

Ekspertarvamus Riigi Kinnisvara AS asutamise õiguslike aspektide kohta

Hr Juhan Parts
Riigikontrolör

Teie poolt esitatud küsimuste põhjal võib välja tuua kaks keskset probleemi: Riigi Kinnisvara AS asutamine ja investeerimislepingute sõlmimine. Neid kaks probleemi leiavad analüüsis eraldi käsitlemist. Täiendavalt annan hinnangu ka parlamentaarse kontrolli küsimusele ning otstarbekuse küsimusele. Analüüsi lõpus olen selguse huvides andnud lühivastused kõigile Teie pool esitatud küsimustele.

1. Riigi Kinnisvara AS asutamine

1.1. Riigivaraseadus

Otsustamaks selle üle, kas Riigi Kinnisvara AS (edaspidi RKAS) moodustamine on kooskõlas Põhiseadusega, peab vaatluse alla võtma Põhiseaduse § 114. PS § 114 kohaselt riigi vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra sätestab seadus. PS § 114 on sätestatud seaduse reservatsioon, mis tähendab seda, et ainult Riigikogu võib seadusega reguleerida riigi varaga seotud üldküsimusi. PS § 114 eesmärgiks on tagada riigi vara heapehmelik kasutamine, hoolimata sellest, et ta ei sätesta mingeid reservatsioone seadusandja jaoks. Samas on sätte eesmärk allutada riigi vara üldküsimused Riigikogu pädevusse. Seega saab riigi vara küsimustes pädevuste üle otsustada ainult Riigikogu.

TsÜS § 66 kohaselt on vara isikule kuuluvate rahaliselt hinnatavate õiguste ja kohustuste kogum. PS §-s 114 on mõistel "vara" kitsam tähendus, hõlmates vaid riigi omandisse kuuluvaid asju ja varalisi õigusi (esemeid). Riigivaraseaduse § 2 defineerib riigivara kui riigile kuuluvaid asju ja rahaliselt hinnatavaid õigusi ja kohustusi. Valdamine on tegelik võim asja üle, kasutamine on asja kasulike omaduste tarbimine ning käsutamine on asja saatuse üle otsustamine.

Riigivara valdamist, kasutamist ja käsutamist reguleerivaks seaduseks on eelkõige riigivaraseadus. Samas rõhutan, et Põhiseaduse kohaselt ei pea riigi varaga seotud küsimusi reguleerima ainult ühes eraldi seaduses. Riigi varaga seonduvat võib reguleerida ka mitmes eri seaduses või üksikute sätetena teiste valdkondade seadustes. Näiteks riigimetsa kasutamine on reguleeritud metsaseaduses, samuti on eriseadused muude riigile kuuluvate loodusvarade kasutamise korra kohta. Riigivaraseaduse rakendusala on välja jäetud ka omandireformi käigus erastamisele, tagastamisele ja munitsipaliseerimisele kuuluv vara, sest selline vara kuulub riigile vaid ajutiselt ning vara saatus on määratud teiste seadustega.

Riigivaraseadus ei reguleeri vara soetamist (riigivaraseaduse § 23 reguleerib vaid uue riigivara valitseja määramist). Riigile vara soetamine on riigieelarve kulu ning seega reguleeritakse seda riigieelarve kaudu. Kui riik saab aga aktsiad või osad tänu mitterahali-

RIIGIKONTROLL	
Kuupäev	Reg nr
06.08.2002	1-6/02/1413-Q

sele sissemaksele, siis sellel küsimusel puudub otsene seos riigieelarvega, sest puudub kulu riigieelarve jaoks.

Allakirjutanu ei hakka pikemalt käsitlema Riigikogu liikmete poolt väljendatud kahtlusi riigivaraseaduse mõttest kõrvalehiilimise küsimustes, kuid mõõnab, et probleem on olemas. Riigivaraseadusega põgusast tutvumisest piisab, et jõuda järeldusele, et see seadus reguleerib üksikuid tehinguid üksikute riigivara objektidega ning seaduse vastuvõtmisel ei ole peetud silmas olukorda, kus väga suur osa riigivarast antakse üle ühele äriühingule. Seetõttu pakub allakirjutanu ühe probleemi lahendusena riigivaraseaduse täiendamist (vt 2.5).

1.2. Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus

Riigivaraseaduse § 6 lg 2 sätestab, et riigi poolt äriühingute ja teiste eraõiguslike juriidiliste isikute asutamine ja nendes osalemine ning riigivara üleandmine eraõiguslikule juriidilisele isikule sätestatakse riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadusega (edaspidi osalemise seadusega). Osalemise seadus sätestab Eesti Vabariigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute (aktsiaselts, osaühing, mittetulundusühing, sihtasutus) asutamise ja nendes aktsionäri, osaniku või liikmena osalemise alused ja korra. Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise eesmärgiks on eelkõige riigi funktsioonide parema täitmise ja riikliku majanduspoliitika elluviimise kindlustamine (osalemise seaduse § 1 lg 2).

Riigi poolt eraõiguslike isikute loomise eesmärgiks on tavaliselt riigi ülesannete delegeerimine. Ülesannete delegeerimisel on vajalik eristada võimupädevusega ülesandeid ja lihthalduse ülesandeid. Tulenevalt PS § 3 lõikest 1 võib võimupädevusega ülesandeid üle anda ainult seaduse alusel. Võimupädevusega ülesanded on eelkõige sellised, mis teenivad avaliku julgeoleku ja korra tagamist. Neid ülesandeid täidetakse üldreeglina vahetu riigihalduse kaudu, st neid ülesandeid täidavad valitsusasutused (VVS). Lisaks võimupädevusega ülesannetele on olemas nii-öelda lihthalduse ülesanded, mille hulka kuulub ka kinnisvara haldamine. Lihthalduse ülesandeid võib riik täita nii vahetu kui ka kaudse riigihalduse kaudu.

Vabariigi Valitsuse seadus näeb ette selliseid institutsioone nagu valitsusasutuste hallatavad riigiasutused, mis kujutavad endast riigiasutusi, millel puuduvad üldjuhul võimupädevused ja mis täidavad riiklikke ülesandeid kultuuri, hariduse, sotsiaal- või muus valdkonnas (VVS § 43). Valitsusasutuste hallatavaid riigiasutusi moodustavad, korraldavad ümber ja nende tegevuse lõpetavad Vabariigi Valitsus või Vabariigi Valitsuse määratavas korras valitsusasutused, kui seaduses ei sätestata teisiti (VVS § 43 lg 3).

