad sätted.

3. Hüpoteegipidaja järelevalve hüpoteegi tagatiseks oleva kasvava metsa säilimise üle

Maareformi seaduse kohaselt täidab maa erastamisel hüpoteegipidaja ülesandeid riigi kasuks seatud hüpoteegi osas maa erastamise korraldaja või tema volitatud isik. Asjaõigusseadus sätestab, et hüpoteegipidaja võib nõuda hüpoteegiga tagatud nõude rahuldamist ulatuses, mille võrra koormatud kinnisasja väärtus on vähenenud või võib kinnisasja eeldatava teo tulemusena väheneda. Hüpoteegipidaja võib rahuldada hüpoteegiga koormatud kinnisasja omaniku taotluse kinnisasi jagada, kui jagamisel ei lange osade väärtus alla määra, mis tagab hüpoteegiga tagatud nõude rahuldamise.[11] Riigi kasuks hüpoteegiga koormatud kinnistu võõrandamisel on hüpoteegipidajal õigus anda nõusolek kinnistu väljaostuvõla ülekandmiseks kinnistu omandajale.

Maa omanikul ei ole lubatud ilma hüpoteegipidaja loata raiuda kasvavat metsa maal, millele on seatud hüpoteek riigi kasuks. Loa taotlemiseks on omanik kohustatud esitama hüpoteegipidajale või tema volitatud esindajale metsateatise ja metsamajandamise soovitused või metsamajandamiskava, kusjuures juhul, kui erastatava maa kohta on metsamajandamiskava koostatud enam kui 5 aastat tagasi, tuleb esitada metsaseadusega sätestatud mahus koostatud metsamajandamise soovitused.[12]

Hüpoteegipidajal on õigus keelduda metsaraie luba andmast, kui raie tulemusena langeks kinnisasja väärtus alla 1,2-kordse hüpoteegiga tagatud nõude määra.[13]

Valitsuse määrused näevad ette, et hüpoteegipidaja on kohustatud rakendama kõiki seaduses sätestatud meetmeid hüpoteegiga koormatud kinnisasja väärtuse vähenemise takistamiseks juhul, kui kinnisasja väärtus langeb ostueesõigusega, enampakkumisega või vaba põllumajandus- ja metsamaa erastamisel alla vastavalt 1,15-, 1,2- ja 1,3-kordse hüpoteegiga tagatud nõude määra.

3.1. "Kinnistu väärtus ei ole piisav ostuhinna tasumise tagamiseks"

Maareformi seadus keelab hüpoteegipidajal anda luba hüpoteegiga kinnisasjal kasvava metsa raieks, kui raie tulemusena langeks kinnistu väärtus alla 1,2-kordse hüpoteegiga tagatud nõude. Koefitsient 1,2 reguleerib seega lubatavat raiemahtu, toimides võlakohustust tagava tegurina.

Kõnealune nõue ei ole siiski üheseltmõistetavalt reguleeritud. Kui eesmärk on säilitada ülalnimetatud proportsiooni lepingu sõlmimise hetkest kuni järelmaksuperioodi lõpuni, siis peaks see olema ka seaduses selgemalt välja toodud.

Maareformi seaduses ei ole täpsustatud, mida käsitletakse kinnisasja väärtusena hüpoteegi seadmisel. Asjaõigusseaduse tähenduses loetakse asja väärtuseks selle harilikku väärtust, kui seadus või tehing ei sätesta teisiti. Asja harilik väärtus on selle kohalik keskmine müügihind.[14]

Hüpoteegipidajad arvestasid kinnisasja väärtust erineva metoodika järgi. Lääne-Viru- ja Viljandimaal kasutati selleks maa maksustamisväärtust koos kasvava metsa maksumusega, Pärnumaal aga kasvava metsaga kinnistu müügihinda.

Lähtudes maareformi seaduses sätestatud maa erastamise eesmärgist, pooldati rohkem hüpoteegiga koormatud kasvava metsaga kinnisasja väärtuse võrdsustamist selle kinnistu maksustamishinnaga. Seda põhjusel, et kinnisasja väärtuse erakorraline hindamine nõuab lisakulusid.

Üheski auditeeritud maakonnas ei olnud ostu-müügilepingu sõlmimisel kinnisasja maksustamishind 1,2 korda ostja võlakohustusest suurem. Hüpoteegipidajad piirdusid maareformi seaduse täitmisega selles osas, et enne ostu- müügilepingu sõlmimist tuli ostjal tasuda vähemalt 10% ostuhinnast. Kui aga kinnisasja müügihind võrdus maksustamishinnaga, siis 10% ostuhinna tasumine tekitas olukorra, kus lepingu sõlmimisel ületas kinnisasja maksustamishind võlakohustust vaid 1,08 korda.

[11] Asjaõigusseadus § 356 lg 2
[12] Metsaseadus § 7 lg 4
[13] Teine maareformiga seonduvate õigusaktide muutmise seadus § 26 lg 3
[14] Asjaõigusseadus § 29 lõiked 2 ja 3

Kui enampakkumisega erastamisel kinnisasja müügihind tõusis, ei pruukinud kinnisasja maksustamishind võlakohustust üldse katta. Probleem oli eriti terav, kui lõpphind ületas alghinna mitmekordselt:

Tabel 4

	Kinnistuid		**Ostueesõigusega erastatud**		**Vaba põllumajandus- ja metsamaa**		**Piiratud enampakkumine**		**Avalik enampakkumine**	
	Kokku	Õige	Kokku	Õige	Kokku	Õige	Kokku	Õige	Kokku	Õige
Lääne-Viru	20	7	10	6	3	0	6	1	1	0
Pärnu	20	6	11	5	4	1	4	0	1	0
Viljandi	20	11	16	10	3	1	1	0	0	0
Kokku	60	24	37	21	10	2	11	1	2	0
% kinnistute koguarvust	**100**	**40,0**	**61,7**	**35,0**	**16,7**	**3,3**	**18,3**	**1,7**	**3,3**	**0**

Nagu näha, oli kinnisasja väärtuse suhe võlakohustusse kõikide erastamisviiside lõikes lepingute sõlmimise ajal vähemalt 1,2 ehk "õige" 40% juhtudel (vaadeldi juhtusid, kus kinnisasja väärtus oli võrdne kinnisasja maksustamishinnaga). Lääne-Virumaa valimis oli suhe väärtus/võlg õige 35% juhul, Pärnumaal 30% ja Viljandimaal 55%.

Seda suhet parandavad võimalused vähendada sätestatud müügihinda ostueesõigusega erastamisel, vaba põllumajandus- ja metsamaa ning piiratud pakkumisega erastamisel.

