



RAHANDUSMINISTEERIUM

OMANDIREFORM EESTIS 1991–2021

TALLINN 2021

Sisukord

Saateks	3
Sissejuhatus	4
I. Omandireformi ajaskaala ja dünaamika	5
II. Omandireformi õiguslikud ja korralduslikud teetähised.....	8
1. Õiguslik regulatsioon	8
2. Korraldamine ja vastutus.....	10
III. Omandireformi tööriistad	12
1. Eriotstarbelised asutused ja organid	13
2. Finantsinstrumendid	14
IV. Omandireformi valdkonnad.....	18
1. Riigiettevõtete erastamine.....	18
2. Eluruumide erastamine.....	23
3. Maareform.....	26
4. Õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamine ja kompenseerimine	29
5. Põllumajandusreform	36
6. Vara munitsipaliseerimine.....	37
7. Vara taasriigistamine	38
V. Omandireformi kulud ja tulud.....	39
1. Kulud ja varalised kohustused	39
2. Erastamisest laekuv raha ja selle kasutamine	41
Lõpetuseks	45

Saateks

Ligi pool sajandit idapoolset Euroopat valitsenud totalitaarse režiimi lagunemine vallandas suured muudatused vabanenud riikide ühiskonnaelus – tuli rajada vabale ühiskonnale omane õiguskord ja majanduskeskkond. Eesti lähtepositsioon ei olnud alanud üleminekuprotsessis kõige soodsam, sest lisaks turumajandusele tuli taastada iseseisva demokraatliku riigi institutsioonilised alustalad. Toimunule tagasi vaadates peame ometi tunnistama, et vaatamata kasinatele eeldustele oleme olnud sellel teel üks edukamaid riike ning kiiret ja radikaalset omandisuhete reformi – eelkõige tootmisvahendite, maa ja elamufondi massilist erastamist on peetud selle edu oluliseks teguriks. Omandireformi strateegilised eesmärgid saavutati selle sajandi alguseks ja juba ammu seisavad meie riigi ees uued ja mitte vähem keerukad ülesanded. Ent üksikisiku ootuste tasandil ei lõppenud omandireform sugugi nii kiiresti – paljud õigusprobleemid, konfliktid ja sotsiaalsed tagasilöögid jäid alles. Suurem osa neist puudutas eelkõige maareformi, õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamist ja eluruumide erastamist. Viimasel aastakümnel me olemegi omandireformist rääkides pidanud silmas just neid valdkondi ja keerukaid üksikjuhtumeid. Üleminekuaja katsumuste lõplikuks seljataha jätmiseks on jätkuvalt vaja riigi ja ühiskonna tähelepanu ja tuge.

On paras hetk kolmkümmend aastat tagasi alanud muutusi objektiivselt ja tasakaalukalt hinnata. Aastakümneid omandireformi jälginud ja analüüsinud riigiasutusena pakub Rahandusministeerium lähtematerjalina lühiülevaate omandireformi käigust ja peamistest tulemustest.

Jaak Aab
Riigihalduse minister

Sissejuhatus

Omandireform oli üks tähtsamaid üleminekureforme, mis puudutas enamikku meie riigi kodanikest ja elanikest. Selle reformi eesmärgiks oli vabale turumajandusele omaste omandisuhete loomine. Kolmkümmend aastat tagasi kandis seda püüdlust nii Eesti riikluse järjepidevuse ideest ja õiglustundest lähtuv kui ka tulevikku suunatud, vaba inimese ja vaba majanduse ideaale silmas pidav poliitiline tahe. Nende kahe ideelise pooluse ühendamine terviklikuks reformipoliitikaks ja selle poliitika elluviimine oli end taastama asunud riigile tõsiseks katsumuseks.

Austria majandusteadlane, üks neoliberaalse majanduskoolkonna rajajaid Ludwig von Mises kirjutas 1926. aastal, et „reformid on mõistusevastased, aga paratamatud“. Von Mises pidas silmas 20. sajandi algul idapoolses Euroopas, sh Eestis toimunud maareforme – suurte, majanduslikult hästi toime tulevate mõisate maavalduste jagamist vaestele ja harimatutele talupoegadele, kes – nagu ta arvas, ei tea midagi majandusest ega moodsast maaharimisest. Sellest mõtteavaldusest võiks teha järelduse, et reformid on miski, mida oleks targem mitte teha, aga mida läbi raskuste ja vaevade peab siiski tegema, sest riigivalitseja tahab seda. Praegu me siiski ei kahtle selles, et 100 aastat tagasi toimunud maareform oli mõistlik ja vajalik.

Riigivalitsejaks saanud rahvas tõepoolest tahtis omandireformi. Ühel 1991. aastal toimunud küsitlusel oli vaid 6% inimestest selle vastu, et toimuks riigivara erastamine ja õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamine. Omandireformi aluste seadus võeti vastu selge häälteenamusega – vastu olid peamiselt Nõukogude armee ohvitseridest Ülemnõukogu liikmed. Järgnevat arengut mõista ei ole aga lihtne, nägemata seda ajaloolise üleminekuprotsessi poliitilistes ja majanduslikes vastuoludes ja seostes. Järgnev põgus kokkuvõte ei püüa toimunut analüüsida ja hinnata, vaid üksnes meelde tuletada omandireformi põhilisi fakte ja numbrilisi tulemusi, eelkõige Rahandusministeeriumi vaatekohalt ja kogemusest nähtuna. Ajaloolise üleminekuprotsessi mõju ja tähenduse analüüs seisab suuremalt osalt alles ees ja selle algusest möödunud 30 aastat on piisavalt pikk ajavahemik, et seda erapooletult ja akadeemilise põhjalikkusega teha.

Käesolev ülevaade on koostatud Rahandusministeeriumi infomaterjalide, omandireformi registrite, arhiiviandmete ja tellitud uuringute põhjal, mida on täiendatud Maa-ameti ja endise Erastamisagentuuri andmetega, samuti omandireformi eri tegevustes osalenud kolleegidelt saadud teabega. Põllumajandusreformi käsitlevat osa on täiendatud andmetega Eesti maaelu entsüklopeediast, 2009 ja väljaandest „Eesti põllumajandus XX sajandil“, III.osa, 2009. Statistilised andmed sõjaeelse aja kohta pärinevad Eesti Statistikabüroo 1934. aasta rahvaloenduse kokkuvõttest. Ülevaade hõlmab ainult neid tegevusi, mis kuuluvad otseselt omandireformi õiguslikku raamistikku ja ei puuduta arvukaid seoseid muude üleminekuaja poliitikate, tegevuste ja probleemidega, millest mitmedki kuuluvad olemuslikult lähedasse valdkonda.

Uku Hänni
riigivara osakonna nõunik



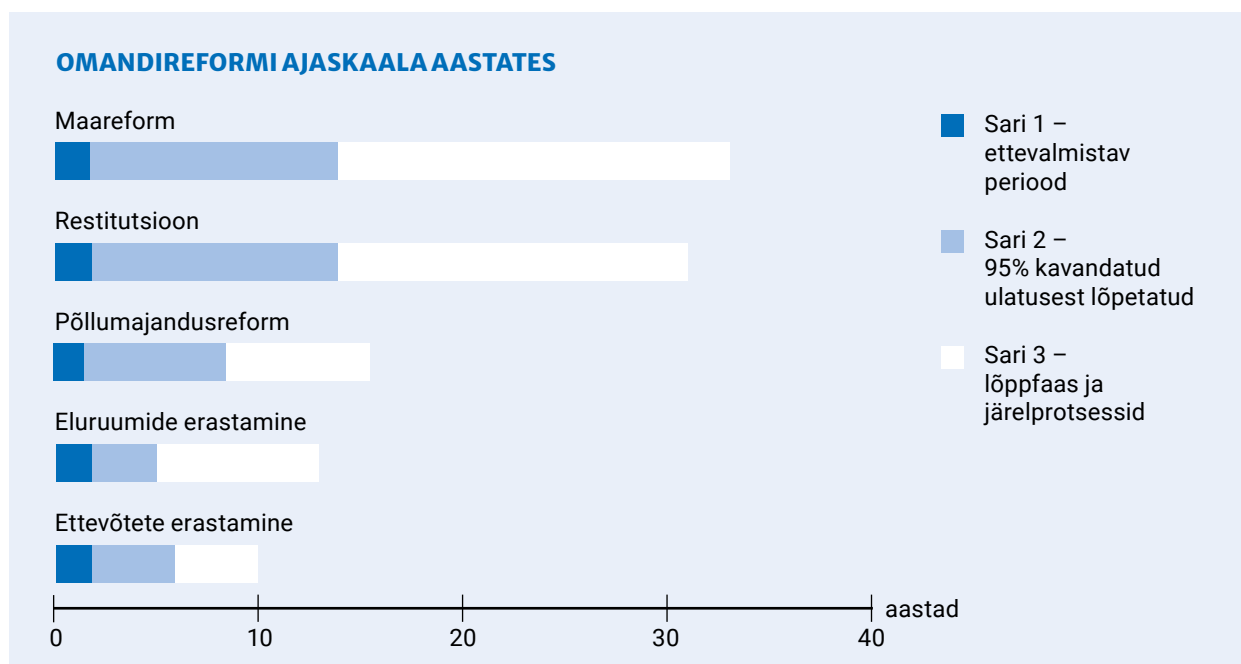
I. Omandireformi ajaskaala ja dünaamika

Eesti Vabariigi omandireform toimus ühtse, peamiselt omandireformi aluste seaduses, maareformi seaduses ja mitmes eriseaduses määratud kava alusel, ent erinevais valdkondades käivitused reformiprotsessid erineval ajal, olid erineva ulatusega ja kulgesid erineva kiirusega. Kõige varajasemad omandisuhteid puudutavad muudatused algasid Nõukogude võimu viimastel aastatel ja üleminekuajal enne omandireformi alusseaduste vastuvõtmist. Neid sündmusi võime nimetada omandireformi proloogiks.

NSV Liidu Ülemnõukogu Presiidiumi 16. jaanuari 1989. a seadluse „30-40-ndail aastail ja 50-ndate aastate alguses aset leidnud repressioonide ohvrite õiguste taastamise lisaabinõude kohta“ alusel võttis Eesti NSV Ministrite Nõukogu vastu määruse, mille kohaselt tuli Nõukogude Eestis alusetult represseeritud ja hiljem rehabiliteeritud kodanikele ning nende pärijatele tagastada äravõetud vara või hüvitada selle maksumus. See määrus hõlmas hoonete ja vallasvara, kuid mitte maa tagastamist ja hüvitamist. Enne Eesti Vabariigi omandireformi käivitumist esitati üle 12 000 vara tagastamise ja hüvitamise taotluse ja enne omandireformi aluste vastuvõtmist jõuti neist rahuldada umbes 10 000. Alanud olid ka struktuurimuudatused põllumajanduses ja väiksemate teenindus-, kaubandus- ja tootlustusettevõtete erastamine 1990. aasta lõpus vastu võetud seaduse alusel ning eluruumide müük nende kasutajatele. Viimane küll peatati 1990. aasta suvel kuni vastavate Eesti Vabariigi õigusaktide vastuvõtmiseni, kuid pooleliolevad tehingud võimaldati lõpetada.

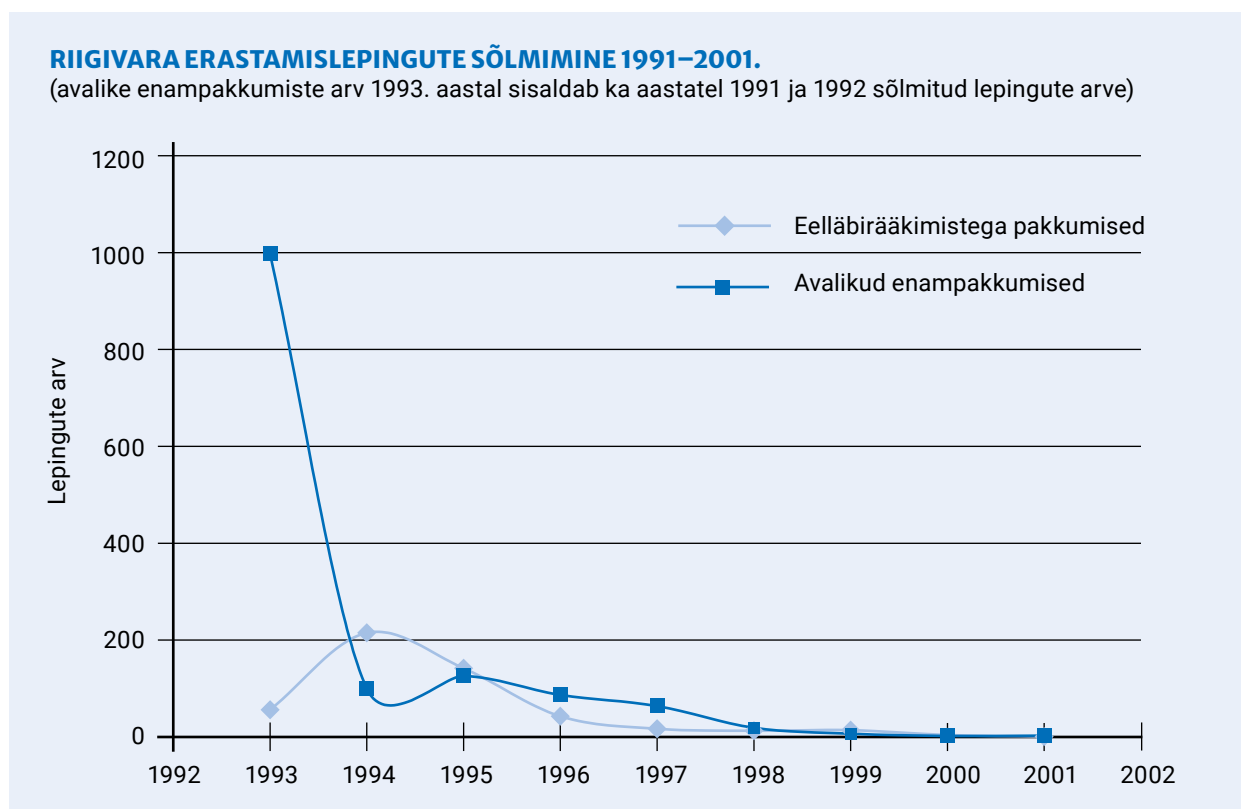
Omandireformi „proloogi“ ulatus reformiprotsesside üldises skaalas ei olnud suur, ent selle muutusi vallandav ja suunav mõju oli tuntav mitmeski hilisemas reformipoliitika valdkonnas.

Omandireformi põhiosa alguspunktiks võime lugeda *omandireformi aluste seaduse* vastuvõtmist Ülemnõukogus 1991. aasta juunis.



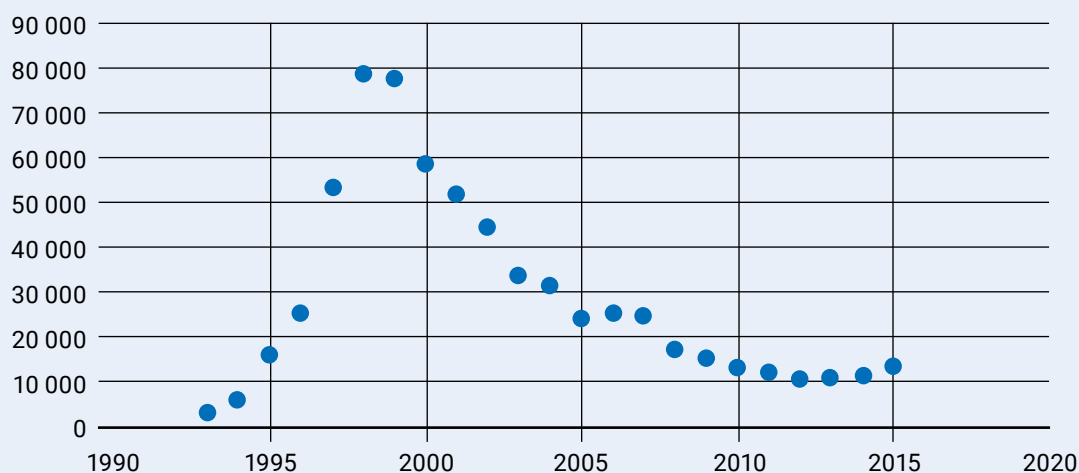
Joonis 1. Omandireformi ajaskaala. Alguspunktiks on 1991. aasta suvi, kui võeti vastu omandireformi aluste seadus.

Reformiprotsesside dünaamikas torkab silma suhteliselt lühike ettevalmistav periood, kui valmisid valdkondlikud eriseadused ja rakendusaktid ning loodi reformide läbiviimiseks vajalikud institutsioonid. Järgnes menetluste arvu kiire kasv ja kulminatsioon ning pea kõigile reformivaldkondadele iseloomulik aeglane vaibumine.



Joonis 2. Erastamisagentuuri sõlmitud erastamislepingute arv aastate lõikes.