Oma ülesannete täitmiseks võib riik luua ja kasutada peale riigiasutuste ka kaudse riigihalduse subjekte: avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, sihtasutusi, aga ka äriühinguid. Eri-nvus võimupädevusega ülesannete üleandmise ja lihthalduse ülesannetel seisneb eelkõige selles, et lihthalduse ülesannete üleandmine toimub seaduses sätestatud ülddelegatsioonide alusel. Võimupädevusega ülesande üleandmiseks peab toimuma konkreetse sea-

duse alusel. Sellest põhimõttest lähtub ka Riigikogu menetluses olev halduskorralduse seaduse eelnõu (474 SE II).

Kuna riigiasutuste kasutuses olevate hoonete haldamine ei ole võimupädevusega ülesanne, siis sellise ülesande üleandmine kas spetsiaalsele hallatavale riigiasutusele, riigitulundusasutusele, avalik-õiguslikule või eraõiguslikule juriidilisele isikule ei ole Põhiseadusega vastuolus.

Riigi poolt eraõiguslikus vormis ülesannete täitmine kujutab endast formaalset avalike ülesannete üleandmist¹ eraõiguslikele isikutele, mida nimetatakse ka kvaasi- avalike ülesannete üleandmiseks eraõiguslikele isikutele (erajuhtimine). Antud juhul toimub avalik kapitalihaldus. Formaalse avalike ülesannete üleandmise puhul kasutab avalik haldus ainult eraõiguse instrumente, kui ta loob äriühingu (aktsiaseltsi või osaühingu), mida ta ise kontrollib.

Osalusel eraõiguslikes juriidilistes isikutes (aktsiad, osad, ühistu liikme osamaks, mittetulundusühingu liikmeõigused, sihtasutuse asutajaõigused) kuuluvad samuti riigi vara hulka. Lisaks on kehtivas õiguses sätestatud mitmeid erireegleid selliste eraõiguslike juriidiliste isikute suhtes, kus olulist osa aktsiatest või osadest omab riik. Näiteks riigihangete seaduse § 5 lg 1 p 5 kohaselt on ostjaks riigihangete seaduse tähenduses ka ettevõtja juhul, kui riik või kohalik omavalitsus kas koos või eraldi omavad selles ettevõtjas kas vahetult või teiste isikute kaudu häälteenamust või rohkem kui 50 protsenti aktsiatest või osadest. Korruptsioonivastase seaduse § 4 lg 2 p 22 kohaselt loetakse ametiisikuks korruptsioonivastase seaduse tähenduses, kellele laieneb majanduslike huvide deklaratsiooni esitamise kohustus, ka riigi osalusega äriühingu juhatuse ja nõukogu liige. Riigikontrolli seaduse § 7 lg 1 p 6 kohaselt teostab Riigikontroll majanduskontrolli äriühingute üle, kus riigil või avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel on kas ükski või ühiselt valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil, samuti nende äriühingute tütarettevõtjate üle.

Riigile kuuluvatele äriühingutele on ette nähtud spetsiifiline aruandluse kord. Sellise aruandluse eesmärgiks on parlamentaarse kontrolli parem teostamine. Osalemise seaduse § 7 lg 7¹ kohaselt peab igal aastal Vabariigi Valitsus esitama Riigikogule ja Riigikontrollile koondaruande, milles on andmed äriühingute, kus riigil on vähemalt otsustusõigus, ja sihtasutuste, mille asutajaks on riik, tegevuse kohta. Koondaruanne koostatakse majandusaasta aruannete ja riigivara valitsejate koostatud aruannete alusel. Vajadusel võiks kaaluda parlamentaarse kontrolli paremaks teostamiseks sellise aruandluse korra muutmist põhjalikumaks (parlamentaarse kontrolli kohta vt punkti 3).

Osalemise seaduse § 5 lg 4 sätestab, et eraõiguslikule juriidilisele isikule riigivara üleandmise korra kehtestab Vabariigi Valitsus oma määrusega. Vastav kord on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 07.04.1998 määrusega nr 75 (RT I 1998, 34, 491; 110, 1817; 2001, 18, 95). Nimetatud kord näeb muuhulgas ette majanduslike põhjenduste esitamise, mis

¹ Selle kohta vt K.Lind "Avaliku halduse ülesannete täitmine eraõiguslike isikute kaudu : avalike ülesannete üleandmise kriteeriumid, protseduuriline külg ja tingimused". Kättesaadav internetis. <http://www.just.ee/index.php3?cath=2833>; K.Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Juridica 2000, nr VIII, lk 499-507.

seisneb konkreetse eesmärgi fikseerimises ja finantsarvutuste tegemises. Sellele aktile on Vabariigi Valitsus ka oma 28.06.2001 korralduses nr 461-k viidanud, samuti on lisatud korralduse eelnõule seletuskiri.

1.3. Järeldused

Vabariigi Valitsus on RKAS asutamisel ja RKAS-ile vara üleandmisel pidanud kinni olemasolevatest õigusaktidest. Korralduse eelnõu seletuskirjas on sõnastatud ka RKAS moodustamise eesmärgid, kuid ei ole esitatud finantsarvutusi. Vabariigi Valitsus, kes üleandmise otsustas, ei ole pidanud vajalikuks sellele tähelepanu pöörata. Puudusena võib nimetada seda, et korralduse eelnõu ettevalmistamisel ei ole analüüsitud aktsiaseltsile alternatiivseid võimalusi (nt sihtasutus, riigitulundusasutus, vara jätmine riigi omandisse ning piirdumine haldusteenuste osutamisega). Selle kohta lähemalt 4. osas.

Nii VVS-i kui osalemise seadus sisaldavad üldnorme, mis lubavad Vabariigi Valitsuse lihtalduse ülesannete osas vabalt kujundada halduse organisatsiooni, luues selleks riigiasutuste hallatavaid asutusi ja ka eraõiguslikke isikuid. Kinnisvara haldamine on lihtalduse ülesanne. Kuni Põhiseaduses või seadustes ei ole selgeid piiranguid, võib lähtuda haldusorganisatsiooni kujundamisel VVS-ist ja osalemise seadusest. Põhiseadus ega ükski teine seadus otseselt ei nõua seda, et ühte või teist ülesannet peaks täitma eraõiguslikus vormis, samuti ei nõua aga Põhiseadus või mõni teine seadus seda, et riik peaks ülesannete täitmiseks omama kinnisvara.