Ostueesõigusega maa erastamisel oli suhe väärtus/võlg õige Pärnumaal 45,4%, Lääne-Virumaal 60% ja Viljandimaal 62,5% auditeeritud juhtudest. Kokku vaba põllumajandus- ja metsamaa ning piiratud enampakkumisega erastamisel oli nimetatud nõue täidetud Viljandimaal 25%, Pärnumaal 12,5% ja Lääne-Virumaal 11,1% auditeeritud kinnisasjadest.

Valimisse kuuluval avaliku enampakkumisega erastatud kinnisasjal kattis selle väärtus võlakohustust Pärnumaal 30% ja Lääne-Virumaal 51% ulatuses.

Auditeeritud maakondades esines ostu-müügilepinguid, mis nägid ette metsa raieloa andmise tingimusel, et suhe väärtus/võlg ei olnud väiksem kui 1,15 või 1,3 (sõltuvalt maa erastamise viisist).

Audiitorid testisid ka kinnistusraamatu kandeid. Kandes tuli hüpoteegi seadmise kohta märkida hüpoteegipidaja, hüpoteegi rahaline suurus, intresside ja muude kõrvalnõuete rahaline suurus.[15]

Kõikide auditeeritud kinnisasjade kandmisel kinnistusraamatusse oli hüpoteegipidaja ja hüpoteegisumma märgitud õigesti.

Kõrvalnõude summat kajastati kinnistusraamatu kannetes vaid Pärnumaal. Selle suurust määratleti hüpoteegisummalt arvestatud intressi ning esimesel tähtajal maksmisele kuuluvalt summalt terve järelmaksuperioodi eest arvestatud viivise ümardatud summana.

Hüpoteegiga kinnisasja jagamisel kanti auditeeritud maakondades maavanema loal hüpoteek üle sellisele jagades tekkinud kinnisasja osale, mille väärtus ületas võlakohustust vähemalt 1,2 korda.

Asjaõigusseadus sätestab kinnisasja hüpoteegiga koormamise nii, et hüpoteegipidajal on õigus hüpoteegiga tagatud nõude rahuldamisele panditud kinnisasja arvel.[16] Kuid nagu tabelist 4 näha, ei võimaldaks selle sätte realiseerimine nõuet rahuldada.

Asjaõigusseadus annab hüpoteegipidajale õiguse nõuda erastajalt täiendavaid tagatisi või olemasoleva tagatise vahetamist teisega.[17] Kui võlakohustus jäi alla 0,83-kordset (s.o 1/1,2) maksustamishinda, tulnuks tagatis seada erastaja teistele kinnisasjadele. Hüpoteegipidajad ei ole seda võimalust kasutanud. Kuna maareformiseadus käsitleb lepingu sõlmimist ja hüpoteegi seadmist üksnes erastatavale maaüksusele[18], siis oli hüpoteegipidajatel vastava praktika puudumise tõttu raske kohaldada norme riigi huvide kaitseks maa erastamisel järelmaksuga.

---

[15] Asjaõigusseadus § 327
[16] Asjaõigusseadus § 325 lg 1
[17] Asjaõigusseadus § 335 lg-d 1 ja 2
[18] Maareformiseadus § 23 (5^1)

Järeldused

- Hüpoteegipidajad käsitlesid kinnisasja väärtust erinevalt, võrdsustades seda kas kinnistu müügi- või maksustamishinnaga.
- Nõuet, mille järgi kinnisasja väärtus (kui väärtuse all mõelda tema maksustamishinda) ei tohi langeda alla 1,2-kordse hüpoteegiga tagatud nõude määra, ei olnud hüpoteegipidajatel võimalik täita. Ostu-müügilepingu sõlmimisel ületas kinnistu väärtus võlakohustust vähemalt 1,2 korda vaid soodushinnaga erastamisel, kõikidel teistel juhtudel mitte.
- Hüpoteegipidajad ei ole kasutanud seadusest tulenevat võimalust nõuda hüpoteegi seadmist erastaja teistele kinnisasjadele, kui kinnisasja väärtus väheneb.
- Pole täpselt reguleeritud, kuidas peaks maavanem tegutsema, kui isik, kes on erastanud järelmaksuga maad, soovib asendada tagatist, koormates riigi kasuks hüpoteegiga mõne teise maatüki.
- Kuna asjaõiguslepingu tingimused erinesid maakonniti, ei olnud erastajate võrdne kohtlemine tagatud.

Ettepanekud keskkonnaministrile

- Algatada maareformi seaduse täiendamiseks eelnõu, mis:
  - defineeriks kinnistu väärtuse hüpoteegi seadmisel selle maksustamishinna või müügihinna kaudu;
  - sätestaks, et 1,2-kordse hüpoteegiga tagatud nõude määr peab kehtima kogu järelmaksuperioodi jooksul.
- Varustada hüpoteegipidajaid juhendmaterjaliga, mis sätestaks, kuidas:
  - nõuda kinnisasja väärtuse vähenemise korral hüpoteegi seadmist erastaja teistele kinnisasjadele;
  - tegutseda, kui isik, kes on erastanud järelmaksuga maad, soovib asendada tagatist.

3.2. “Hüpoteegiga koormatud maatükil kasvav mets ei säili”

Metsa säilimise üle teostatakse järelevalvet. Kui kinnistul toimub ebaseaduslik tegevus, siis on sätestatud, kes seda õiguslikult fikseerib. Pärast olukorra fikseerimist saab hüpoteegipidaja alustada menetlust, et vältida oma huvide kahjustamist. Probleeme on metsamaadega, kus on oht, et ebaseadusliku metsaraie või metsavarguste tõttu kinnistu väärtus oluliselt väheneb, nii et kinnistu väärtus enam ei kata võlasummat nõutaval määral. Seni kehtiv kord ei võimalda erastajalt nõuda muud garantiid võla tasumise tagamiseks.

Maareformiseaduse väljatöötamise ajal täitis maavalitsus keskkonnajärelevalve ülesandeid ja tema koosseisu kuulus vastav struktuuriüksus. Praeguseks on need ülesanded antud Keskkonnaministeeriumile. Ministeeriumile alluvad kohalikud keskkonnateenistused ja Keskkonnainspektsioon ei ole kohustatud teostama järelevalvet, kas riigi kasuks seatud hüpoteegiga kinnistutel kasvav mets säilib. Maavalitsustel aga pole selleks koosseisulisi ametikohti, vajaliku ettevalmistusega spetsialiste ega raha eelarves.