KATASTRÜKSUSTE AASTANE JUURDEKASV



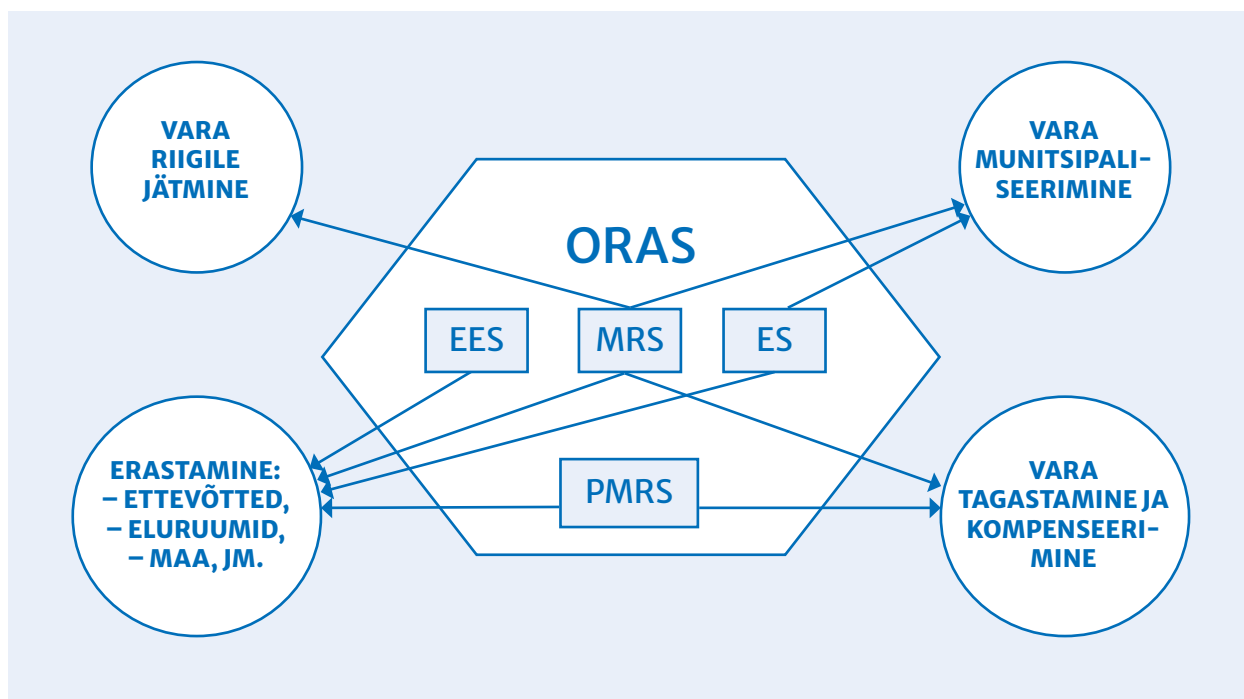
Joonis 3. Maakatastri üksuste aastane juurdekasv.

Sajandivahetuseks oli omandireform oma struktuuripoliitilised eesmärgid saavutanud ja enamik reformivaldkondi juriidiliselt lõpetatud või praktiliselt vaibunud. Seetõttu ei valmistanud reformiseadustes rakendatud kapitali vaba liikumist piiravad eritingimused erilisi probleeme ka Eesti liitumisel Euroopa Liiduga 2004. aastal. Mahukaim ja tehniliselt keerukaim valdkond – maareform kulmineerus 90ndate aastate lõpus ning vaibus seejärel, ent ei ole tänaseks täielikult lõppenud. Vähesese intensiivsusega jätkub maa erastamine, tagastamine, hoonestusõiguse seadmine, munitsipaliseerimine ja riigi omandisse jätmine. Maareformi ja selle raames toimuva maa tagastamise ja erastamise toimingute aeglustumise ja takerdumise põhjusi vaatleme lähemalt neid tegevusi kirjeldavas IV. peatükis.

II. Omandireformi õiguslikud ja korralduslikud teetähised

1. Õiguslik regulatsioon

Omandireform hõlmas massilist omandisuhete muutmist paljudes eri valdkondades, eri alustel ja viisidel. Algselt riigi omandis olnud vara anti üle peamiselt eraisikute ja kohalike omavalitsuste omandisse või seadustati riigivarana. Omandireformi õiguslikud alused on sätestatud 1991. aastal vastu võetud *Eesti Vabariigi omandireformi aluste seaduses* (ORAS), millele järgnesid valdkondlikud seadused – *maareformi seadus* (MRS), *põllumajandusreformi seadus* (PMRS) *eluruumide erastamise seadus* (EES) ja *erastamise seadus* (ES) ning arvukad kitsama otstarbega ja rakenduslikud õigusaktid.



Joonis 4. Omandireformi õigusliku regulatsiooni üldskeem

Järgnevas nimekirjas (Tabel 1. Omandireformiga seonduvad õigusaktid.) on loetletud peamiselt Ülemnõukogu ja Riigikogu poolt vastu võetud õigusaktid, millel on põhimõtteline tähtsus omandireformi erinevaid valdkondi ja protsesse algatanud teetähistena. Erandina on lisatud Nõukogude Liidu seadusandlusel põhinev ENSV Ministrite Nõukogu määrus, mis vallandas repressiooniohvitelt võõrandatud vara tagastamise ja hüvitamise protsessi. Arvukad hilisemad seadusemuudatused ja rakendusaktid nimekirjas ei kajastu. Mõned loetletud seadustest ei kuulu eriomaste omandireformi

õigusaktide hulka. Reformitoimingud seostusid üha tihedamalt arenevas turuühiskonnas tavapärase õigusnormidega ja sageli vajasis selleks rakenduslikke erisätteid.

Tabel 1. Omandireformiga seonduvad õigusaktid

Akti nimetus	Jõustumine
ENSV Ministrite Nõukogu määrus 20.02.1989 nr 81 "Massirepressioonide läbi kannatanutele vara tagastamise ja kahju hüvitamise korra kohta"	19.02.1989
Eesti NSV taluseadus	25.12.1989
Eesti Vabariigi omandiseadus	01.07.1990
Ülemnõukogu otsus omandiõiguse järjepidevuse taastamisest	13.12.1990
Eesti Vabariigi omandireformi aluste seadus	23.06.1991
Eesti Vabariigi maareformi seadus	01.11.1991
Seadus vara võõrandamise õigusvastasuse tõendamise lihtsustatud korra kehtestamise kohta	05.12.1991
Eesti Vabariigi põllumajandusreformi seadus	12.03.1992
Seadus kooperatiivsete, riiklik-kooperatiivsete ja ühiskondlike organisatsioonide vara taasriigistamise ja erastamise kohta	04.06.1992
Eesti Vabariigi elamuseadus	01.07.1992
Seadus aiandus- ja suvilakooperatiivide vara erastamise kohta	01.07.1992
Endiste omanike õdedele ja vendadele või nende alanejatele sugulastele endise omaniku maal asuvate endise omaniku hoonete ja rajatiste tagastamise seadus	19.01.1993
Ühistatud vara maksumuse määramise seadus	04.02.1993
Riigi- ja munitsipaalvara erastamisest laekuva raha kasutamise seadus	21.05.1993
Eluruumide erastamise seadus	29.05.1993
Õigusvastaselt võõrandatud vara maksumuse määramise ja kompenseerimise seadus	15.06.1993
Hüvitusfondi seadus	21.06.1993
Endiste korteriühingute liikmete korterite tagastamise ja kompenseerimise seadus	21.06.1993

Akti nimetus	Jõustumine
Asjaõigusseadus	01.12.1993
Asjaõigusseaduse rakendamise seadus	01.12.1993
Erastamisseadus	24.07.1993
Eluruumide pankrotivarast välistamise seadus	13.12.1993
Endise kruntrendimaa (obrokimaa) omandisse andmise ja kompenseerimise seadus	29.12.1993
NSV Liidu sõjaväebaaside jaoks sundvõõrandatud maa tagastamise ja kompenseerimise seadus	30.12.1993
Maa hindamise seadus	05.03.1994
Korteriomandiseadus	24.04.1994
Ida-Petserimaal ja Narva jõe tagusel Virumaal õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamisinõude õiguse püsimise seadus	25.07.1994
Erastamisväärtpaberite võõrandamise seadus	01.08.1994
Maakatastriseadus	08.11.1994
Maakorraldusseadus	20.02.1995
Riigivaraseadus	20.03.1995
Mitteeluruumide erastamise seadus	03.07.1995
Kaasomandis oleva elamu mõttelise osa erastamise seadus	18.01.1997

2. Korraldamine ja vastutus

Omandireformi algfaasi korralduslike aktidena vajavad nimetamist Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 25. aprilli 1991. a otsus ajutise komisjoni moodustamisest omandi- ja maareformi küsimustes ja Vabariigi Valitsuse 7. mai 1991 määrus nr 90 „Omandi- ja maareformi läbiviimise organisatsiooniliste tagatiste kohta“.

Ajutise komisjoni moodustamisest
omandi- ja maareformi küsimustes
Vastu võetud 25.04.1991

EESTI VABARIIGI ÜLEMNÕUKOGU OTSUS

1. Lähtudes Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1990. aasta 25. märtsi otsusest moodustada ajutine komisjon Ülemnõukogu liikmetest, Valitsuse esindajatest ning ekspertidest järgmises koosseisus:

Kaido Kama - komisjoni esimees

Jaak Allik

Illar Hallaste

Jaak Jõerüüt

Kalju Koha

Klavdia Sergij

Heldur Peterson

Aldo Tamm

Nikolai Zolin

Valter Aasmäe

Ardo Kamratov

Ivar Odrats

Jüri Raidla

Erik Terk

Liina Tõnisson

Raivo Vallner

Raivo Vare

Siim Kallas

Paul Varul

Indrek Koolmeister

Mihkel Oviir.

2. Teha komisjonile ülesandeks omandi- ja maareformiga seotud projektide ja seaduseelnõude arutamisel ühtlustatud seisukohtade väljatöötamine ning arutelu käigus laekuvate ettepanekute läbitöötamine.

3. Näha ette ajutise komisjoni koordineerimine eelarve ja majanduskomisjoni kui juhtiva komisjoniga.

Eesti Vabariigi Ülemnõukogu esimees A. RÜÜTEL

Omandireformi täidesaatev struktuur kujunes välja järk-järgult, mitmete vahepealsete muudatustega. Esimese põhiseadusliku valitsuse ametisse astumisest 1992. aasta oktoobris kuni 1995. aasta aprillini vastutas omandireformi läbiviimise eest portfelli reformiminister. Vabariigi Valitsuse 28. mai 1997. aasta korraldusega nr 411 määrati omandireformi erinevate valdkondade eest vastutavad ministrid järgnevalt:

1) maa tagastamise, erastamise, munitsipaliseerimise ja riigi omandisse jätmise läbiviimise korraldamise eest vastutab keskkonnaminister. Erastamisagentuuri kaudu võõrandatava maa erastamise läbiviimise korraldamise eest vastutab majandusminister;

2) põllumajandusreformi käigus vara tagastamise, natuuras eraldamise, natuuras või rahas kompenseerimise, munitsipaalomandisse andmise ja riigi osa kindlaksmääramise korraldamise eest vastutab põllumajandusminister;

3) vara erastamise, taasriigistamise ja munitsipaliseerimise läbiviimise ning korteriomandite seadmise korraldamise eest vastutab majandusminister, kuivõrd see ei kuulu punktides 1 ja 2 nimetatud ministrite pädevusse;

4) vara tagastamise, kompenseerimise ja erastamisväärtpaberite väljaandmise ja kasutamise ning erastamisest laekuva raha kasutamise korraldamise eest vastutab rahandusminister (hiljem riigihalduse minister), kuivõrd see ei kuulu punktides 1 ja 2 nimetatud ministrite pädevusse.

III. Omandireformi tööriistad

Eesti omandireformi iseloomustas detsentraliseeritud korraldus. Kande roll omandireformi mass-toimingute läbiviimisel oli kohalikel omavalitsustel ja maavalitsustel (kuni viimaste likvideerimiseni 2018. aastal) – eelkõige eluruumide erastamise, maareformi ja restitutsiooni osas. Maavanemad teostasid ka järelevalvet kohalikes omavalitsustes toimunud eluruumide erastamise ja õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise menetluste üle. Üleriigilisel tasandil jagunesid kontrolli ja järelevalve ülesanded valdkonniti vastavatele ministeeriumidele ja maareformi osas Maa-ametile. Seega kuulus omandireformi juhtimine ja korraldamine valdavas osas riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste igapäevaste tööülesannete hulka. Ent reformiprotsesside korraldamiseks kasutati ka spetsiaalselt loodud ajutisi organeid, asutusi ja finantsinstrumente.

Valdav osa omandireformi masstoomingutest – maa ja eluruumide erastamise, õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise menetlused on tehtud kohalikes omavalitsustes. Riiklikku järelevalvet omandireformi toimingute üle on teostanud eri valdkondade eest vastutavad ministrid, maavanemad ja (maareformi osas) Maa-amet. Omandireformi läbiviimiseks on kasutatud mitmeid eriasutusi ja üleriigilisi ning piirkondlikke juhtorganeid (Tabel 2.).

Tabel 2. Omandireformi asutused ja üleriigilised ning piirkondlikud organid

Nimetus	Tegutsemisaeg
Õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise keskkomisjon	02.10.1991 – 01.04.2000 01.01.2018 *
Õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise maakonnakomisjonid	02.10.1991 – 01.01.2018
Eesti Erastamisagentuur	04.08.1993 – 01.10.2001
Hüvitusfond	25.09.1993 – 20.05.2003

* Maakonnakomisjonide likvideerimise järel võttis nende ülesanded üle taasloodud keskkomisjon, mis tegutseb Rahandusministeeriumi juures.

1. Eriotstarbelised asutused ja organid

Omandireformi läbiviimiseks moodustati mitmeid eriotstarbelisi üleriigilisi ja piirkondlikke asutusi ning organeid.

1 Õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise keskkomisjon (ÕVVTK keskkomisjon)

Aastatel 1991–2002 justiitsministri juhtimisel tegutsenud ÕVVTK keskkomisjoni põhiülesandeks oli õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise maakonna- ja linnakomisjonide (üldmõistena kohalike komisjonide), maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste otsuste peale esitatud kaebuste läbivaatamine, kohalike komisjonide tegevuse koordineerimine ja selgituste andmine õigusnormide kohaldamisel. Keskkomisjoni otsused ei olnud õiguslikult siduvad, kuid komisjonil oli tähtis roll kaebuste läbivaatamisel ja menetluspraktika kujundamisel. Keskkomisjon ennistas ka vara tagastamise ja kompenseerimise avalduste esitamise tähtaegu.

2 Õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimise maakonna- ja linnakomisjonid (kohalikud komisjonid)

ÕVVTK maakonnakomisjonid ja endise Eesti NSV haldusjaotuse põhistes vabariiklikes linnades loodud linnakomisjonid viisid läbi vara tagastamise ja kompenseerimise eelmenetlusi – vaatasid läbi vara tagastamise ja kompenseerimise taotlusi, hindasid esitatud tõendusdokumente ja määrasid kindlaks õigustatud isikud ning tagastamisele või kompenseerimisele kuuluva vara koosseisu. Võru ja Ida-Viru maakonnakomisjonidel oli eriülesanne – menetleda praegusele Venemaa Föderatsiooni territooriumile jäänud Ida-Petserimaal ja Narva õe tagusel Virumaal asuva õigusvastaselt võõrandatud vara kompenseerimist. (Üldjuhul viivad vara tagastamise ja kompenseerimise menetlusi

läbi kohalikud omavalitsused.) Maakonna- ja linnakomisjonid tegutsesid ka lepituskomisjonina ja lahendasid kohtueelselt kaebusi vara tagastamise või kompenseerimise menetluse käigus tehtud otsuste peale. Nende roll lepituskomisjonina jäi siiski väga väikeseks. Maakonnakomisjonid lõpetasid tegevuse seoses maavalitsuste likvideerimisega 2018. aastal. Nende ülesanded võttis üle Rahandusministeeriumi juurde moodustatud ÕVVTK keskkomisjon.

3 Eesti Erastamisagentuur

Eesti Erastamisagentuur oli riigivara erastamist korraldanud valitsusasutus, mis tegutses aastatel 1993-2001. *Erastamisseaduse* alusel asutatud, algselt rahandusministri ja hiljem majandusministri valitsemisalas olnud Erastamisagentuuri eelkäijateks üleminekuperioodil olid Riigiavaraamet ja Erastamisettevõtte. Erastamisagentuur koostas riigivara erastamisprogramme ja -nimekirju, korraldas erastamisnimekirja kantud ettevõtete valitsemist, restruktureerimist, saneerimist jm tegevusi kuni nende erastamiseni. Erastamisagentuur korraldas ettevõtete erastamiseks avalikke enampakkumisi, eelläbirääkimistega pakkumisi ja aktsiate avalikku müüki ning sõlmis riigi nimel ostu-müügilepinguid. Erastamisagentuuri tegevust juhtis 11-liikmeline nõukogu, mille kaheksa liiget nimetas ametisse Vabariigi Valitsus ja ühe liikme Eesti Panga president. Majandusminister ja rahandusminister olid Erastamisagentuuri Nõukogu liikmed ametikoha järgi. Erastamisagentuuri juures tegutses 1994. aastal 15 väliskonsultanti.

2. Finantsinstrumendid

1 Erastamisväärtpaberid

Enamik turumajanduslikke reforme alustanud Kesk- ja Ida-Euroopa riikidest võttis erastamisel ja sageli ka võõrandatud vara hüvitamisel kasutusele erilised maksevahendid – eri nimetuste all tuntud erastamisväärtpaberid (ingl. k. *privatization vouchers*). Kiire ja paindliku erastatismudeli leidmine oli nn üleminekumaade reformipoliitika keskne ülesanne. *Voucher*-erastamise idee juurde jõudsid peaaegu kõigi maade reformipoliitikud enam-vähem üksteisest sõltumatult ja mõttekäik, mis selleni viis, oli lihtsustatult järgmine:

- (1) riigi tootmisvahendid tuleb anda kiiresti eraomandisse,
- (2) raha selleks nagunii ei jätku.

Voucher-erastamise tegelik ulatus ja tähtsus kujunes eri maades erinevaks. Eesti erastamisväärtpaberisüsteemi iseloomustab universaalsus ja eri valdkondi siduv ning tasakaalustav roll. Ajastu kontekstis oli elektrooniline erastamisväärtpaber edumeelne nähtus ja sellisena eeskujuks kogu väärtpaberituru tehnoloogilisele arengule.