Teatud riigivarale eristaatuse andmine põhiseaduses või lihtseadustes ei oleks midagi uut. Näiteks Saksamaal oli posti ja raudtee kohta liidu põhiseaduses sätted, mis käsitlesid neid kui erilist riigi vara (Sondervermögen). Seoses nende struktuuride muutmisega riigiasutustest aktsiaseltsiks muudeti ka Saksamaal 20.12.1993 ja 30.08.1994 põhiseadust. Eestis selliseid piiranguid Põhiseaduses seatud ei ole, kuid seadustes võib olla piiranguid sätestatud. Siinkohal viitan riigivaraseaduse § 3 lõigetes 1¹ ja 1² toodud erisustele riigisaladusega seotud vara ja julgeolekuasutuste valdusse antud kinnisasja kohta ning riigivaraseaduse §-s 25 toodud piiratud tsiviilkäibega riigivaraga seonduvatele sätetele. Osundatud sätetes nimetatud riigivara ei saa üle anda RKAS-ile, sest RKAS-il puudub pädevus, mis annaks julgeolekuasutustele vajalikud garantiid. Samuti võib seada kahtluse alla, kas sellist vara saab lugeda võõrandatavaks ja rahaliselt hinnatavaks esemeks.

2. Investeeringulepingute sõlmimine

2.1. Riigieelarve üldpõhimõtted

Põhiseaduse § 115 kohaselt võtab iga aasta kohta Riigikogu seadusena vastu riigi kõigi tulude ja kulude eelarve. Riigieelarve on formaalne seadus, oma sisult on ta üksikakt. Riigieelarve ei sisalda õigusnorme, vaid volitusi konkreetsete kulude tegemiseks konkreetsete asutuste poolt konkreetsel perioodil. Riigieelarve vastuvõtmise teel annab seadusandlik võim täidesaatvale võimule loa riigi raha kulutamiseks, kontrollides sellega valitsuse tegevust ning seades sellele piirid. Riigieelarvet võib käsitleda kui riigi majan-

duplaani eelolevaks aastaks, samuti kui parlamendi iga-aastast usaldusavaldust valitsusele ja tema kavatsstavale poliitikale. Riigieelarve ei muuda ühtegi seadust.

Riigieelarve üheks olulisemaks põhimõtteks on kõikehaaravuse põhimõte (riigieelarve peab sisaldama riigi kõiki tulusid ja kulusid). Kõik tulud, mida saavad riigi kui avalikõigusliku juriidilise isiku asutused, peavad olema kajastatud riigieelarves. Riigieelarvet ei saa aga võrrelda bilansiga, sest riigieelarves ei käsitleta riigi vara hulka ja selle väärtust. Seetõttu ei saa laiendada kõikehaaravuse põhimõtet riigi varale, sest riigi eelarves ei kajastu see, kui palju on riigil parajasti vara. Riigieelarves kajastuvad riigiasutuste kulutused nii rendile, renoveerimisele ja muudele kinnisvaraga seotud kuludele.

Teise antud juhul olulise põhimõttena võib välja tuua selle, et riigieelarves planeeritavad tulud ja kulud peavad võimalikult täpselt vastama tegelikkusele (tõepärasuse põhimõte). Vastasel juhul tekiks valitsusel eelarve täitmiseiga tõsiseid raskusi ning ta on sunnitud alkatama Riigikogus pidevalt lisaeelarveid või eelarve muutmise seadusi. Eelarve tõepärasuse tagamiseks on ette nähtud riigieelarvele tavalisest seadusest erinev menetluskord riigieelarve seaduses. Riigieelarvemenetluses on oluline tähendus ka riigieelarve eelnõu seletuskirjal. Riigieelarve seaduse § 16 lg 2 näeb ette, et koos riigieelarve eelnõuga esitatakse Riigikogule ülevaade riigi majanduse olukorrast ja Vabariigi Valitsuse põhieesmärkidest ning riigieelarve eelnõu seletuskiri ja riiklike investeeringute programm. Need dokumendid peavad tagama, et parlamendisadikutele anda mõtteainet ja mõningaid üksikasjalikke vihjeid, mis oleks ülejäänud "manööverdamise ulatus" lähimas tulevikus. Samuti on selline info vajalik makromajandusliku tasakaalu hoidmiseks. Kui kinnistud antakse üle aktsiaseltsile, siis ei saa vastavate objektide renoveerimise kulud olla enam riiklike investeeringute programmis. Samuti võib juhtuda, et RIP arvel ehitatud objekt antakse pärast valmimist üle RKAS-ile

2.2. Riigile kohustuste võtmine investeerimislepingutes

RKAS ja riigiasutuste vaheliste investeerimislepingutega võetakse riigile pikaajalisi kohustusi. Rendi suurus hakkab tulevikus sõltuma sisuliselt investeeringu suuruselt. Investeerimislepingute kohaselt lähtutakse rendi tasumisel Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu "Riigi Kinnisvara AS aktsiakapitali suurendamine" juurde esitatud seletuskirjas sätestatud põhimõtetest (vt Siseministeeriumiga sõlmitud investeerimislepingu 7.1-13/02/5 punkt 2, Justiitsministeeriumiga 22.02.2002 sõlmitud investeerimislepingu punkt 2, Rahandusministeeriumiga 28.01.2002 sõlmitud investeerimislepingu punkt 2).

Investeerimislepingute p 3 sätestab: "Konkreetse hoone investeeringute maht ja renditasu täpne suurus fikseeritakse iga hoone kohta sõlmitavas rendilepingus. Investeeringumahu selgumiseni lepitakse rendimaksete suurus kokku kulupõhisena. Uus rendihind, investeeringu teostamise tähtaeg, sanktsioonid investeeringu teostamise tähtaja ületamise korral ning investeeringu konkreetne kirjeldus lepitakse kokku rendilepingu täiendusena peale vastava hoone ehitamiseks/renoveerimiseks välja kuulutatud riigihanke eduka pakkujaga lepingu sõlmimist. Uue rendihinna maksmine algab alates renoveeritud hoone kasutusse andmise ajast."

Lepingute lisas 1 on fikseeritud investeeringute ligikaudne maksumus iga objekti kohta eraldi.

