

KONTROLLIARUANNE

nr OSIV-2-1.4/07/4
05.04.2007

Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja
sihtasutustes

Tallinn
2007

Kokkuvõte

Auditi eesmärgiks on anda vastus küsimusele, kas omaniku ja asutaja järelevalve riigi äriühingutes ja asutatud sihtasutustes on korraldatud otstarbekalt ja toimivalt. Auditeeriti regulatsioone, ministrite tegevust osaluste valitsemisel ja asutajaõiguste teostamisel ning äriühingute ja sihtasutuste nõukogude järelevalvetoiminguid. Auditeeritud asutusteks olid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Põllumajandusministeerium ning Rahandusministeerium.

2005. aasta lõpu seisuga osales riik 50 äriühingus. Osaluste koguväärtuseks oli 22 miljardit krooni, mis moodustas 16% riigi rahaliselt hinnatavatest varadest. Dividendidena laekus riigieelarvesse kokku 852 miljonit krooni. Asutajaõigusi teostas riik 2005. aasta lõpu seisuga 64 sihtasutuses. Riigi asutatud sihtasutuste varade maht ulatus läinud aastal 5,7 miljardi kroonini.

Riigikontrollil puudub kindlus, et riigi äriühingute ja asutatud sihtasutuste suunamine ning järelevalve on korraldatud otstarbekalt ja toimivalt. Vähendamaks riski, et riigi äriühingutes kordub ASiga Werol Tehased ja ASiga Eesti Viljasalv juhtunu, tuleks tagada juhtimisahela minister-nõukogu toimimine, üheselt määrata kindlaks riigi osalemispoliitika koos peamiste eesmärkidega ning täpsustada ministri ja nõukogu järelevalveülesandeid.

Olulisemad järeldused

Puudub ühtne, kokkulepitud ja avalikustatud osaluspoliitika. Praegu ei ole selge, miks riik äriühingutes osaleb ja milliseid eesmärke ta omanikuna taotleb ehk kuidas on äriühingutes osalemine seotud avaliku huvi ning riigi strateegiliste eesmärkidega. Samuti on ebaselge riigi asutatud sihtasutustega seonduv: puudub ühtne teadaolev arusaam, miks riik sihtasutusi asutab ning milliseid konkreetseid eesmärke asutatud sihtasutused saavutama peavad. Seetõttu valitseb oht, et äriühingud ja sihtasutused ei pruugi oma tegevuses lähtuda riigi kui omaniku ja asutaja huvidest.

Ministrite tegevus äriühingute ja sihtasutuste suunamisel ei ole läbipaistev. Ministrite suunised nõukogu liikmetele äriühingu või sihtasutuse tegevuse juhtimiseks ja juhatuse tegevuse üle järelevalve teostamiseks ei ole enamasti kirjalikud. Ministeeriumid edastavad üldjuhul omaniku ja asutaja seisukohad otse juhatusele, mitte ministri kaudu nõukogule.

Rahandusministri määratud nõukogu liikmete roll äriühingutes ei ole selge. Ainuvastutus riigi äriühingute heaperemeheliku valitsemise eest on osalust valitseval ministril. Seetõttu ei ole selge, milline on rahandusministri ja tema määratud nõukogu liikmete roll riigile kuuluvate äriühingute vahetel suunamisel ja kontrollimisel. Riigikontrolli arvates võiks selleks olla riigi äriühingute finants- ja sisekontrollisüsteemide toimimise kontrollimine ja suunamine.

Ministri võimalused riigi äriühingute tütarettevõtjate kontrollimisel on piiratud. Riigi eraõiguslikes isikutes osalemise seadus ei laiene riigi äriühingute loodud tütarettevõtetele, seega puudub emettevõtte osalust valitseval ministril ja tema määratud nõukogul vahetu võimalus kontrollida tütarettevõtja tegevust.

Nõukogu järelevalve juhatuse üle on ebaühtlane. Äriühingute omanikuna ja sihtasutuste asutajana pole riik selgelt kindlaks määranud nõukogu järelevalveülesandeid ja nende teostamise nõudeid. Samuti vahetuvad nõukogu liikmed tihti, mistõttu nõukogude teostatav järelevalve on ebaühtlane: süsteemset järelevalvet üldjuhul ei tehta ning järelevalvekoostöö välis- ja siseaudiitoriga on minimaalne. Kirjalikku perioodilist ülevaadet juhatuse üle tehtud järelevalve sisust ja ulatusest nõukogud valitsevale ja asutajaõigusi teostavale ministrile üldjuhul ei anna.

Auditikomiteede loomise nõue ei ole ennast õigustanud. Euroopa Liidu regulatsioonid Eestilt auditikomitee loomist ei nõua. Riigikontroll ei pea õigeks, et nõukogu järelevalve sisu on avatud auditikomitee ülesannetena. Nii on tekkinud olukord, kus auditikomitee dubleerib järelevalve osas nõukogu, mistõttu tekkiv lisaväärtus on väike. Audit näitas, et auditikomiteed ei ole neile pandud eesmärki olla järelevalve teostamisel nõukogu nõustaja enamasti täitnud. Kirjalikke järelevalve-

soovitusi, -hinnanguid ja -ettepanekuid olid auditikomiteed teinud vaid üksikutel juhtudel. Mitmel juhul auditikomitee reaalse kooskäimiseni ei jõutudki või tehti seda suure hilinemisega.

Ettepanek rahandusministrile

- Algatada riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse muutmise eelnõu, millega
 - määratakse kindlaks, millistel juhtudel või tingimustel riik äriühingutes osaleb ja sihtasutusi asutab;
 - määratakse kindlaks valitseva ministri ja asutajaõiguste teostaja ülesanded ning osaluste valitsemise ja asutajaõiguste teostamise hindamise kriteeriumid;
 - pannakse rahandusministrile kohustus nimetada nõukogu koosseisu vähemalt üks finantsspetsialist;
 - laiendatakse riigi osalusega äriühingute kohta käivaid reegleid selliselt, et riigi äriühingute tütarettevõtete juhtimise põhimõtted kinnitatakse emaettevõtte üldkoosolekul;
 - määratakse kindlaks nõukogu ülesanded järelevalve teostamisel ning antakse rahandusministrile volitusnorm nende ülesannete täpsustamiseks;
 - sätestatakse nõukogu kohustus anda koos majandusaasta aruandega omanikule või asutajale kirjalik ülevaade tehtud järelevalvest;
 - sätestatakse rahandusministri kohustus anda valitsusele esitatavas iga-aastases koondaruandes riigi eraõiguslikes isikutes osalemise kohta ülevaade peamistest probleemidest järelevalve teostamisel;
- muudetakse auditikomitee loomine vabatahtlikuks.

Oma vastustes nõustusi majandus- ja kommunikatsiooni ning põllumajandusminister üldjoontes Riigikontrolli tehtud ettepanekutega.

Rahandusminister jäi paljude ettepanekute osas eriarvamusele. Kuigi audit tuvastas riigi äriühingute ja sihtasutuste järelevalvekorralduses tõsiseid puudujääke, on rahandusminister valdavalt seisukohal, et riigi äriühingute ja sihtasutuste omanikupoolne juhtimine on piisavalt reguleeritud ning regulatsioonide täiendamiseks vajadus puudub. Konkreetseid lubatusi meetmete rakendamise kohta rahandusminister ei andnud, kuid ta soostus uue riigivara seaduse väljatöötamisel Riigikontrolli ettepanekuid kaaluma ja võimaluse korral arvestama.

Riigikontroll jääb rahandusministrist erinevale seisukohale mitmes põhimõttelises küsimuses. Eelkõige pole Riigikontroll nõus ministriga selles, et

- riigis ei pea olema ühtset, kokkulepitut ja avalikustatud osaluspoliitikat, mis määraks selgelt kindlaks riigi huvid äriühingutes ja sihtasutustes osalemisel;
- puudub vajadus täpsustada rahandusministri ja teiste ministrite kohustusi ja ülesandeid, mis kaasnevad riigi osaluste valitsemise ja asutajaõiguste teostamisega;
- seadus sätestab nõukogu liikmete ülesanded üheselt mõistetavana ning riik ei pea selgemalt väljendama nõudeid, millele riiki äriühingus või sihtasutuses esindava nõukogu liikme tegevus peab vastama.

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
Valdkonna ülevaade	5
Auditi iseloomustus	7
1. RIIGI ERAÕIGUSLIKES JURIIDILISTES ISIKUTES OSALEMISE EESMÄRK.....	8
1.1. Riigi äriühingutes osalemise eesmärgid ei ole läbipaistvad.....	8
1.2. Riigi ootused sihtasutuste suhtes ei ole selged	10
2. MINISTRI TEGEVUS ÄRIÜHINGUTE VALITSEMISEL JA SIHTASUTUSE ASUTAJAÕIGUSTE TEOSTAMISEL	12
2.1. Ministri roll äriühingute valitsemisel on kindlaks määramata	12
2.2. Ministri rolli sihtasutuste suunamisel on kindlaks määramata.....	12
2.3. Rahandusministri roll riigi äriühingute nõukogude suunamisel ja kontrollimisel ei ole selge	13
2.4. Ministrid ei ole riigi äriühingute ja sihtasutuste juhtimist piisavalt suunanud	13
2.5. Ministri võimalused riigi äriühingute tütarettevõtjate kontrollimisel on piiratud.....	14
3. NÕUKOGU JA AUDITIKOMITEE TEOSTATAV JÄRELEVALVE.....	16
3.1. Järelevalves ei lähtuta riskihinnangust.....	16
3.2. Koostöö välisaudiitoriga ei ole piisav	17
3.3. Nõukogu tähelepanu siseauditile ei ole piisav.....	18
3.4. Tervikülevaade nõukogu järelevalvest puudub	19
3.5. Nõukogul puudub reaalne vastutus riigi ees.....	20
4. AUDITIKOMITEE NÕUDE RAKENDAMINE	22
4.1. Auditikomiteede moodustamiseks puudub enamikul juhtudel vajadus	22
4.2. Auditikomiteed ei ole täitnud oma rolli	23
LISAD.....	25
1. Riigi osalusega äriühingud ja asutatud sihtasutused 31.12.2005. a seisuga.....	26
2. Veebiküsimustik	30
3. Intervjueeritute nimekiri.....	34
Põllumajandusministri, majandus- ja kommunikatsiooniministri ning rahandusministri vastused	36

Sissejuhatus

Auditi eesmärk: anda vastus küsimusele, kas omaniku ja asutaja järelevalve riigi äriühingutes ja asutatud sihtasutuses on korraldatud otstarbekalt ja toimivalt.

Auditeeritud asutused: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Põllumajandusministeerium ning nende valitsemisala äriühingud ja sihtasutused; samuti Rahandusministeerium, kelle nimetada on riigi äriühingutes pooled nõukogu liikmed.

Auditeeritud periood: 2005. aasta.

Auditirühma liikmed: auditijuht Tarmo Olgo, vanemaudiitor Kristjan Mellik ja audiitor Liina Soidla.

