Peakontrolöri 28. juuni 2001. a otsus nr 13-5/012

# Liikluskindlustuse Fondi poolt Rävala Büroohoone AS-i aktsiate ostmise õiguspärasus

**1. Auditi eesmärk ja teostus**

Auditi eesmärgiks oli anda hinnang Liikluskindlustuse Fondi (edaspidi Fond) poolt Rävala Büroohoone AS-i aktsiate soetamise õiguspärasusele.

Audit annab teavet selle kohta, kas Fondi vahendeid investeeriti kooskõlas regulatsioonidega, tagamaks kohustusliku liikluskindlustuse korraldamine ja selleks vajalike reservide loomine.

Auditi ulatuseks oli Fondi investeering Rävala Büroohoone AS (edaspidi RBH) aktsiatesse. Auditi käigus hinnati aktsiate soetamise seaduslikkust. Aktsiakapitali põhjendatud turuväärtuse määramisel võeti aluseks PriceWaterhouseCoopersi (edaspidi PWC) poolt läbiviidud hindamine, hilisemaid võimalikke aktsiate hinda muutvaid tegureid ei käsitletud.

Auditiks vajalike andmete kogumine Fondis toimus ajavahemikul 19.03 - 26.04.2001. Suulisi või kirjalikke selgitusi andsid Fondi Nõukogu esimees Alar Urm, Fondi peadirektor Veljo Tinn (koondatud Fondist alates 01.06.2001), Fondi peajurist Ants Moorits ja pearaamatupidaja Heli Noorkõiv ning Kindlustusinspektsiooni peadirektor Kaido Tropp.

Kontrollimise tulemuste kohta vormistati 13.06.2001. aastal kontrolliakt, mille kohta esitas Fond 21.06.2001. aastal omapoolsed selgitused.

**2. Kokkuvõte olulisemast**

Fond on liikluskindlustuse seaduse alusel loodud avalik-õiguslik juriidiline isik, kelle tegevuse eesmärgiks on kohustusliku liikluskindlustuse korraldamine ja selleks vajalike reservide moodustamine.

Fond ostis 19.03.1999. aastal sõlmitud ostu-müügilepingu alusel Nordika Kindlustuse AS-ilt 100% Rävala Büroohoone AS aktsiaid maksumusega 50,0 miljonit krooni. Juba järgmisel päeval peale lepingu sõlmimist vähendati aktsiate hinda 8,6 miljoni krooni võrra, mille tulemusena kujunes aktsiate ostuhinnaks 41,4 miljonit krooni. Hiljem läbiviidud PWC arvamuse kohaselt oli aktsiakapitali põhjendatud turuväärtus aktsiate soetamise hetkel vahemikus 1,5-5,5 miljonit krooni.

Tehingu toimumise ajal oli investeeringute tegemine reguleeritud vaid Fondi Nõukogu poolt kinnitatud piirangutega ajutiselt vabade vahendite paigutamisele investeeringutena ja Fondi põhivarasse (edaspidi piirangud) ja Fondi peadirektori kehtestatud regulatsioonidega. Kindlustusseaduses toodud regulatsioon polnud piisavalt täpne ning võimaldas Fondil selles sätestatud piiranguid mitte järgida.

RBH aktsiate soetamise näol oli tegemist investeeringuga, mille tegemisel tulnuks järgida Fondi Nõukogu poolt kinnitatud piiranguid ning peadirektori poolt kehtestatud regulatsioone. RBH aktsiate ostmise otsustamisel piiranguid ei järgitud ning aktsiate

ostmist Nõukogu koosolekul eelnevalt ei arutatud. Kogu tehingu ettevalmistamise ja lepingutingimuste (sh hinna) läbirääkimise ja muutmise protsess on Fondis dokumenteerimata. Fondi peadirektor sõlmis aktsiate ostu-müügilepingu oma volitusi ületades. Tehing oli Fondile kahjulik, aktsiad osteti ligikaudu 36 miljoni krooni võrra kallimalt nende põhjendatud turuväärtusest. Hilisemat aktsiate hinna vähendamise võimalust Fond ei realiseerinud.