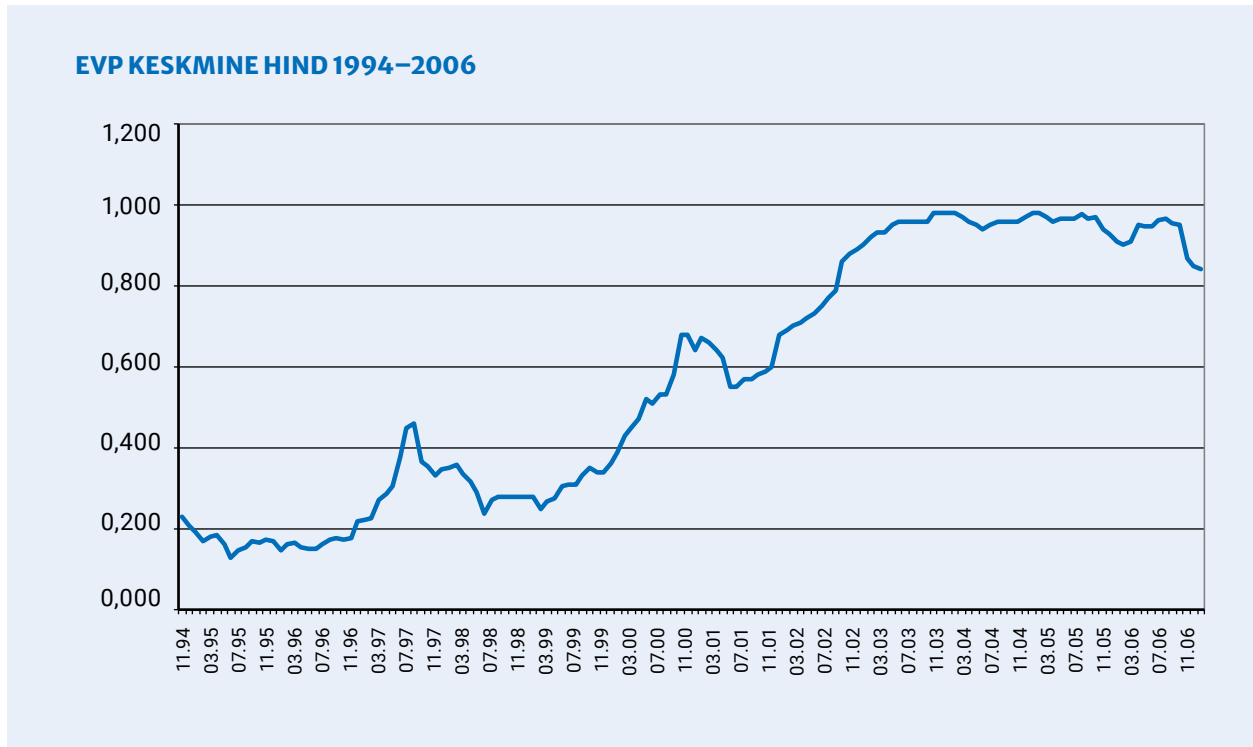
Erastamisseaduse kohaselt emiteeriti ühtsete elektrooniliste erastamisväärtpaberitena Eesti elanikele tööstaaži alusel määratud rahvakapitali obligatsioone ja õigusvastaselt võõrandatud vara

kompanseerimiseks ette nähtud hüvitusväärtpabereid. Rahvakapitali obligatsioonide väljaandmise ja kasutamise põhimõtted fikseeriti eluruumide erastamise seaduses ja esmalt kavatseti neid kasutada peamiselt eluruumide masserastamisel. Tööaasta rahaliseks ekvivalendiks määrati 300 krooni, mis oli ühtlasi erastatava eluruumi ruutmeetri standardhinnaks. Rahvakapitali obligatsioonide nimiväärtuse kaliibrimisel peeti silmas, et keskmise tööstaažiga isik saaks nende abil erastada keskmise suurusega standardse korteri. Rahvakapitali obligatsiooni arvestuskaartide (nn kollaste kaartide) väljaandmine ja kasutamine lõpetati 1996. aastal ja arvestuskaartidele kantud summad kanti elektroonilistele erastamisväärtpaberiarvetele (EVP-arvetele). Hüvitusväärtpabereid omaette instrumendina ei eksisteerinud. Õigusvastaselt võõrandatud vara eest määratud kompensatsioonisummad kanti erastamisväärtpaberiarvetele. Keskne roll erastamisväärtpaberite registreerimisel ja tehingute korraldamisel oli 1994. a mais käivitatud Erastamisväärtpaberite Keskregistril (EVPKR). Keskregistrisse laekusid andmed kahest lähteregistrist – rahvakapitali obligatsioonide registrist (RKOR) ja tagastatava ning kompenseeritava vara registrist (TKVR). Keskregister oli sideserveri kaudu ühenduses EVP-arveid teenindavate pankadega. Algselt oli EVP-süsteemiga ühinenud 10 panka, millest hiljem jäid EVP-arvete teenindajateks Eesti Ühispank ja Hansapank. Alates 1997. aastast oli erastamisväärtpabereid võimalik hoida ka tavalistel väärtpaberikontodel Eesti Väärtpaberite Keskregistris.

Erastamisväärtpaberite väljaandmine vara kompenseerimiseks kestis 2005. aasta 31. detsembrini. Kokku anti erastamisväärtpabereid välja nimiväärtuses 16,8 miljardit krooni, millest 8,3 miljardit krooni rahvakapitali obligatsioonidena aastatel 1993–1996 ja 8,5 miljardit krooni hüvitusväärtpaberitena aastatel 1994–2005. Erastamisväärtpaberid olid käibel 2006. aasta 31. detsembrini.

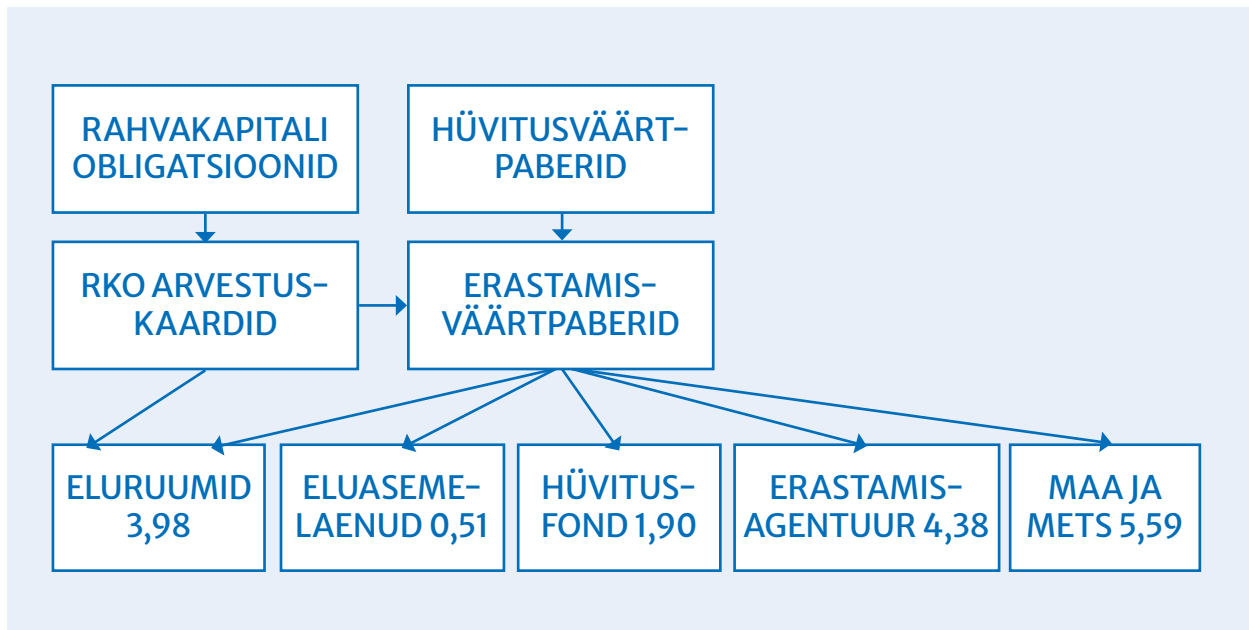
Erastamisväärtpaber oli sihtotstarbelise kasutusega nimeline, vabalt kaubeldav ja väärtpaberibörsil noteeritav väärtpaber, mis andis selle omanikule õiguse osta nimiväärtuse ulatuses erastatavat vara seaduses kindlaksmääratud või turul kujuneva hinnaga. Erastamisväärtpabereid kasutati soodusmaksevahendina ettevõtete ja nende aktsiate, eluruumide, mitteeluruumide ja maa erastamisel, hüvitusfondi obligatsioonide ostmisel, eluasemelaenu tagasimaksmisel ning põllumajandusreformi võlgade tasumiseks.

Vabalt kaubeldava erastamisväärtpaberi turuhind (joonis 5) tegi käibel oleku aja jooksul läbi suuri muutusi kvaasisünkroonselt aktsiahindade muutusega, peegeldades nii väärtpaberituru üldisi trende kui ka omandireformi arengut. Kuna valdav osa erastamisväärtpaberitest anti välja suhteliselt lühikese aja jooksul ajavahemikul 1995–1997, nende riigi poolt pakutavad kasutamise võimalused ei olnud aga selleks ajaks veel täiel määral selged või laialdaselt teada, siis langes EVP-krooni turuhind ajuti väga madalale, jäädes kuni 1997. aastani keskmiselt allapoole 0,2 EEK. Sedavõrd, kuidas erastamisprotsess stabiliseerus ja said teatavaks iseäranis maa ja metsa erastamise tingimused ja ulatus ning erastamisväärtpaberite kasutamise muud võimalused, tõusis ja stabiliseerus ka erastamisväärtpaberite turuhind, jõudes viimastel käibel oleku aastatel arvestuslikult maksimaalselt võimalikule tasemele.



Joonis 5. Erastamisväärtpaberite keskmine turuhind

Rahvakapitali obligatsioonide ja hüvitusväärtpaberite mahu kaliibrimisel peeti silmas, et see oleks väärtuselises tasakaalus erastamisele kuuluva vara (nn kattevara) hulgaga. See asjaolu nõudis nii rahvakapitali obligatsioonide ja õigusvastaselt võõrandatud vara eest määratavate kompensatsioonide kui ka erastamisele kuuluva vara kogumahu eelnevat hindamist. Kattevara mahu prognoosimisel arvestati, et põhilisi masserastamise objekte – maad ja eluruumi müüakse peamiselt fikseeritud hinnaga, ettevõtete ja nende aktsiate erastamisel aga reguleerivad hinda turumehhanismid. Seega on emiteeritud erastamisväärtpaberite ja nende lunastamiseks vajaliku kattevara tasakaal teatud ulatuses isereguleeruv. Siiski ei olnud erastamisväärtpaberite mahu kaliibrimisel võimalik arvesse võtta hilisemaid, aastatel 1996–1997 tehtud seadusemuudatusi, millega vähendati oluliselt maa erastamishinda. Samuti hinnati üle Hüvitusfondi rolli erastamisväärtpaberite utiliseerimisel. Sellele vaatamata kujunes erastamisväärtpaberite väljaandmise ja kasutamise bilanss (joonis 6) küllaltki täpseks, sest erastamisväärtpaberite ligi 17 miljardi kroonisest kogumahust jäi kustutamata 400 miljonit krooni ehk 2%. Kasutamata erastamisväärtpaberid hüvitati rahas nende nimiväärtusele vastavas summas.



Joonis 6. Erastamisväärtpaberite väljaandmise ja kasutamise üldbilanss (miljardites kroonides).

Tähelepanu väärib EVP-arvetele kantud summade jaotus omanike vanuse lõikes: hüvitusväärt-paberid koondusid nii arvete arvu (83%) kui ka summa osas (86%) pensioniealiste ja lähiaastatel pensioniikka jõudvate inimeste kätte. EVP-de müük vabal turul täitis kogu omandireformi protsessis olulist sotsiaalse kompensatsiooni rolli, olles just vanema põlvkonna jaoks reaalseks võimaluseks saada rahalist hüvitust õigusvastaselt võõrandatud vara eest, samuti ära kasutada peamiselt maa või korteri erastamisest üle jäänud osa rahvakapitali obligatsioonist.

2 Hüvitusfond

Hüvitusfond tegutses 1993. aastast vastava seaduse alusel avalik-õigusliku juriidilise isikuna. Hüvitusfondil oli üleminekumaade erastamispraktikas arvatavasti ainulaadne puhvriroll. Hüvitus-fondi põhikapitali suunati teatav osa riigivara, maa ja munitsipaalvara erastamisest laekunud rahast. Põhikapitali suuruseks kujunes 1,62 miljardit krooni. Hüvitusfond andis 37,6% ulatuses põhikapitalist välja obligatsioone, mida oli võimalik osta ainult erastamisväärtpaberite eest. Hüvitus-fondi obligatsioone müüdi 17 seeriana, millest viimane emiteeriti 2000. aasta lõpus. Kokku laekus obligatsioonide müügist 1,9 miljardit EVP-krooni.

Hüvitusfond likvideeriti vastavalt hüvitusfondi seadusele pärast viimase obligatsiooni lunastamist 2003. aastal. Vabariigi Valitsuse otsusega kanti kohustuste täitmisest üle jäänud fondi raha – 38 787 106 krooni stabiliseerimisreservi.

Hüvitusfondi roll erastamisväärtpaberite kustutamisel jäi oodatust väiksemaks, kuid samavõrd osutus erastamisväärtpaberite osa riigiettevõtete vara ja aktsiate müügil algselt kavandatust suuremaks.

3 Osakud põllumajandusreformis

Lokaalse korraldusega põllumajandusreformis kasutati kahte liiki osakuid – ühismajandi tööosakuid ja ühistatud vara osakuid. Tööosak oli ühismajandi liikmete ja töötajate tööpanuse alusel arvatud osa ühismajandi varas. Ühistatud vara osakutega kompenseeriti ühistatud vara. Mõlemad osakud olid pärandatavad ja neid oli võimalik paigutada osalustena reformitavas majandis. Põllumajandusreformi osakud ei olnud kasutatavad üleriigilistes erastamisprogrammides, ent kui ühismajandi varast ei piisanud ühistatud vara kompenseerimiseks, kompenseeris puudujääva osa riik erastamisväärtpaberitega.

IV. Omandireformi valdkonnad

Eesti omandireformi käsitatakse üldiselt majandusreformina, ent selle oluliseks osaks olnud restitutsiooni otseseks eesmärgiks ei olnud turuühiskonnale omaste omandisuhete loomine, vaid omandiõiguse rikkumisega tehtud ülekohtu heastamine. Omandireformi tegevused jagunesid mitmesse eri valdkonda, mis osaliselt seostusid omavahel või muude üleminekureformidega.

1. Riigiettevõtete erastamine

Tööstusettevõtete erastamine algas juba taasiseseisvumise eelsel üleminekuperioodil, kulmineerus pärast erastamisseaduse vastuvõtmist ja erastamisagentuuri asutamist 1993. aastal ning jõudis 1999. aastaks väheaktiivsesse lõppfaasi (Joonis 2. Sõlmitud erastamislepingute arv aastate lõikes). Pärast erastamisagentuuri sulgemist on riigi vara ja osalusi võõrandatud riigivaraseaduse alusel. Maa erastamise kõrval oli tööstusettevõtete erastamine peamisi riigi tuluallikaid omandireformi raames.

Põhilisteks erastamismeetoditeks kujunesid avalik enampakkumine ja eelläbirääkimistega pakkumine, samuti aktsiate avalik müük. Ettevõtete erastamisel kasutatud nn modifitseeritud Treuhandi mudel erines olulistes aspektides Ida-Saksamaal kasutatud samanimelisest erastamismudelist – ettevõtted erastati ilma eelneva saneerimiseta ja koos võlgadega. Eelläbirääkimistega pakkumistel rakendati peamiste eeltingimustena investeerimiskohustust ja tööhõive garantiid. Erastamisagentuur korraldas siseriiklikke ja rahvusvahelisi erastamiskonkursse ning eritingimustel (piiratud juurdepääsuga) põllumajandusettevõtete erastamiskonkursse. Ettevõtete erastamisel kasutati üldiselt vähe juurdepääsupiiranguid – erandiks olid põllumajandussaadusi töötlevad ettevõtted, mille erastamisel võisid eesõigusega osaleda neid ettevõtteid toorainega varustavad põllumajandustootjad.

Eesti Erastamisagentuuri tegevuse lõpetamisel 1. novembril 2001 anti Rahandusministeeriumile üle kokku 1856 riigivara ja riigimaa erastamislepingut, millest 70% moodustasid enampakkumislepingud, 25% eelläbirääkimistega pakkumise lepingud ja 5% maa erastamise lepingud, sh 268 kehtivat vara järelmaksuga erastamise lepingut ja 12 investeerimiskohustuse kontrolliga lepingut. Vastavalt maksegraafikutele lõppesid kõik vara järelmaksuga erastamise lepingud 2006. aastaks ning maa järelmaksuga erastamise lepingud 2012. aastaks.

Vara erastamisest oksjonite, eelläbirääkimistega pakkumiste ja aktsiate avaliku müügi teel on aastast 1991 kuni 1. oktoobrini 2001 riigile laekunud raha 4 705 267,8 tuhat krooni ja kustutatud erastamisväärtpabereid nimiväärtuses 4 376 772,4 tuhat krooni. Erastamisväärtpaberite osakaal maksevahendina tööstusettevõtete erastamisel osutus algselt kavandatud (15–25%) märksa suuremaks.

Aastal 1991 müüdi avalikul enampakkumisel 214 objekti koguhinnaga 1,544,514 EEK.

Aastal 1992 müüdi avalikul enampakkumisel 492 objekti koguhinnaga 19,556,090 EEK.