Valdkonna ülevaade

Riigi osalusega äriühingud ja sihtasutused

2005. aasta 31. detsembri seisuga osales riik 50 äriühingus¹, neist 32-s oli ta ainuomanik. Riigi osaluste väärtuseks oli 22 miljardit krooni, mis moodustas läinud aastal 16% riigi rahaliselt hinnatavatest varadest. 2005. aastal võttis riik omanikutulu 20 äriühingust, riigieelarvesse laekus dividendidena kokku 852 miljonit krooni.

Riik teostas asutajaõigusi 64 sihtasutuses, neist 38-s oli riik ainuasutajaks. 2005. aasta lõpuks oli riigi asutatud sihtasutuste varade maht 5,7 miljardit krooni ja riigieelarvest eraldati neile otseste toetustena 1,5 miljardit krooni.²

Majandus- ja kommunikatsiooni- ning põllumajandusminister olid valitsevaks ministriks ja asutajaõiguste teostajaks 2005. aasta lõpu seisuga kokku 22 äriühingus ja 6 sihtasutuses. Täpsemad andmed riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste kohta on toodud lisas 1.

Omaniku ja asutaja järelevalve korraldus

Äriseadustiku ja sihtasutuste seaduse kohaselt tegutsevad riigi osalusega äriühingud ja riigi asutatud sihtasutused samadel alustel eraomandis olevatega. Küll on riik äriühingute omaniku ja sihtasutuste asutajana kehtestanud neile täiendavaid nõudeid ja põhimõtteid riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadusega (edaspidi REOS).

Minister

Riigi osalusi äriühingutes peetakse riigivaraks, seega laieneb osalusi valitsevale ministrile riigivaraseadus, millest tuleneb ministri kohustus tagada osaluste majandamine heaperemehelikult, hoolitsedes igati selle väärtuse säilimise ja kasvu eest. Osalusi valitsev minister esindab riiki ka äriühingu aktsionäride või osanike (üld)koosolekul.

Sihtasutustes riigil varalised õigused (v.a sihtasutuse lõpetamisel) puuduvad. Samuti ei korraldata üldkoosolekut, vaid seda funktsiooni täidab nõukogu. Ministri ülesandeks on teostada sihtasutuses asutajaõigusi.

Ministri peamiseks instrumendiks äriühingute ja sihtasutuste üle järelevalve teostamisel on pädevate nõukogu liikmete nimetamine koos võimalusega anda enda nimetatud nõukogu liikmetele suuniseid ning nõuda neilt aru nende tegevuse kohta nõukogus.

¹ Sealhulgas üks osalus nimelise eelisaktsiana.

² Nii äriühingute kui ka sihtasutuste andmed pärinevad Rahandusministeeriumi ja riigi 2005. aasta majandusaasta koondaruandest (<http://web.riigikogu.ee/ems/6006riigikontroll.pdf>).

Nõukogu

Äriseadustiku ja sihtasutuste seaduse kohaselt on nõukogu ülesandeks planeerida organisatsiooni tegevust ja korraldada selle juhtimist ning teha järelevalvet juhatuse tegevuse üle. Pooled riigi enamusosalusega äriühingu nõukogu liikmetest määrab osalust valitsev minister ja ülejäänud rahandusminister. Sihtasutuste puhul määrab nõukogu liikmed asutajaõigusi teostav minister.

REOS kohustab riigi esindajaid eraõigusliku juriidilise isiku juhtorganise tegutsema nendelt oodatava hoolsusega ning nende ametikohale esitatavate nõuete kohaselt, lähtudes eraõigusliku juriidilise isiku eesmärkidest ja huvidest ning vajadusest tagada riigi kui aktsionäri, osaniku või asutajaliikme huvide tõhus kaitse. Oodatava hoolsuse sisu seadus ei täpsusta. Küll annab seadus üldise põhimõtte, mille rakendamise üle otsustatakse igal juhtumil eraldi. Saadud selgituse kohaselt on nõukogu oodatav hoolsus järelevalve teostamisel määratletud kaudselt auditikomitee ülesannete kaudu (vt ka p 4.1).

Auditikomitee

Auditikomitee moodustamist nõutakse üksnes riigi osalusega äriühingutelt ja asutatud sihtasutustelt, komiteede moodustamise ja töökorra põhimõtted kehtestab rahandusminister.³ Auditikomitee peab nõukogu moodustama kolme- kuni viieliikmelisena, kusjuures vähemalt pooled liikmed peavad olema määratud nõukogu liikmete hulgast.

Alates 2005. aasta jaanuarist on auditikomitee loomine kohustuslik nendes äriühingutes, kus riigil on vähemalt otsustusõigus ning mille vähemalt kaks näitajat on suuremad järgmisest kolmest näitajast: müügitulu 20 miljonit ja bilansimaht 10 miljonit krooni ning töötajate arv 20.⁴ Auditikomitee moodustamine on kohustuslik riigi asutatud sihtasutustes, kus sihtasutuse otseselt või kaudselt riigieelarvest saadud tulud majandusaasta jooksul ületavad 25 miljonit, tulud kokku on üle 50 miljoni krooni või sihtasutuse nõukogus on üle kaheksa liikme.

Siseaudit

Seadusliku ja otstarbeka tegevuse tagamiseks on riigi asutatud sihtasutus ja äriühing, kus riigil on vähemalt otsustusõigus, kohustatud REOSE kohaselt tagama sisekontrollisüsteemi toimimise. Seaduse kohaselt peab äriühing moodustama siseaudiitori ametikoha või korraldama siseaudiitori teenuse ostmise audiitorühingult juhul, kui vähemalt kaks näitajat on aruande bilansipäeval suuremad kui järgmised piirmäärad: müügitulu 10 miljonit ja bilansimaht 5 miljonit krooni ning töötajate arv 10.⁵ Sarnased nõuded kehtivad ka riigi sihtasutustele, kus siseauditi olemasolu nõutakse juhul, kui aruandeaasta bilansipäeva seisuga on sihtasutuse bilansimaht suurem kui 20 miljonit või aruandeaasta tulud on suuremad kui 20 miljonit krooni.⁶

Seaduse kohaselt on väikesel äriühingul või sihtasutusel õigus loobuda siseaudiitori ametikoha loomisest või siseaudiitori teenuse ostmisest juhul, kui see võib nõukogu hinnangul osutada majanduslikult ebaotstarbekaks. Nõukogu sellekohane otsus tuleb kooskõlastada osalusi valitseva ministriga või asutajaõigusi teostava isikuga.⁷

³ Rahandusministri 02.09.2004. a määrus nr 135 "Auditi komitee moodustamise ja töökorra põhimõtted", § 4

⁴ REOS, § 27, lg 2; raamatupidamise seadus, § 29 lg 1 p 3

⁵ REOS, § 26 lg 2; raamatupidamise seadus, § 29 lg 1 p 3

⁶ REOS, § 26 lg 3

⁷ REOS, § 26 lg 4

Auditi iseloomustus

Auditi põhiküsimused:

- Kas riigi äriühingutes ja sihtasutustes on omaniku ja asutaja järelevalve reguleeritud selgelt ja otstarbekalt?
- Kas rahandus-, osalusi valitsev või asutajaõigusi teostav minister on loonud eeldused riigi äriühingutes ja sihtasutustes omaniku või asutaja järelevalve toimimiseks?
- Kas riigi äriühingutes ja sihtasutustes omaniku või asutaja järelevalve toimib?

Metoodika

Üldise järelevalveolukorra selgitamiseks palus Riigikontroll kõigil Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Põllumajandusministeeriumi valitsemisala äriühingute ja sihtasutuste nõukogude esimeestel vastata veebiküsitlusele (vt lisa 2). Saadud vastuste täpsustamiseks moodustati valim, mis koostati põhimõttel, et see hõlmaks suuri, keskmisi ja väikseid äriühinguid ja sihtasutusi.

Valimisse kuulusid AS Tallinna Sadam, AS Eesti Energia, AS Tallinna Lennujaam, AS Teede Tehno-keskus, AS Metrosert, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus ja Maaelu Edendamise Sihtasutus. Algul kuulus valimisse ka AS Werol Tehased, kuid seoses äriühingu müügiga auditi ajal arvati see valimist välja.

Valimisse kuulunud äriühingute ja sihtasutuste nõukogude ja auditikomiteede esimeeste ning siseauditiüksuste juhtidega korraldati intervjuud (vt lisa 3). Samuti vaadati läbi valimisse kuulunud äriühingute ja sihtasutuste nõukogude ja auditikomiteede koosolekute protokollid. Intervjuud tehti ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi ning Rahandusministeeriumi esindajatega.

Põhiliselt kasutati auditi käigus 2005. aasta andmeid, kohati ka varasema või hilisema perioodi andmeid.

Riigikontroll ei seadnud eesmärgiks hinnata auditi käigus järelevalvetoimingute sisulist kvaliteeti. Järelevalvetoimingute hindamisel lähtuti auditikomiteedele pandud ülesannetest, s.t ei hõlmatud nõukogu teostatavat järelevalvet strateegiliste ja finantseesmärkide täitmise üle. Samuti ei hinnatud riigi osalemist mittetulundusühingutes ning nõukogu liikmete määramist. Nõukogu liikmete määramist on Riigikontroll varasematel aastatel korduvalt kritiseerinud. Riigikontroll seisukoht on olnud, et võimude lahususe tagamiseks ei tohiks Riigikogu liikmed kuuluda nõukogudesse.⁸

⁸ Riigikontrolör Mihkel Oviiri kõne Riigikogus 27. oktoobril 2004

1. Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise eesmärk

1.1. Riigi äriühingutes osalemise eesmärgid ei ole läbipaistvad

Kuni 2004. aasta aprillini tohtis riik eraõiguslikes juriidilistes isikutes osaleda eelkõige riigi funktsioonide paremaks täitmiseks ja riikliku majanduspoliitika elluviimise tagamiseks.⁹

Sellele järgnenud riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse väljatöötamisel asus valitsus aga seisukohale, et äriühingutes osalemise eesmärgiks pole riikliku poliitika elluviimine, vaid riik peab käituma tavalise finantsinvestorina, kelle huviks on finantsvarade tootlikkuse maksimeerimine.¹⁰ Hilisemad valitsuskoosseisud on leidnud, et tulu teenimise kõrval taotleb riik äriühingutes osalemisega ka teisi eesmärke (avaliku teenuse osutamine, monopoli ohjamine jms).¹¹

Kuna kehtivad õigusaktid ei sätesta riigi äriühingutes osalemisele teisi eesmärke peale tulu teenimise, tegi Riigikontroll 2005. aastal oma ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta valitsusele ettepaneku need teised eesmärgid kindlaks määrata. Riigikontroll ei pea põhjendatuks riigi osalemist äriühingutes ainult tulu teenimise eesmärgil, kuna riik võib omanikuna hakata mõjutama ja kujundama turgu ning kahjustada sellega vaba konkurentsi. Kui aga riigil on äriühingus osalemisel muud huvid, peaks riik need kirjalikult fikseerima ning teadvustama endale nende mõju äriühingu majandustulemustele.