Maakonnad on olukorra lahendanud erinevalt. Viljandi Maavalitsuse rahandusosakonna riigivara talituse juhataja käib (vihjete põhjal ebaseaduslike raiete kohta) 3–4 korda aastas veendumas kasvava metsa säilimises. Kohale sõidetakse koos kohaliku keskkonnateenistuse spetsialistiga, kes on suuteline hindama võimalikku metsa väärtuse vähenemist. Rikkumise korral esitab keskkonnateenistuse inspektor Keskkonnainspektsioonile ettekande, mille põhjal viimane teeb ettekirjutused.

Samas ulatuses ja ajendil teostab Pärnu Maavalitsuse järelevalvet hüpoteegiga kinnistutel kasvava metsa säilimise üle. Lääne-Virumaal sellist järelevalvet ei teostata. Viljandi Maavalitsus esitab üks kord kvartalis Keskkonnainspektsioonile ja keskkonnateenistusele hüpoteegiga kinnisasjade loetelu. Pärnu ja Lääne-Viru maavalitsus esitavad loetelud keskkonnateenistusele 1–2 korda aastas.

Keskkonnateenistustel on andmeside maa kinnistusraamatu elektroonilisele andmebaasiga, millest olnuks kõnealuseid nimekirju võimalik kätte saada vastavalt vajadusele. Keskkonnateenistus ei ole aga kohustatud informeerima hüpoteegipidajat, kui inspektsiooni käigus avastatakse, et hüpoteegiga kinnisasjadel kasvava metsa väärtus on vähenenud. Kriminaalasjast ei pea hüpoteegipidajat teavitama ka politsei. Juhindudes heast tavast ei väljasta keskkonnateenistuse inspektorid hüpoteegiga kinnistutel taotletavat kasvava metsa raieluba ilma hüpoteegipidaja kooskõlastuseta.

Kuna keskkonnateenistustes on loodud tingimused nimetatud ülesande kvaliteetseks täitmiseks, siis võiks kaaluda hüpoteegipidaja vabastamist kohapealse järelevalve ülesandest kasvava metsa säilimise üle, tagades vajaliku teabe laekumise seda ülesannet täitvatelt asutustelt. Ei ole otstarbekas jagada kasvava metsa järelevalveülesandeid mitme halduskandja vahel.

Järeldused

- Auditeeritud maakondades ei teostanud hüpoteegipidajad süsteemset järelevalvet kasvava metsa väärtuse säilimise üle hüpoteegiga kinnisasjadel. Selleks puudusid ressursid.
- Metsaseadus ei kohusta kohalikke keskkonnateenistusi ja Keskkonnainspektsiooni teostama järelevalvet hüpoteegiga kinnisasjadel kasvava metsa säilimise üle.
- Teavet hüpoteegiga kinnisasjade kohta võisid keskkonnateenistused hankida mitmest allikast, kuid konkreetne infoallikas ei olnud üheselt määratletud.
- Kohalikud keskkonnateenistused, Keskkonnainspektsioon ja maakonna politsei ei edastanud hüpoteegipidajatele teavet hüpoteegiga kinnisasjadel kasvava metsa säilimise kohta.

Ettepanekud keskkonnaministrile

- Algatada metsaseaduse ja keskkonnajärelevalve seaduse täiendamiseks eelnõud, mis sätestaksid keskkonnateenistuste kohustuse teostada järelevalvet riigi kasuks seatud hüpoteegiga kinnisasjadel kasvava metsa väärtuse säilimise üle.
- Täiendada keskkonnateenistuste ja Keskkonnainspektsiooni põhimäärusi kohustusega informeerida hüpoteegipidajaid järelevalve tulemustest riigi kasuks seatud hüpoteegiga kinnisasjadel.
- Määrata kindlaks infoallikas, millest keskkonnateenistused, Keskkonnainspektsioon ja politsei saavad riigi kasuks seatud hüpoteegiga kinnisasjade nimekirja.

3.3. "Raielubade väljaandmisel ei arvestata maatüki väärtuse vähenemist"

Maa erastaja kohustub ilma hüpoteegipidaja loata mitte raiuma kasvavat metsa maal, millele erastamisel tekkinud nõuete täitmise tagamiseks oli seatud riigi kasuks hüpoteek. Samuti kohustub ta loa taotlemiseks esitama hüpoteegipidajale metsateatise ja metsamajandamise soovitused või metsamajandamiskava, kusjuures juhul, kui erastatava maa kohta on metsamajandamiskava koostatud enam kui viis aastat tagasi, tuleb esitada metsaseaduse §-s 7 sätestatud mahus koostatud metsamajandamise soovitused. Hüpoteegipidajal on õigus loa andmisest keelduda, kui raie tulemusena langeks kinnisasja väärtus alla 1,2-kordse hüpoteegiga tagatud nõude määra.

Keskkonnajärelevalve seadus võimaldab keskkonnateenistusel keelduda andmast omanikule metsaraie luba. Selleks peab kirjalik teade põhjendustega jõudma kahe nädala jooksul taotlejani. Vastasel juhul võib taotleja metsaraiega alustada.

Ka hüpoteegipidaja võib raieloa kooskõlastamisest keelduda, kui raie tulemusena kinnisasja väärtus ei ületaks enam võlakohustust 1,2 korda. Hüpoteegipidajale oli antud kolm nädalat aega, et selgitada välja kooskõlastamise võimalikkus.[19] Seega ei ole keskkonnajärelevalve seaduse ja maareformiseaduse alusel kehtestatud valitsuse erastamise korra sätted omavahel kooskõlas ning on taotlejale eksitavad: esimesel juhul lubatakse raiet alustada kahe nädala pärast peale vastava taotluse esitamist, valitsuse määruse sätted kohustavad vastust ootama veel kolmandagi nädala.

Auditeeritud maavalitsustes (v.a arvatud Pärnu) ei olnud kinnitatud eraldi korda, mille alusel esitada loataotlus metsa raieks hüpoteegiga koormatud kinnisasjal ning see luba läbi vaadata. Viljandi ja Lääne-Viru hüpoteegipidajad kasutasid enda koostatud metoodikat hindamaks kinnisasja väärtuse vähenemist raie tõttu. Pärnumaal kinnitatud raielubade väljastamise kord ei sisaldanud metoodikat hindamaks kinnisasja väärtuse vähenemist raie tõttu ning delegeeris raie loa andmise otsustamise keskkonnateenistusele. Tegelikult ei suudetud Viljandi- ja Pärnumaal mitte alati tagada kinnisasja väärtuse ja võlakohustuse sätestatud proportsiooni.