1993. a sõlmiti 54 erastamislepingut eelläbirääkimistega pakkumise meetodil, millest riigile laekus 353,194,951 EEK. Lepingud garanteerisid 9099 töökoha säilimise ja investeringud 236,755,964 EEK ulatuses. Ostjad võtsid üle ettevõtete võlad kogusummas 195,562,592 EEK.

Avalikul enampakkumisel müüdi 1993. a 238 objekti koguhinnaga 121,185,600 EEK.

Tabel 3. Suuremad tehingud 1993. aastal:

Objekt	Ostja	Hind (EEK)
Tallinna Vineeri- ja Mööblikombinaat	AS Marlekor	56,000,000
RAS Flora	AS Flora Liit	45,600,000
RE Tartu Leivakombinaat	AS Pere Leib	30,000,000
RAS Leibur	AS Offero	71,000,000

1994. a sõlmiti 215 erastamislepingut eelläbirääkimistega pakkumise meetodil koguhinnaga 1,329,392,105 EEK. Garanteeriti 25 573 töökohta ja 858,494,200 EEK investeringuid. Ostjad võtsid üle ettevõtete võlgu kogusummas 700,227,776 EEK.

Avalikul enampakkumisel müüdi 1994. a 100 objekti koguhinnaga 63,387,910 EEK.

Tabel 4. Suuremad tehingud 1994. aastal:

Objekt	Ostja	Hind (EEK)
RAS Viru Hotell	AS Harmaron	145,000,000
RAS Tarmeko	AS FMC	65,000,000
RAS Tallinna Kaubamaja (51% aktsiatest)	E-Investeeringugrupi AS	61,000,000
RAS Tamsalu TERKO	AS H&M	50,000,000
RE Juveel	OÜ Juveliir	30,000,000
RAS Tallinna Farmaatsiatehas	AS Magnum Pharma	26,000,000
RAS Eriehitustööd	AS Samulin	25,000,000

1995. a sõlmiti 142 erastamislepingut eelläbirääkimistega pakkumise meetodil koguhinnaga 937,384,206 EEK. Garanteeriti 17 279 töökohta ja 1,020,886,600 EEK investeringuid. Ostjad võtsid üle ettevõtete võlgu kogusummas 617,880,370 EEK.

Avalikul enampakkumisel müüdi 1995. a 126 objekti koguhinnaga 82,325,261 EEK.

Tabel 5. Suuremad tehingud 1995. aastal:

Objekt	Ostja	Hind (EEK)
RAS Kalev	AS Talinvest	56,000,000
RAS Rakvere Lihakombinaat (34% aktsiatest)	Nigula Põllumajandusühistu	50,000,000
RAS Rakvere Lihakombinaat (37% aktsiatest)	AS R-Lihatööstus	71,000,000
RAS Tallinna Meretehas (51% aktsiatest)	AS Vavekor	37,000,000
RAS Keila TERKO	AS Printsip PM	27,000,000
RAS Tartu Õlletehas	AS Magnum Konsumer	26,000,000
RAS Balti Manufaktuur	Asean Interest Ltd.	25,000,000

1996. a sõlmiti 43 erastamislepingut eelläbirääkimistega pakkumise meetodil koguhinnaga 473,675,000 EEK. Garanteeriti 1274 töökohta ja 488,902,500 EEK investeringuid. Ostjad võtsid üle ettevõtete võlgu kogusummas 230,261,796 EEK.

Avalikul enampakkumisel müüdi 1996. a 87 objekti koguhinnaga 151,722,766 EEK.

Tabel 6. Suuremad tehingud 1996. aastal:

Objekt	Ostja	Hind (EEK)
AS Esoil	E.O.S. AS	120,000,000
RAS Eesti Kindlustus	AS Fiir	55,000,000
RAS Valga Külmutusvagunite Depoo	AS Kaha	44,000,000
RAS Tartu Autoveod	AS Rano	26,000,000

1997. a sõlmiti 17 erastamislepingut eelläbirääkimistega pakkumise meetodil koguhinnaga 1,295,359,956 EEK. Garanteeriti 2929 töökohta ja 1,714,910,000 EEK investeringuid. Ostjad võtsid üle ettevõtete võlgu kogusummas 416,345,889 EEK.

Avalikul enampakkumisel müüdi 1997. a 64 objekti koguhinnaga 160,556,650 EEK.

Tabel 7. Suuremad tehingud 1997. aastal:

Objekt	Ostja	Hind (EEK)
AS Eesti Merelaevandus (70% aktsiatest)	AS ESCO Holding	700,000,000
AS Eesti Metalliekspor (51% aktsiatest)	AS Nelimet	200,000,000
AS Kiviter	AS Eriõli	120,000,000
AS Estimpeks (34% aktsiatest)	AS Beeta Invest	83,000,000
AS Hotell Olümpia (19,5% aktsiatest)	AS The Baltic Republics Fund	42,900,000
RAS Silmet (65% aktsiatest)	AS Ephag	26,000,000

1998. a sõlmiti 13 erastamislepingut eelläbirääkimistega pakkumise meetodil koguhinnaga 318,145,181 EEK. Garanteeriti 72 töökohta ja 281,104,496 EEK investeringuid. Ostjad võtsid üle ettevõtete võlgu kogusummas 416,345,889 EEK.

Avalikul enampakkumisel müüdi 1998. a 19 objekti koguhinnaga 287,394,603 EEK.

Tabel 8. Suuremad tehingud 1998. aastal:

Objekt	Ostja	Hind (EEK)
AS Läänemaa Elektrivõrk	IVO Energia AS	70,000,000
Eesti Valvekoondis	EVK Grupp AS	61,000,000
AS Narva Elektrivõrk (49% aktsiatest)	Startekor Investeeringute OÜ	58,000,000
AS Eesti Gaas (10% aktsiatest)	Neste OY	47,000,000
AS Kunda Nordic Tsement (20% aktsiatest)	Atlas-Nordic Cement Ltd. OY	34,204,496
EVR Koehne AS	Hermann Koehne Bauunternehmung GmbH	30,750,000

1999. a sõlmiti 14 erastamislepingut eelläbirääkimistega pakkumise meetodil koguhinnaga 722,881,060 EEK. Garanteeriti 137,200,000 EEK investeeringuid.

Avalikul enampakkumisel müüdi 1999. a 8 objekti koguhinnaga 17,541,620 EEK.

Tabel 9. Suuremad tehingud 1999. aastal:

Objekt	Ostja	Hind (EEK)
Eesti Merelaevandus (30% aktsiatest)	ESCO Holding AS	300,000,000
Liviko AS	Neokapital OÜ	102,000,000
Narva Elektrivõrk AS (18% aktsiatest)	Startekor Investeeringute OÜ	22,941,221
Narva Elektrivõrk AS (33% aktsiatest)	Startekor Investeeringute OÜ	42,058,779

2000. a sõlmiti 4 erastamislepingut eelläbirääkimistega pakkumise meetodil koguhinnaga 105,730,443 EEK. Garanteeriti 282,391,000 EEK investeeringuid.

Avalikul enampakkumisel müüdi 2000. a 2 objekti koguhinnaga 1,336,200 EEK.

Tabel 10. Suuremad tehingud 2000. aastal:

Objekt	Ostja	Hind (EEK)
Eesti Ringhäälingu Saatekeskus (49% aktsiatest)	TéléDiffusion de France	95,412,000
Edelaraudtee AS	GB Railway Eesti AS	10,000,000

Aktsiate avalik müük erastamisväärtpaberite eest

Aastatel 1994–2000 toimus 40 ettevõtete aktsiate avaliku müügi kampaaniat, milles kustutati erastamisväärtpabereid nimiväärtuses 2,338,775,517 krooni.

Tabel 11. Suuremad aktsiamüügid:

Ettevõte	Pakkumiste arv	Kustutatud EVP-kroone
Tallinna Kaubamaja AS	12 841	59,871,600
Saku Õlletehase AS	34 794	40,000,000
AS Norma	1 557	318,648,000
AS Kalev	2 089	264,756,734
AS Eesti Gaas	1 338	406,927,040
AS Hotell Olümpia	1 225	163,687,125
AS Liviko	2 090 + 447	124,225,415 + 285,136,352

2. Eluruumide erastamine

Eesti Vabariigi elamufond jagunes 90ndate aastate lõpus omandivormi alusel järgmiselt:

Tabel 12. Elamispinna omandiline jaotus 1990. aastal miljonites ruutmeetrites.

Omandivorm	Üldpind miljonites ruutmeetrites			%
	Linnas	Maal	Kokku	
Riigi omandis	16,1	3,1	19,2	56,5
Ühiskondlikus omandis	0,6	2,4	3,0	8,8
Elamukooperatiivide omandis	1,7	0,1	1,8	5,3
Isiklikus omandis	3,9	6,1	10,0	29,4
Kokku	22,3	11,7	34,0	100

Teoreetiliselt võis erastamisele kuuluda kogu riigi ja ühiskondlikus omandis olnud elamufond, kuid osa sellest moodustasid tagastamisele kuuluvad või muul põhjusel erastamiseks ebasobivad eluruumid (ühiselaumud, tööandja eluruumid, sotsiaaleluruumid, nn avariipinnad jm). Endistele

omanikele tagastamisele kuulus 2,6% Eesti elamufondist. Hinnanguliselt oli võimalik erastada maksimaalselt umbes pool kogu elamufondist.

Eesti elamufond oli üleminekuaja alguseks amortiseerunud keskmiselt 30% ulatuses. Eriti halvas seisukorras oli riiklik ja munitsipaalelamufond, mille korrashoidmiseks oli Riigi Elamuameti andmetel vaja kulutada minimaalselt 480 miljonit krooni aastas ning täielikuks taastamiseks kaks korda rohkem. Nõukogude majandussüsteemi kokkuvarisemise tõttu oli tegemist taasiseseisvunud riigile äärmiselt keeruka või isegi ülejõukäiva ülesandega. Eluruumide massilist erastamist võime seetõttu käsitada majandusliku vastutuse üleandmisena elanikele.

Aastatel 1991–1992 andis Vabariigi Valitsus valdava osa riigi valduses olnud eluruumidest üle kohalike omavalitsuste valdusesse ühes järgneva eesmärgiga need üürnikele erastada. Elamufondi valitsemine ja eluruumide erastamine jäi valdavas osas kohalike omavalitsuste ja riiklik järelevalve selle üle maavanemate ülesandeks. Elamureformi osalt üheaegselt ja osalt järjestikku toimunud etapid – eluruumide (vallasasjana) erastamine, korteriühistute moodustamine, korteriomandi ja korterihoonestusõiguse seadmine, elamutes asuvate mitteeluruumide erastamine, elamute tagastamine – vaibusid praktiliselt aastaks 2005. Kinnistusraamatusse kanti üle 420 tuhande erastatud korteriomandi. Erandina on veel võimalik erastada neid õigusvastaselt võõrandatud eluruume, mille tagastamiseks esitatud avaldust mingil põhjusel ei rahuldata. Samuti on hiljem üksikutel juhtudel erastatud eluruume, mille erastamise nõuded on jäänud ekslikult rahuldamata.

Eluruumide erastamisel kasutati maksevahendina algselt rahvakapitali obligatsiooni arvestuskaarte (nn kollaseid kaarte) ja hiljem peamiselt erastamisväärtpabereid nimiväärtuses ligi 4 miljardit krooni. Ostueesõigusega erastatava eluruumi ruutmeetri erastamishind fikseeriti seadusega, arvestades elamu ehituslikku kvaliteeti, kuid oli vähe diferentseeritud – eriprojekti järgi ehitatud luksuskorteri ruutmeetri erastamishind oli vaid 1,3 korda suurem paneelmaja standardkorteri ruutmeetri hinnast. Erastamishind sobitati rahvakapitali obligatsiooni nimiväärtusega selliselt, et keskmine perekond saaks oma tööaastate eest erastada suurelamu tüüpkorteri. (Standardkorteri ruutmeetri hind võrdus ühe tööaastaga, mis omakorda võrdus 300 krooniga.)

Eraldi seaduse alusel erastati elamutes – peamiselt alakorrustel ja keldrites asunud nn mitteeluruume, mida kasutati kaupluste, teenustöökodade, kontoriruumide ja ateljeedena. Mitteeluruume erastati enampakkumisel, kuid ostueesõigus oli nende ruumide lepingulistel kasutajatel ja korteriühistul.

Omandireformi üks tõsisemaid tagasilööke puudutab riigi- ja munitsipaaleluruumide üürnikke, kellel ei olnud võimalik oma kasutuses olnud eluruumi erastada endisele omanikule tagastamise tõttu või muul põhjusel. (Algselt riigi või kohalike omavalitsuste valduses olnud eluruumidest jäid erastamata peamiselt tagastatavad ja tööandja eluruumid.) Tagastatava ja kompenseeritava vara registri andmetel tagastati endistele omanikele 5143 elamut, milles elas tagastamise ajal 31 695 elanikku (hinnanguliselt 22 500 peret). Tööandja eluruumide ja muudel põhjustel erastamisele mittekuulunud eluruumide nimekirjades oli registreeritud 10 616 postiaadressi, ent nimeliselt on võimalik kindlaks teha ainult 3946 neil aadressidel elanud isikut. Omandireformi kavandamisel nähti ette taolise konflikti võimalust, sest selle alged ilmnesisid juba 1989. aastal, kui alustati

massirepressioonide läbi kannatanutele vara tagastamist. Selle vältimiseks sätestati *eluruumide erastamise seaduses* tagastatud majade ja tööandja eluruumide üürnikele eelisõigus erastada asustamata eluruumi, mille all peeti eelkõige silmas repatrieeruvatelt Nõukogude sõjaväelastelt ja Eestist lahkuvatelt tsiviilisikutelt vabanevaid kortereid. Taoliste korterite potentsiaalne ressurss oli hinnanguliselt piisav eluruumide tagastamisega seonduvate eluasemevajaduste rahuldamiseks, sest oli ette näha Eesti elanikkonna vähenemist rohkem kui 100 tuhande inimese võrra. Kuid vastloodud omavalitsusstruktuuride nõrkuse ja riikliku järelevalve puudulikkuse tõttu iseseisvuse algaastatel ei suudetud vabaneva elamufondi stiihilist ümberjaotusprotsessi kontrolli alla saada. Niinimetatud asustusõiguse müügi teel vahetusid üksnes eluruumide üürnikud ning vabu kortereid tekkis oodatust märksa vähem. Seetõttu jäid tagastatavate elamute üürnike ümberasustamise võimalused paljudes linnades olulisel määral kasutamata.

Omandireformi järgnevatel etappidel võeti kasutusele täiendavaid abinõusid nn sundüürnike probleemide leevendamiseks. *Omandireformi aluste seaduses* sätestati garantiid üürnike õigustele tagastatavates elamutes: üürilepingute pikendamise ja nende lõpetamise vaidlustamise tingimused, asenduskorterite andmise tingimused, hüvitised üürnikele kasutatavates eluruumides tehtud kulutuste eest, üürnike ostueesõigus tagastatud elamu või selle osa võõrandamisel, õigus taotleda laenu või toetust riigilt või kohalikult omavalitsuselt ümberasumiseks või eluruumi ostmiseks. Viimati nimetatud võimalus realiseeriti nn EVP-laenudena, mille puhul üürnikele antavat eluasemelaenu, mille ressurss pärines erastamisest laekunud rahast, oli võimalik tagasi maksta erastamisväärtpaberites. Aastatel 1997–2002 kasutati EVP-laenudeks ära umbes 507 miljonit krooni. Perioodil, kui erastamisväärtpaberite turuhind (joonis 5) oli suhteliselt madal, oli tegemist soodsa laenusaaamise võimalusega. Ent mõnel hinnangul katsid antud sooduslaenud vaid umbes poole kuni kolmveerandi tegelikust vajadusest. Üürilepingute jätkugarantiid võimaldasid pikendada üürilepinguid tagastatud eluruumides kokkuvõttes kuni 13 aasta võrra.

Enamik omandireformi seadustes sätestatud garantiidest ja soodustustest ei laienenud muudel põhjustel erastamisõiguseta jäänud üürnikele, sh tööandja eluruumide, ühiselamute ja sotsiaalkorterite elanikele, ent hiljem vabastati paljud tööandja eluruumid erastamiskeelust. Siiski jäi riigi ja kohalike omavalitsuste omandisse märkimisväärne hulk eluruumi, mida elanikud ei saanud erastada. Riigivararegistri andmetel oli 2007. aastaks riigi omandisse jäänud 1543 eluruumi summaarse elamispinna 242 tuhat ruutmeetrit. Suurem osa neist oli Riigimetsa Majandamise Keskuse, Kaitseväge, Politsei- ja Piirivalveameti ning õppeasutuste valduses. Mõnel juhul vabanesid riigiasutused mittevajalikest eluruumidest enampakkumisega müügi teel riigivaraseaduse alusel, kuid nende soodusmüük eluruumide erastamise seaduse alusel ei olnud tähtaegade lõppemise tõttu enam võimalik.

Eluruumide erastamise käigus tekkinud probleeme püüti lahendada riiklikes elamumajanduse arengukavades aastateks 2003–2008 ja 2008–2013, nähes ette toetusmeetmeid kohalikele omavalitsustele munitsipaal-üüripindade loomiseks tagastatavate eluruumide üürnike jaoks, samuti nii tagastatud majade üürnikele kui ka omanikele. Kavandatud meetmed aitasid sundüürnike probleeme oluliselt leevendada. Suuremates linnades – eelkõige Tallinnas arendati ulatuslikku elamuehitust üürnike ümbermajutamiseks ja linnavalitsuse kinnitusel ei olnud Tallinnasse 2009. aastaks

alles jäänud ühtki sundüürnike perekonda, kes oleks vajanud uut elamispiinda. Kui Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi andmetel oli 2005. aasta mai seisuga Eestis veel 5402 sundüürnike leibkonda, siis 2018. aastal tehtud küsitluse põhjal oli kõigis omavalitsutes kokku alla 200 sundüürnikena arvele võetud isiku.