Sellise formuleeringu kasutamine lepingus, kus viidatakse korralduse eelnõu seletuskirjale, on iseenesest juba küsitav ning jätab rendihinna suuruse praktiliselt määramatuks. Lisaks on investeerimislepingutega võetud ka selgelt riigile kohustusi. Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu "Riigi Kinnisvara AS aktsiakapitali suurendamine" seletuskirjas lk 3 märgitakse: "Konkreetse objekti rendipindade tõus on sõltuv investeeringute mahu kasvust." Samal lehel veel: "Objekti rendihinna tõstmine on RKAS ja rentniku vahel kokkuleppeline ja sõltub investeeringute suurusest objekti parendamisest. Parendamist finantseerimine toimub läbi kõrgema rendisumma planeerimise riigieelarvesse." Rendihind oleks konstantne siis, kui investeeringuid ei tehta. Kuna rendihind hakkab sõltuma ka investeeringust, siis järelikult võetakse riigile kohustusi.

Riigile kohustuste võtmine on otseselt seotud riigieelarve kulude ning pikaajalise finantsplaneerimisega. Kohustuste võtmine ei pea seisnema ainult laenulepingute sõlmimises. Kohustusi võib võtta ükskõik mis lepinguga, oluline on lepingu sisu. Antud juhul on investeerimislepingute ette määratud rendihindade tõstmine tulevikus. Põhiseaduse § 65 p 10 kohaselt otsustab riigilaenu tegemise ja riigile kohustuste võtmise Riigikogu Vabariigi Valitsuse ettepanekul.

Riigieelarve seaduse § 29 lg 1 kohaselt on *ministeeriumil ja tema valitsemisala riigiasutusel õigus võtta rahalisi kohustusi ainult siis, kui neile on riigieelarves või riigieelarve alusel ministri poolt kinnitatud eelarves selleks assigneeringud ette nähtud*. Sama paragrahvi lõike 3 kohaselt on *ministeeriumil ja tema valitsemisala riigiasutusel keelatud võtta laenu, kasutada kapitalirenti või võtta muid selliseid kohustusi, anda tagatisi, samuti kasutada riigieelarvest saadavaid summasid laenu andmiseks, annetusteks ning aktsiate, osade ja muude osaluste ostmiseks või muu finantsvara omandamiseks, kui käesolevas seaduses ei ole sätestatud teisiti*.

Riigieelarve seaduse § 31 kohaselt on ministeeriumil ja tema valitsemisala riigiasutusel õigus sõlmida hanklepinguid järgmise aasta assigneeringute arvel kuni 50% ulatuses jooksvaks eelarveaastaks ettenähtud vastavatest assigneeringutest. Suuremas summas hanklepingute sõlmimise otsustab rahandusministri ettepanekul Vabariigi Valitsus. Alakirjutanu arvates ei ole riigieelarve seaduse koostamisel ette nähtud olukorda, kus suur osa riigiasutusi peaks asuma rendipindadel, seetõttu ei ole osundatud sätetes otseselt rendilepinguid nimetatud. Kuna rendilepinguga võetakse rahalisi kohustusi, siis tuleb ka rendilepingute sõlmimisel jälgida RES § 29 nõudeid.

Riigieelarve vastuvõtmine ja muutmine on Riigikogu ainupädevuses (PS § 115). Seega sõltumata sellest, kuidas riigile kohustusi võetakse, on lõppotsustajaks igal juhul Riigikogu. Antud juhul on sõlmitud aga investeerimislepingud, mille puhul ei ole selge kohustuste suurus tulevikus, samuti ei ole riigi eelarves ette nähtud vahendeid selliste investeerimislepingute katteks.

Kuna investeerimislepingutega võetakse riigile tulevikus rahalisi kohustusi rendikulud suurenemise näol, siis on vaja lepingute sõlmimiseks Riigikogu otsust.

2.3. Riigiasutuste asukoha valik

Riigikogule peab jääma eelarve kaudu alati nii-öelda kontrollhoovastik, millega nad saavad ette kirjutada selle, kui palju üks või teine riigiasutus kulutab kinnisvara haldamisele. RKAS äriplaani projektis on märgitud (lk 6), et objektide, mille puhul saab rääkida rendi turuhinnast hoone asukoha ja funktsiooni tõttu, on rent turupõhine (üleminek turuhinnale toimub 5 aasta jooksul). Kui turuhinnale üleminek puudutab ka riigiasutuste hooneid, siis võib see kaasa tuua kulude kasvu ning mõjutada riigiasutusi muutma oma asukohta. Hoonete funktsioon samas seab piirangud turuhinna rakendamisele (nt kohtuhoone on siiski seotud ühe kindla funktsiooniga ning selle välja rentimine ei ole üldjuhul võimalik). Kui hoonel on kindel funktsioon ja seetõttu ainult üks teadaolev rentnik, siis tekib RKAS-il monopoolne seisund hindade dikteerimisel, kus väiksema eksimine mõnes lepingupunktis võib tekitada riigile suurt kahju. Kindlasti oleks vaja luua mehhanism, kuidas lahendada lahkavamusi ja vaidlusi küsimustes, kas konkreetse objekti puhul on turuhinna rakendamine õigustatud või mitte.

Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu "Riigi Kinnisvara AS asutamine" juurde esitatud seletuskirjas on märgitud: *"Rendipõhise kuluarvestuse puhul saab läbi riigieelarve motiveerida riigiasutusi otsima ka endale otstarbekamat, odavamalt rendipinda."* Riigiasutuste asukoha valik loomulikult poliitiline otsustus (nt Haridusministeerium). Siin on aga siiski vaja selget otsustusahelat. Teatud objektide puhul võib väita, et ametiasutuste asukohal on Eesti riigi seisukohast sümboolne väärtus, seetõttu ei saa kulude kokkuvõtte olla eesmärk omaette. Kinnisvaraarendajate seisukohast võib tõesti olla kasulik pidada Riigikogu istungeid nt Rahvusraamatukogu konverentsisaalis ja kolida presidendi kantselei mõnesse pooltühja büroohoonesse, kuid Toompea lossi ja Kadrioru lossi võib kindlasti pidada Eesti riigi sümboliteks, järelikult nende kasutamist peaks otsustama Riigikogu.