Testimisel selgus, et neljal Viljandimaa kinnisasjal, kus raiet oli teostatud, langes eelnimetatud suhe alla 1,2 (1,17–0,89). Põhjuseks võis olla asjaolu, et hüpoteegipidaja kooskõlastas metsaraie, nõudmata ettemaksu raiest tuleneva kinnisasja väärtuse kahanemise ulatuses. Luba kooskõlastati taotleja kinnituse alusel tasuda vajalik summa pärast soovitud raiet.

Lääne-Virumaal oli raiet teostatud kahel korral ning pärast seda jäi kinnisasjade väärtus ettenähtud määra piiresse.

Pärnumaal oli raiet teostatud kuuel korral, neist kolme kinnisasja väärtus ei ületanud pärast raiet 1,2-kordset võlakohustuse määra, olles 1,06, 0,8 ja 0,3. Kooskõlastust andes ei arvutanud ei hüpoteegipidaja ega keskkonnateenistus raiest tingitud kinnisasja väärtuse kahanemist.

Seisuga 30.06.2002 ei ületanud kinnisasja tegelik väärtus võlakohustust 1,2 korda Pärnumaal 60% valimi objektidest, Viljandimaal 50% ja Lääne-Virumaal 30%.

Pärnu maavanem sõlmis maakonna keskkonnateenistusega tööettevõtluslepingu hüpoteegiga koormatud kinnisasjadel raie järelevalve teostamiseks, millele kulutatakse maavalitsuse omatulust 12 000 kr aastas. Viljandi ja Lääne-Viru hüpoteegipidajatel pole infot loa alusel toimunud metsaraie tegelikust ulatusest.

Metsaraiet tehti ka hüpoteegipidaja loata. Viljandi Maavalitsuses selgus, et valimi piires tehti hüpoteegiga kinnistutel raiet 231 800 kr eest, mis moodustas kinnistute koguväärtusest 5,7%. Metsaraie toimus hüpoteegipidaja loal vaid 35,7% ulatuses. Metsateatiste menetlemisprotseduurid võimaldasid Viljandimaal teostada metsaraiet metsateatise alusel, mis olid hüpoteegipidaja poolt kooskõlastamata. Taolised metsateatised olid keskkonnateenistuses registreeritud võrdväärsetena kehtivatega.

[19] Vabariigi Valitsuse 06.11.1996. a määrus nr 267 p 25 ja nr 268 p 55 ning 04.04.2000. a määrus nr 115 § 21 lg3

Viljandimaal vaidlustas üks hüpoteegiga kinnisasja omanik kohtus hüpoteegipidaja raieloa andmisest keeldumise otsuse ja tegi seda edukalt, sest hüpoteegipidaja rakendatud metoodika takerdus mõistete tõlgendamisse, mis puudutasid kinnistu väärtust, kasvava metsa väärtust, maa harilikku hinda jms.

Lääne-Virumaal (valimi osas) teostati hüpoteegiga kinnistutel raiet 57 200 kr eest, mis moodustas nende kinnistute koguväärtusest 2,1%. Hüpoteegipidaja ei ole tuvastanud loata metsaraiet.

Lääne-Viru ja Viljandi hüpoteegipidajad kasutasid arvestuse pidamiseks oma metoodikat, mis võimaldas hinnata võimalikku lubatavat raiemahtu hüpoteegiga kinnistutel. Pärnu hüpoteegipidajal puudus süsteemne ülevaade nii raieloa saanud isikute kui ka hüpoteegiga kinnistute väärtuse vähenemise kohta.

Valimi osas teostati Pärnumaal hüpoteegiga kinnistutel raiet 423 400 kr eest, mis moodustas valimi kinnistute koguväärtusest 10,2%, kuid hüpoteegipidaja esindaja suutis vaid osa raielubasid saanud isikute ja raiete suuruse kohta esitada seda tõendavat dokumentatsiooni. Puudus teave kinnisasjade väärtuse vähenemise kohta. Hüpoteegipidaja ei olnud tuvastanud ka loata metsaraiet.

Järeldused

- Metsateatiste menetlemisprotseduurid võimaldasid Viljandimaal teostada metsaraiet selliste metsateatiste alusel, mis ei olnud saanud hüpoteegipidaja kooskõlastust: kooskõlastamata metsateatised olid keskkonnateenistuses registreeritud kui kehtivad.
- Metsaraie loa kooskõlastamine hüpoteegipidajatega ei välistanud Pärnu- ja Viljandimaal hüpoteegiga kinnisasja väärtuse kahanemist.
- Ei ole kehtestatud üldist metoodikat, mille alusel metsa raieluba kooskõlastades arvutada kinnisasja väärtuse vähenemist. Seetõttu kasutas mõni hüpoteegipidaja enda koostatud metoodikat ja mõnel puudus see üldse.
- Metsaraie loa väljastamise tähtajad on õigusaktidega määratud ebaloogiliselt: loa kooskõlastamise tähtaeg peaks olema metsateatise väljastamise tähtajast lühem.
- Andmekogude puudulikkuse tõttu ei ole hüpoteegipidajatel võimalust jooksvalt kontrollida kinnisasja väärtuse ja võlakohustuse suhte vastavust sätestatud nõudele.

Ettepanek keskkonnaministrile

- Algatada metsaseaduse ja keskkonnajärelevalve seaduse täiendamise eelnõud, mis sätestaksid riigi kasuks seatud hüpoteegiga kinnistutel:
  - metsaraie loa kooskõlastamise hüpoteegipidajaga, vastava metoodika väljatöötamise ja loa väljastamise loogilised tähtajad;
  - keskkonnateenistuste kohustuse teostada järelevalvet selle üle, kas tehtav metsaraie vastab loas märgitule.

Ettepanek maavanematele

- Saavutada maakonna politseiprefektidega kokkulepe, et politsei informeeriks hüpoteegipidajaid kõikidest röövraietest riigi kasuks seatud hüpoteegiga kinnistutel ja kriminaalasja algatamisest.

4. Muud tähelepanekud

4.1. "Hüpoteegipidaja on vale isik"

Maa erastamist korraldab maavanem, kes võib kokkuleppel volikoguga volitada omavalitsust korraldama riigi nimel maa ostueesõigusega ning vaba põllumajandus- ja metsamaa erastamist.[20] Hüpoteegipidaja ülesandeid riigi kasuks seatud hüpoteegi osas täidab maavanem või tema volitatud isik.[21]

Seega võib omavalitsusorgan, kes on saanud maavanemalt volituse, olla nii erastamise korraldaja kui ka hüpoteegipidaja[22]. Seaduse järgi võib ühes maakonnas olla seega ka mitu hüpoteegipidajat ja hüpoteegi arvestuse andmekogu (vastavalt volituse saanud omavalitsuste arvule). Õigusaktid ei sätesta, kas ja kuidas volitatud isik vastutab riigi hüpoteegiga koormatud maatükkide väärtuse säilimise eest.