2005. aasta detsembris tegi valitsus ministriumidele ülesandeks nimetada 2006. aasta maiks konkreetsed põhjused, miks riik olemasolevates riigi otsustusõigusega äriühingutes osaleb. Valitsuse seisukoht oli¹², et riigi osalemine äriühingus on põhjendatud vaid siis, kui

- riik saab sellest olulist otsest rahalist tulu või
- suur loomulik monopol tegutseb alareguleeritud õigusruumis või riiklik turu järelevalveorgan pole piisavalt võimekas või
- äriühing teostab põhiliselt avalikke funktsioone.

Riigikontroll hindas valitsuse eelnimetatud otsuse täitmist Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Põllumajandusministeeriumis, võttes aluseks nende ministriumide 2006. aastal koostatud ja Rahandusministeeriumile esitatud aruanded äriühingutes osalemise kohta. Aruannete analüüsi põhjal võib järeldada, et valitsuse otsust ei ole täidetud. Ministriumide arvates ei võimaldanud valitsuse poolt ette antud osalemise põhjused avada kõiki äriühingutes osalemise motiive. Esitatud aruannetest ei selgu ka, millised on need teised motiivid, milliste riigi ülesannete täitmisele äriühingutes osalemine kaasa aitab või milliseid eesmärke on riik neile seadnud.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on seisukohal, et riigi äriühingute loomise põhjused on fikseeritud asutamisdokumentides. Äriühingute arengueesmärkide seadmine olevat põhjalik töö, mis erasektoris on üldjuhul ettevõtte juhatuse ja nõukogu ülesanne. Siiski peaks ministriumi ametnike kinnitusel riigi strateegilised eesmärgid äriühingutes kajastuma riigi arengukavades. Kuigi arengukavad praegu neid eesmärke ei kajasta, on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajate kinnitusel teadmine, miks riik äriühingutes osaleb ning milliseid eesmärke osalemiselt ootab, ministriumis olemas.

⁹ Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus

¹⁰ Veskimägi, Taavi. Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse eelnõu (236 SE) esimene lugemine, stenogramm, 18.02.2004

¹¹ Riigi eelarvestrateegia 2006–2009

¹² Vabariigi Valitsuse 22.12.2005. a otsus riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute 2004. aasta koondaruande kohta

Rahandusministeeriumi ametnike hinnangul ei ole tõenäoline, et suudetakse seaduse tasemel sätestada äriühingutes osalemise eesmärgid selliselt, et need hõlmaksid kõiki asjaolusid ega oleks seejuures üldsõnalised. Ka on Rahandusministeeriumi arvates riigi huvid ja strateegilised eesmärgid äriühingutes praegu juba pigem rahuldaval tasemel kindlaks määratud ning vajadus nende täpsustamiseks riigi arengudokumentides puudub.

Rahandusministeeriumi ametnike kinnitusele on riigi strateegilised huvid ja eesmärkidest elluviimine tagatud äriühingu põhikirja ja strateegiliste arengudokumentide kaudu. Üldised tegevussuunad (mitte konkreetse äriühingu eesmärgid) peaksid tulema aga riiklikest arengudokumentidest, mida minister saab vajaduse korral suunistega täpsustada. Riigi osalusega äriühinguid tuleks riigi arengukavade täitmisel käsitleda rakendusüksustena. Seonduvaid muudatusi regulatsioonides Rahandusministeerium praegu ei kavanda.

Kuigi mõlema ministeeriumi kinnitusele teab riik, miks ja mis eesmärkidest ta äriühingutes osaleb, näitasid intervjuud, et seda teadmist ei ole viidud äriühinguteni: audiitorite küsitletud kuuest riigi osalusega äriühingu nõukogu esimehest leidis neli, et riigi strateegilised eesmärgid äriühingutes on selgelt sõnastamata. Kuna riik on jätnud äriühingus osalemise põhjused ja riigi huvidest lähtuvad eesmärgid kirjalikult fikseerimata, siis pole äriühingutel võimalik neid ka ellu viia. Seetõttu võivad riigi huvid nõukogus jääda tõhusa kaitseta ning nendega ei saa arvestada äriühingu strateegiliste kavade koostamisel.

Riigikontrolli arvates peaksid riigi osalemise strateegilised eesmärgid konkreetsetes äriühingus kajastuma riigi arengukavades, mis annaksid osalust valitsevatele ministritele selge aluse äriühingute valitsemiseks ja nendes osalemise tulemuslikkuse hindamiseks. Praegu kehtivates strateegilistes arengukavades on eesmärgid konkreetsetes äriühingutes jäetud kindlaks määramata või on seda tehtud juhuslikult ning üksikute tegevuste või valdkondade kaupa – kõikehõlmavat terviklikku käsitlust ühegi äriühingu kohta esitatud ei ole. Näiteks:

- Kontsern AS Eesti Energia on riigi omanduses olev monopol, kes toodab enamiku Eestis tarbitavast elektrienergiast. Riigikogu kinnitatud kütuse- ja energiamajanduse pikaajaline riiklik arengukava aastani 2015 ei sisalda aga vastuseid selle kohta, miks riik monopoli omab ning milliseid arengukavas toodud eesmärgid ta monopoli omanisega realiseerida soovib. Äriühing ise on endale strateegilised eesmärgid seadnud aastateks 2006–2010.
- Sarnane on olukord ka ASiga Tallinna Sadam. Transpordi arengukavas 2006–2013 ei ole määratud, miks riik sadamat omab või milliseid eesmärgid ta selle omanisega saavutada soovib. Visioonina on küll öeldud, et riik on omanikuna püstitanud riigile kuuluvatele sadamatele ülesande võistelda kaubamahtudes naaberriikide sadamatega ning samal ajal teenida omanikule kasumit, kuid sellega seonduvaid eesmärgid ja näitajaid arengukava ei sisalda.

Ka ei nõustu Riigikontroll Rahandusministeeriumi ametnike seisukohaga, et riigi eesmärgid on avatud äriühingu põhikirjas, kuna põhikirjad sätestavad küll ühingu tegevusvaldkonnad, kuid mitte seal tegutsemise eesmärgid. Samuti ei ole tegevusvaldkondade loetelus eristatud riigi jaoks strateegilised tegevused muudest tegevustest. Näiteks:

- ASi Eesti Energia põhikirjas sätestatud tegevusalade loetelu hulgast leiame tegevusala “elektrienergia tootmine, edastamine, import, eksport ja müük” kõrval ka sellised tegevusvaldkonnad nagu “mootorsõidukite hooldus ja remont” või siis “transpordi-, teenindus-, kaubandus- ja vahendustegevus”.
- ASi Tallinna Sadama põhikirjas on kõrvuti “sadamateenuste osutamine” ning “elektrienergia müük” ja “geodeetilised mõõdistustööd ehitusplatsil”.

Seega võib öelda, et riik ei ole avalikkusele teada andnud, miks ta äriühingutes osaleb, milliseid eesmärgid ta omanikuna taotleb ning kuidas on need eesmärgid soetatud riigi strateegiliste eesmärkidest.

elluviimisega. Kuna riigi huvid äriühingutes osalemisel on selgelt sõnastamata, on äriühingutel raske oma tegevuses nendega ka arvestada.

1.2. Riigi ootused sihtasutuste suhtes ei ole selged

Erinevalt äriühingutest puudub sihtasutusel omanik. Tegemist on sihtvaraga, mille kasutamise eesmärk määratakse kindlaks sihtasutuse loomisel. REOS ei sätesta, millistel juhtudel riik sihtasutusi loob või nende asutamisel osaleb.

Kuna sihtasutusele üle antud vara tuleb kasutada sihtotstarbeliselt põhikirjas kinnitatud eesmärkide saavutamiseks, peab asutaja täpselt ja mõõdetavalt määrama, millise eesmärgi saavutamiseks sihtasutus luuakse ja kui palju sihtasutus selleks vara vajab.

Valitsuse kinnitatud koondaruandes 2004. aasta kohta¹³ on sihtasutustele iga-aastaste eesmärkide seadmist teravalt kritiseeritud, nimetades seda "jätkuvalt problemaatiliseks ja puudulikuks". Peamise probleemina on välja toodud asjaolu, et enamikul juhtudel on aastased tegevuseesmärgid jäetud kas määramata või on eesmärgid seatud selliselt, et nende põhjal pole võimalik anda hinnangut sihtasutuse tegevuse tulemuslikkusele. Nii nt oli koondaruande kohaselt 2005. aastaks jäetud tegevuseesmärgid määramata 39%-l ja 2006. aastaks 55%-l sihtasutustest.

Riigikontrolli hinnangul on sihtasutuste iga-aastaste tegevuseesmärkide ebaselge määramise üheks põhjuseks asjaolu, et sihtasutuste asutamisel ei sea asutaja selle tegevusele konkreetseid objektiivselt mõõdetavaid pikaajalisi eesmärke, mistõttu nõukogudel puudub sihtasutuste lühemajaliste tegevuseesmärkide kavandamiseks konkreetne riigipoolne suunis.

Koondaruande põhjal olid valimisse kuulunud sihtasutustest aastased tegevuseesmärgid seatud nii Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuses (EAS) kui ka Maaelu Edendamise Sihtasutuses (MES). Kui EASi seatud eesmärke hinnati koondaruandes mõõdetavaiks ning asutuse tulemuslikkust kajastavaiks, siis MESi puhul oldi aruandes seisukohal, et püstitatud eesmärgid ei võimalda hinnata sihtasutuse tegevuse tulemuslikkust.

Riigikontroll hindas Põllumajandusministeeriumi asutajaõiguste teostamise 2005. aasta aruande alusel, kas MESi tegevuseesmärke on aasta jooksul täpsustatud.

Riigikontrolli hinnangul ei ole sihtasutus seda teinud: MESi põhikirjaliseks eesmärgiks on Eesti maa- piirkonna majandusliku arengu toetamine ettevõtlust soodustavate sihtprogrammide rakendamise kaudu. Selle eesmärgi täitmise kriteeriumina kasutatakse aga väljastatud laenude, tagatiste ja toetuste mahtusid. On selge, et väljastatud laenude, tagatiste ja toetuste maht ei saa iseloomustada sihtasutuse tegevuse tulemuslikkust ega seatud eesmärgi saavutamist. Laenud, tagatised ja toetused on vaid vahendid, mida kasutatakse maaelu majandusliku arengu toetamiseks, sihtasutuse tulemuslikkuse hindamiseks peaks hindama nende instrumentide kasutamise mõju maapiirkondade majanduslikule olukorrale.

Ettepanekud rahandusministrile

- Algatada riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse muutmise eelnõu, millega sätestatakse,
- juhtumid või tingimused, kunas riik äriühingutes osaleb või sihtasutusi asutab;

¹³ Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2004. aasta kohta

- osalusi valitsevate ja asutajaõigusi teostava ministri kohustus tagada riigi strateegilise huvi kindlaksmääramine igas riigi osalusega äriühingus või asutatud sihtasutuses ning siduda see strateegiliste arengukavadega.
- Algatada Vabariigi Valitsuse 13.12.2005. a määruse nr 302 “Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord” muutmine, mille kohaselt strateegiline arengukava peab kajastama eesmärgi, mida riik soovib äriühingutes ja sihtasutustes osalemisega saavutada.