3. Maareform

Maareform on kõige suurema mõju ja ulatusega, tehniliselt kõige keerukam omandireformi valdkond ning kõige kauem kestnud üleminekuprotsess kogu taasiseseisvumisele järgnenud arengus. Maareformi kaudu saab kindla omaniku iga maatükk meie riigi territooriumil, sest maareformi tehingud hõlmavad nii omandiõiguse tekkimist maa erastamise ja tagastamise kui ka munitsipaalomandisse andmise või riigi omandisse jätmise teel. Maareformi käigus seatakse ka maaga seotud piiratud asjaõigusi – hoonestusõigust, kasutusvaldust, servituute. Algselt just maareformi vajadustest ajendatuna on välja arenenud kogu kaasaegne maainfosüsteem, maakataster, kinnistusregister, maakorraldus ja ruumiline planeerimine.

Detailne andmestik maareformi senise kulu ja tulemuste kohta sisaldub esmajoones avalikkusele kättesaadaval veebilehel – Maa-ameti Geoportalis ja Maa-ameti infoväljaannetes. Käesolevas ülevaates piirdume vaid nende maareformi aspektidega, mis seonduvad omandireformi üldisemate küsimustega ja seostega muude omandireformi valdkondadega – eelkõige õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamisega, mida käsitleme detailsemalt punktis 4.

Maareformi iseloom tuleneb suurel määral omandireformi üldistest poliitilistest ja kontseptuaalsetest alustest. Sõjaeelses Eesti Vabariigis kuulus suurem osa kogu maast eraomandisse ja riigi taastamine restitutsiooni põhimõttel nõudis vägivaldselt katkestatud omandisuhete taastamist. Poole sajandi jooksul toimunud majanduslike ja demograafiliste muutuste tõttu ei saanud see taastamine olla üksühene ja täielik. Maaomandi üldine jaotus ei erine kaasajal eriti palju sõjaeelsest omandistruktuurist (Tabel 13. Maaomandi jaotus võrdluses sõjaeelse ajaga.), vaid riigi omandis oleva maa osatähtsus on kaasajal mõnevõrra suurem.

Tabel 13. Maaomandi jaotus võrdluses sõjaeelse ajaga.

	1939	1940–1991	2020
Eraomandis	66%	0	58%
Riigi omandis	33%	100%	41%
Munitsipaalomandis	1%	0	1%

Eraomandisse jõuab maa kahe protsessi – erastamise ja tagastamise teel. Ehkki üldpõhimõttel kuulub õigusvastaselt võõrandatud (natsionaliseeritud) maa tagastamisele, piiravad tagastamise

võimalust mitmed tegurid. Tagastamisele ei kuulu:

- 1) *taluseaduse* (1989) alusel teisele isikule põliseks kasutamiseks antud maa,
- 2) teisele isikule kuuluvate hoonete või rajatiste juurde kuuluv maa,
- 3) riigi omandisse jäetav või munitsipaalomandisse antav maa.

Kui endisele omanikule ei tagastata maad osaliselt või täielikult või kui ta ei soovi selle tagastamist, siis kompenseeritakse maa väärtus 1993. aastal määratud maksustamishinna alusel.

Piiravaid tingimusi, mis ühel või teisel juhul määravad tagastamisele kuuluva ja mittekuuluva maa vahekorra, on *maareformi seaduses* palju ja see põhjustab sagedasi vaidlusi vastandlike huvidega maa endiste omanike ja praeguste kasutajate vahel, mis on ka üheks peamiseks maareformi menetluste takerdumise põhjuseks.

Valdav osa sõjaeelsel ajal eraomandis olnud maast kuulus talunditele – 1934. aasta rahvaloenduse andmetel oli üle 133 tuhande talundi maa kogupindala 3,1 miljonit hektarit. Sellest pindalast ligi pool – 1,52 miljonit hektarit tagastati endistele omanikele ja nende pärijatele ning tagastamata jäänud maast kompenseeriti 1,23 miljonit hektarit. Seega umbes 0,35 miljonile hektarile maale ei esitatud seaduslikke tagastamise ega kompenseerimise nõudeid.

Kokkuvõttes (Tabel 14.) jaguneb tagastamise ja erinevate erastamisviiside kaudu eraomandisse jõudnud maa järgmiselt:

Tabel 14. Eraomandis olev maa omandamisviiside lõikes seisuga 31.12.2020.

Omandamisviis	Pindala hektarites
Õigusvastaselt võõrandatud maa tagastamine	1 521 533,9
Maa ostueesõigusega erastamine	648 678,7
Vaba põllumajandusmaa erastamine	150 634,7
Vaba metsamaa erastamine	102 611,5
Maa enampakkumisega erastamine	89 414,3

Maareformi üldist dünaamikat kirjeldab joonis 3 peatükis I. Uute katastriüksuste moodustamine maa erastamisel, tagastamisel ja muudes protsessides kulmineerus 90ndate aastate lõpus, ent vähesel määral kestab see tänaseni. Ehkki maa erastamine ja tagastamine ei ole käesolevaks hetkeks veel täielikult lõppenud, ei saa maareformi protsesside üldine statistiline vahekord enam muutuda: eraomandis olevast maast 60% tekkis maa tagastamise teel, 40% erastamise teel. Pindalaliselt on kõige rohkem maad (65%) erastatud ostueesõigusega ja suurema osa (ligi 81%) ostueesõigusega erastatud maa katastriüksustest moodustavad väikesed, 0-2 hektari suurused elamu- ja suvilakrundid. Kõikide erastatud katastriüksuste hulgas on üle 10 hektari suuruseid

maaüksusi 11%, üle 50 hektari suuruseid 0,4% ja üle 100 hektari suuruseid üksusi kaduvväike osa – 0,04%. Väärib tähelepanu, et ka erastatud põllumajandus- ja metsamaa üksused on enamasti väikesed ja nende tüüpiline pindala jääb 10 hektari ümbrusesse.

Maa erastamise põhiliseks maksevahendiks olid erastamisväärtpaberid kuni nende käibelt kõrvaldamiseni 2006. aasta lõpus. Maa ja kasvava metsa erastamisel kustutati 5,59 miljardit erastamisväärtpaberikrooni – rohkem kui ühelgi teisel kasutusotstarbel. Algselt kaliibriti maa erastamishind võrdseks õigusvastaselt võõrandatud maa kompenseerimisväärtusega, mis võimaldaks kompensatsioonisaajal erastada tagastamata jäänud maatükiga samaväärse maaüksuse mõnes teises asukohas. Ent 1996. aastal tehtud seadusemuudatusega vähendati elamumaa ja põllumajandusmaa ostueesõigusega erastamise hinda mitmete erastamisviiside puhul 2 korda, enamikul maa erastamise juhtudel võimaldati kasutada kuni 50 aasta pikkust järelmaksurežiimi ja rakendati hinnasoodustusi laste kasvatamise eest. Iga peres kasvava lapse eest vähendati erastamishinda 25 000 krooni võrra ja nelja lapse puhul veel täiendavalt 25 000 krooni võrra. Ulatuslikud soodustused muutsid maa erastamise üheks kasulikumaks erastamisväärtpaberite utiliseerimise võimaluseks. Kuna enamik maaüksustest (98%) erastati ostueesõigusega, siis oli juurdepääs maa soodustingimustel omandamisele avatud üksnes elamute ja muude hoonete omanikele ning maatulundusmaa kasutajatele. Enampakkumisega erastati tagastamise ja ostueesõigusega erastamise nõueteta maad väga väikeses ulatuses – 1,5% erastatud katastriüksuste arvust.

Maa tagastamine on kulgenud mõnevõrra kiiremini kui esmaerastamine. Nii oli 2012. aastaks jäänud tagastada 707 katastriüksust kogupindalaga 7021 hektarit ja lõpetada 7934 erastamistehingut umbes 19 000 hektari maa erastamiseks. Veel 2020. aastal sõlmiti 691 uut maa erastamise lepingut, seevastu lõpetati vaid 36 peamiselt vaidluste või pärimistoimingute tõttu takerdunud maa tagastamise menetlust. Kiiruse erinevus on seletatav asjaoluga, et maa tagastamine toimub suures osas sõjaeelse kaardimaterjali alusel, kuid esmaerastamisele eelneb töömahukas planeerimine ja mõõdistamine.

Munitsipaalomandis oleva maa osatähtsus oli nii sõjaeelses Eesti Vabariigis kui ka tänapäeval väga väike – pindalaliselt veidi üle 1% maakatastris registreeritud katastriüksustest. Kõige suurema osa munitsipaalomandisse antud maast moodustas 2011. aasta seisuga nii katastriüksuste arvu (56%) kui ka pindala (30%) poolest transpordimaa sihtotstarbega maa, oluline osa on ka üldotstarbelisel ja sotsiaalmaal. Kogu maafondis domineerivat maatulundusmaad, samuti elamu- ja tootmismaad on munitsipaalomandis oleva maa hulgas väga vähe. Munitsipaalmaa sihtotstarbeline jaotus on suurel määral kujunenud kooskõlas maareformi seaduses sätestatud tingimustega, mis piirasid just nimetatud sihtotstarvetega maa munitsipaliseerimist.

Maareformi seadus näeb ette rea juhtumeid maa jätmiseks riigi omandisse. See toimub vastava protseduuri läbimise teel, mille käigus fikseeritakse riigi omandisse jääv maaüksus maakatastris ja määratakse riigimaa valitseja. Ka enne riigi omandisse jätmise protseduuride läbimist on tegemist nn jätkuvalt riigi omandis oleva maaga ehk „reformimata riigimaaga“, kuid viimase õiguslik staatus on märksa ebakindlam ja jätab mitmed maa hooldamist ja kasutamist puudutavad küsimused lahtiseks. Riigi omandisse on jäetud 2020. aasta lõpuks 1 772 927 hektarit ehk 41% kogu

maafondist. Riigimaa põhilise osa moodustavad suured metsamassiivid, kaitsealad ja märgalad ning reservmaana riigi omandisse jäetud maaüksused.

4. Õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamine ja kompenseerimine

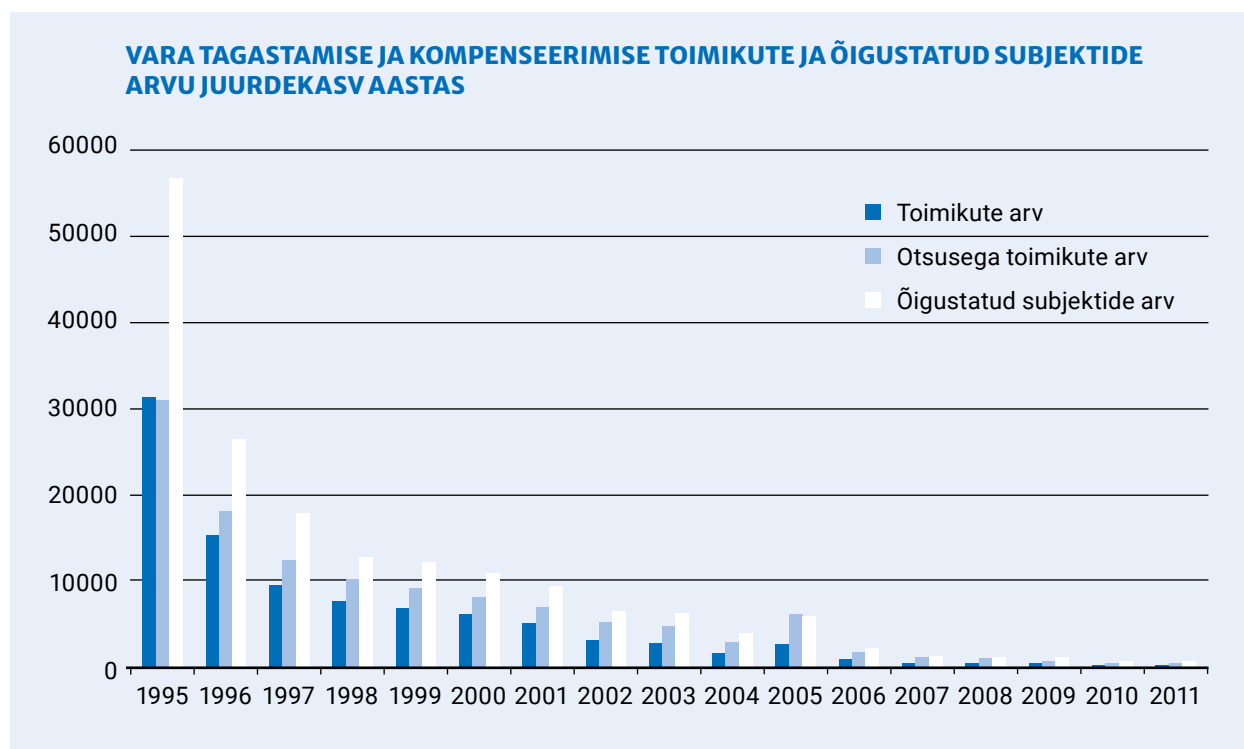
Omandi(suhete)reformi eesmärk oli turumajandusele omase majanduskeskkonna loomine. Selle koostisosaks olnud restitutsioon ei olnud otseselt majanduslikke või struktuuripoliitilisi eesmärke teeniv reform, vaid tulenes üldisest poliitilisest suundumusest – demokraatlikule läänemaailmale omaste väärtuste ja normide omaksvõtust, mis käsitavad omandi meelevaldset võõrandamist inimõiguste rikkumisena. Eestis seostus restitutsioon paratamatult riigi tervikliku taastamise – *restitutio in integrum* põhimõttega, mis nõudis hinnangu andmist nõukogude võimu poolt teostatud eraomandi vägivaldsele võõrandamisele. Sellega kaasnes ühtlasi vajadus heastada võimaluste piires Eesti kodanikele omandiõiguse rikkumisega tehtud ülekohus.

Omaksvõetud väärtusnorme ja ajaloolisi asjaolusid arvestades tuleb omandiõiguse vastaste kuritegude heastamist käsitada eelkõige kui moraalsel kohustust. Iseäranis Eesti ja teiste Balti riikide puhul tuleb silmas pidada, et need riigid ei ole vastutavad teise riigi survele toimepandud omandiõiguste rikkumiste eest ning kohustus neid rikkumisi heastada ei saa neile olla juriidiliselt siduv ega ranges vastavuses ka näiteks Eesti põhiseaduses omandi sundvõõrandamist käsitleva paragrahvi 32 – s.t hüvitamine ei saa olla kohene ja õiglane tavapärase tähenduses. Seetõttu on kohane rääkida restitutsiooni ulatuse, tingimuste ja vormide valikust, mis arvestaksid riigi majanduslikke võimalusi, infokadu ja ajategurit – pöördumatuid struktuurseid ja demograafilisi muutusi vara võõrandamisest möödunud poole sajandi jooksul. Ka *Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsiooni* omandiõiguste kaitset käsitlev protokoll nr 1 ei piira riigi vabadust valida tingimusi, millistel omandiõigused taastatakse, välistades siiski ilmselgelt suvalised ja konventsiooni fundamentaalsete põhimõtetega vastuolus olevad tingimused.

Eesti restitutsioonipoliitikat peetakse üheks radikaalsemaks Kesk- ja Ida-Euroopa üleminekuriikide hulgas. Vara tagastamist ja hüvitamist (kompenseerimist) võivad nõuda kõik isikud, kes olid 1940. aasta 16. juunil Eesti kodanikud, sõltumata nende praegusest elukohast või kodakondsusest. Vara tagastamist võivad nõuda ka endise omaniku pärijad, samuti Eesti riik, omavalitsusüksused ja organisatsioonid, välja arvatud äriühingud. Enamik (umbes 219 780) õigustatud subjektidest on Eesti kodanikest füüsilised isikud. Vähesel määral on nende hulgas ka juriidilisi isikuid (umbes 1500) ja endiste omanike pärijatena teiste riikide kodanikke (umbes 13 560). Registreerimisvigade ja reformiprotsessis toimunud korralduslike muudatuste tõttu võivad statistilised andmed olla mõnevõrra ebatäpsed. Pärast reformiprotsesside lõppu vajavad erinevate infoallikate andmed kooskõlastamist ja täpsustamist.

Reformide algusajaks oli enamik õigusvastaselt võõrandatud vara endistest omanikest surnud või kõrgesse ikka jõudnud. Seetõttu olid vara tegeliku tagastamise või kompenseerimise ajaks

nõudeõiguse omandanud enamasti nende lapsed ja lapselapsed või külgliini pärijad. Kokkuvõttes maksti endistele omanikele vaid 3,3% kogu vara eest määratud kompensatsioonidest, sh maa eest 2,7% ja muu vara eest 6,9%. Erinevus tuleb sellest, et tehniliselt keerukad ja töömahukad maareformi toimingud viidi lõpule oluliselt hiljem kui hoonete ja vallasvara tagastamise toimingud ja menetluse kestel läks nõudeõigus sageli üle pärijatele. Külgliini pärijate – endiste omanike õdede ja vendade ning nende järeltulijate osa õigustatud isikute hulgas ei kujunenud eriti suureks. See moodustas 7% kõigist vara tagastamist või kompenseerimist taotlenud isikutest.



Joonis 7. Vara tagastamise ja kompenseerimise protsessi dünaamika.