Audiitorid märgivad siiski, et kuigi seadusest selline võimalus tuleneb, ei tuvastatud käesoleva auditi käigus juhuseid, kus maavanem oleks volitanud omavalitsust täitma hüpoteegipidaja ülesandeid.

4.2. "Riik saab kahju maa erastamise vormistamise aegluse tõttu"

Maareformi mõte on maasuhteid muutes soodustada maa kasutuselevõttu ning sedakaudu parandada maaelanike elutingimusi ja -keskkonda. Selle realiseerumine ei saa toimuda kiiresti, kuid olulisemate toimingute läbiviimise tähtajad peaks riik kehtestama.

Maa erastamisviisidest on kasutatavaimaks kujunenud ostueesõigusega erastamine, mille puhul sõlmitakse lepinguid tihti suure viivitusega. Valitsus ei ole piiritlenud erastamislepingu vormistamise aega ostueesõigusega erastamise korral.

Järgmised faktid selgitavad, millises ulatuses on juba aastaid kestev maa ostueesõigusega erastamine lõpule viimata:

- Viljandimaal on sõlmimata 430 lepingut – üldpindala 4 886 ha ja kogumüügihind 40,9 mln kr;
- Lääne-Virumaal on 759 lõpetamata erastamistoimikut – pindala 6 971 ha ja müügihind 39,5 mln kr;
- Pärnumaal on lõpetamata erastamistoimikuid 510 – pindala 4 701 ha ja müügihind 33,3 mln kr.

Lääne-Virumaa andmete analüüs näitas, et 759 maatüki erastamise otsuse langetamisest on keskmiselt möödunud 1,8 aastat, kuid asjakohaseid lepinguid ei ole ostja süül sõlmitud. Maatükkide pindala ja müügihinna alusel võib hinnata, millises ulatuses jäi laekumata maamaks selle perioodi jooksul.

Lõpetamata erastamistoimikute kuhjumine põhjustab:

- maa erastamisest raha ja EVP-de laekumata jäämise;
- maamaksu laekumata jäämise;
- erastamise korraldamisele ja metsa hindamisele kulunud maavalitsuse vahendite külmutamise;
- lisakoormuse riigiasutustele seoses vajadusega teostada kasvava metsa säilimise järelevalvet jms.

[20] Maareformi seadus § 22^2 lg 1 ja 2
[21] Maareformi seadus § 23 (5^3)
[22] Volitatud isikuna ei käsitleta antud kontekstis mitte konkreetseid toiminguid teostavaid erinevaid maavanema alluvuses töötavaid riigiteenistujaid.

4.3. “Hüpoteegipidajale hoitakse kohustusi, mida suudaksid edukalt täita teised isikud”

Riigi huvide kaitse pikas järelmaksuprotsessis nõuab pidevalt tähelepanu ja raha.

Riigivaraseaduse mõtte järgi peaksid riigi kasuks seatud hüpoteegid kui rahaliselt hinnatavad õigused olema riigivara. Seetõttu võiks kaaluda maa erastamise lõpetamist ning edaspidi müüa riigimaad riigivara seaduse alusel (seda enam, et 80% erastamisele kuuluvast maast on juba erastatud). See aitaks kiirendada kogu maareformi lõpetamist. Seaduse tasandil tuleks sätestada ka õiguslikud järelmid erastamisega seotud isikute – nii erastamise korraldajate kui ka õigustatud subjektide – suhtes.

Riigi kasuks juba seatud hüpoteekide pikaajaline administreerimine nõuab riigilt ressursse ja sisaldab hulgaliselt õiguslikke probleeme. Seepärast võiks kaaluda maa erastamise võlanõuete müüki (eelkõige pankadele). Seni võis seda takistada EVP tegeliku väärtuse erinevus tema nominaalväärtusest, kuid praeguseks on kurss peaaegu võrdsustunud.

Keskkonnaministeeriumi arvates väärivad need mõtted kaalumist.

Ettepanekud keskkonnaministrile

- Algatada maareformi seaduse muutmise eelnõu, mis sätestaks, et hüpoteegipidaja ülesandeid riigi kasuks seatud hüpoteegi osas täidab maavanem ilma edasivolitamise õiguseta omavalitsustele.
- Algatada maa ostueesõigusega erastamise korra täiendamine sättega, mis kehtestaks aja maa eeltoimingute vormistamisest maa ostu-müügi- ja asjaõiguslepingu sõlmimiseni.
- Kaaluda järgmiste soovituste mõju:
  - müüa riigimaad riigivara seaduse alusel;
  - müüa erastamise võlanõuded.

Jüri Kõrge
Peakontrolör
Tegevusriskide auditi osakond

Keskkonnaministri vastus

KESKKONNAMINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge
Peakontrolör
Riigikontroll
Narva mnt 11 a
15013 Tallinn

Teie 18.03.2003 nr 2-7.1-TR/03/333

Meie 06.06.2003 nr 1-1/2227

Kontrolliaruanne "Riigimaa erastamine järelmaksuga"

Olete Keskkonnaministeeriumile saatnud läbivaatamiseks Viljandi, Lääne-Virumaa ning Pärnu maavalitsuste erastamistegevuse kontrollimise tulemuste alusel koostatud kontrolliaruande eelnõu. Keskkonnaministeerium tutvus põhjalikult Teie poolt esitatud materjalidega ning soovib märkida järgmist:

Kontrolliaruandes puudutatud temaatika käsitlemisel on äärmiselt oluline määratleda nn järelmaksu (võlakohustuse) küsimuste ning järelmaksu kohustuse täitmise tagamiseks seatava piiratud asjaõiguse – hüpoteegi – positsioon maareformis.