2. Ministri tegevus äriühingute valitsemisel ja sihtasutuse asutajaõiguste teostamisel

2.1. Ministri roll äriühingute valitsemisel on kindlaks määrata

Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse kohaselt on osalust valitseva ministeeriumi ministril kõik seadusest tulenevad äriühingu aktsionäri või osaniku õigused ja kohustused.

Kuigi äriseadustik ja REOS ei näe ette, et omanik vastutab äriühingu juhtimise eest, ei saa Riigikontrolli arvates riigile kuuluvate äriühingute puhul riiki esindavat ministrit käsitleda tavapärase omanikuna. Kuna riigile kuuluvad äriühingute aktsiad on riigi vara, tuleb ministril (üld)koosolekul järgida ka riigivaraseaduse nõudeid.

Seega on osaluste valitsemise sisu tunduvalt laiem. Lisaks aktsionäri või osaniku õigustele ja kohustustele peab minister riigivaraseadusest tulenevalt tagama, et ministeeriumi valitsemisel olevat riigivara majandatakse heaperemehelikult ning hoolitsetakse igati selle säilimise ja väärtuse võimaliku kasvu eest.

Sisult on riigile kuuluvad aktsiad ja osad omandiõigust tõendavad väärtpaberid, mis annavad riigile nõudeõiguse äriühingu kasumile ja varadele. Kui äriühing on majanduslikult edukas, siis kasvab ettevõtte väärtus, mis omakorda suurendab aktsiate väärtust. Äriühingu pikaajalise väärtuse kasv eeldab, et tema varad annavad kasumit, mida saab investeerida ettevõtte arengusse või jaotada äriühingu aktsionäride vahel.

Riigivara seadusest lähtudes on ministri ülesandeks tagada tema valitseda olevates äriühingutes, et äriühingu aktsia väärtus ei väheneks ja et aktsia oleks niisama tulus kui teistel sarnases tegevusvaldkonnas tegutsevatel äriühingutel. Selleks peab minister ning äriühingutes riiki esindavad nõukogud rakendama abinõusid, mis tagaksid äriühingu professionaalse juhtimise, selle jätkusuutliku, õiguspärase ja tulusa tegutsemise ning tõhusa järelevalve äriühingu tegevuse üle.

Kuna riik ei ole kindlaks määranud oma strateegilisi huvisid äriühingutes osalemisel (vt p 1.1) ning riigi osaluste väärtuse muutumist ajas mõõdetakse absoluutväärtustes, siis puudub ka piisav alus ministri tegevuse heaperemehelikkuse hindamiseks riigile kuuluvate osaluste valitsemisel.

2.2. Ministri rolli sihtasutuste suunamisel on kindlaks määrata

Üldjuhul on riik asutanud sihtasutusi eesmärgiga tagada sihtasutuse kaudu mõne avaliku funktsiooni täitmine, andes nende eesmärkide täitmiseks sihtasutusele üle riigi raha või vara.

Kuna asutajaõigusi riigi asutatud sihtasutuses teostab tavaliselt ministeerium¹⁴, siis eeldab Riigikontroll, et ministeeriumi juhtiv minister peab olema sihtasutusele eraldatud vahendite sihi- ja eesmärgipärase kasutamise suhtes niisama nõudlik kui ministeeriumi enda rahakasutuse suhtes ning tagama sihtasutuse loomise aluseks olnud riigi huvide realiseerumise ja kontrolli raha kasutamise üle.

Kuigi sihtasutus on aruandekohustuslane ministri ees ja ministril on õigus suunata sihtasutuse tegevust, ei ava seadused ministri ülesandeid asutajaõiguste teostamisel piisavalt. See, kas ja kuidas minister neid õigusi kasutab, on ministri otsustada.

Praktikas saab minister kindlustada sihtasutuses riigi huvide täitmise ja selleks eraldatud vahendite tõhusa kasutamise sihtasutuse nõukogu kaudu, kes korraldab sihtasutuse vara valitsemist ja teeb

¹⁴ Riigi asutajaõiguste teostajaks võib lisaks ministeeriumile olla maavalitsus, Riigikantselei või põhiseaduslik institutsioon.

järelevalvet juhatuse tegevuse üle. Selleks annab seadus ministrile õiguse nimetada riigi esindajad sihtasutuse nõukogusse ning suunata nende tegevust. Samuti on ministril sihtasutuses asutajaõiguste teostajana õigus tagasi kutsuda oma ülesandeid ebakorrektselt täitvad nõukogu liikmed.

Lisaks eelnevale on sihtasutuste nõukogud paljude huvirühmade esindatuse tõttu üldjuhul suured, näiteks nii MESi kui ka EASi nõukogu koosneb 13 liikmest. Sellega kaasneb risk, et sihtasutuse nõukogud ei lähtu sihtasutuse tegevuse suunamisel ja kontrollimisel mitte alati riigi kui asutaja, vaid erinevate huvirühmade soovidest.

Seetõttu peab Riigikontrolli arvates minister riigi asutatud sihtasutuse tegevuses osalema aktiivselt, tagades hästi toimiva juhtimise järelevalve ja aruandluse kaudu riigi huvide järgimise ning sihtasutusele üle antud riigi vara kasutamise otstarbekuse. Audit näitas, et ministrite huvi uuritud sihtasutuste vastu oli vähene ning piirdus üldjuhul nõukogu liikmete nimetamisega.

2.3. Rahandusministri roll riigi äriühingute nõukogude suunamisel ja kontrollimisel ei ole selge

Seaduse kohaselt esindavad riiki äriühingutes osalusi valitsev minister ja rahandusminister, kes teineteisest sõltumatult suunavad ja kontrollivad enda nimetatud nõukogu liikmete kaudu äriühingu tegevust.

Ainuvastutus riigi äriühingu heaperemeheliku valitsemise eest on osalusi valitseval ministril. Rahandusministri ülesandeid äriühingute valitsemisel seadus ei sätesta.

Rahandusministeeriumi selgituste kohaselt tulenevad rahandusministri nimetatud nõukogu liikmete kohustused kaudselt ministeeriumi põhimäärusest. Rahandusministeeriumi esindajate hinnangul on rahandusministri nimetatud nõukogu liikmete ülesandeks jälgida, et riigi äriühingutes rakendatavad finants- ja sisekontrollisüsteemid tagaks äriühingu otstarbekat ja tulemuslikku majandustegevust.

Kuigi Rahandusministeeriumil endal on selge arusaam rahandusministri rollist riigi äriühingute vahetul suunamisel ja kontrollimisel, ei ole seda selgitatud rahandusministri määratud nõukogu liikmetele. Rahandusministri määratud nõukogu liikmete sõnul pole neile sellekohaseid suuniseid antud ega ka nõutud aruannete esitamist.

Rahandusministeeriumi ametnike selgituse kohaselt ei määrata nõukogu liikmete ülesandeid kirjalikult seetõttu, et ministrite rolle ja nende poolt määratud nõukogu liikmete ülesandeid ja vastutust ei saa formaalselt jagada teemade kaupa, kuna nõukogu liikmete vastutus on solidaarne.

Nõukogu esimeeste intervjuudest selgus, et rahandusministri ja osalusi valitseva ministri nimetatud liikmete ülesannetes erinevused puuduvad. Mitme nõukogu esimehe hinnangul on kahese nõukogu liikmete määramise sisu poliitiline, mitte funktsionaalne ning nõukogu liikmete määramise aluseks on koalitsioonilepe ja kandidaadi poliitiline taust.

Seega ei ole selge, milliseid ülesandeid täidab rahandusminister ja tema määratud nõukogu liikmed riigile kuuluvate äriühingute vahetul suunamisel ja kontrollimisel. Loogiline oleks, et selleks ülesandeks on kontrollida ja suunata riigi äriühingute finants- ja sisekontrollisüsteemide toimimist, kuid sellist ülesannet neile konkreetselt pandud ei ole.

2.4. Ministrid ei ole riigi äriühingute ja sihtasutuste juhtimist piisavalt suunanud

Hea peremehena peab minister kindlustama tema valitseda olevate äriühingute väärtuse säilimise ning hoolitsema igati nende väärtuse võimaliku kasvu eest. Selleks annab riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus ministrile õiguse suunata äriühingute nõukogu tegevust ning nõuda nõukogu

liikmetelt aru nii nõukogu enda kui ka juhatuse tegevuse kohta. Samad õigused on ministril ka sihtasutuste osas, kus minister on määratud asutajaõiguste teostajaks.

Seaduse kohaselt peab minister esitama oma suunised kirjalikult või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis, et hiljem suunise täitmist kontrollida. Äriühingute ja sihtasutuste tegevuse suunamisel peab minister silmas pidama, et tema suunised ei kahjustaks äriühingu huve või sihtasutuse eesmärkide täitmist ega sunniks nõukogu tegutsema äriühingu või sihtasutuse huve kahjustavalt.

Riigikontroll uuris valimisse kuulunud ministeeriumidest, milliseid kirjalikke suuniseid on minister andnud nõukogu liikmetele seoses äriühingute ja sihtasutuste juhtimise ja juhatuse tegevuse üle järelevalve teostamisega.

Selgus, et ministeeriumide andmeil ei olnud ministrid 2005. aastal sellekohaseid kirjalikke suuniseid üldjuhul andnud. Seda kinnitasid ka tehtud intervjuud valimisse kuulunud nõukogu esimeestega. Riigikontroll tuvastas, et vaid üks minister oli andnud kirjaliku suunise, ja sellegi ajendiks olid Riigikontrolli auditiaruandes¹⁵ esitatud ettepanekud. Samas väitis 2/3 nõukogu esimeestest, et minister on mitteformaalselt vestluste ja arutelude käigus huvitunud äriühingu või sihtasutuse käekäigust ja päevaprobleemidest, kuid hoidunud seejuures otseste juhiste andmisest.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi selgitusel on ministeerium pidevalt jälginud äriühingute-sihtasutuste juhtorganite tegevust ning vajaduse korral andnud suuniseid. Juhtnõore ei ole küll mitte alati andnud nõukogule minister, vaid ministeeriumi ametnikud on suhelnud juhatustega vajaduse korral otse ehk teisisõnu – äriühinguid on kohati juhitud kui riigiasutusi.

Riigikontrolli hinnangul ei ole juhtimisahelast minister-nõukogu möödaminek suunamisel ja järelevalve teostamisel põhjendatud, kuna see vähendab äriühingute-sihtasutuste juhtimise läbipaistvust ning muudab vastutuse antud suuniste elluviimise eest ebaselgemaks.

Seaduse kohaselt ei saa ministri tegevus piirduda ainult nõukogu liikmete nimetamisega, vaid riigi esindajana peaks just minister andma nõukogule selged ja mõõdetavad juhised selle kohta, millised on riigi huvid äriühingus osalemisel või sihtasutuse eesmärkide täitmisel ning kuidas peab nõukogu tegema järelevalvet juhatuse tegevuse üle.