Seisuga 31.03.1999 moodustasid Fondi investeeringud 183,8 miljonit krooni. Investeering RBH aktsiatesse moodustas üle 20% Fondi investeeringute kogumaksumusest.

## 3. Õiguslik raamistik

### 3.1 Õigusaktides toodud nõuded

1999. aastal reguleerisid Fondi tegevust järgmised õigusaktid:

- Kindlustusseadus,
- liikluskindlustuse seadus,
- Vabariigi Valitsuse 03.11.1994. aasta määrusega nr 415 kinnitatud Fondi põhikiri.

Vahendite paigutamist kindlustusseltsis ja piiranguid kindlustusseltsi üld- ja kindlustustehniliste reservide paigutamisel sätestasid kindlustusseaduse §-id 48 ja 49. Kindlustusseaduses toodud regulatsioon polnud piisavalt täpne ning võimaldas Fondil selles toodud piiranguid mitte järgida.

Investeeringute tegemist tehingu toimumise ajal kehtinud liikluskindlustuse seadus ega Fondi põhikiri ei reguleerinud. Sisuliselt oli Fondi kogu investeerimistegevus reguleeritud vaid Fondi Nõukogu poolt kehtestatud piirangutega ja Fondi peadirektori poolt kehtestatud regulatsioonidega.

Samuti ei käsitlenud õigusaktid täpsemalt Fondi garanteerimistegevusega seonduvat ja selle täitmiseks vajalikku otsustamispädevust.

### 3.2 Fondi Nõukogu otsused

17.06.1998. aastal kinnitas Fondi Nõukogu piirangud ajutiselt vabade vahendite paigutamisele investeeringutena ja Fondi põhivarasse. Kinnitatud piirangud erinesid kindlustusseaduses ettenähtud piirangutest üld- ja kindlustustehniliste reservide paigutamisel.

Piirangute kohaselt oli investeerimistegevuse eesmärgiks Fondi ajutiselt vabade vahendite paigutamisest tulu saamine eesmärgiga rohkendada Fondi vara ja katta hindade tõusust tingitud vara reaalväärtuse vähenemine. Piirangud sätestasid ka lubatud paigutused, sealhulgas paigutused tütarettevõtete ja sidusettevõtete või börsil noteeritud aktsiatesse ja osakutesse ilma erikooskõlastuseta.

### 3.3 Peadirektori poolt kehtestatud regulatsioonid

Fondi peadirektor oli kehtestanud alljärgnevad investeeringuid puudutavad regulatsioonid:

- 14.01.1997. aasta korraldusega kinnitatud Fondi investeeringute põhjendatuse koostamise alused;
- 07.04.1998. aasta korraldus investeerimis-ja arendustegevuse kohta;
- 18.06.1998. aasta korraldus piirangute rakendamise kohta.

**4. Rävala Büroohoone AS aktsiate ostmine**

**4.1 Rävala Büroohoone AS aktsiate ostmise otsustamine**

Kogu RBH aktsiate ostmise otsustusprotsess on täielikult dokumenteerimata ja seepärast hinnati tehingut ainult asjaomaste isikute selgituste põhjal.

Kontrollijad käsitlesid RBH aktsiate ostmist investeeringuna, mille teostamise otsustamisel tulnuks järgida Fondi Nõukogu kehtestatud piiranguid ja peadirektori kehtestatud protseduure.

Vahendite paigutamise eesmärgiks piirangute kohaselt oli tulu saamine. Arvestades PWC hinnangut osteti RBH aktsiad põhjendatud turuväärtusest 35,9 - 39,9 miljoni krooni võrra kallimalt.