Maareformi eesmärgiks on maale eraomandi tekitamine. Seega olukorras, kus maa on antud eraomandisse (st. vastav kanne on tehtud kinnitusraamatusse), on "Maareformi seadusega" sätestatud eesmärk saavutatud. Järelmaksu kasutamise korral kujutab võlanõuetega seotud menetlus endast sisuliselt riigivara (rahaliselt hinnatava nõude) valitsemist. Meie arvates ei ole õige käsitleda kogu järelmaksu tasumise perioodi maareformina. Eeltoodud jaotusega peaksime arvestama ka oma edaspidise tegevuse kavandamisel. "Maareformi seaduses" oma sisult maareformi järgsete küsimuste reguleerimine ei ole ei mõistlik ega põhjendatud. Pikemad maareformi käigus riigi kasuks tekkinud nõuded ulatuvad aega, mil "Maareformi seadusel" puudub sisu ning mõte. Seetõttu oleks äärmiselt oluline luua, kas eraldi õigusaktiga või "Riigivaraseaduse" osana regulatsioon, mis korrastaks seni praktiliselt reguleerimata valdkonna – rahaliselt hinnatavate nõuete – valdamise, kasutamise ja käsutamisega seotut. Keskkonnaministeerium ei oma riigivaraga seotud regulatsioonide loomisel kompetentsi. Oma abi saaksime pakkuda võib-olla mõnes spetsiifilises (näiteks kasvava metsa hindamisega seotud) valdkonnas.

Aruande neljandal leheküljel on tähelepanuväärne väide (tsiteerin) "Järelmaksuga erastades saab erastaja kinnisasja omandada väheste kapitalikulutustega. Riigile ei pruugi selline erastamine kasulik olla ..." Kahjuks või õnneks ei ole maa erastamisel (tegelikkuses kõigis maareformi elementides) lähtutud riigi kasusaamise (veel enam maksimaalse kasusaamise) põhimõtetest. Seega ei tohi ka maareformi protsessidele hinnangu andmisel sellise kriteeriumiga arvestada. Kahtlemata tuleb aga lähtuda

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg.nr
09.06.03

Toompuiestee 24
15172 TALLINN
telefon 626 2802
faks 626 2801
e-post: min@ekm.envir.ee
Reg. nr 70001231

sellest, et teha kõik võimalik, et see (vähene), mis maa erastamisel riigile laekuma peaks, saaks ka sisse nõutud.

Rahandusministeeriumi poolt Vabariigi Valitsusele esitatud ülevaates "Erastamisväärtpaberite väljaandmisest ja kasutamisest" toodud andmetele tuginedes võib väita, et maade tagastamisega on jõutud 87%- ni oodatavast resultaadist, maa ostueesõigusega ja enampakkumisel erastamisega ca 90%-ni, vara (va maa) tagastamisel 90%-ni ning vara (sh maa) kompenseerimisel 98%-ni oodatavast lõppresultaadist. Nimetatud andmestikuga tuleb ilmselt arvestada ka uute erastamislepingu eelset menetlust ja erastamislepingu sõlmimist reguleerivate sätete sõnastamisel.

Nüüd lähemalt ettepanekutest.

Kontrollida maad järelmaksuga erastavate isikute maksevõimet.
Arvan, et maa soodustingimustel erastamist sooviva isiku maksevõime kontrollimise sätestamine maareformi seaduses võiks tulla kaalumisele. Samas kardan, et on kaunis raske adekvaatselt ja üheselt sätestada kriteeriumit, millele erastaja maksevõime peaks vastama. Ilmselt kõige lihtsam oleks analoogiliselt "Riigihangete seadusega" nõuda maad järelmaksuga erastada soovivalt juriidiliselt isikult õiendit riigimaksude osas võlgnevuste puudumise kohta. Samas ei pruugi ainuüksi see õiend adekvaatselt peegeldada erastaja maksevõimet, kuid kindlasti on tegemist sammuga edasi. Füüsiliste isikute puhul on aruande koostajad teinud ettepaneku kontrollida varemerastatud maaüksuste osas tasumisvõlgnevuste puudumist. Siin võib osutuda probleemiks see, et erastamine on toimunud mitme maakonna territooriumil ning puudub ühtne andmebaas.

Hüpoteegiga koormatud maa võõrandamisel võlakohustuse likvideerimine.
Aruande koostajad on eriti oma järelduste, vähem ettepanekute, sõnastamisel lähtunud maa erastamisel riigile maksimaalse tulu teenimise põhimõttest. Järeldus kõlab: "Maatüki edasimüümisel ja müügisumma laekumisel erastajale ei muudeta riigi ja erastaja vahel sõlmitud maa järelmaksu lepingut, ehkki järelmaksu rakendamise asjaolud on muutunud. Riik jätab kasutamata võimaluse esitada täitmisnõue põhivõlgnikule kogu summa peale ning eelistab selle asemel võla laekumist väga pika aja jooksul...". Kordan veelkord, juba 1996.aastal võeti vastu poliitiline otsus selle kohta, kuidas erastatava maa eest tasumine toimub. Tasumise kord on sätestatud seadusega. Seega ei ole võimalik täna öelda, et riik jätab midagi kasutamata.

On selge, et Riigikohtu poolt sõnastatud ning igapäevases õiguslikus elus aktsepteerimist leidnud õiguspärase ootuse põhimõttest lähtudes ei ole võimalik tagasiulatuvalt kehtestada erastatava maa eest tasumisel senisest oluliselt erinevaid tingimusi. Põhimõte iseenesest on aga õige ning leidnud tänasel hetkel kajastamist ka "Maareformi seaduses". Nimelt sätestab "Maareformi seaduse" § 23^4 lõige 9 sõnaselgelt, et käesoleva paragrahvi alusel metsamaa erastanud isik ei või seda metsamaad võõrandada enne väljaostuhinna täielikku tasumist, kuid mitte enne viie aasta möödumist ostu-müügilepingu sõlmimisest, välja arvatud abikaasale, alanejale sugulasele ja vanematele, samuti ei tohi ta sellele metsamaale seada kasutusvaldust kümne aasta jooksul müügilepingu sõlmimisest arvates. Vastavad märked kantakse kinnistusraamatusse ja need on kohustuslikud ka omandiõiguse üleminekul.
Seega võiks Teie ettepaneku lugeda juba realiseerituks.

Omanikuhüpoteegist loobumine ja lootusetu võla kustutamine
Kordame varem väljendatut. Järelmaksu kasutamise korral kujutab võlanõuetega seotud menetlus endast sisuliselt riigivara (rahaliselt hinnatava nõude) valitsemist, mistõttu "Maareformi seaduses" oma sisult maareformi järgsete küsimuste reguleerimine ei ole ei mõistlik ega põhjendatud. Kuivõrd tegemist on nii riigivara, kui riigi raamatupidamise valdkonda kuuluvate keerukate küsimuste kompleksiga, siis ei ole Keskkonnaministeerium vastavate ettepanekute esitamiseks pädev.