2.4. Riigi tulude vähenemine

Riigi vara üleandmisel AS-le loobub riik talle varem kuulunud vara müügist ja kasutada andmisest laekuvast tulust. See tulu hakkab edaspidi laekuma RKAS-ile ning seda raha saab kasutada ainult RKAS-ile kuuluva vara haldamiseks. Riigieelarvesse saaks selle tulu edaspidi tuua ainult dividendidena. Järelikult võib öelda, et riigi vara üleandmisega on valitsus muutnud riigieelarve tulude ja kulude baasi. Rendi- ja müügitulu viiakse eelarvest välja ja muudetakse sihtotstarbeliseks. Sellega rikutakse ilmselgelt Riigikogu pädevust. PS § 115 kohaselt Riigikogu ei määra kindlaks eelarves mitte ainult kulusid, vaid Riigikogu otsustab ka tulude üle. 2002. aasta riigieelarves on ette nähtud tulu riigivara võõrandamisest (014.30) 190,218 miljonit krooni (lisaeelarves on ette nähtud täiendav laekumine 44,3 miljonit krooni). Riigimaa renditasuna ja tasuna muu riigivara kasutamise eest (014.70) on ette nähtud 18,5 miljonit krooni. Kokku moodustab see üle 6% eelarve tuludest. Allakirjutanu ei ole loomulikult suuteline hindama, kus suures matus toob RKAS-ile vara üleandmine riigieelarve tulude vähenemise.

2.5. Ettepanek olukorra lahendamiseks

Eeltoodud probleemide lahendamise üks võimalus oleks kinnitada Riigikogu otsusega riigi kinnisvara haldamise arengukava. Arengukavas võib tuua põhimõtted, millest lähtuvalt toimub riigi vara üleandmine ning hilisem kasutamine, lepingute sõlmimine, rendi arvestamise põhimõtted, saadud tulude investeerimise kord jne. Arengukavas oleks ka võimalik seda piiranguid vara üleandmisele (nt nimetada vara, mida ei tohi üle anda, vara, mille RKAS-ile üleandmiseks on vaja Riigikogu luba, samuti võimalikud võõrandamise ja koormamise keelud või eelneva nõusoleku küsimise kohustus RKAS-ile).

Võiks ka kaaluda riigivaraseaduse muutmist, et sätestada seal RKAS moodustamine ja vara üleandmise põhimõtted, samuti eelpoolviidatud arengukavaga seonduv. Sellisel juhul oleks võimalik näha ka ette erisusi RKAS juhtimises, et piirata rahandusministri kui praeguse riigi esindaja liiga suurt otsustusõigust.

3. Parlamentaarse kontrolli teostamine

Vabariigi Valitsus ei ole RKAS asutamisega rikkunud või piiranud Riigikogu parlamentaarse kontrolli nõudeid. Parlamentaarse kontrolli saab Riigikogu teostada alati, selleks on Põhiseaduses sätestatud mitmed võimalused. Näiteks võib nimetada arupärimised (PS § 74), umbusaldusavaldused (PS § 97), avalduste ja deklaratsioonidega esinemine (PS § 65 p 11), Vabariigi Valitsusele ettepaneku tegemine seaduseelnõu algatamiseks (PS § 103 lg 2).

Eraldi analüüsi vajab PS § 65 p 16, mis sätestab Riigikogu universaalpädevuse riigielu küsimuste lahendamisel, so õiguse määrata formaalsete seadustega, mis on riigi ülesanne². Küsimus tekkib seoses sellega, kas Riigikogu võib lahendada täitevvõimu pädevusse kuuluvat küsimust. PS § 65 p 16 kehtestamisel on lähtutud nähtavasti sellest, et Põhiseadus ei suuda alati anda ammendavat regulatsiooni ning seepärast on peetud vajalikuks sätestada Riigikogu reservpädevus. See säte annab Riigikogule võimaluse teha otsustusi küsimustes, mille lahendamist Põhiseadus pole selgesõnaliselt andnud teiste riigiorganite või kohalike omavalitsuste pädevusse. Seda sätet võib aga tõlgendada ka laiemalt, mida praktikas on ka tehtud, kui Riigikogu on vastu võtnud otsuseid suurobjektide erastamise küsimuses (RT I 1999, 24, 362). Kui tekib kahtlusi, kas mõnest muust Põhiseaduse sättest tulenevalt on vajalik Riigikogu otsus (nt kui otsusega kaasneb kaudselt riigile varaliste kohustuste võtmine), on soovitatav algatada Riigikogu otsus viitega PS §-le 65 p 16. Näitena viitan 17.04.2002 otsusele rahvusooperi «Estonia» poolt laenu võtmisega nõustumise kohta (RT I 2002, 36, 224).

Riigikogu poolt muidu täitevvõimu pädevusse kuuluva küsimuse lahendamine võib üksikjuhtudel olla põhjendatav väga olulise avaliku huviga, mis teeb mõistlikuks kaasata küsimuse otsustamisele ka opositsioon ning annab otsustusele suurema legitiimsusastme ning tänu Riigikogu tegevuse avalikkuse põhimõtte (§ 72) ka suurema läbipaistvuse. Kuna antud juhul on Vabariigi Valitsus RKAS-i asutamisel lähtunud seadusest, siis ei saa öelda, et sellise äriühingu asutamist oleks pidanud otsustama Riigikogu. Samas oleks Riigikogu liikmed võinud selles küsimuses sekkuda, kas mõne seaduse muutmise eelnõu

² K. Merusk. Avalike ülesannete eraõiguslikele isikutele üleandmise piirid. Juridica 2000, nr VIII, lk 500.

või otsuse eelnõu esitamise teel. Näiteks võib Riigikogu otsusega kinnitada nimekirja kinnisasjadest, mida riik ei tohi võõrandada.

4. Hinnang otstarbekusele

4.1. RKAS-ile üleantava vara maht ja koosseis

Iga põhiseadusejärgne riigi ülesanne eeldab ressursside olemasolu, sealhulgas ka kinnisvara olemasolu. Sõltumata RKAS-i tegevusest peab riigiparaat toimima. Riigi ülesannete täitmisel ei oma tähtsust ka see, kas riigiasutus kasutab riigi omandis olevat kinnisvara või kasutab ta rendipindasid. Väga keeruline oleks ka piiri tõmbamine selles osas, et kui palju peaks riik vara omama. Vastus sellele küsimusele saab olla ainult üks: vara on riigil vaja niipalju, kui seda on vaja riigi ülesannete täitmiseks.

Probleeme võib tekkida selliste kinnisasjadega, mis on kohandatud spetsiaalselt teatud riigi ülesannete täitmiseks (nt piiripunktid). Nende puhul on ülesande täitmisel eelduseks, et riigil on igal juhul õigus neid kasutada. Kuni riik kontrollib RKAS tegevust, siis eeldatavalt ei teki vaidlusi ja probleeme vara kasutamise osas. Kui siiski kinnisasjad lubatakse üldkorras tsiviilkäibes, ei ole probleemide tekkimine välistatud (juhul kui juhatuse või nõukogu ei käitu riigi huvides). Allakirjutanu arvates ei ole õige anda RKAS-ile üle selliseid ehitisi, mis oma funktsionaalsete omaduste tõttu on kasutatavad ainult riigi poolt. Isegi siis, kui loobuda piirangutest sellise vara tsiviilkäibe, ei saa sellist vara tegelikult lugeda varaliselt hinnatavaks ja üleantavaks asjaks, sest seda vara ei saa turutingimustel võõrandada ega kasutada anda.