Piirangute punkti 7 kohaselt loetakse paigutus likviidseks, kui seda on võimalus müüa ühe kuu jooksul. RBH aktsiate ostmisega soetati ühte hoonet majandava äriühingu aktsiad. Tehtud investeeringut ei saa pidada likviidseks piirangutes toodud määratlust arvestades.

Piirangute punktis 8 oli nõue, et paigutused tütarettevõtete ja sidus-ettevõtete või börsil noteeritud aktsiatesse või osadesse võivad moodustada paigutatavatest vahenditest:

- kuni 30% liikluskindlustuse üldreservist, kuni 30% kindlustustehnilistest eraldistest (piirikindlustuse osas, edasikindlustuse osas, garantiifondi osas),
- kuni 30% jaotamata ja jooksva aasta kasumist.

RBH aktsiate ostmise hetkel ületati piiranguid 4,4 miljoni krooni ulatuses.

Aktsiate ostmise otsustamisel piiranguid ei järgitud ning aktsiate ostmist Nõukogu koosolekul eelnevalt ei arutatud. Fondis nimetatud teemal väidetavalt toimunud arutelusid ei dokumenteeritud. Aktsiate ostu-müügilepingu kirjutas Fondi nimel alla peadirektor.

**4.2 Lepingu sõlmimine Rävala Büroohoone AS aktsiate ostmiseks**

Fond ostis 19.03.1999. aastal sõlmitud ostu-müügi lepingu alusel Nordika Kindlustuse AS-ilt 100% RBH aktsiad hinnaga 50,0 miljonit krooni (RBH oli Nordika Kindlustuse AS-i tütarettevõte, kelle aktsiad kuulusid 100% ulatuses Nordika Kindlustuse AS-ile). Lepingujärgselt kuulus 10,0 miljonit krooni tasumisele rahas ja ülejäänud summa tasaarvlemise korras 8% eraldiste ja edasikindlustuse preemiatega.

Juba järgmisel päeval peale aktsiate ostu-müügilepingu sõlmimist (20.03.1999) sõlmiti lepingu juurde protokoll. Protokolli kohaselt vähendati seoses uute asjaolude ilmnemisega aktsiate hinda 8,6 miljoni krooni võrra. Seega jäi aktsiate ostuhinnaks

41,4 miljonit krooni. Hinna vähendamise aluseks olnud põhjendusi ja arvestusi ei dokumenteeritud.

**4.3 Fondi tegevus aktsiate hinna korrigeerimisel**

Sõlmitud aktsiate ostu-müügilepingu punkti 3.1 kohaselt juhul, kui ostetava aktsiaseltsi suhtes läbiviidava audiitorkontrolli tulemusena selguvad asjaolud, mistõttu aktsiate hind ei vasta olulisel määral aktsiate tegelikule väärtusele, kuulub aktsiate hind korrigeerimisele.

20.04.1999. aastal sõlmis Fondi peadirektor AS-iga PWC lepingu hinnangu andmiseks RBH 100% aktsiakapitali põhjendatud turuväärtusele. PWC hinnangu järgi oli RBH 100% aktsiakapitali põhjendatud turuväärtus seisuga 19.03.1999 vahemikus 1,5 kuni 5,5 miljonit krooni. Oluliseks aktsiate väärtusele negatiivset mõju avaldanud teguriks hindas PWC Nordika Kindlustuse AS-i ja RBH vahel sõlmitud rendilepingut (leping sõlmiti päev enne aktsiate võõrandamist).

Võimalik aktsiate hinna alandamise tähtaeg tulenes lepingu punktist 2.4. Ostja või müüja jääkvõlgnevuse lõplik kirjalik fikseerimine pidi toimuma hiljemalt 31.01.2000. Kummagi poole keeldumise või kõrvalehoidumise puhuks nägi lepingu eelnimetatud säte ette võimaluse fikseerida jääkvõlgnevus ühepoolselt ning esitada teisele poolele arve.