Juhendi koostamine lepingute sõlmimiseks
Keskkonnaministeeriumil puudub selle ettepaneku realiseerimiseks õiguslik alus. Keskkonnaminister ei saa ilma vastava volitusnormita kehtestada normdokumente, mille mõju ulatuks väljapoole ministeeriumi. Viimase aja Riigikohtu praktika näitab, et mistahes rahalise iseloomuga kohustustega seotu reguleerimine seadusest alamalseisva õigusaktiga võib lõppeda vastava õigusakti põhiseadusevastaseks tunnistamisega. Nii tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks maa enampakkumisega erastamise korras säte, mis nägi ette enampakkumisest osavõtutasu kehtestamise. Ilmselt ei ole mõttekas kehtestada mingeid detailseid reegleid (olgu või seaduse tasemel) nn sissenõudemenetluse algatamiseks. Siin ripub kõik siiski ära konkreetse olukorra faktoloogiast.

Raie keelamise metsaõiguslikud ja finantsilised aspektid
Kontrollaktis tehakse märkus selle kohta, et erinevad õigusaktid, mis reguleerivad raie võimaldamist, ei ole omavahel kooskõlas. Siinkohal on äärmiselt oluline mõista, et üks asi on raie piiramine metsaõiguslikest aspektidest (puud ei ole saavutanud raieküpsust jms) lähtudes ning hoopis teine asi on piirangute seadmine raiele tagamaks konkreetse kinnisasja väärtuse säilimine. Eri õigusaktid reguleerivad erinevaid raie piiramise aluseid ning nendes sätestatud tähtajad ei peagi kokku langema. Erastaja on endale võtnud kohustuse mitte korraldada raieid ilma hüpoteegipidaja loata. Nimetatud kohustuse peab ta täitma sõltumata sellest, et metsaõiguslikust aspektist oleks raie täiesti võimalik. On üsna loomulik, et raievõimalused metsaõiguslikust aspektist saavad selgeks hoopis kiiremini, kui suudetakse määrata finantsilised aspektid. Seega ei ole tähtaegade erinevus siin probleemiks.
Käesoleval ajal tegeleb Keskkonnaministeerium intensiivselt ebaseaduslike raiete tõkestamise temaatikaga ning riigi kasuks seatud hüpoteekidega koormatud kinnisasjade väärtuse tagamise aspektide senisest selgema määratlemise vajadus on sätestatud ka koalitsioonilepingus. Kas selleks, et erinevaid riigiinstitutsioone koos tegutsema panna, on ikkagi tarvis seaduse muudatusi, ei ole me siiski päris kindlad. Samuti oleme seisukohal, et ei ole õige reguleerida hüpoteekidega koormatud maal kasvava metsa raie finantspoolega seotud küsimusi "Metsaseaduses" või "Keskkonnajärelevalve seaduses".

Keskkonnaministeerium ei näe vajadust algatada "Maareformi seaduse" muutmise seaduse eelnõu, milles sätestatakse, et hüpoteegipidaja ülesandeid peab maavanem täitma ilma edasivolitamise õiguseta omavalitsustele. Seadus sätestab, millisteks toiminguteks maavanem saab omavalitsust volitada. Need on erastamise eeltoimingute teostamine ning erastamislepingu sõlmimine. Hüpoteegipidaja ülesannete täitmine ei kujuta endast ei sisult ega vormilt maa erastamisega seotud toimingut, mille volitused oleks olnud võimalik üle anda kohalikele omavalitsustele.

Teatavasti sõlmib maavanem erastamistoimingute üleandmisel omavalitsusega asjakohase halduslepingu, millega määratakse volituste piirid. On erakordselt vähetõenäoline, et kasvõi ükski maavanem oleks volitanud kohalikku omavalitsust täitma hüpoteegipidaja ülesandeid.

Ettepanek algatada maa ostueesõigusega erastamise korra täiendamine sättega, mis sätestaks tähtaja maa erastamise eeltoimingute lõpetamisest maa-ostumüügilepingu sõlmimiseni, on põhimõtteliselt õige ja põhjendatud, kuid eesmärgiga tagada tähtaja möödalaskmisel teatavate õiguslike järelmite saabumine, on mõttekas nimetatu sätestada seadusega, viidates ühtlasi konkreetsetele tähtaja põhjuseta möödalaskmistest tulenevatele tagajärgedele. Viimati nimetatud põhimõte on leidnud kajastamist Vabariigi Valitsusele esitatud Vabariigi Valitsuse istungi protokolli eelnõus.

Ettepanek kaaluda maa edaspidist võõrandamist üksnes "Riigivaraseaduse" alusel, on kaalumist väärt. Keskkonnaministrina olen asjakohase ettepanekuga pöördunud Vabariigi Valitsuse poole ning teinud ettepaneku kajastada vastav põhimõte Vabariigi Valitsuse istungi protokollis tegevuseesmärgina.

Ettepanek kaaluda erastamisel tekkinud võlanõuete võõrandamise mõttekust väljub aga ilmselgelt keskkonnaministri pädevuse piiridest.

Lugupidamisega

Villu Reiljan
Minister

Rahandusministri vastus

RAHANDUSMINISTEERIUM

Teie 18.03.2003 nr 2-7.1-TR/03/334

Riigikontroll

Meie 17.04.03 nr VII-7/3323

Kontrollaruanne "Riigimaa järelmaksuga erastamise riskid"

Läbi vaadanud Riigikontrolli poolt esitatud kontrollaruandes "Riigimaa järelmaksuga erastamise riskid" toodud järeldusi ja ettepanekuid ning analüüsinud rahandusministrile tehtud ettepanekuid esitame järgmised selgitused:

1. Rahandusministeerium leiab, et Riigikontrolli (edaspidi: RK) poolt läbiviidud kontroll nimetatud teemal on põhjendatud ja aktuaalne ning aruandes toodud informatsioon ja järeldused edasise töö parendamiseks kindlasti vajalikud. Toetame põhijoontes enamikku riigikontrolli ettepanekutest ja püüame omalt poolt hoida tähelepanu all nende edasist käekäiku. Seejuures märgime, et tuginedes maavalitsustelt kogutud andmetele ja seisukohtadele esitas Rahandusministeerium oma perioodilises ülevaates erastamisväärtpaberite väljaandmisest ja kasutamisest 2002. aasta oktoobris Vabariigi Valitsusele järeldused ja ettepanekud ülesannete andmiseks ministeeriumidele, mis mitmes punktis kattuvad RK aruandes toodud järelduste ja ettepanekutega.