2.5. Ministri võimalused riigi äriühingute tütarettevõtjate kontrollimisel on piiratud

Riigi äriühingute tütarettevõtted majandavad suuremat osa riigi äriühingute varast ja neil on oluline roll riigi majandusarengus. 2005. aasta seisuga kuulus 60% riigi osalusega äriühingute konsolideeritud varast tütarettevõtetele. Samas ei laiene REOSe nõuded riigi äriühingute tütarettevõtetele.

Kuna REOS reguleerib riigi osalemist vaid nendes äriühingutes, mille aktsiad või osad kuuluvad riigile, puudub emaettevõtte osalust valitseval ministril ja nõukogul vahetu võimalus teha järelevalvet tütarettevõtte nõukogu tegevuse üle. Nii saab tütarettevõtte nõukogu liikmetelt nõuda aru nõukogu või juhatuse tegevuse kohta ainult emaettevõtte juhatuse kaudu.

Ka ei pea riigi äriühingute tütarettevõtjad, juhul kui pole antud eraldi korraldust, arvestama riigi osalusega äriühingutele kehtestatud piiranguid. Nii näiteks ei ole riigi äriühingute tütarettevõtjad kohustatud järgima nii toetuste andmisel kui ka juhatuse ja nõukogu liikmete tasustamisel riigi osalusega äriühingutele kehtestatud nõudeid.

Riigikontrolli arvates ei ole selline olukord kooskõlas riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse mõttega suurendada riigi osalusega äriühingute tegevuse ja juhtimise läbipaistvust.

¹⁵ Maaelu Edendamise Sihtasutuse majandustegevus. 2005. Vt <http://www.riigikontroll.ee/audit.php?audit=425>

Problemaatiliseks peab riigi äriühingute tütarettevõtete juhtimise korraldust ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kes on algatanud REOSE muutmise eelnõu, millega laiendatakse riigi osalusega äriühingute kohta käivaid põhilisi reegleid ka riigi osalusega äriühingute tütarettevõtetele. Rahandusministeerium on asunud seisukohale, et kehtiv REOS annab juba praegu valitsevale ministrile piisavad võimalused järelevalveks tütarettevõtetes ning küsimus on vaid REOSes sätestatu rakendamises.

Ettepanek rahandusministrile

- Algatada riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse muutmine, millega
 - määratakse kindlaks konkreetsed kohustused ja ülesanded, mida minister peab osaluste valitsemisel ja asutajaõiguste teostamisel täitma;
 - määratakse kriteeriumid riigile kuuluvate aktsiate ja osade heaperemeheliku valitsemise hindamiseks;
 - pannakse rahandusministrile kohustus nimetada nõukogu koosseisu vähemalt üks finantsspetsialist¹⁶ eesmärgiga tagada järelevalve riigi äriühingutes rakendatavate finants- ja sisekontrollisüsteemide toimimise üle;
 - laiendatakse riigi osalusega äriühingute kohta käivad reegleid selliselt, et riigi äriühingute tütarettevõtete juhtimise põhimõtted kinnitatakse emaettevõtte üldkoosolekul.

¹⁶ Finantsspetsialist – isik, kellel on professionaalsed teadmised nt finantsjuhtimisest, raamatupidamisest, riskijuhtimisest või auditeerimise korraldamisest.

3. Nõukogu ja auditikomitee teostatav järelevalve

Nõukogu üheks peamiseks ülesandeks on juhatuse üle järelevalve teostamine. Selleks peab ta jälgima, et organisatsiooni eesmärgid saavutatakse ning ressursse kasutatakse seaduslikult ja tulemuslikult.

Kuigi nõukogu järelevalve täpne sisu on seadustes kindlaks määramata, on Rahandusministeeriumi kinnitusel sellega seonduvad toimingud kirjeldatud auditikomitee ülesannetena.

Auditikomitee on nõukogu tööorgan, mille ülesandeks on nõukogu nõustamine raamatupidamise korraldamise¹⁷, välisauditi teostamise, sisekontrollisüsteemide toimimise, finantsriskide juhtimise ja tegevuse seaduslikkuse seire korraldamise, samuti eelarve koostamise ja majandusaasta aruande kinnitamise osas.

Kuna auditikomitee ja nõukogu järelevalveülesanded kattuvad, lähtus Riigikontroll kooskõlastatult Rahandusministeeriumiga nõukogu teostatud järelevalve hindamisel rahandusministri kehtestatud auditikomitee ülesannetest.¹⁸ Kuna auditikomitee koosneb valdavalt nõukogu liikmetest, vaadeldi nõukogu järelevalvetegevusele hinnangu andmiseks nõukogu ja auditikomiteed tervikuna, eristamata seejuures konkreetse järelevalvetoimingu sooritajat.

Auditi käigus hinnati nõukogu ja auditikomitee tegevust riskihinnangu koostamisel ja kasutamisel, välisauditi tellimisel ja siseauditi korraldamisel.

3.1. Järelevalves ei lähtuta riskihinnangust

On selge, et nõukogu ja auditikomitee ei jaksa kontrollida juhatuse tegevuse kõiki aspekte. Üheks võimaluseks, millega tagatakse järelevalve keskendumine ainult olulisele, on lähtumine organisatsiooni tegevuste riskihinnangust. Traditsiooniliselt koostatakse selleks organisatsiooni riskihinnang, mis hõlmab organisatsiooni finants-, tegevus- ja strateegiliste riskide kirjeldust, nende realiseerumise tõenäosust ja mõju ning nende maandamiseks rakendatavate sisekontrollimeetmete loetelu koos tähtaegade ja vastutajatega.¹⁹ Riskide kindlaksmääramist pooldab ka Rahandusministeerium.

Riskihinnang on aluseks ka nõukogu järelevalve planeerimisele ning sise- ja välisauditi tellimisele. Samuti tagab riskihinnang järelevalve järjepidevuse olukorras, kus nõukogu liikmed vahetuvad. Riigikontroll lähtus eeldustest, et

- nõukogu on taganud riskihinnangu koostamise;
- nõukogu ja siseaudit lähtuvad riskihinnangust järelevalve planeerimisel, sh tööplaanide koostamisel.

Kuigi veebiküsitluse kohaselt olevat enamikus küsitletud asutustest riskihinnang olemas, võib vaadeldud valimi põhjal teha vastupidiseid järeldusi: valimisse kuulunud seitsmest asutusest oli riskihinnang koostatud vaid kahes. Kuigi veebiküsitluses kinnitasid riskihinnangu olemasolu veel neli valimisse kuulunud asutust, ei suudetud audiitorile neid riskihinnanguid esitada. Kuigi kahel juhul oli olemas riskihinnang, ei nähtu nende nõukogu ja auditikomitee koosolekute protokollidest, et järelevalve planeerimisel oleks sellest hinnangust lähtutud. Sama võib öelda siseauditi töö korraldamise kohta: ühel juhul ei hõlmanud siseauditi tööplaan enamikku riskihinnangus kõrge

¹⁷ Raamatupidamise korraldamine on juhatuse ülesanne. Siin ja edaspidi mõistetakse raamatupidamise korraldamise all auditi komitee ja nõukogu ülesannet teostada järelevalvet juhatuse tegevuse, sh raamatupidamise korraldamise üle.

¹⁸ Rahandusministeeriumi 02.09.2004. a määrus nr 135 "Auditi komitee moodustamise ja töökorra põhimõtted"

¹⁹ Riskide hindamine avaliku sektori asutustes. Rahandusministeerium, 2003.

riskiastmega märgitud tegevuste kontrolle, teisel juhul aga oli riskihinnang koostatud niivõrd üldsõnaliselt, et see oleks haakunud mis tahes asutuse siseauditi tööplaaniga.

Valimi põhjal võib eeldada, et enamikus riigi äriühingutes ja sihtasutustes riskihinnang puudub. Riskihinnangu olemasolu korral aga ei lähtuta üldjuhul sellest järelevalve planeerimisel ja teostamisel. Riigikontrolli hinnangul pole riskihinnangu puudumisel tagatud nõukogu järelevalve keskendumine olulistele kontrollitegevustele ega järelevalve järjepidevus.

3.2. Koostöö välisaudiitoriga ei ole piisav

Nõukogu peab andma hinnangu juhatuse koostatud majandusaasta aruandele, mis koosneb raamatupidamise aastaaruandest ja tegevusaruandest. Aruande hindamisel saab nõukogu tugineda sise- ja välisaudiitori hinnangutele ning nõukogu enda (sh auditikomitee) järelevalvetööle.

Välisaudiitori hinnang raamatupidamise aastaaruandele on omanikule/asutajale ning nõukogule seadusega antud võimalus saada sõltumatu kinnitus eraõigusliku isiku finantsarvestuse korralduse ning aruandes toodud andmete õigsuse kohta. On oluline märkida, et üldjuhul ei hinda välisaudiitor majandustehingute seaduslikkust. Riigikontroll lähtus eeldustest, et

- nõukogu valib välisaudiitori²⁰, hinnates eelnevalt kandidaatide sobivust (sõltumatus, äriühingu või sihtasutuse spetsiifika tundmine jms);
- nõukogu tutvub välisaudiitori auditiplaaniga ning riskihinnangu alusel selgitab täiendavate audititegevuste tellimise vajaduse siseauditiga katmata valdkondades;
- nõukogu tellib vajaduse korral täiendavaid audititegevusi;
- kuna välisaudiitori järeldusotsus sisaldab vaid lõpphinnangut, siis tutvub nõukogu ka välisaudiitori märgukirjaga (ingl *management letter*), mis esitatakse enamasti juhatusele ja kus kajastatakse auditi käiku ja leide, ning arutab seda välisaudiitoriga;
- nõukogu arutab enne kinnitamist majandusaasta aruannet välisaudiitoriga.²¹

Veebiküsimustikule antud vastuste kohaselt valis välisaudiitori 84% nõukogudest ning 63% juhtudel kehtestas ka välisaudiitori valimise kriteeriumid (nt audiitorfirma rahvusvahelisus, kogemus, audiitorite rotatsioon). Samas kohtus välisaudiitoriga ja arutas temaga auditiplaani vaid 42% nõukogudest, lisatoiminguid oli tellitud 54%-l juhtudest. Küsimustik näitas ka, et audiitori märgukirja esitamist nõukogule oli nõudnud 43% nõukogudest, kuid vaid 27%-l juhtudest arutas nõukogu märgukirjas kajastatud puudusi ning juhatuse rakendatavaid meetmeid nende kõrvaldamiseks välisaudiitori osavõtul. Välisaudiitori kaasamist majandusaasta aruande arutelusse ei ole enamikul juhtudel peetud vajalikuks – seda oli teinud vaid 17% nõukogudest.

Vaadeldud valimis oli kolmel juhul seitsmest välisaudiitor valitud enne auditiga hõlmatud perioodi, mistõttu nende valimist Riigikontroll ei hinnanud. Kuigi ülejäänud neljas valis välisaudiitori 2005. aastal nõukogu, oli kõigil juhtudel valimise eeltöö ära teinud juhatuse: nõukogu protokollidest ei selgu, et nõukogu oleks seejuures kehtestanud kriteeriume audiitori valimisele (v.a ühel juhul, kui audiitorit vahetati rotatsiooni korras) ega kohtunud võimalike kandidaatidega. Auditi käigus ei tuvastatud, et auditikomiteed oleksid osalenud välisaudiitori valimises.