22.06.1999. aastal tegi Fondi peadirektor Nordika Kindlustuse AS-ile ettepaneku alustada läbirääkimisi RBH aktsiate ostu-müügi hinna korrigeerimiseks ja vastavusse viimiseks aktsiate tegeliku hinnaga ning poolte vahelise tasaarvestuse teostamiseks. Nordika Kindlustuse AS teatas 06.07.1999. aastal, et nemad ei näe antud hetkel selliseid asjaolusid, millest nad ei ole Fondi lepingu sõlmimisel teavitanud ning mille mõjul aktsiate hind ei vasta olulisel määral aktsiate tegelikule väärtusele.

Muid abinõusid aktsiate hinna korrigeerimiseks Fond ei rakendanud. Fond ei kasutanud lepingus ettenähtud võimalust jääkvõlgnevuse ühepoolseks fikseerimiseks ega pöördunud kohtusse hagimenetluse korras.

**4.4 Tehingu toimumisest informeerimine**

Piirangute punktis 9 on toodud nõue, et Fondi tegevjuhtkond informeerib Nõukogu regulaarselt paigutuste struktuurist ja selle muutusest.

Fondi 1999. aasta I kvartali vahearuanne, milles on kajastatud vabade vahendite paigutamine, vaadati Fondi Nõukogu poolt läbi ja kinnitati 18.06.1999. aastal toimunud koosolekul. Aruande järgi omas Fond seisuga 31.03.1999 tütarettevõtete aktsiaid 42,0 miljonit krooni, sh RBH aktsiad 41,4 miljoni krooni väärtuses.

Tegevjuhtkonna informatsioon Fondi Nõukogu poolt kehtestatud piirangutest kinnipidamise kohta reservide ja eraldiste paigutamisel 1999. aasta I poolaastal esitati ja arutati läbi Fondi Nõukogu 06.09.1999. aasta istungil. Esitatud informatsiooni kohaselt olid kõik piirangud täidetud, likviidsus oli nõutust isegi suurem. Nõukogule esitatud informatsioon ei sisaldanud RBH tehingu asjaolusid ja tehingu kirjeldust.

Fondi peadirektori 18.06.1998. aasta korralduse punktis 3 kehtestati nõue, et investeeringute juht ja raamatupidamine esitavad üks kord kuus tegevjuhtkonnale

informatsiooni piirangutes kehtestatud nõuete täitmisest. Informatsioon tegevjuhtkonnale ka esitati. Esitatud informatsioonis oli kajastatud piirangute ületamine.

**5. Kontrollitava seisukohad**

Fondi nõukogu esimehe kirjalike selgituste kohaselt arutati RBH aktsiate ostmist rahandusministri ning kindlustusjärelevalve esindajaga, Fondi nõukogu teavitati aktsiate ostmisest aruandluse kaudu (tehingu järgselt). Nõukogu esimees avaldas auditi käigus erinevaid seisukohti Nõukogu eelneva otsuse vajalikkuse kohta antud tehingu tegemiseks. Esmalt märkis ta, et vastavalt Fondi põhikirjale ei olnud Nõukogu nõusolek vajalik; seejärel aga, et juhatus oli küll formaalselt pädev tehingut tegema, kuid pidanuks saama siiski Nõukogu aktsepti.

Oma selgitustes Riigikontrollile asus Fondi peadirektor seisukohale, et RBH aktsiate ostmise puhul ei olnud tegemist investeeringuga (raha tegelikult ei investeeritudki, tasumine toimus suures ulatuses tasaarvestuste korras) tavatähenduses, vaid Nordika Kindlustuse AS võimalike liikluskahjude garanteerimisega, mistõttu ei järgitud regulatsioone investeeringute osas. Aktsiate soetamise eesmärgiks ei olnud tulu saamine. Fondi endine peadirektor selgitas, et vabade vahendite paigutamist RBH aktsiatesse enne lepingu sõlmimist Fondi Nõukogus ei arutatud, kuid Nõukogu informeeriti tehingu järgselt aruandluse kaudu. Aktsiate hinda vähendavaid meetmeid peadirektor oma selgituse kohaselt piisavaks ei lugenud, kuna need ei viinud soovitud eesmärgile.