Mitterahalise sissemakse tegemisel tuleb jälgida äriseadustiku § 248 lg 1 nõudeid. Kui ehitis on kohandatud ainult kasutamiseks piiripunktina, mis välistab selle võõrandamist ja kasutamist suvalise isiku poolt muul otstarbel, siis sellist vara ei saa lugeda rahaliselt hinnatavaks ja üleantavaks esemeks, millele saaks pöörata sissenõuet. Kui aktsiaseltsi pankrotistumisel või täitemenetluses saab vara ainsaks omandajaks olla riik, siis sellisel varal ei ole turuhinda, mis tähendab, et ei ole võimalik sellist vara turutingimustel tsiviilkäibes tuua. Nt kui piiripunkt koormatakse hüpoteegiga, sõltub hüpoteegipidaja nõude rahuldamine ainult sellest, kas riik on nõus kinnistut tagasi ostma.

4.2. Aktsiaseltsi vormi kasutamine

Õigeks ei saa pidada aktsiaseltsi vormi kasutamist RKAS puhul. Aktsiaselts kui ettevõtlusvorm on eelkõige vajalik selleks, et kaasata suur hulk aktsionäre ehk anonüümset kapitali, kes paigutaksid oma kapitali äriühingusse. Riigi aktsiaseltsi asutamisel peab vähemalt kaugemas tulevikus olema kavatsus kas aktsiad erastada või kaasata uusi investoreid aktsiakapitali laiendamise teel. Kui sellist kavatsust ei ole, siis tuleks valida teistsugune juriidilise isiku liik. Kui siiski jätkatakse AS vormi kasutamist, oleks soovitatav eelpoolviidatud arengukavas või seadusemuudatustes (vt 2.5) reguleerida ka aktsiate võimaliku müügi tingimused (või keelata see sõnaselgelt). Kindlasti peab ka riigivara üleandmisel teadma, kas tulevikus võib erastamine kõne alla tulla või mitte.

Aktiaseltsi puhul võib välja tuua veel järgmised riskid:

- kui ei kehtestata seadusega mingeid erisätteid, siis toimuvad kõik vara koormamise ja võõrandamise tehingud ilma riigipoolse eelkontrollita, sest aktsionäril ei ole õigust sekkuda nõukogu ja juhatuse pädevusse kuuluvatesse küsimustesse (kasutuspiiranguid oleks võimalik sätestada ka kasutuslepingutes, kus antakse kinnistut kasutavale asutusele teatud kooskõlastusfunktsioon);
- uute aktsionäride kaasamine ja enamusosaluse loovutamine kapitali laiendamise teel (nt sihtasutuse puhul oleks see võimatu);
- üldkoosoleku funktsiooni täidab ainuisikuliselt rahandusminister, see võib koondada liiga suure otsustuspädevuse ühele ministrile (arvestades, et RKAS-ile kuulub ka teiste ministeeriumite kasutuses olev vara) - sihtasutuse ja avalik-õigusliku juriidilise isiku puhul saaks kasutada teistsuguseid otsustusmehhanisme;
- kasumi teenimise funktsioon – kui enamik objekte antakse riigiasutuste kasutusse, siis on aktsiaseltsi vormi kasutamine selge signaal rendihindade tõusust, kusjuures on ilmselge, et kasumit saab RKAS teenida ainult riigi arvelt, mis tähendab eelarvelude suurenemist.

Riigi seisukohast sobivamaks oleks osaühingu või sihtasutuse vorm. Osaühingu vorm tagaks ainuosanikule (riigile) paremad võimalused vara ja selle kasutuse kontrollimiseks. Äriseadustiku § 168 kohaselt võivad osanikud võtta vastu otsuseid ka juhatuse ja nõukogu pädevusse kuuluvates küsimustes. Sellisel juhul kaob ära võimalus, et juhatus või nõukogu satub vastuollu üldkoosoleku tahtega. Sihtasutus on sobiv eelkõige siis, kui majandusüksus ei tooda kasumit, sest osaühingul ja aktsiaseltsil tekitavad probleemid netovara nõude täitmisega.

Arupärimises on küsitud ka riigiasutusena tegutseva kinnisvara haldamise üksuse võimalikkuse kohta. Põhimõtteliselt on see võimalik (sarnaselt Riigimetsa Majandamise Keskselga). Sellisel juhul jääks ka vara riigi omandisse. Põhiline erisus seisneks selles, et kinnisvara kasutamise korda reguleeriks sellisel juhul riigivaraseadus, sest tsiviilõiguslik üürisuhe ei ole kahe riigiasutuse vahel võimalik. Riigiasutusena tegutseval üksusel võib tekkida raskusi laenude saamisel ja mingil määral võib asjaajamist, lepingute sõlmimist ja raamatupidamist raskendada riigitulundusasutuse puudulik regulatsioon Eesti õiguses. Riigiasutuse loomisel saaks neid probleeme lahendada vajalike erisätetega riigivaraseaduses.

Allakirjutanu kasutuses olevatest materjalidest ei nähtu, et Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu ettevalmistamisel oleks kaalutud alternatiivseid võimalusi aktsiaseltsile. Samuti ei ole põhjendatud, miks peab RKAS ilmtingimata saama vara omanikuks, mitte piirduma ainult haldamis- hooldusteenuste osutamisega. Allakirjutanu arvates ei ole kinnisvara omandist loobumine ainuvõimalik lahendus. Riigi vara paigutamisel mitterahalise sissemaksena eraõigusliku juriidilise isiku kapitali muutub see vara eraõigusliku juriidilise isiku omandiks ning see vara ei allu enam riigivaraseaduse regulatsioonile. Riik saab sellise varaga tehingute tegemist kontrollida ainult oma esindajate kaudu selle juriidilise isiku juhtimis- ja kontrollorganites. Antud juhul tekib eelkõige aga küsimus otstarbeku-

sest. Selgemalt öeldes: miks on vajalik üle anda vara omand? Haldamisel erinevate teenuste osutamine ei eelda tegelikult omandiõiguse olemasolu.