2. Punkt 1.1. Risk "Müügihind ei vasta seadusest tulenevatele nõuetele" – *RK ettepanek tagada hüpoteegipidajatele vajaliku info kättesaadavus otsepäringute teel keskandmekogust, et kontrollida erastajate kinnitusi ja rakendatud soodustuste põhjendatust.*

Hüpoteegipidaja võib ka praegu saada vajalikku informatsiooni Rahandusministeeriumilt ilma otsese juurdepääsuta MIS keskbaasi, kuid vahetu ligipääs maa erastamise infosüsteemi (edaspidi: MIS) keskbaasi teatud andmetele tagaks operatiivsema kontrolli tehingute seaduslikkuse üle. Rahandusministeerium põhimõtteliselt toetab infosüsteemi täiustamist, kuid selle teostamiseks on vaja läbi viia vastav analüüs, hinnata selle maksumust ning kaaluda kõiki võimalike lahendusi. Seega on võimalik alles pärast analüüsi läbiviimist hinnata MISi arendustööde vajadust, nende mahukust ja maksumust ning selle põhjal teha järeldusi otstarbekuse suhtes.

3. Punkt 1.5 "Riigil puudub ülevaade maa järelmaksuga erastamisest, kuludest ja nõuetest"
1) RK ettepanek reguleerida valitsuse omandireformi reservfondist maavalitsustele kasvava metsa maksumuse hindamiseks eraldatud raha ja erastajalt samal eesmärgil laekunud raha arvestus ning saadud summa riigieelarvesse tagastamine maa erastamise protsessi lõpus.

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Reg. kood 70000272

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg nr
21.04.2003 2-7.4-TR/03/334-2

Vastavalt erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse § 7 lõikele 4 toimub Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist raha eraldamine ja kasutamine Vabariigi Valitsuse 27. augusti 1996. a määrusega nr 221 kinnitatud "Vabariigi Valitsuse eelarvevälisest omandireformi reservfondist raha eraldamise ja kasutamise korra" kohaselt. Nimetatud korra punktis 3 on täpsemalt määratud reservfondi vahendite kasutamise sihtotstarbed. Nimetatud korra alusel on võimalik riigiasutustele raha eraldada tagastamatu toetusena või tagastatava eraldisena. Vastavalt korra punkti 3 alapunktile 7 võib eraldada raha maareformi läbiviimise kuludeks. Vastavalt korra punktile 27 tagastatakse reservfondist eraldatud raha kasutamata jäägid ning mittesihtotstarbeliselt kasutatud raha omandireformi reservfondi.

Senini ei ole Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist maavalitsustele kasvava metsa maksumuse hindamiseks raha eraldatud. Kui tekib vajadus kasvava metsa maksumuse hindamiseks raha eraldamiseks maavalitsuste põhjendatud taotluste alusel, siis valmistab Rahandusministeerium ette vastava Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu raha eraldamiseks tagastatava eraldisena.

Lähtudes eeltoodust ei ole meie arvates vajadust täiendavat regulatsiooni kasvava metsa maksumuse hindamiseks eraldatava raha kohta võrreldes juba korras sätestatuga.

Selgituseks riigimaa enampakkumisega erastamise läbiviimise toimingute kulude katteks Vabariigi Valitsuse 18. mai 1999.a. korraldusega nr. 567 -k eraldatud raha arvelt tagastamatu toetusena maavalitsustele eraldatud **1 935,0 tuh. krooni** kohta . Kuna nimetatud korralduses on raha eraldatud tagastamatu toetusena, siis ei saa seda eraldada rahandusministri käskkirjaga tagastatava eraldisena.
Maavalitsustel pidid olema vajalikud vahendid (niinimetatud "stardiraha"), et tasuda nii maaüksuste enampakkumisega erastamiseks ettevalmistamise ja vajalike kuulutuste avaldamisega seotud kulutuste eest enne enampakkumise tegeliku toimumist. Enampakkumise võitja poolt ostuhinna pakkumisele lisaks kuuluvad ostja poolt tasumisele eelnimetatud kuludest ainult katastriüksuse moodustamise kulud. Arvestasime ka sellega, et real juhtudel võivad enampakkumised ebaõnnestuda ja kulud jäävad seega katmata. Seega ei saaks igal juhul tagastatav raha olla võrdne eraldatud rahaga. Samas saab enampakkumise läbiviimisel tagasilaekunud vahendeid kasutada uute maa enampakkumiste ettevalmistamisel. Lähtudes eeltoodust ei olnud võimalik eraldada raha riigimaa enampakkumisega erastamise läbiviimise toimingute kuludeks tagastatava eraldisena.
Ühtlasi märgime, et korra punkti 27 alusel on maavalitsused kohustatud reservfondist eraldatud raha kasutamata jäägid ning mittesihtotstarbeliselt kasutatud raha tagastama reservfondi.

2) RK ettepanek reguleerida maa hüpoteegiga erastamise nõuete ja laekumiste raamatupidamisarvestuse pidamine ning nende kajastamine aastaaruandes.

Enne 2001.aastat peeti maa erastamise lepinguid raamatupidamises bilansiväliselt. 2001.aasta aastaaruande koostamise ajal võtsid maavalitsused erastamislepingud bilanssi. Siin tekkis küsimus, kuidas seda raamatupidamisnõuete kohaselt kajastada, kuna üks osa lepingu müügihinnast võib laekuda EVP-s ja teine osa rahas. Käesoleva seisuga kajastuvad lepingud maavalitsustes nii, et rahaliselt hinnatavad nõuded ja kohustused on bilansis ning EVP nõuded ja kohustused on bilansivälised.

Maaerastamise lepinguid käsitletakse kui tavalisi lepinguid, mille raamatupidamisliku kajastamise aluseks on raamatupidamise hea tava, mille nõuded on sätestatud õigusaktides (seadus, määrused, juhendid, standardid) ning aastaaruandes kajastatakse neid kui tavalisi nõudeid ja kohustusi, mida tegevusaruandes ka hea tava kohaselt selgitatakse.

Uue riigiraamatupidamise kontseptsiooni kohaselt aastaaruande lisades on toodud lisa 4 "Olulised nõuded ja kohustused (v.a. avaliku sektori asutustega)", milles sisuliselt kajastuvad ka maa erastamislepingud.

Lähtudes eeltoodust ei ole meie arvates vajadust täiendavaks regulatsiooniks maa hüpoteegiga erastamise nõuete ja laekumiste raamatupidamisarvestuse pidamise ning nende kajastamise aastaaruande osas.

Lugupidamisega

Tõnis Palts
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Karin Silm 6 113 680 karin.silm@fin.ee
Marika Metsaäär 6 113 749 marika.metsaaar@fin.ee