²⁰ Äriühingute puhul esitab nõukogu valiku kinnitamiseks üldkoosolekule.

²¹ Nimetatud eelduste kohta võib hinnangu anda ka auditikomitee.

Auditi plaaniga oli nõukogu või auditikomitee tutvunud kahel juhul. Võimalust tellida välisaudiitorilt jooksva majandusaasta auditi raames täiendavaid audititegevusi ei olnud kasutanud ükski valimisse kuulunud nõukogu.

Seega võib öelda, et kuigi nõukogu oli audiitori valimisele oma heakskiidu andnud, piirduski enamikul juhtudel nõukogu tegevus sellega. Välisaudiitori hinnangut on võetud standardse valmistööna. Sellega on nõukogud järelevalve teostamisel loobunud teadmisest, mida välisaudiitor auditi käigus täpselt hindab ning millest hinnangu andmisel lähtub, samuti võimalusest tellida välisauditi raames (riskihinnangust lähtuvalt) lisatöid, mida audiitori hinnang muidu ei hõlma.

Koosoleku protokollidest ei selgunud, et valimisse kuulunud asutuste auditikomiteed ja nõukogud oleksid arutanud audiitori märgukirja. Ühel juhul selgitati arutamata jätmist asjaoluga, et “polevat olnud probleeme, mida arutada”. Välisaudiitori oli majandusaasta aruande arutelusse kaasanud kahel juhul auditikomitee ja ühel juhul nõukogu. On iseloomulik, et välisaudiitori olid arutelusse kaasanud just suuremad ja jõukamad organisatsioonid. Nii näiteks põhjendati ühel juhul välisaudiitori mittekaasamist asjaoluga, et välisaudiitor küsis kohtumise eest eraldi tasu.

Ka välisaudiitori töö tulemustega tutvumisel kumab läbi nõukogu suhtumine välisauditisse kui rutiinsesse toimingusse, mitte aga võimalusse saada sõltumatut järelevalveinfot. Selliseks informatsiooniks on näiteks võimalikud lahkavaruused tegevjuhtkonnaga, sisekontrolli puudused, pettused, raamatupidamise aastaaruande õigsust mõjutavad asjaolud jms. Enamasti sedalaadi info välisaudiitori järeldusotsuses ei kajastu, mistõttu nõukogu peab selle info kättesaamiseks eraldi arutama audiitori osavõtul märgukirja ja majandusaasta aruannet.

Seega võib veebiküsimustiku vastustele ja vaadeldud valimile tuginedes öelda, et üldjuhul piirdub nõukogu tegevus raamatupidamise aastaaruande auditi käigus juhatuse pakutud välisaudiitori heakskiitmisega. Nõukogu edasine koostöö välisaudiitoriga auditi planeerimisel ja tulemuste arutelul on tagasihoidlik.

3.3. Nõukogu tähelepanu siseauditile ei ole piisav

Riigi äriühingu ja asutatud sihtasutuse tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse tagamiseks peab neis olema loodud toimiv sisekontrollisüsteem.²² Selle väljatöötamise eest vastutab juhatuse. Nõukogu ülesandeks on veenduda, et juhatuse rakendatavad juhtimis- ja kontrollimeetmed tagavad äriühingu või sihtasutuse eesmärkide seadusliku ja tulemusliku saavutamise ning et seonduv aruandlus nõukogule ja kolmandatele isikutele on õige ja usaldusväärne.

Hinnates sisekontrollisüsteemi toimimist, ei saa nõukogu ja auditikomitee tugineda pelgalt juhatuse antavale informatsioonile. Selleks peab nõukogu kaasama ka siseaudiitori või ostma vastavat teenust audiitorühingult. Riigikontroll lähtus eeldustest, et

- siseaudit on juhatusest sõltumatuse tagamiseks nõukogu otsealluvuses ning siseauditi teostaja valib nõukogu;
- nõukogu kinnitab siseauditi tööülesanded siseauditi aastatööplaanis ning kooskõlastab ise või auditikomitee kaudu siseauditi auditikavad;
- nõukogu või auditikomitee nõuab vähemalt kaks korda aastas ülevaadet siseauditi tööplaanide täitmisest, sh auditi tulemustest ja avastatud puuduste likvideerimisest, andes hinnangu sisekontrollisüsteemi toimimisele ning tehes vajaduse korral ettepanekuid juhatusele.

²² REOS, § 26 lg 1

Audit näitas, et ligi kolmandik Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Põllumajandusministeeriumi valitsemisala riigi otsustusõigusega äriühingutest ja asutatud sihtasutustest ei olnud auditeeritud perioodil siseauditi ametikohta loonud ega siseauditit teenusena sisse ostnud.²³

Siseaudiitori(te) otsealluvust nõukogule kinnitas enamik veebiküsitlusele vastanuist. Kuigi enamik oli kinnitanud ka siseauditi aastatööplaani, jälgiti selle täitmist vaid pooltel juhtudel. Audititel põhinevaid parandusettepanekuid juhatusele olevat teinud 2/3 nõukogudest.

Kuigi veebiküsitluse kohaselt oli siseauditi panusega nõukogu järelevalvesse rahul enamik vastanutest, ei kinnitanud seda valimi hindamisel vaadeldud dokumendid ja korraldatud intervjuud: siseauditi tuge nõukogule ei hinnatud piisavaks üheski vaadeldud asutuses. Peamiste probleemidena nimetati siseaudiitori(te) töötamist juhatusele ning tegelemist nõukogu jaoks väheoluliste teemadega. Rahul ei olnud ka siseaudiitorid: nõukogu/auditikomitee ei suutvat olla siseauditile partner (pädevus), koostööd häirivat nõukogu liikmete sage vahetumine ning hõivatus teiste elualadega.

Samuti näitas valimi analüüs, et nõukogud ei ole pööranud piisavalt tähelepanu siseauditi töö sisulisele korraldamisele. Nii oli seitsmest vaadeldud asutusest siseaudiitor(id) palgatud või sisse ostetud vaid neljas. Kuigi kõigis kinnitas nõukogu siseaudiitori(te) aastatööplaani, tehti ettepanekuid tööplaani täiendamiseks vaid kahel juhul ja sedagi auditikomitee tasandil. Auditikavade vastu nõukogudel huvi puudus: neid ei arutatud kordagi.

Ehkki nõukogud jälgisid siseauditi tööplaanide täitmist, ei ilmnenud koosolekute materjalidest, et nõukogud oleksid siseauditi käigus tuvastatud puuduste kõrvaldamist arutanud juhatusega või teinud sisekontrollisüsteemi toimimise parandamiseks ettepanekuid. Üldjuhul võeti siseauditi tulemused teadmiseks, andmata hinnangut juhatuse tööle sisekontrollisüsteemi väljatöötamisel.

Seega ei ole ligi kolmandikus auditeeritud ministeeriumide riigi otsustusõigusega äriühingutes ja asutatud sihtasutustes nõukogu täitnud järelevalve korraldamisel seadusega sätestatud kohustust luua siseauditiüksus või osta teenus sisse. Vaadeldud valimi põhjal võib öelda, et ehkki siseauditi tööga ei oldud rahul, ei näita nõukogu siseauditi töö paremaks korraldamiseks üles ka initsiatiivi. Nõukogu ebapiisav tähelepanu sisekontrollisüsteemidele ja siseauditile võib viia olukorrani, kus nõukogu ei saa juhatuse tegevuse kohta sõltumatut, järelevalvefunktsiooni täitmiseks vajalikku infot ning asutuse eesmärkide saavutamine seaduslikult ja tulemuslikult ei ole tagatud.

3.4. Tervikülevaade nõukogu järelevalvest puudub

REOSe ja äriseadustiku kohaselt peab nõukogu liige andma teda määranud isikule aru enda tegevusest nõukogu liikmena. Kuigi REOS ei sätesta nõudeid nõukogu aruandluse esitamise vormile ega sagedusele, näeb äriseadustik ette, et äriühingu nõukogu esitab vähemalt kord aastas majandusaasta aruande heakskiitmisel üldkoosolekule kirjaliku tegevusaruande, kus näidatakse, kuidas nõukogu on äriühingu tegevust korraldanud ja juhtinud.

Sihtasutustel sarnane seadusest tulenev nõukogu aruandluskohustus puudub. Samas annab seadus sihtasutuse asutajale õiguse määrata ise, millises vormis ja mis tähtaegadel soovib ta nõukogult aruandmist nende tegevuse kohta. Seda õigust asutajaõigusi teostavad ministrid kasutanud ei olnud.

Auditi käigus korraldatud küsitluses väitis 2/3 äriühingu nõukogu esimeestest, et nad on esitanud üldkoosolekule vähemalt kord aastas kirjaliku tegevusaruande, kus on andnud ülevaate nõukogu teostatud järelevalve ja selle tulemuste kohta.

²³ Sarnaselt auditikomiteedega vähendati ekslikult 2005. aasta algusest nõudeid, mille korral siseaudit on kohustuslik (vt p 4.1 "Auditikomiteede moodustamise nõude kehtestamine väikestes riigi äriühingutes oli viga").

Valimisse kuulunud äriühingute nõukogu aruannete analüüs näitas, et aruanded koostatakse formaalselt, need ei anna Riigikontrolli arvates sisulist ülevaadet nõukogu tegevusest äriühingu juhtimisel ja juhatuse tegevuse üle järelevalve teostamisel. Vaadeldud sihtasutuste nõukogud omal algatusel sellist aruannet ei esitanud.

Seaduse kohaselt esitatakse osalusi valitsevale ministrile ja asutajaõiguste teostajale ka nõukogu päevakorrad koos materjalidega. Auditeeritud äriühingute ja sihtasutuste nõukogude materjalidest ei nähtu, et oleks arutatud nõukogu järelevalve korraldust või selle tulemuslikkust.

Ebapiisava aruandluse üheks põhjuseks on Riigikontrolli hinnangul asjaolu, et puuduvad konkreetset nõuded aruannete sisule. Nõukogu tegevuse aruandlus peab osalusi valitsevale või asutajaõigusi teostavale ministrile andma kindlustunde, et nõukogu on esindanud riiki professionaalselt, tagades äriühingu või sihtasutuse jätkusuutliku, õiguspärase ja tulusa tegutsemise ning tõhusa järelevalve juhatuse tegevuse üle. Selleks peaks Riigikontrolli arvates nõukogu tegevusaruanded sisaldama lisaks nõukogu ülesannete täitmise kirjeldusele ka nõukogu kinnitust selle kohta, et nõukogu on esindanud riiki parimal võimalikul viisil. Rahandusministeeriumi ametnike hinnangul ei pruugi täiendava aruandluse nõudmine olukorda parandada ning sedalaadi kinnitused võivad jääda deklaratiivseks.

3.5. Nõukogul puudub reaalne vastutus riigi ees

Kuigi REOS nõuab riiki esindavalt nõukogu liikmetelt oma kohustuste täitmist oodatava hoolsusega ning riigi kui aktsionäri, osaniku ja asutaja huvide tõhusat kaitsmist, puudub nõukogu liikmetel sellekohane vastutus riigi ees. Seadus kohaselt vastutab nõukogu liige ainult äriühingu ja sihtasutuse ees ning sedagi vaid juhul, kui ta on oma kohustuste rikkumisega tekitanud äriühingule või sihtasutusele kahju.