4.3. Muud aspektid

Olulist õiguslikku tähendust RKAS asutamisel omab see, kas protsess on läbi viidud õiguslikult korrektselt ja kas kõik olemasolevad kontrollmehhanismid on ära kasutatud. Näiteks, kas juhatuse ja nõukogu liikmete puhul on piisavalt selgelt sätestatud piirangud huvide konflikti vältimiseks (nt kas nõukogu liikmed tohivad olla samal ajal aktiivselt mõne äriühingu juhatuses või nõukogus, mis konkureerib RKAS-iga).

Üleantavate kinnistute hulgas võib olla ka majandustegevusega seotud objekte, mille puhul võib tekkida puutumus ettevõtte üleandmise sätetega. Praegusel ajal reguleerib ettevõtte üleandmist võlaõigusseadus. Ettevõttesse kuuluvad ettevõtte majandamisega seotud ja selle majandamist teenivad asjad, õigused ja kohustused, muu hulgas ettevõttega seotud lepingud (VÕS § 180 lg 2). Ettevõttesse kuuluvate asjade ja õiguste üleminekuga lähevad omandajale üle kõik üleandja ettevõttega seotud kohustused, muu hulgas töölepingutest tulenevad kohustused ettevõtte töötajate suhtes, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti (§ 182 lg 2). Enne ettevõtte üleminekut tekkinud kohustuste eest, mis on ülemineku ajaks muutunud sissenõutavaks või mis muutuvad sissenõutavaks viie aasta jooksul pärast üleminekut, vastutab üleandja võlausaldajate ees solidaarselt omandajaga. Eeldatakse, et omavahelises suhtes üleandjaga on kohustatud isikuks ettevõtte omandaja (§ 183 lg 1). Need sätted kehtivad ka ettevõtte kasutusse andmisele.

Vara üleandmisel võib eelpooltoodud sätetest tekkida mõningaid raskusi näiteks riigiasutuste raamatupidamises ja riigivara arvestuses, samuti RKAS raamatupidamises. Teravaks muutub probleem aga siis, kui mingil põhjusel hakatakse tulevikus kinnistuid riigile tagasi andma. Kuna RKAS on äriühing, siis kogu RKAS valduses olev vara moodustab ettevõtte ning mistahes ettevõtte osa üleandmisel riigile lähevad riigile üle ka RKAS kohustused ning võlausaldajatel tekib riigi suhtes nõudeõigus. Kohustused ei lähe üle ainult siis, kui ettevõtte üleminek toimus sundtäitmisel või pankrotimenetluses (VÕS § 181).

Kogu protsessi rahalise külje jälgimisel tuleb tähelepanu pöörata ka käibemaksuarvestusele. Riigi vara kasutada andmine ühelt riigiasutusele teisele ei ole käibemaksuga maksustatav. Samuti ei ole riigiasutustel õigust oma hoonete haldamisega seotud kuludelt käibemaksu maha arvata ega tagasi saada (välja arvatud välisabiga seotud juhtumid ja ruumid, mida kasutatakse üüritulu saamiseks). Kui hooned antakse üle RKAS-ile, siis muutub riigiasutuse poolt makstav renditasu käibemaksuga maksustatavaks ning RKAS saab õiguse kuludelt sisendkäibemaksu maha arvata. Suuremahulise üleandmise puhul tekib selle tulemusena küllaltki tuntav käibemaksu enamlaekumine riigieelarvesse (enamlaekumise baasiks on RKAS kulud, millega ei kaasne sisendkäibemaksu tasumist, nt palgakulud). Kuna käibemaks laekub 100%-liselt riigieelarvesse, siis riigile kahju see muudatus ei tekita, küll aga võib see olla väärsignaali eelarvekoostajatele.

Kui üleantavate kinnistute hulgas juhtub olema sellised, mida varem riigiasutus kasutas käibemaksuga maksustatava käibe tarbeks ja oli seetõttu arvanud kas ehitamisel või remontimisel kuludelt käibemaksu maha, siis tuleb kinnisasja võõrandamisel (mille hulka kuulub ka mitterahalise sissemakse tegemine) teha käibemaksu ümberarvestus KMS § 23 lg 7 alusel. Eriti tuleb selle sättega aga arvestada siis, kui mingil põhjusel RKAS annab kinnistu riigile tagasi.

5. Lühivastused Teie küsimustele:

5.1. Arupärijate küsimus: Kas ja kuivõrd on RKAS-i moodustamine kooskõlas põhiseaduse sätete ja mõttega, sh sätetega riigivarast, riigi kõigi tulude ja kulude seadustamisest eelarves?

Vabariigi Valitsus on lähtunud kehtivatest õigusaktidest, välistatud ei ole aga Riigikogu poolt universaalpädevuse teostamine PS § 65 p 16 alusel. Riigikogu pädevust rikkuvaks võib pidada riigivara müügi ja kasutusse andmise tuludest loobumist RKAS kasuks.

5.2. Arupärijate küsimus: Kas põhiseadusest, Vabariigi Valitsuse seadusest, riigivara seadusest ja riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadusest võib välja lugeda seadusliku võimaluse viia valitsuse korraldusega riigi bilansist välja ühele äriühingule kogu või lõviosa riigi (kinnis)varast, asendades selle nn hariliku väärtuse hinnangule vastava hulga aktsiatega? Või on viimati nimetatud seaduse mõte kitsam - võimaldamaks asutada riigiasutustele mittevajaliku või ebaotstarbeka vara või riigi tulude baasil soovitava funktsiooniga eraõiguslikke juriidilisi isikuid?

Lihthalduse ülesannete puhul, mille hulka kuulub ka kinnisvara haldamine, ei ole Põhiseaduses sätestatud piiranguid. Osalemise seadus ei sätesta piiranguid äriühingute asutamisel, ta kirjutab ette ainult menetluse.

5.3. Täpsustav küsimus. Kas RKAS asutamine järgib

- parlamentaarse kontrolli nõuet
- põhimõtet, et eelarve tulused ja kulusid puudutavad otsused on parlamendi pädevuses
- et varalisi kohustusi saab võtta vaid riigikogu, kui see pole delegeeritud valitsusele või kellelegi kolmandale

RKAS asutamine iseenesest riku neid põhimõtteid, küll aga rikuvad investeeringulepingud. Lepingutega võetakse riigile varalisi kohustusi. Teadaolevalt müükiminevate ja renditulu tootvate objektide üleandmisega vähendatakse riigieelarve tuluseid.