Vara tagastamise või kompenseerimise taotlusi oli võimalik esitada küllaltki lühikese aja jooksul – alates vastavate seaduste ja rakendusaktide vastuvõtmisest 1991. aasta sügisel kuni 1992. aasta 17. jaanuarini, erijuhtudel ka mitme hilisema tähtajani. Avati umbes 140 500 varatoimikut, mis sisaldasid rohkem kui 233 400 isiku nõuet vara tagastamiseks või kompenseerimiseks. Ehkki nõudeid esitanud õigustatud isikute arv on märgatavalt suurem varatoimikute (s.t tagastatava või kompenseeritava vara üksuste) arvust, nõuab ligi pooltel juhtudel vara tagastamist või kompenseerimist ainult üks isik, veerandil juhtudel kaks isikut ja 6% juhtudel jaguneb algne omand rohkem kui nelja pärija vahel.

Õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamine ja kompenseerimine toimus põhiosas aastatel 1995–2005 (joonis 7. Vara tagastamise ja kompenseerimise protsessi dünaamika). Sel ajavahemikul alustati peaaegu kõigi taotluste menetlemist (avati varatoimik) ja langetati valdav osa haldusotsuseid vara tagastamiseks või kompenseerimiseks. Seega statistilises mõttes võiksime lugeda restitutsiooniprotsessi lõppenuks juba 15 aastat tagasi, sest selleks ajaks oli lahendatud (rahuldatud või tagasi lükatud) 95% kõigist esitatud nõuetest. Kulminatsiooniperioodile järgnes aga pikk

vaibumisjärk, mis kestab tänaseni. Mitmed tagastamismenetlused seiskusid aastateks peamiselt nõudeõiguse pärimisega seotud asjaoludel või kohtuvaidluste tõttu, ent ka muudel asjaoludel, mille spektrist annab ettekujutuse järgmine 2008. aastal koostatud pingerida:

1. Pärimisega seotud asjaolud:	1518 – 53%
2. Kohtuasjad:	482 – 17%
3. Maa mõõdistustööde probleemid:	425 – 15%
4. Hoonete omandiõiguse probleemid:	86 – 3%
5. Õigustatud isikute vahelised kohtuvälised vaidlused:	79 – 3%
6. Piirivaidlused ja piiride määramise küsimused:	54 – 2%
7. Nõudeõiguse loovutamised:	13
8. Õigustatud isikud välismaal:	9
9. Hoonete inventariseerimine:	8
10. Notari järjekord:	6
11. Rahapuudus:	5
12. Õigustatud isikud kadunud:	3
13. Ümberkruntimine:	3
14. Huvi puudus:	3
15. Maa katastrisse kandmata:	3
16. Pooleliolev detailplaneering:	3
17. Maa riigi omandisse jätmise taotluse otsuseni:	3
18. Tagastatav maa on arvatud looduskaitsemaa või reservmaa hulka:	2
19. Õigustatud isik haige:	2
20. Õigustatud isik vanglas:	1
21. Muud täpsustamata põhjused:	150 – 5%

Tänaseks on suletud (lõpetatud) üle 140 400 varatoimiku, tagastatud on 1,52 mln hektarit maad, millest üle 99% moodustab endine talumaa ja ligi 12 000 ehitist ning riik on maksnud kompensatsiooni (erastamisväärtpaberites ja rahas) 555 miljoni euro (ligi 8,7 miljardi krooni) ulatuses. Enamik omaavalitsusüksusi on tagastamis- ja kompenseerimismenetlused lõpetanud. Keskmine (mediaan) aeg, mis kulus ühe tagastamistaotluse menetlemiseks alates avalduse esitamisest kuni vara tagastamise otsuse tegemiseni oli umbes 5 aastat, kompenseerimise korral mõnevõrra vähem. Seisuga 31. detsember 2020. a oli lõpetamata 92 vara tagastamise ja kompenseerimise toimikut – peamiselt takerdunud pärimisasjade ja vaidluste tõttu.

Vahekord vara tagastamise ja kompenseerimise ulatuse vahel on enam-vähem tasakaaluline. See ilmneb eriti selgelt käesoleva ülevaate peatükis 3 toodud tagastatud ja kompenseeritud maa

pindalade võrdluses. Kuna maa kompenseerimisväärus oli enamasti oluliselt väiksem harilikust väärtusest, eelistati valikuvõimaluse korral valdavalt tagastamist ja üksnes tagastamisvõimaluse puudumise korral lepidi kompensatsiooniga. Küllaltki sageli ei tagastatud maad endistes piirides, vaid osaliselt kompenseeriti. Kompenseerimise suur osakaal on seetõttu vähemalt osaliselt tingitud tagastamist piiravaist tingimustest – tagastamisele ei kuulunud teiste isikute hoonete juurde kuuluv või 1989. aastal vastu võetud taluseaduse alusel taluniku kasutusse antud maa.

Võõrandatud ehitiste (hoonete ja rajatiste) puhul tuleb arvestada, et riigi taasiseseisvumise ajaks oli neist endisel kujul säilinud vähem kui pool. Seetõttu jääb tagastatud ehitiste arv (umbes 12 000) märgatavalt väiksemaks kompenseeritud ehitiste arvust (üle 32 000). Enamus võõrandatud tööstus- ja põllumajandusvarast ning eranditult kõik laevaregistris registreeritud laevad on hävinud ja kuuluvad üksnes kompenseerimisele. Äriühingute vara ei tagastatud, kuid nende aktsionäridele ja osanikele kompenseeriti aktsiad ja osatähed.

Muude varaliikide osakaal tagastatud ja kompenseeritud vara hulgas on maa ja ehitiste kõrval tagasihoidlik, mis seletub ühtaegu nii restitutsioonipoliitikas rakendatud valikutega kui ka erinevate varaliikide säilivuse ja omandiõiguse tuvastamise võimalustega. Erinevate varaliikide eest makstud kompensatsioonisummade jaotus (Tabel 15) annab neist proportsioonidest ettekujutuse.

Tabel 15. Kompenseeritud vara hulk ja kogusumma 2013. aasta* seisuga.

Vara liik	Vara hulk	Summa
Maa ja mets	1,152 mln ha	7 389 mln krooni
Ehitised (hooned ja rajatised)	32 253 tk	1 007 mln krooni
Aktsiad ja osatähed	269 222 tk	127 mln krooni

*Omandireformi lõppjärgu jooksvat statistikat ei ole registrite tegevuse lõpetamise tõttu võimalik rutiinselt jätkata. Hiljem lisandunud arvud selguvad pärast pooleliolevate reformitoimingute lõppu, ent üldpilti need enam ei muuda.

Vara (v.a maa) eest makstava kompensatsiooni suurus on üldreeglina määratud vara võõrandamis-aegse maksumusega vahekorras $1 \text{ Ekr (1940)} = 10 \text{ EEK}$. Erandina määratakse maa kompenseerimisväärus tänapäevase (1993. aasta) maksustamishinna alusel. Kompensatsiooni suurus on tihti oluliselt väiksem maa või hoonete tänapäevasest turuväärtusest ja see asjaolu on vara kompenseerimisel üheks sagedasemaks vaidluste ja rahulolematuse põhjuseks. Ehkki seaduse kohaselt on kompenseerimine samaväärne vara füüsilise tagastamisega, on kompensatsiooni näol sisuliselt tegemist pigem nn solidaarsushüvitisega – riigile majanduslikult jõukohase sümboolse toetusega vara kaotamise tõttu enam kannatanud ühiskonnaliikmetele.

Vara tagastamisel ja kompenseerimisel ei arvestatud varal lasunud võlgu. Küsimus, kui palju oleks vara tagastamise ja hüvitamise protsessi ja selle tulemusi mõjutanud võlgade arvessevõtmine, jääb aga ilmselt täpse vastuseta, sest isegi juhul, kui õnnestuks piisavalt täpselt hinnata varal lasunud võlgade suurus, oleks nende arvesse võtmine nõudnud teistsuguseid vara maksumuse

määramise, tagastamise ja kompenseerimise põhimõtteid ja kujundanud nende elluviimiseks teistsugused tingimused. Orienteerivaid hinnanguid võlgade osatähtsuse kohta vara koguväärtuses on siiski võimalik anda. Põhilise osa võlgadega koormatud varast moodustas talundite vara, millest omakorda moodustasid kõige väärtuslikuma osa maa ja hooned. Usaldusväärsed andmed talundite vara väärtuse ja võlgade kohta pärinevad 1929. aasta põllumajandusloendusest ja 1934. aasta rahvaloendusest. Talundite koguväärtuseks hinnati 1 019 miljonit krooni ning neil lasus otsest võlga 115 miljonit krooni. Võlgadega koormatud oli 55% talundite üldarvust. Neist andmeist võib järeldada, et võlgade osatähtsus talundite varas oli keskmiselt väike – orienteerivalt 10% ja talundite võlakoormus oli võrdlemisi ühtlane. Seega võime väita, et võlgade arvestamine tõenäoliselt ei oleks saanud oluliselt muuta restitutsiooni lõpptulemusi, küll aga oleks muutnud kogu vara tagastamise ja kompenseerimise protsessi tunduvalt keerukamaks ja seega ühtlasi kulukamaks ja aeganõudvamaks.

Eraldi arvestust peeti põllumajandusreformi käigus riigi poolt kompenseeritud ühistatud vara üle. Riik võttis kompenseerimiskohustuse üle juhtudel, kui reformitaval ühismajandil ei jätkunud selleks vahendeid sundlõpetamise või pankroti korral. Kokku kompenseeriti 162 endise ühismajandi taotlusel ühistatud vara ligi 62 miljoni krooni ulatuses.

Enamik (88%) õigeaegselt esitatud restitutsiooninõuetest on rahuldatud – tagasi lükatud on ligikaudu 27 400 vara tagastamise või kompenseerimise taotlust. Tagasilükkamise põhjuseks oli enamasti asjaolu, et taotleja ei suutnud nõudeõigust või pärimisõigust tõendada. Väikesearvulise (umbes 300 taotlust), ent õiguslikult problemaatilise osa neist juhtudest moodustasid maailmasõja perioodil ümberasumiskampaaniate käigus Eestist lahkunud baltisakslaste varanõuded.

Vara tagastamise ja kompenseerimisega seonduvad omandireformi ajaloo suuremad vastuolud ja õigusprobleemid, mis enamasti tulenesid kiirustades vastu võetud õigusnormide ebatäpsusest või ühildamatusest, puudulikest teadmistest sõjaeelse õiguskorra ja -tavade kohta, ekslikest prognoosidest ja mõjuhinnangutest või muudest puudustest, mis paratamatult kaasnevad kiirete ja põhjalike ühiskondlike muutuste juhtimise ja haldamisega. Nende probleemide esiletoomisel ja lahendamisel oli tähtis roll kohtupraktikal. Arvukalt kohtuvaidlusi toimus omandireformi algus- ja kulminatsiooniperioodil. Näiteks aastal 1996. aastal tehti halduskohtutes 636 otsust omandireformi puudutavates vaidlustes, millest 520 vara tagastamise ja kompenseerimise, 114 erastamise ja 2 munitsipaliseerimise küsimustes. Kohtuasjade arv vähenes koos tagastamisprotsessi vaibumisega, ent seniajani takistavad mõned kohtuvaidlused pooleliolevate menetluste lõpetamist.

Kohtu abil lahenesid ka mõned vaidlusküsimused omandireformi ajaloos, sh nn järelümberasujate vara tagastamise küsimus – üks suurematest omandireformi käigus ette tulnud tõrgetest, vaatamata sellele, et see puudutab omandireformi üldises mastaabis võrdlemisi väheseid isikuid.

Eesti reformiseadused on seadnud suhteliselt vähe piiranguid õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise õigustatud subjektidele nende elukoha, kodakondsuse, õigusjärgluse või muude tingimuste suhtes. Erandiks olid eritingimused (ORAS § 7 lõiked 2 ja 3) vara tagastamise suhtes, mis võõrandamise hetkel kuulus välisriigi kodanikule või Saksa riigiga sõlmitud lepingu alusel Eestist

lahkunud isikule (nn ümberasujale või järelümberasujale). Taolise vara tagastamise või kompenseerimise küsimust lubas omandireformi aluste seadus otsustada üksnes riikidevahelise lepingu alusel. Kohalike komisjonide andmetel esitati üle 100 avalduse välisriikide kodanikele ja juriidilistele isikutele kuulunud vara tagastamiseks või kompenseerimiseks. Reaalselt peaaegu ühegi välisriigiga vastastikuste varaliste nõuete suhtes lepinguid ei sõlmitud. Erandiks



oli nootide vahetus Ühendkuningriigiga 1992. aastal, millega osapooled loobusid vastastikku varalistest nõuetest. 2010. aastal tunnistas Riigikogu asjakohase sätte (§ 7 lõige 2) *omandireformi aluste seaduses* kehtetuks ja kõik välismaalaste esitatud taotlused jäid rahuldamata. Kõnealuse sätte kehtetuks tunnistamisel tuli silmas pidada, et välismaalaste lõplik ühepoolne välistamine restitutsiooni õigustatud subjektide hulgast võib esile kutsuda vastuväiteid isikute võrdse kohtlemise põhimõtte pinnal. Sätte kehtetuks tunnistamist on võimalik vaidlustada Euroopa Inimõiguste Kohtus ning sel puhul peab arvestama kohtu praktikat omandiõiguse ja õiguspärase ootuse ning diskrimineerimise kohta.

Erinevalt lahenes pikaajalisi poliitilisi ja juriidilisi vaidlusi tekitanud järelümberasujate probleem. Kohalike komisjonide andmetel koostati peamiselt Tallinnas ja teistes suuremates linnades umbes 300 toimetust õigusvastaselt võõrandatud vara kohta, mille endised omanikud olid lahkunud Saksa riigiga sõlmitud lepingute alusel. Valdava osa sellest varast moodustasid hoonestatud kinnistud – peamiselt elumajad. Seaduse väljatöötamise ajal ilmselt teadvustati ümberasumiskampaaniatega seonduva info, sh arhiiviandmete ebapiisavust adekvaatsete restitutsiooniotsuste langetamiseks. Seda asjaolu arvestades tehti panus küsimuse lahendamisele tulevikus sõlmitava riikidevahelise kokkuleppe teel, mis aga ei õigustanud ootusi. Saksamaa Liitvabariigiga peeti sel teemal kõnelusi, ent Liitvabariigil puudus huvi taolise kokkuleppe sõlmimiseks. Praktikas tekkis erisätte tõlgendamisel palju segadust. Sõnastuse alusel ei olnud võimalik otseselt määratleda, kas seadus peab silmas ainult Eesti Vabariigi ja Saksa Riigi vahel sõlmitud lepinguid (nn ümberasumislepinguid) või ka mõne muu riigi ja Saksa Riigi vahel sõlmitud lepinguid. Valitses üksmeel, et seaduses nimetatud lepingutena mõistetakse Eesti-Saksa lepinguid (15. oktoobril 1939. a sõlmitud “Protokoll Eestis asuva saksa rahvusgrupi Saksa Riiki ümberasumise kohta” ja selle lisaprotokoll), kuid vaidlusi tekitas küsimus, kas nendena tuleb mõista ka 1941. a sõlmitud Nõukogude-Saksa lepingut. Kuna 1941. aastal nn järelümberasujaina lahkunud isikud olid enamuses eesti rahvusest Eesti kodanikud, kes esitasid vara tagastamise taotluse “tavaliste” Eesti kodanikena, siis on vara tagastamise käigus seadust eri viisil tõlgendades langetatud vastuolulisi otsuseid: mõnele isikule on vara tagastatud, mõnele mitte ja ümberasujatele kuulunud eluruume mittetagastatavaina tõlgendades on neid üürnikele erastatud. Järjestikuste kohtuasjade tulemusena hakkasid ühtsed seisukohad siiski välja kujunema – eelkõige selles, et lepingutena tuleb mõista mitte ainult 1939. aastal sõlmitud Eesti-Saksa lepinguid, vaid ka 1941. aastal sõlmitud Nõukogude-Saksa lepingut. Teiseks oluliseks teetähiseks oli Riigikohtu Üldkogu otsus 28. oktoobrist 2002 kohtuasjas 3-4-1-5-02, mis tunnistas ORAS § 7 lõike 3 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kohustas seadusandjat viima sätte

kooskõlla õigusselguse põhimõttega. Üldkogu leidis, et ebamäärase olukorra ületamiseks peab seadusandja andma asjakohase õigusliku regulatsiooni. Kuni seadust ei viida kooskõlla õigusselguse põhimõttega, ei saa otsustada ümberasunutele kuulunud vara tagastamist või kompenseerimist ega erastada seda vara. Järgnenud katsed viia seadus kooskõlla õigusselguse põhimõttega ei andnud tulemusi, sest algatatud eelnõud ei leidunud piisavat toetust valitsuses ega Riigikogus. Õigusselguse loomiseks tunnistas Riigikohtu Üldkogu 2006. aastal ORAS § 7 lõike 3 kehtetuks. Riigikohtu otsusest tuleneb, et mingisuguseid eritingimusi isikute suhtes, keda seadus varem määratles Saksa riigiga sõlmitud lepingute alusel Eestist lahkunud isikutena, enam ei eksisteeri. Nende isikute või nende järeltulijate poolt esitatud vara tagastamise või kompenseerimise avaldused, mis jäid läbi vaatamata või rahuldamata sel põhjusel, et vastav maakonna- või linnakomisjon luges need isikud ja nende vara erisätte alla kuuluvaks, tuli seega uuesti läbi vaadata. Sätte kehtetuks tunnistamine aga ei lahendanud ümberasujate probleemi automaatselt, vaid järgnevas diskussioonis kujunes keskseks küsimuseks, kas 1941. aastal Nõukogude Liidu ja Saksamaa vahel sõlmitud lepingu alusel Eestist lahkunud isikud on saanud Saksa Riigilt või tema õigusjärgselt Saksamaa Liitvabariigilt mahajäetud vara eest hüvitist, mida tuleks tõlgendada vara füüsilist tagastamist välistava kompensatsioonina. Tolleaegsete Saksa õigusaktide ja dokumentide põhjal võib järeldada, et ümberasujatele ei makstud rahalist hüvitist vaid anti kasutusse asendusvara, mille omanikuks nad pidid saama pärast sõja võidukat lõppu. Ent sõjajärgne Saksamaa Liitvabariik maksis Saksamaale saabunud põgenikele ja ümberasujatele 1952. aastal vastu võetud seaduse alusel solidaarsushüvitisi ehk tasendushüvitisi, mille suuruse määramisel arvestati ühe komponendina ka teistesse riikidesse maha jäetud kinnisvara väärtust. Nimetatud seadus deklareerib, et isikule makstav solidaarsushüvitis sõjakahjude eest, sh ka sõjas kaotatud kinnisvara eest ei välista võimalust saada see vara hiljem tagasi või selle eest kompensatsiooni, ent vara tagasisaamise või tagastamist asendava kompenseerimise korral pidi ta solidaarsushüvitise riigile tagasi maksma. Saksamaa ametiisikute kinnitusel oli tasendushüvitiste näol tegemist sotsiaalpoliitilise meetmega, mille eesmärgiks oli Saksamaale saabunud pagulaste kohandamise ja integreerumise soodustamine. Tõstatus küsimus, kuidas otsustada, kas tasendushüvitiste näol on tegemist vara tagastamist või kompenseerimist välistava hüvitisega või mitte. Mitmetes kohtuasjades jõudis kohus seisukohale, et Saksamaa Liitvabariigi poolt ühiskonna parema loimimise eesmärgil makstud tasendushüvitist tuleb lugeda kompensatsiooniks omandireformi aluste seaduse tähenduses hoolimata sellest, et vastav seadus sisaldab sätet, mis säilitab hüvitise saajale vara tagasisaamise võimaluse ning hoolimata sellest, kas saadud hüvitis vastab vara tegelikule väärtusele. Kohtu otsustavaiks argumentideks olid väited, et teise riigi seadusesätet ei saa lugeda Eesti seadusandjale siduvaks ja saadud hüvitist tuleb lugeda piisavaks, kui isik ei vaidlustanud hüvitise piisavust ja nõustus seda vastu võtma. Ent kohus leidis ka seda, et isikule makstud tasendushüvitist saab käsitada vara tagastamist välistava kompensatsioonina üksnes siis, kui on võimalik dokumentaalselt tõendada taolise hüvitise maksmist. Hüvitise maksmise tõendamine osutus aga paljudel juhtudel keerukaks juurdepääsupiirangute tõttu Saksamaa arhiiviandmetele.