Vastutuse kohaldamiseks peavad nõukogu ülesanded ja kohustused äriühingutes ning sihtasutustes olema kindlaks määratud. Kuigi seadus annab nõukogu tegevuse üldised raamid, näitab viimaste aastate kogemus riigi äriühingutes, et seaduses sätestatu on reaalse vastutuse kohaldamiseks liiga üldsõnaline.

Nii näiteks ei suudetud tuvastada nõukogu kohustuste rikkumist riigile kuulunud ja praeguseks müüdud aktsiaseltsides Eesti Viljasalv ja Werol Tehased. Nende äriühingute nõukogude tegevuse hindamisel leidis Riigikontroll, et äriühingutes olulise majandusliku kahju tekkimise üheks põhjuseks oli see, et nõukogud ei pööranud piisavat tähelepanu järelevalveülesannete täitmisele. Kuigi Riigikontroll tegi mõlemal juhtumil osalusi valitsevale ministrile ettepaneku kaaluda äriühingu juhatuse üle ebapiisava järelevalve teostamise eest nõukogu liikmete vastutusele võtmist, ei ole reaalse vastutuse kohaldamiseni jõutud.

Kuna äriühingud ja sihtasutused erinevad üksteisest suuruse, tegutsemisala, omaniku huvide jt asjaolude tõttu, ei ole mõeldav, et nõukogu kohustused ja ülesanded sätestataks seadusega kõikehõlmavalt ja ühtemoodi. Küll peaks seadus Riigikontrolli hinnangul sätestama peamised järelevalveülesanded ja andma rahandusministrile volitusnormi nende täpsustamiseks. Omaniku- või asutajaõiguste teostaja ülesanne oleks nõukogu kohustuste konkreetsem määramine, lähtudes iga äriühingu või sihtasutuse eripärast.

Rahandusministeeriumi ametnike arvates on nõukogu ülesanded ja kohustused äriseadustikus, sihtasutuste seaduses ja REOSes sätestatud piisavalt täpselt. Nõukogu kohustuste edasine täpsustamine on aga ministeeriumi hinnangul juba äriühingu omaniku- või sihtasutuse asutajaõiguste teostaja ülesanne.

Riigikontroll nõustub sellega, et REOS võimaldab omanikul ja asutajal praegu järelevalve sisu täpsustada. Samas näitas audit, et omanikud ja asutajad ei ole seda teinud ning nõukogud pole seda ka küsinud. Arvestades asjaolu, et riik ei ole äriühingute omanikuna ja sihtasutuste asutajana nii

konkreetselt tajutav kui erasektor, aitab täpsemate regulatsioonide ja nõuete kehtestamine konkretiseerida nõukogu vastutust.

Ettepanekud Rahandusministrile

- Algatada riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse muutmise eelnõu, millega sätestatakse nõukogu ülesanded järelevalve teostamisel riigi osalusega äriühingutes ja asutatud sihtasutustes, sealhulgas raamatupidamise korraldamisel, välisauditi teostamisel, sisekontrollisüsteemide hindamisel, finantsriskide juhtimisel ja tegevuse seaduslikkuse seirel, eelarve koostamisel ja majandusaasta aruande kinnitamisel.
 - Nimetatud seaduse muutmise eelnõuga panna riigi osalusega äriühingute ja asutatud sihtasutuste nõukogule kohustus anda koos majandusaasta aruandega ülevaade toetatud järelevalvest ning kinnitus selle kohta, et
 - nõukogu on teinud tavapäraselt oodatava hoolsusega järelevalvet juriidilise isiku raamatupidamise korraldamise, välisauditi teostamise, sisekontrolli toimimise, finantsriskide juhtimise ja tegevuse seaduslikkuse, samuti eelarve koostamise ja majandusaasta aruande kinnitamise üle;
 - äriühingu või sihtasutuse juhtimine ja järelevalve on korraldatud viisil ja ulatuses, mis tagab juriidilise isiku eesmärkidest ning huvidest lähtuva tõhusa ja jätkusuutliku tegutsemise ning riigi kui omaniku või asutaja huvide tõhusa kaitse;
 - juriidilise isiku tegevus on kooskõlas olulisemate õigusaktide nõuetega.
- Juhul kui nõukogu vastavat kinnitust ei anna, peab nõukogu selgitama kinnituse andmisest keeldumise aluseks olevaid asjaolusid.
- Nimetatud seaduse muutmise eelnõuga anda rahandusministrile volitusnorm nõukogu järelevalve-ülesannete avamiseks ja täpsustamiseks.
 - Anda valitsusele esitatavas iga-aastases koondaruandes riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste kohta ülevaade peamistest probleemidest järelevalve korraldamisel, lähtudes osaluste valitsemise ja asutajaõiguste teostamise aruannetest.

Majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Selgitada asjaolud, miks osas majandus- ja kommunikatsiooniministri valitseda olevates riigi äriühingutes on siseauditiüksus jäänud loomata või siseaudit teenusena sisse ostmata, ning tagada nendes äriühingutes siseaudiitorite kasutamine.

4. Auditikomitee nõude rakendamine

4.1. Auditikomiteede moodustamiseks puudub enamikul juhtudel vajadus

Kuna Eesti äriühingute ja sihtasutuste juhtimissüsteemis on nõukogu järelevalve teostamisel tegevjuhtkonnast sõltumatu, puudub vajadus moodustada nõukogu juurde auditikomitee.

Traditsiooniliselt rakendatakse auditikomiteede moodustamise nõuet angloameerika õigusruumis tegutsevate börsil noteeritud ettevõtete suhtes, et tagada investorite huvide kaitse äriühingutes, mille nõukokku kuuluvad nii omaniku kui ka tegevjuhtkonna esindajad.

Kuna omanike ja tegevjuhtkonna esindajatest koosnev nõukogu ei saa teha sõltumatut järelevalvet tegevjuhtkonna üle, siis moodustatakse huvide konflikti vältimiseks sellistes äriühingutes auditikomitee, kelle ülesandeks on üldjuhul sise- ja välisaudiitori kaasabil tegevjuhtkonna tegevusele objektiivse ja sõltumatu hinnangu andmine.

Seoses Enronis ja WorldComis aset leidnud ulatuslike juhtkonnapoolsete finantspettustega on EL otsustanud laiendada alates 2008. aastast auditikomiteede moodustamise nõuet ka EL börsidel noteeritud äriühingule. Samas toonitavad nii Ameerika kui ka Euroopa Liidu regulatsioonid, et auditikomitee moodustamine pole otstarbekas nendes äriühingutes, mille nõukokku ei kuulu tegevjuhtkonna liikmeid.²⁴

Auditikomitee dubleerib sisult nõukogu järelevalvet

Rahandusministeeriumi selgituste kohaselt oli auditikomitee loomisel kaks eesmärki: määrata auditikomiteede kaudu kindlaks nõukogu järelevalveülesanded ning tõhustada ja parandada nõukogu liikmete tehtavat järelevalvet auditikomitees osalemise kaudu. Seetõttu kattuvad auditikomitee ja nõukogu ülesanded järelevalve teostamisel sisu poolest.

Kuna auditikomitee moodustamine ei vabasta nõukogu kohustusest teha järelevalvet juhatuse tegevuse üle, puudub omanikupoolses järelevalvekorralduses auditikomiteel selge roll ja konkreetne vastutus. Ka 2/3 veebiküsitlusele vastanud nõukogu esimeestest pidas auditikomitee tegevust nõukogu tööd dubleerivaks. Auditivalimis tuvastati mitu juhtu, kus nõukogu ei pidanud vajalikuks avaldada auditikomitee suhtes rahulolematust isegi siis, kui nad pikka aega aktiivselt ei tegutsenud.

Riigikontroll ei pea õigeks, et nõukogu järelevalveülesannete täpsustamise asemel on nõukogu järelevalve sisu avatud nõukogu nõustava auditikomitee kaudu. See muudab nõukogu vastutuse ebaselgemaks, pannes juhatuse üle järelevalve teostamise organile, kellel puudub oma ülesannete täitmise eest tegelik vastutus.

Auditikomiteede moodustamise nõude kehtestamine väikestes riigi äriühingutes oli viga

Kui algul nägi seadus ette auditikomiteede moodustamise ainult suuremates riigi äriühingutes ja sihtasutustes, siis 2005. aasta jaanuarist muudeti auditikomitee kohustuslikuks ka väiksematele riigi osalusega äriühingutele.

Rahandusministeeriumi selgituse kohaselt oli auditikomiteede moodustamise nõude laiendamise põhjuseks ministeeriumi viga. Nimelt muudeti kindlustustegevuse seadusega raamatupidamise seaduses toodud määrasid, millega muu hulgas oli seotud ka auditikomitee loomise kohustus. Sellega laienes automaatselt nende riigile kuuluvate äriühingute ring, kellelt nõutakse auditikomitee moodustamist.

²⁴ USA: <http://www.sec.gov/rules/final/33-8220.htm>;

EL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:157:0087:01:ET:HTML>

Kuigi kindlustustegevuse seadusega ei soovitud auditikomitee moodustamise piirmäärasid muuta, pole Rahandusministeerium pooleteise aasta jooksul tehtud viga parandanud. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt ei kavatse Rahandusministeerium lähitulevikus auditikomiteede moodustamise piirmäärasid suurendada. Küll plaanitakse seda teha uue riigivaraseaduse eelnõus.

Nõukogu liikmetele makstakse sama töö eest mitu korda

Seadus näeb ette, et vähemalt pooled auditikomitee liikmed nimetatakse nõukogu liikmete seast ning neile võidakse komitees osalemise eest maksta täiendavat tasu. Auditeerimise käigus selgus, et auditikomitees osalemise eest maksti nõukogu liikmetele täiendavat tasu 77%-s auditiga hõlmatud äriühingutest ja sihtasutustest kokku 229 000 krooni. Keskmiselt maksti nendes nõukogu liikmele 2005. aastal ühel auditikomitee koosolekul osalemise eest 1750 krooni.

Riigikontrolli arvates ei ole olukorras, kus nõukogu ja auditikomitee järelevalveülesanded kattuvad, auditikomiteesse kuuluvate nõukogu liikmete täiendav tasustamine põhjendatud, kuna nõukogu liikmele makstakse sellisel juhul töö eest, mida nõukogu liikmena peab nagunii tegema. Ka ei vabasta auditikomitee olemasolu teisi nõukogu liikmeid järelevalve teostamisest.

Enamik küsitletud nõukogu liikmetest ei nõustunud Riigikontrolli arvamusega, põhjendades nõukogu liikmete täiendavat tasustamist sellega, et auditikomiteesse kuuluvad nõukogu liikmed teevad rohkem tööd kui need nõukogu liikmed, kes sinna ei kuulu.