5.4. Täpsustavad küsimused:

Kui suurt õiguslikku tähendust omab kinnisvara asutamisega kaasnev riigivara omandist loobumise ulatus

Tegemist on rohkem otstarbekuse küsimusega, sest Põhiseadus ei tõmba piiri, et riigil peaks olema mingi teatud hulk kinnisvara. Riigivaraseaduses olevaid riigivara käsutuspriiranguid ei ole rikutud. Põhiseaduse seisukohast on oluline riigi ülesannete täitmine, isikute põhiõiguste ja vabaduste tagamine. RKAS asutamine võib endaga kaasa tuua mõningaid riske, et riigi ülesannete täitmine võib kunagi mingil määral kahjustatud saada. Omandist loobumine iseenesest ei tekita riigile mingeid probleeme, küll aga ohud, et riik võib ilma jääda talle vajaliku vara kasutamise õigusest (või piiratakse kasutusõigust ebasobivalt). Õiguslikud tagajärjed saavad olla vastavate tagatiste puudumisel.

Millist tähendust omab antud valitsuse otsuse põhjendused (tuleviku kavatsused) - äriplaan ei välista kogu (olulisema osa) riigivara omandist loobumist RKAS kasuks

Valitsuse põhjendused on osa poliitilisest protsessist, õiguslikku tähendust neile anda ei saa. Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu ("Riigi Kinnisvara AS asutamine") seletuskirjas esitatud majanduslike selgituste esitamise näeb ette Vabariigi Valitsuse 07.04.1998 määrus nr 75. Need selgitused on eelkõige vajalikud otsustajale, st Vabariigi Valitsusele, aga loomulikult ka avalikkusele. Neile selgitustele on antud investeerimislepingutes küsitav tähendus, sest nende alusel hakatakse tulevikus rendi suurust määrama (investeerimislepingute punktid 2). Korralduse eelnõu ettevalmistamisel ei ole kaalutud alternatiivseid võimalusi õigusliku vormi ja vara omandi üleandmise küsimuses, ei ole hinnatud kõiki võimalikke riske, mis kaasnevad aktsiaseltsi tegevusega.

RKAS asutamise mõte oli ka investeringute suurendamine kinnisvarasse. Kas investeerimislepingud - ministrite poolt sõlmitavad on kooskõlas põhiseadusega

Investeerimislepingud ei ole kooskõlas Põhiseadusega, nende sõlmimiseks peaks Riigikogu nõusoleku andma. Vastasel juhul Vabariigi Valitsus piirab Riigikogu pädevust, määrares kindlaks tulevikus tekkivaid riigieelarve kulusid.

Erinevate riigi tegutsemisvormide kasutamisega (antud juhul RKAS) võetakse riigi funktsioonide täitmist toetavate funktsioonide täitmiseks pikaajalisi varalisi kohustusi. Kuidas hinnata sellist formaalselt kooskõlas, kuid sisuliselt parlamendist möödaminemist?

RKAS on iseseisev õigussubjekt, kaudse riigihalduse osa, kes võib iseseisvalt laenu võtta. RKAS kohustuste võtmine ei ole Riigikogu pädevuses. Parlamendi otsustada on riigipoolsed kohustused RKAS ees. Kui aga riigi kohustused on lepingu kaudu seatud sõltuvusse RKAS kohustustest, majandusnäitajatest jne, siis võib tekkida olukord, kus ka RKAS kohustuste võtmiseks on vaja parlamendi luba.

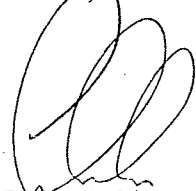
Kas põhiseaduse mõni säte või mõte või sätte mõte eeldab, et riik peab omama kinnisvara ning ta ei tohi seda kasutada muul õiguslikul alusel? (on viidatud Toompea lossile, aga kaitsevägeosad, piiripunktid jne jne)

Iga riigi ülesande täitmine eeldab riigil ressursside olemasolu, oluline ei ole aga nende omandi küsimus. Kohtupidamise kvaliteet ei sõltu sellest, kas kohut mõistetakse rendi-

pinnal või riigi omandis oleval pinnal. Hinnata saab seda küsimust ainult otsatarbekuse seisukohast ning eelkõige riskide võtmise seisukohast: kas riik suudab kontrollida RKAS tegevust selliselt, et tagatud on riigiorganite järjepidev funktsioneerimine. Vabariigi korralduse eelnõu "Riigi Kinnisvara AS asutamine" seletuskirjas on välja toodud kinnisvara objektide liigendus. Eriliigina on välja toodud objektid, *mis omavad riigijuhtimises erilist tähendust ja mille omandiõigus riik ei loovuta (nt Toompea loss, Stenbocki maja) – sellisel juhul objektide omandiõigust üle ei anta ja RKAS pakub valitsusasutustele kinnisvara haldamise teenust*. Kriteeriumid mille alusel vara jagatakse rendiobjektideks, müügiobjektideks, arendusobjektideks või objektideks, mis omavad riigijuhtimisel erilist tähendust, ei ole aga selged. Arusaamatuks jääb, miks näiteks piiripunktid ei oma riigijuhtimises erilist tähendust. Selline ebaselgus on aga oluliseks puudujäägiks. Samamoodi ei ole võimalik aru saada, millised kinnisvara objektid loetakse müügiobjektideks. Objektide määratlemine peaks toimuma läbipaistvalt ja otseselt riigi kontrolli all (nt lähtudes arengukavast, kus on ette nähtud võõrandatavad hooned).

Kui varal on olulised kasutuspiirangud või funktsionaalsetest omadustest tulenevalt on võimalik selle vara kasutamine ainult riigi ülesannete täitmiseks (sõjaline objekt, välisesindus, looduskaitseala), siis ei tohiks sellist vara anda mitterahalise sissemaksena RKAS-ile, sest tegemist ei ole tavamõistes rahaliselt hinnatava ja üleantava esemega. RKAS-ile saab põhimõtteliselt kuuluda ainult selline vara, mis saaks kuuluda ka ükskõik millisele turul tegutsevale teisele äriühingule ja mida saaks kasutada tavalise büroo- või muu äripinnana. Mingil juhul ei saa RKAS omandisse anda riigivaraseaduse §-s 25 nimetatud vara. Vajadusel saab Riigikogu protsessi suunata riigivaraseaduse täiendamise teel.

Tartus, 31.07.2002



Lasse Lehis

õigusteaduse doktor

TÜ finantsõiguse lektor