Tänapäevaks on järelümberasujate probleem praktiliselt lahenenud selles mõttes, et tõenäoliselt ei ole jäänud lõpule viimata enam ühtki vara tagastamise või kompenseerimise menetlust, mis oleks seotud kõnealuste isikutega. Juriidilises mõttes on aga tegemist kogu omandireformi ajaloo jooksul kõige keerukama, intrigeerivama ja pretsedente loova, rahvusvahelise haardega restitutsiooniprobleemiga.

5. Põllumajandusreform

Paljude taasiseseisvumise aja maapoliitike nägemuses oli põllumajandusreformi eesmärgiks sõjaeelse talumajandussüsteemi taastamine. See eesmärk küll saavutati, kuid mitte algselt soovitud kujul ja ulatuses. Põllumajandusreform viidi vastavalt seda reguleerinud *põllumajandusreformi seadusele* lõpule 90ndate aastate lõpuks, kuid reformi järelprotsessid, mis hõlmasid väikeses ulatuses peamiselt ühistatud vara kompenseerimist



riigi poolt, reformitavate majandite sundlõpetamisi ja pankrotimenetlusi, kestsid veel rida aastaid. Põllumajandusreform on ainus suurema tähtsusega omandireformi sektor, kus rakendati nn siseringi-erastamist (*insider-privatization*) – s.t erastamist kavandas ja korraldas majandi reformikomisjon ja loodud osaühingu või aktsiaseltsi omanikeks said endise ühismajandi (kolhoosi) või riigimajandi (sovhoosi) liikmed ning töötajad. See erastamismeetod, mida toleaeegses rahvusvahelises kontseptuaalses väitluses nimetati ka „sotsiaaldemokraatlikuks“ erastamismudeliks, osutus üleminekuriikide reformipraktikas üldiselt vähe- edukaks.

Eesti põllumajandus elas 20. sajandil üle mitmeid radikaalseid muudatusi. Põllumajandusloenduse andmeil oli Eestis 1929. aastal 133 357 talumajandit kogupindalaga 3 093.749 hektarit. Nõukogude korra algaastatel suurenes talumajandite arv esialgu seoses talumaade jagamisega nn uusmaasaajatele ja ulatus 1947. aastal ligikaudu 136 tuhandeni. Sundkollektiviseerimisega talumajandid likvideeriti ja 1950. aastaks oli Eestis juba 2313 kolhoosi. Kuni taasiseseisvumiseni valitsesid põllumajanduses eranditult ühismajandid – kolhoosid ja sovhoosid ning aastaks 1991 oli neid järel 360.

Põllumajandusreform käivitus 1992. aastal ja kulges järgnevalt:

1996. a alguseks oli reform lõpetatud 178 majandis, 1997. a alguseks 269 majandis ja 1999. a alguseks 335 majandis. 25 reformitava majandi tegevus lõppes pankroti või sundlõpetamisega.

Reformiprotsessis algas talude ja uut tüüpi suurmajandite loomine ning 1993. aasta alguseks oli taastatud 8412 talu (keskmise pindalaga 20 ha) ja moodustatud 583 osaühingut, aktsiaseltsi ja muud tüüpi suurmajandit (keskmise pindalaga 800 ha). Reformi lõppfaasis 1996. aastal oli loodud 19 770 talu keskmise pindalaga 18 ha ja 870 osaühingut ning aktsiaseltsi keskmise pindalaga 440 ha. Põllumajandussektor elas läbi suuri muudatusi ka tööhõives. Kui 1991. aastal oli põllumajanduses hõivatud 114 500 töötajat (15% riigi tööhõivest), siis 1996. aastaks oli alles jäänud 52 100 töötajat (8% riigi tööhõivest).

Põllumajandusreformi erandliku lokaalse korralduse tõttu oli see valdkond algselt vähe seotud riiklikult reguleeritud erastamisväärtpaberite väljaandmise ja kasutamise ning natsionaliseeritud vara tagastamise ja kompenseerimisega. Ühistatud vara tagastamine ja kompenseerimine toimus

endiste ühismajandite ja riigimajandite ümberkorralduse raames majandite ja nende õigusjärglaste poolt, millistele ühistatud vara üle anti. Ühistatud vara kompenseerimise nõuded kogusummas üle 377 miljonit krooni rahuldatigi valdavas osas reformitvate majandite poolt. Ent raske majandusliku olukorra ja arvukate pankrottide tõttu ei suutnud paljud osaühingud ja aktsiaseltsid, kellel lasus õigustatud subjektide nõuete väljamakse kohustus, seda kohustust täiel määral täita. Kui ühismajandil ei jätkunud vara kompensatsiooninõuete rahuldamiseks, nägi põllumajandusreformi seadus ette ühistatud vara kompenseerimise riigi poolt. Kokku kompenseeriti 162 endise ühismajandi taotlusel ühistatud vara umbes 10 tuhandele isikule 62 miljoni krooni ulatuses. Võrreldes natsionaliseeritud vara eest makstud kompensatsioonidega (kogusummas 8.6 miljardit krooni) jäi ühistatud vara eest makstud kompensatsioonide osatähtsus väga väikeseks.

6. Vara munitsipaliseerimine

Kohalikel omavalitsustel on omandireformis kahetine roll. Ühelt poolt on nad mitmes ulatuslikus reformiprotsessis – eluruumide erastamisel, maa tagastamisel ja erastamisel – kohustatud subjektideks, kellel lasub enamik ülesandeid reformimenetluste läbiviimisel. Teiselt poolt on nad sarnaselt füüsiliste ja juriidiliste isikutega omandireformi õigustatud subjektideks, kellel on õigus riigivara omandamisele ja neilt võõrandatud vara tagastamisele. Erinevalt muudest isikutest ei maksta kohalikele omavalitsustele tagastamata jääva vara eest kompensatsiooni.

Munitsipaalomand tekkis kahes eraldi reformiprotsessis – maareformi seaduse raames maa munitsipaalomandisse andmise teel ja erastamiseseaduse raames vara munitsipaliseerimise teel. Maa munitsipaliseerimist maareformi osana käsitlesime punktis 4. Muu vara munitsipaliseerimine algas aastatel 1991–1992 Vabariigi Valitsuse, Riigivaraameti Nõukogu ja pärast erastamiseseaduse vastuvõtmist 1993. aastal Erastamisagentuuri Nõukogu otsustega ja see viidi läbi suhteliselt lühike aja jooksul. Juba aastatel 1991–1992 anti peaaegu kogu riiklik elamufond valitsuse otsustega kohalike omavalitsuste omandisse. Näiteks 1992. aastal anti erastamisagentuuri andmetel Tallinna linnale üle ligi 5900 elamut, Tartu linnale 1808 elamut. Lisaks elamutele anti munitsipaalomandisse administratiivhooneid, kommunaalobjekte (katlamaju, puhastusseadmeid, trasse, garaaže), koolimaju, meditsiinasutusi (haiglaid, ambulatooriume, hooldekodusid jm.), kultuuriasutusi, spordirajatisi, kaubandusettevõtteid, tuletõrjedepoosid, kirikuid, mitmesugust Nõukogude vägedest maha jäänud sõjaväevara. Massiliselt anti kohalike omavalitsuste omandisse mitmesugust vara ka põllumajandusreformi käigus ning seda koordineeris Põllumajandusministeerium. Kohalikele omavalitsustele tagastati enne 1940. aasta 16. juunit nende omandis olnud ja ühismajandite valduses olnud vara, samuti anti tasuta üle riiklike vahendite arvel ühismajanditele ehitatud sotsiaal- ja kultuuriobjektid.

Erinevalt maa munitsipaliseerimisest toimus hoonete ja rajatiste üleandmine kiiresti ja oli Erastamisagentuuri andmetel 1995. aastaks juba praktiliselt ammendunud. Vara munitsipaliseerimise ulatusest aastatel 1991–1995 annab pildi järgnev tabel 16.

Tabel 16. Vara munitsipaliseerimine maakondade lõikes aastatel 1991–1995.

Maakond/linn	Objektide arv				
	1991	1992	1993	1994	1995 I poolaasta
Harju maakond	-	36	767	661	147
Tallinna linn	-	6965	96	44	24
Hiiu maakond	-	39	148	67	5
Ida-Viru maakond	-	935	1100	268	54
Jõgeva maakond	74	211	116	120	26
Järva maakond	-	285	487	135	48
Lääne maakond	-	524	294	51	11
Lääne-Viru maakond	-	254	130	110	114
Põlva maakond	-	-	88	79	35
Pärnu maakond	-	129	642	308	173
Rapla maakond	-	86	500	140	24
Saare maakond	-	391	93	96	68
Tartu maakond	-	337	94	103	68
Valga maakond	-	57	415	86	81
Viljandi maakond	-	120	1185	399	107
Võru maakond	-	41	153	147	104
KOKKU	74	9810	6308	2814	1089

7. Vara taasriigistamine

Vara taasriigistamise näol on tegemist spetsiifilise reformivaldkonnaga, mille ülesanded tulenesid sotsialismiaegsete (pseudo)omandivormide segunemisest. Nõukogude ajal eksisteerinud kooperatiivsete ja ühiskondlike organisatsioonide vara moodustus sageli neile tasuta üle antud riigi varast. Ettevõtte või organisatsiooni reformimisel ja erastamisel eraldati talle riigi poolt antud vara ja jäeti riigi või kohaliku omavalitsusüksuse omandisse. Seda tegevust reguleeris *seadus kooperatiivsete, riiklik-kooperatiivsete ja ühiskondlike organisatsioonide vara taasriigistamise ja erastamise kohta*.

Taasriigistamise protsess algas 1992. aastal ja hõlmas arvukaid kooperatiivseid ja ühiskondlikke organisatsioone – ETK (endise ETKVL) süsteemi tarbijate ühistuid, majanditevahelisi organisatsioone ja nende ühendusi (EKE, KEK, EMT, jm), ametiühinguorganisatsioone, ühiskondlikke masiorganisatsioone (spordiseltsid, harrastajate seltsid, ühingud jm), kultuuriühendusi ja ettevõtete ühendusi. Taasriigistamise kohustatud subjektide nimekirjas oli kokku 158 organisatsiooni ja ettevõtet.

Taasriigistamise menetlusi viis läbi Erastamisagentuur ja neis määrati kindlaks riigi omandisse jääva, munitsipaliseerimisele ja erastamisele kuuluva vara koosseis ning korraldati selle üleandmine ja erastamine. Õigusliku regulatsiooni ebakõlade tõttu tekkis taasriigistamise protsessis vastuolusid ja kohtuvaidlusi vara kuuluvuse suhtes. Õiguslikult oluline ja mitmeid kohtuprotsesse hõlmanud vaidlus puudutas taasriigistamise kohustatud subjektidele (Tuletõrjeühing, ETK organisatsioonid, tootmiskoondis Desintegraator) kuulunud eluruumide erastamist, millele ei leitudki kõiki osapooli rahuldavat lahendust. Riigi vaatekohalt peeti oluliseks, et oleks tagatud vaidlusaluste eluruumide üürnike õigus ja võimalus erastada nende kasutuses olnud eluruumid üldistel alustel. Kompensatsiooniks eluruumide loovutamise eest võimaldati kohustatud subjektidele täiendavaid soodustusi maa erastamisel.

V. Omandireformi kulud ja tulud

Majanduskeskkonna ja omandisuhete põhjalik ümberkorraldamine nõudis kulutusi, mida äsja iseseisvunud ja väheste ressurssidega riik pidi vältimatult oma poliitilistes valikutes arvestama – valima reformipoliitika, mis oleks majanduslikult jõukohane. Omandireformi kontseptuaalsete aluste loomisel peeti silmas isetasuvuse põhimõtet – reformi läbiviimise kulud tuleks vähemalt osaliselt katta riigivara erastamisest laekuva rahaga. Omandireform nõudis rahalisi kulusid kahes aspektis – erastamise ja maareformi korraldamiseks ning turumajandusele omaste institutsioonide ülesehitamiseks ja reformiseadustega võetud varaliste kohustuste täitmiseks.

1. Kulud ja varalised kohustused

Omandireformiga seotud ülesanded jagunesid keskvalitsuse asutuste ja kohaliku omavalitsuse asutuste vahel. Reformide kulminatsiooniperioodil oli nii ministeeriumide, maavalitsuste, riigi maa-ameti kui ka kohalike omavalitsuste halduskoormus küllaltki suur ja omandireformi toimingute tööjõukulud moodustasid märgatava osa asutuste tööjõukuludest. Reformiprotsess läbis oma arengus erinevaid faase ja terviklikku ülevaadet omandireformi kuludest on raske anda puuduliku statistika tõttu. Avaliku sektori hõivatus omandireformi tegevustesse oli suurim reformide käivitumise ja kulminatsiooni ajal – 90ndate aastate teisel poolel. Tähtsaim omandireformi tarbeks loodud

valitsusasutus – Erastamisagentuur – andis erastamise kõrgperioodil 1995. aasta alguses tööd 118 inimesele, ent juba 1999. aasta sügiseks oli töötajate arv langenud 50-ni. Rahandusministeeriumis tegeles omandireformi küsimustega aastal 1998 20 töötajat, aastal 2018 vaid 2 töötajat. Kohalike omavalitsuste halduskoormus ja tööjõukulu vähenes pärast maareformi kõrgperioodi möödunud sajandi lõpus märgatavalt, ent oli veel aastaid küllaltki suur (Tabel 17. Maareformi tööjõukulu maakondade lõikes aastal 2008.). Maareformi tööjõukulu osa kohalike omavalitsuste tööjõukulus oli aastal 2008 keskmiselt 4%, kuid varieerus tugevalt omavalitsuste lõikes, ulatudes mõnest kümnendikust protsendist 10-15 protsendini. Andmetest võime näha, et Harjumaal töötas ligi 30% kõigis omavalitsustes maareformiga tegelevatest töötajatest ja selle maakonna keskmine tööjõukulu aastas moodustas üle 40% kõigi omavalitsuste maareformiga seonduvast tööjõukulust. Tallinna linnas oli üksnes maareformi ülesannetega hõivatud töötajaid 23 ja osaliselt hõivatuid 37.

Tabel 17. Maareformi tööjõukulu maakondade lõikes aastal 2008.

Maakond	Katastris registree- ritud maa osakaal (% kogupind- alast)	Üksnes maareformi ülesannete- ga hõivatud töötajate arv	Osaliselt maareformi ülesannete- ga hõivatud töötajate arv	Kokku maareformi ülesannete- ga hõivatud töötajate arv	Keskmine tööjõu- kulu aastas maareformi ülesannete täitmisel (mln kr)
Harju	80,2	49	67	116	17,25
Hiiu	88,6	0,5	5,5	6	0,93
Ida-Viru	82,4	17	11	28	2,71
Jõgeva	90,5	7	10,5	17,5	1,71
Järva	89,8	5	15	20	0,98
Lääne	81,8	1	18,5	19,5	1,72
Lääne-Viru	89,8	8	8	16	1,87
Põlva	92,2	6	7	13	1,97
Pärnu	89,8	8	17,25	25,25	2,28
Rapla	85,5	4,2	15,3	19,5	1,63
Saare	81,8	7	11	18	1,95
Tartu	84,7	2,6	28,65	31,25	2,22
Valga	92,3	7	12	19	1,50
Viljandi	88,3	9	10	19	1,76
Võru	90,6	5	17	22	1,77
KOKKU	83,9	136,3	253,7	390	42,25

Omandireformi otseste tegevuskulude hulka kuulusid riigi poolt rahastatavad maareformi ja erastamise toimingud, omandireformi registrite ülalpidamine, ekspertiisi- ja kohtukulud.