**6. Riigikontrolli arvamus kontrollitava seisukohtade kohta**

Riigikontroll ei nõustu Fondi nõukogu esimehe ja kuni 01.06.2001 töötanud peadirektori seisukohtadega. Õigusaktid ei käsitlenud täpsemalt Fondi garanteerimistegevusega seonduvat ja selle täitmiseks vajalikku otsustamispädevust. Liikluskindlustuse seadusest tulenevate võimalike kohustuste suuruse osas puuduvad igasugused dokumenteeritud arvestused. RBH aktsiate ostmise tulemusena vähenesid Fondi varad vähemalt 36 miljoni krooni võrra. Fond võis tehingu tulemusel saada vaid ajutise kindlustunde oma võimalike garanteerimiskohustuste mittetäitmise vajalikkuse osas, saamata samas vastu võimalust raha tagasisaamiseks Nordika Kindlustuse AS-ilt edaspidi.

Riigikontroll jääb seisukohale, et RBH aktsiate ostmise puhul oli tegemist investeeringuga ning selle tegemiseks tulnuks järgida Fondi Nõukogu poolt kehtestatud piiranguid ning peadirektori poolt kehtestatud regulatsioone.

Fondi Nõukogu ei ole ka tehingujärgselt võtnud vastu mingit otsust RBH aktsiate ostmise kohta. Nõukogu teavitamiseks ei saa pidada ainult aruannete esitamist ilma toimunud tehingut täpsemalt kirjeldamata.

**7. Järeldused**

- Fondi peadirektor RBH aktsiate ostmise otsustamisel ei järginud Fondi Nõukogu poolt kehtestatud piiranguid, aktsiate ostmist Fondi Nõukogu koosolekul eelnevalt ei arutatud, Fondis nimetatud teemal väidetavalt toimunud arutelusid ei dokumenteeritud.
- Fondi peadirektor sõlmis RBH aktsiate ostu-müügilepingu oma volitusi ületades. Dokumenteerimata on lepingutingimuste (sh hinna) läbirääkimise ja muutmise protsess.

- Aktsiad osteti, ilma et nende turuväärtuse hindamist oleks eelnevalt läbi viidud. Puuduvad igasugused tõendid, et enne tehingu toimumist oleks hinnatud investeeringu tulukust.
- Aktsiate ostmine oli Fondile kahjulik, sest nende eest maksti oluliselt rohkem kui PWC aktsiakapitali turuväärtuseks hindas. Tuginedes PWC arvamusele osteti aktsiad nende põhjendatud turuväärtusest vähemalt 36 miljoni krooni võrra kallimalt.
- RBH aktsiate ostu kohta Nõukogule esitatud informatsioon investeeringu likviidsuse ja piirangute järgimise osas ei vastanud tegelikkusele. Fondi peadirektor oli teadlik, et piiranguid ületati, kuid Fondi Nõukogu ta sellest ei informeerinud.

**8. Ettepanekud**

Riigikontroll saadab kontrollimaterjalid Fondi Nõukogu esimehele ettepanekuga arutada need läbi Nõukogu koosolekul, kujundada Nõukogu seisukoht RBH aktsiate ostmise osas ning kavandada meetmed kontrolli teostamiseks juhatuse tegevuse üle.

Riigikontroll peab vajalikuks informeerida auditi tulemustest rahandusministrit.

Riigikontroll saadab kontrollimaterjalid uurimisorganile RBH aktsiate ostmise asjaolude täiendavaks selgitamiseks ning Fondi endise peadirektori tegevuse suhtes aktsiate ostmisel kriminaalasja algatamise otsustamiseks.

Jüri Kõrge
Tegevusriskide auditi osakonna peakontrolöri kohusetäitja