Kaudsemalt võime omandireformi tegevuskulude hulka arvata ka algselt eelkõige omandireformi toiminguteks mõeldud, kuid arenedes üldisema otstarbe omandanud institutsioonide ja infosüsteemide ülesehitamiseks tehtud kulutused. Nii seostub näiteks Maa-ameti geoinfosüsteemi ja maakatastri loomine maareformi vajadustega.

Riigi varalised kohustused omandireformis hõlmavad riigivara erastamist kui soodustingimustel müüki ning õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamist ja kompenseerimist. Tagastatava vara väärtust üldiselt kindlaks ei määrata ja ühemõtteliselt seda riigi kulude hulka lugeda ei saa. Tagastamata jäänud või füüsiliselt hävinud vara eest maksti kompensatsiooni erastamisväärtpaberites nimiväärtuses 8,5 miljardit krooni. Alates 2006. aastast makstakse kompensatsiooni rahas ning seni on selleks kulunud 11,7 miljonit eurot. Vara kompenseerimise protsess on vaibumas ja aastast väljamakstavad summad on langenud ligikaudu 50-100 tuhande euroni.

2. Erastamisest laekuv raha ja selle kasutamine

Kõigis omandireformi õiguslikes raames teostatud erastamisprogrammides on riigile erastamisest laekunud ligi 473 miljonit eurot, millest üle 300 miljoni euro on saadud ettevõtete erastamisest. Enamik neist programmidest on lõppenud või praktiliselt vaibunud. Maa erastamisest ja järelmaksetest laekuv raha on praeguseks hetkeks ainus erastamisest saadav riigi tulu.

Erastamisest laekuva raha kasutamist reguleerib algselt 1993. aastal ja 1996. aastast uues redaktsioonis vastu võetud erastamisest laekuva raha kasutamise seadus. Vastavalt seadusele suunatakse erastamisraha eriotstarbelistesse fondidesse – eelkõige Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondi, mille kaudu seda kasutatakse peamiselt omandireformi läbiviimise ja sellega seotud kulude ja rahaliste kohustuste katteks. Ent Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfond (ORF) on ainult üks paljudest sihtkohtadest, kuhu erastamisest laekuvat raha on suunatud. Omandireformi algperioodil (kuni 2002. aastani) laekus 25% erastamisest laekuvat raha ettevõtete erastamisest laekunud rahast Vabariigi Valitsuse asutatud Eluasemefondi. Lisaks erastamisrahale laekus Eluasemefondi raha ka muudest fondi põhikirjas nimetatud allikatest. Eluasemefondi laekunud raha kasutati laenukapitalina järgmistes põhisuundades:

- 1 60% tagastatavate eluruumide üürnikele ümberasumiseks või eluruumi ostmiseks;
- 2 20% kohalikele omavalitsustele tagastatavate majade üürnikele üüripindade ehitamiseks, renoveerimiseks või ostmiseks;

3 20% õigusjärgsetele omanikele neile tagastatud elamute renoveerimiseks.

Eluasemefond tegutses Majandusministeeriumi valitsemisalas ja likvideeriti 2002. a pärast ettevõtete erastamise lõpetamist ning Erastamisagentuuri sulgemist. Eluasemefond (hilisema nimega sihtasutus Eesti Eluase) jagas raha pankadele erastamisväärtpaberites tagasimakstavate laenude (EVP-laenude) rahastamiseks. Tegevuse lõpetamise ajaks oli fond väljastanud EVP-laenude rahastamiseks 510 miljonit EEK keskmise laenusummaga 180 tuhat EEK.

Elamufondi likvideerimise järel, mais 2002 täiendati ORF-ist raha eraldamise sihtotstarvete loetelu (Tabel 18. Erastamisest laekuva raha kasutamine sihtotstarvete lõikes.) võimalusega anda tagastamatut toetust kohalikele omavalitsustele üüripindade ehitamiseks, renoveerimiseks või ostmiseks tagastatavate eluruumide üürnike jaoks. Tagastamatu toetuse andmine kohalikele omavalitsustele toimus reeglina Majandusministeeriumi (hilisema MKM) taotluste alusel, kes omakorda eraldas seda sihtasutuste Eesti Eluase ja KredEx vahendusel.

Ajavahemikul 2006–2014 suunati 50% erastamisest laekuvast rahast stabiliseerimisreservi. Erastamisraha laekumise vähenemise tõttu loobuti sellest ning alates 2014. aastast läheb kogu erastamisraha ORF-i.

Omandireformi reservfondist eraldatakse raha mitmel eri viisil (tagastamatute toetuste, tagastatavate eraldiste või laenudena) ja otstarbel. Laias laastus jagunevad rahaeraldised kaheks – otseselt seadusest tulenevad ja erakorralised või juhupõhised eraldised. Esimeste puhul on seaduses otseselt sätestatud, et antud konkreetseks otstarbeks kasutatakse omandireformi reservfondi vahendeid. (Näiteks vara kompenseerimiseks, ekspertiisikulude katmiseks või maaüksuste mõõdistamiseks.) Teiste puhul eraldatakse raha erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse üldsätete alusel – näiteks „omandireformi läbiviimisega seotud kulude katteks“ või „ettevõtluse arendamiseks“. Sel puhul peab valitsus raha eraldamist sisuliselt põhjendama ja otsustama, kas raha eraldada või mitte. Omandireformiga kaudselt seotud eraldiste osa isegi ületab nende eraldiste mahtu, mis tulenevad otseselt omandireformi õigusaktidest.

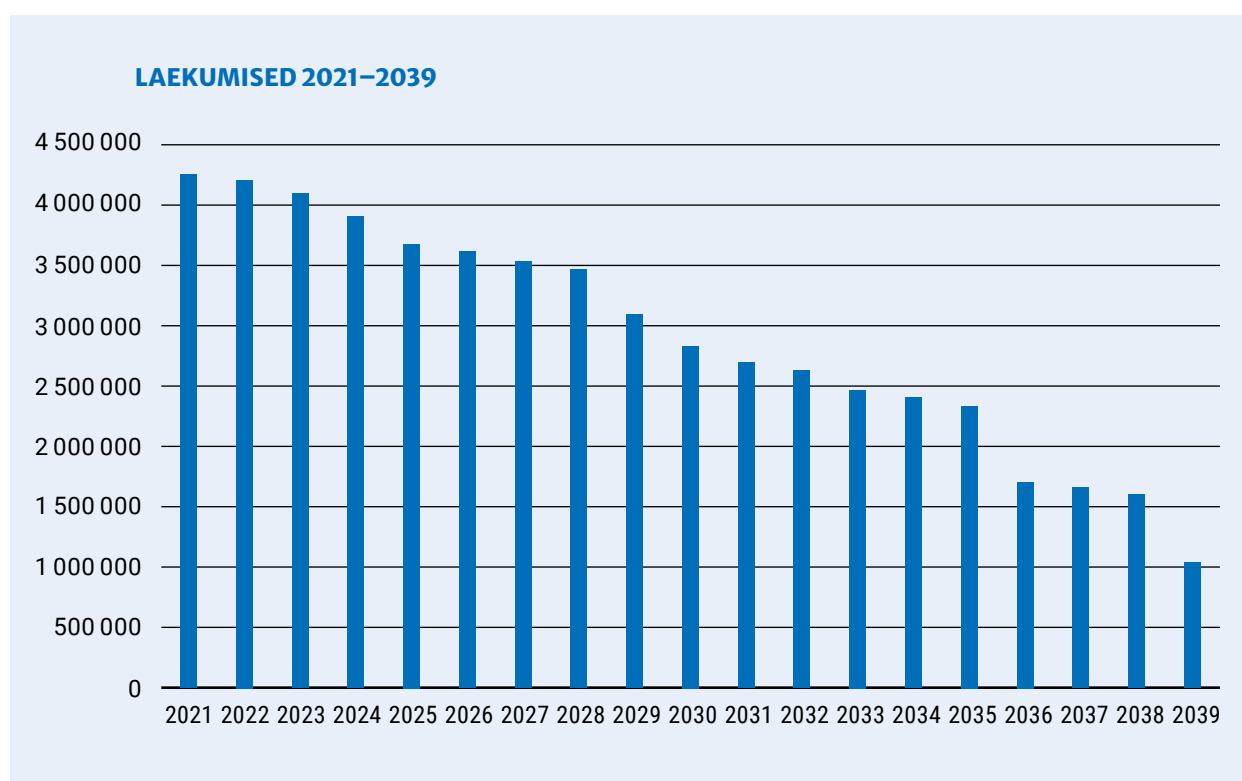
Alates 2007. aastast, pärast erastamisväärtpaberite käibelt kõrvaldamist, kasutatakse erastamisest laekuvat raha kompensatsioonide maksmiseks õigusvastaselt võõrandatud vara eest. Kompensatsioonideks on rahas välja makstud 11,7 miljonit eurot ning kuni vara kompenseerimise protsessi täieliku ammendumiseni jääb maksta tõenäoliselt vähem kui miljon eurot.

Tabel 18. Erastamisest laekuva raha kasutamine sihtotstarvete lõikes aastatel 1993–2017.

Laekunud ORFi 1993-2017		178,5 mln €	
Raha kasutamise sihtotstarve	Kasutatud mln € 1993–2006	Kasutatud mln € 2007–2017	
Vara tagastamise ja kompenseerimise korraldamisega seotud kulude katteks	7,188	4,8984	
Õigustatud subjektile tagastatud hoonest riigi- või munitsipaal-asutuse ümberasumisega seotud ning muudeks hoone tagas-tamisega kaasnevate kulude katteks	24,684	6,0156	
Erastamisseaduse alusel vara erastamise ning riigivara võõrandamise korraldamisega seotud kulude katteks	4,3776	0	
Erastamisseaduse § 10 lg 4 ja 5 sätestatud kulude ja võlgade katteks ning § 2 lg 1 p 1 sätestatud erastatud objektide dokumentide säilitamise korraldamisega seotud kulude katteks	11,655	0,0381	
Riigivara munitsipaliseerimise ja selle korraldamisega seotud kulude katteks	2,821	0	
Omandireformi registrite pidamisega ning erastamisväärt-paberitega arveldamise korraldamisega seotud kulude katteks	2,2817	4,0773	
Maa tagastamise ja erastamise ning muude maareformi läbiviimisega seotud kulude katteks	25,3938	5,5457	
Põllumajandusreformi läbiviimisega seotud kulude katteks	0,2016	0	
Elu- ja mitteeluruumide erastamise läbiviimisega ja korteri-omandi seadmisega seotud kulude katteks	1,6475	0	
Omandireformi alase koolituse, selgitustöö ning uuringute läbi-viimisega seotud kulude katteks	0,4834	0	
ORAS § 12 lg 1 sätestatud vara ostmisel tasutud summa hüvitamiseks	0,0538	0	
Muude omandireformi läbiviimiseks vajalike, õigusaktidega ettenähtud kulude katteks	4,367	6,0673	
Omandireformi käigus või selle tulemusena tekkivate tööhõive-ga seotud probleemide ennetamise ja lahendamise seotud kulude katteks	2,3285	0,0003	
Tööhõive riiklike programmide rahastamiseks	1,4423	0	
Ettevõtluse arendamiseks ja selleks vajaliku keskkonna ja tingimuste loomiseks	3,5328	41,3303	
Keskkonnaekspertiiside tegemiseks ja keskkonnakahjustuste likvideerimiseks erastatavatel või erastatud objektidel	1,2332	0	
Pensionireformi läbiviimiseks ja sellega kaasnevate finants-turgude arendamisega seotud kulude katteks	0,7284	0,0002	
Tagastamatu toetuse või laenu andmiseks kohalikele omavalitsustele üüripindade ehitamiseks, renoveerimiseks või ostmiseks tagastatavate eluruumide üürnike jaoks	7,4855	0	
KASUTATUD	101,9051	67,9732	
	169,88 mln €		

Tabelis 18 toodud andmetest nähtub, et erastamisraha kasutamise prioriteedid on aja jooksul muutunud. Omandireformi kõrgperioodil eraldati kõige enam raha tehniliselt keerukasse ja töömahukasse maareformi valdkonda, samuti riigi- ja munitsipaalasutuste ümberasumiseks hoonete tagastamise tõttu. Hilisemal perioodil on erastamisraha kõige enam kasutatud ettevõtluse ja ettevõtluskeskkonna arendamise motiividel. Viimasel aastakümnel on märkimisväärselt eraldisteks olnud laenud aktsiaseltsile Estonian Air (kogusummas 37 mln €), toetused Justiitsministeeriumile kohtutoimikute digitaliseerimiseks (1,06 mln €), Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile arbitraažikohtu kulude katmiseks (1,28 mln €), mitmete Maa-ameti projektide kulude katmiseks.

Tänapäeval laekub raha omandireformi reservfondi üksnes maa erastamisest. Järelmaksulepingute tähtajad ulatuvad 50 aastani ja maksed laekuvad stabiilselt kuid erastamisprotsessi vaibumise tõttu kahanevalt kuni aastateni 2060-2070. Hetkel on reservfondi kasutamata jääk umbes 35 miljonit eurot ja lähiaastatel laekub sinna järelmaksudest aastas üle 4 miljoni euro, lisaks uutest erastamislepingutest umbes 1 miljon eurot. Prognoosi kohaselt (joonis 8.) laekub aastatel 2021–2039 täiendavalt 57 miljonit eurot, ent pärast seda langeb aastane laekumine alla 1 miljoni.



Joonis 8. Maa erastamise järelmaksudest laekuv raha.

Tegelik laekumine võib prognoosist mõnevõrra erineda, sest järelmaksutingimuste kohaselt on võimalik makseid teha ennetähtaegselt, mille puhul maksele intressi ei lisata. Maa erastamisel ei kasutata tavapärasest võlasummalt arvestatavat intressi, vaid järelmaksena tasutavalt summalt arvestatavat pseudointressi. Võlasumma võib ka väheneda nn lapsesoodustuste tõttu – iga peres kasvava lapse puhul vähendatakse maa erastamishinda 1598 euro (algselt 25 000 krooni) võrra ning iga nelja lapse puhul täiendavalt 1598 euro võrra.

Erastamisraha kasutamise prioriteedid on aja jooksul muutunud. Mitmed erastamisega seotud kasutusotstarbed on aktuaalsuse kaotanud ja seadust on täiendatud uute sihtotstarvetega – näiteks toetuse andmiseks tagastatud ehitismälestise hooldamiseks, remontimiseks, konserveerimiseks, restaureerimiseks ja taastamiseks.

Lõpetuseks

Sissejuhatuses märkisime, et käesolev ülevaade hõlmab ainult omandireformi õiguslikus raamistikus toimunud tegevusi ega puuduta omandireformi väliseid, ent olemuslikult lähedasi tegevusi ja probleeme. Nii ei käsitle ülevaade *erastamiseseaduse* ja erastamisagentuuri tegevuse järgset perioodi riigiettevõtete erastamises, ehkki suurimad infrastruktuuriettevõtted olid siis veel erastamata. Hilisemal ajal on riigi vara ja osalusi võõrandatud mitte enam ajutiste omandireformi seaduste vaid *riigivaraseaduse* ja muude üldiste õigusnormide alusel.

Ülevaade ei puuduta ka sõjaeelsest ajast pärinevaid riigi varalisi kohustusi ja omandireformiväliseid restitutsiooniküsimusi, millega meie riik on kokku puutunud alates taasiseseisvumisest kuni tänaseni. Omandireform käsitleb peamiselt Nõukogude okupatsioonivõimu poolt õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamist ja kompenseerimist endistele omanikele ja nende järglastele. Kuid Eesti riigile on esitatud varalisi nõudeid, mis väljuvad omandireformi aluste seaduse toimealast, kuuludes laiemas tähenduses siiski restitutsiooni valdkonda. Eesti Vabariik oli sõjaeelset perioodil võtnud mitmeid varalisi kohustusi näiteks riigi võlakirjade väljaandmise näol, kuid okupeerimise tõttu ei saanud neid täies ulatuses rahuldada. Õigusekspertiis on tunnistanud mõningad neist nõuetest suure tõenäosusega aegunuks, kuid lõplikku kindlust selles ei ole.

Eesti Vabariigi restitutsioonialased kohustused ei piirdu üksnes omandireformi õigusaktide raames toimuva õigusvastaselt võõrandatud vara tagastamise ja kompenseerimisega. Aastal 2009 kirjutas Eesti Vabariik koos 46 maailma riigiga, sh kõigi Euroopa Liidu riikidega alla Terezini (Praha) deklaratsioonile, võttes kohustuse tagastada ja hüvitada Teise maailmasõja perioodil juutidelt võõrandatud vara. Ühena vähestest endise Nõukogude-bloki riikidest on Eesti need kohustused valdavas osas täitnud juba omandireformi raames, vahet tegemata, kas varavastased kuriteod pani toime natside või kommunistide režiim. Tunnustust Eesti restitutsioonipoliitikale on avaldanud ka Iisrael ja rahvusvahelised organisatsioonid. Ülemaailmse Juudi Restitutsiooniorganisatsiooni kinnitusel on Eesti ainus Ida-Euroopa riik, millele nimetatud organisatsioon ei esita restitutsiooninõudeid. Ent Terezini deklaratsioon puudutab lisaks kinnisvarale ka vallasvara – sh kunstiteoste ja sakraalvara, samuti pärijateta ja tagastamislõudeta vara tagastamist või hüvitamist juudi kogukonnale eesmärgiga jäädvustada holokausti mälestust, toetada ellujäänud holokaustiohvreid ning juudi rahvuskultuuri ja haridust. Vabariigi Valitsus ei ole veel otsustanud, millisel viisil on seda kohustust võimalik ja otstarbekas täita.