4.2. Auditikomiteed ei ole täitnud oma rolli

Auditikomitee toimib n-ö mininõukoguna

Auditikomiteede moodustamise eesmärgiks riigi äriühingutes ja sihtasutustes oli parandada nõukogu järelevalvet juhataste tegevuse üle. Selleks pidi auditikomitee esitama nõukogule ettepanekuid ja hinnanguid raamatupidamise korraldamise, välisauditi teostamise, sisekontrollisüsteemi toimimise, finantsriskide juhtimise ja tegevuse seaduslikkuse seire, samuti eelarve koostamise ja majandusaasta aruande kinnitamise kohta.

Valimisse kuulunud äriühingute ja sihtasutuste auditikomiteede tegevuse analüüs näitas, et komiteed ei ole neile pandud eesmärki täitnud: kirjalikke järelevalvesoovitusi, -hinnanguid ja -ettepanekuid olid auditikomiteed teinud vaid üksikutel juhtudel.

Suuremates äriühingutes ja sihtasutustes tegelesid auditikomiteed peamiselt nõukogu päevakorda minevate teemade eelneva läbivaatamisega. Väiksemates asutustes toimisid auditikomiteed veelgi formaalsemalt – koos käidi harva või ei tehtud seda üldse.

Eeltoodut kinnitasid ka intervjueeritud nõukogu ja auditikomitee esimehed, kelle sõnul nähakse auditikomitee rolli eelkõige nõukogu eelfiltrina. Auditikomiteede kriitikana toodi välja järgmised asjaolud:

- auditikomitee ja nõukogu järelevalveülesanded kattuvad;
- auditikomitee initsiatiiv on minimaalne ja tegevus pealiskaudne, mistõttu nõukogu ei saa auditikomiteelt piisavalt kindlustunnet;
- auditikomiteel puudub vastutus;
- auditikomiteed ei ole väiksemates asutustes vajalikud.

Seega võib öelda, et auditikomiteede tegevus erineb regulatsiooniga soovitud: auditikomiteedest on enamikul juhtudel kujunenud mininõukogud, kes tegelevad nõukogu materjalide eelneva läbivaatamisega.

Auditikomiteed loodi formaalsena

Auditikomitee loomine nõukogu poolt ei tähenda veel auditikomitee tööle hakkamist. Auditi käigus tuvastati mitu juhtu, kus auditikomitee reaalse kooskäimiseni ei jõutudki või tehti seda suure hilinemisega. Keskmiselt loodi auditikomiteed 7 kuud nõutust hiljem.

Eeltoodu taustal on ka arusaadav, miks 2005. aastal varieerus auditikomitee koosolekute arv erinevates äriühingutes ja sihtasutustes väga suures ulatuses: nullist kaheksani. Keskmiselt jõuti vaid kolme koosolekuni aastas, samas kui nõukogu ise peab koos käima vähemalt kord kvartalis.

Nõukogu suhtumist auditikomitee loomisesse näitab ka see, kas nõukogu on pidanud vajalikuks määrata oma ootused auditikomitee tegevuse suhtes, s.t täpsustanud auditikomiteele regulatsiooniga pandud ülesandeid või kinnitanud auditikomitee tegevuskava.

Kui auditikomiteele pandud ülesandeid oli veebiküsitluse andmetel täpsustanud 35% nõukogudest, siis valimiga hõlmatud äriühingutes ja sihtasutustes oli seda tehtud vaid ühel juhul. Samuti ei tuvastanud Riigikontroll valimi auditeerimisel, et nõukogud oleksid väljendanud auditikomitee tegevuse suhtes oma ootusi ja soove (nt tegevuskavas).

Riigikontrolli hinnangul ei ole nõukogud tundnud auditikomitee järele vajadust ning selle tegutsemist on võetud formaalsusena. Sama näitavad ka veebiküsitluse tulemused: 60% nõukogu esimeestest ei pidanud auditikomitee kohustuslikku loomist põhjendatuks. Asjaolu, et ka osalusi valitsevad ja asutajaõigusi teostavad ministrid ei ole taganud auditikomiteede kui täiendava kontrollisüsteemi õigeaegset rakendamist riigi osalusega äriühingutes ja asutatud sihtasutustes, näitab Riigikontrolli hinnangul seda, et formaalsusena on auditikomiteede moodustamist võtnud ka ministeeriumid.

Ettepanekud rahandusministrile

- Algatada riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse muutmise eelnõu, millega muudetakse auditikomitee loomine riigi otsustusõigusega äriühingutes ja asutatud sihtasutustes vabatahtlikuks. Auditikomitee loomise otsustamise pädevus anda kas nõukogule või osalusi valitsevale ministrile / asutajaõiguste teostajale.
- Juhul kui peetakse vajalikuks auditikomitee loomise kohustuse säilitamist, loobuda auditikomitee loomise kohustusest väiksemates äriühingutes.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
IV auditiosakonna peakontrolör

Lisad

1. Riigi osalusega äriühingud ja asutatud sihtasutused
31.12.2005. a seisuga

	Äriühing	Riigi osaluse suurus, %
Haridus- ja Teadusministeerium		
1.	AS Imanta Hariduskeskus	100
Justiitsministeerium		
2.	AS Eesti Vanglatööstus	100
Kaitseministeerium		
3.	AS E-Arsenal	100
Keskkonnaministeerium		
4.	OÜ Eesti Geoloogiakeskus	100
5.	AS Eesti Kaardikeskus	100
6.	OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus	100
7.	OÜ Tartu Keskkonnauuringute Keskus	100
8.	AS Tartu Puukool	100
9.	AS Eesti Metsataim	60
10.	AS Ökosil	35
Kultuuriministeerium		
11.	AS Sakala Keskus	100
12.	OÜ Eesti Näitemänguagentuur	89
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium		
13.	AS A.L.A.R.A	100
14.	AS Eesti Energia	100
15.	AS Eesti Loots	100
16.	AS Eesti Post	100
17.	OÜ Eesti Proovikoda	100
18.	AS Eesti Vedelkütusevarude Agentuur	100
19.	AS Elektriraudtee	100
20.	Lennuliiklusteeninduse AS	100
21.	AS Metrosert	100
22.	AS Saarte Liinid	100
23.	AS Tallinna Lennujaam	100
24.	AS Tallinna Sadam	100
25.	AS Teede Tehnokeskus	100
26.	OÜ Tehnokontrollikeskus	100
27.	AS Vooremaa Teed	100
28.	Levira AS	51
29.	AS Eesti Raudtee	34
30.	AS Estonian Air	34
Põllumajandusministeerium		
31.	OÜ Areto	100
32.	AS Eesti Viljasalv	100
33.	Loomsete Jäätmete Käitlemise AS	100
34.	AS Werol Tehased	98,2
Rahandusministeerium		
35.	AS Andmevara	100
36.	AS Eesti Loto	100
37.	Riigi Kinnisvara AS	100
38.	AS FCF Lilleküla Jalgpallistaadion	63,17
39.	AS Eesti Telekom	27,17

40.	AS Rocca al Mare Suurhall	24,36
41.	AS Sanatoorium Tervis	10,94
42.	AS Baltlink	3,04
43.	AS Värskä Sanatoorium	1,94
44.	AS GoBus	0,22
45.	AS Narva-Jõesuu Sanatoorium	0,0252
46.	AS Kroonpress	0,022
47.	AS Tallinna Farmaatsiatehas	0,0002
48.	ERGO Kindlustuse AS (nimeline eelisaksia)	
Sotsiaalministeerium		
49.	AS Medis	100
Välisministeerium		
50.	Hotell Lembitu AS	100

Sihtasutus		
Haridus- ja Teadusministeerium		
1.	Eesti Infotehnoloogia Sihtasutus	
2.	Eesti Spordikoolituse Arendamise Sihtasutus	
3.	Elukestva Õppe Arendamise Sihtasutus "Innove"	
4.	Sihtasutus Archimedes	
5.	Sihtasutus Eesti Teadusfond	
6.	Tiigrihüppe Sihtasutus	
7.	Sihtasutus Teaduskeskus Ahhaa	
8.	Kutsekvalifikatsiooni Sihtasutus	
Kultuuriministeerium		
9.	Eesti Filmi Sihtasutus	
10.	Eesti Laulu- ja Tantsupeo Sihtasutus	
11.	Kunstimuuseumi Ehituse Sihtasutus	
12.	Sihtasutus Eesti Draamateater	
13.	Sihtasutus Kulturileht	
14.	Sihtasutus Narva Aleksandri Kirik	
15.	Sihtasutus Tartu Jaani Kirik	
16.	Sihtasutus UNESCO Eesti Rahvuslik Komisjon	
17.	Sihtasutus Vanalinna Teatrimaja	
18.	Sihtasutus Virumaa Muuseumid	
19.	Sihtasutus Rakvere Teatrimaja	
20.	Sihtasutus Vene Teater	
21.	Sihtasutus Tehvandi Spordikeskus	
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium		
22.	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	
23.	Krediidi ja Ekspordi Garanteerimise Sihtasutus KredEx	
24.	Riigi Infokommunikatsiooni Sihtasutus	
25.	Sihtasutus Eesti Akrediteerimiskeskus	
26.	Tallinna Tehnoloogiapargi Arendamise Sihtasutus	
Rahandusministeerium		
27.	Sihtasutus Keskkonnainvesteeringute Keskus	
Põllumajandusministeerium		
28.	Maaelu Edendamise Sihtasutus	
Siseministeerium		
29.	Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutus	

30.	Sihtasutus Eesti Migratsioonifond
Sotsiaalministeerium	
31.	Sihtasutus Eesti Geenivaramu
32.	Sihtasutus Eesti Puuetega Inimeste Fond
33.	Sihtasutus Haapsalu Neuroloogiline Rehabilitatsioonikeskus
34.	Sihtasutus Põhja-Eesti Regionaalhaigla
35.	Sihtasutus Tartu Ülikooli Kliinikum
36.	Sihtasutus Viljandi Haigla
37.	Sihtasutus Sillamäe Narkorehabilitatsioonikeskus
38.	Eesti E-tervise Sihtasutus
Välisministeerium	
39.	Sihtasutus Eesti Välispoliitika Instituut
Kaitseministeerium	
40.	Riigikaitse Edendamise Sihtasutus
Vabariigi President	
41.	Sihtasutus Vabariigi Presidendi Kultuurirahastu
42.	Ühiskondliku Leppe Sihtasutus
Riigikohus	
43.	Sihtasutus Eesti Õiguskeskus
Hiiu Maavalitsus	
44.	Sihtasutus Hiiumaa Haigla
45.	Sihtasutus Tuuru
Jõgeva Maavalitsus	
46.	Sihtasutus Jõgeva Haigla
47.	Sihtasutus Jõgevamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus
Järva Maavalitsus	
48.	Sihtasutus A. H. Tammsaare Muuseum Vargamäel
49.	Sihtasutus Koeru Hooldekeskus
Lääne Maavalitsus	
50.	Sihtasutus Läänemaa Arenduskeskus
Lääne-Viru Maavalitsus	
51.	Sihtasutus Lääne-Viru Arenduskeskus
Põlva Maavalitsus	
52.	Pokumaa Sihtasutus
Pärnu Maavalitsus	
53.	Sihtasutus Pärnumaa Ettevõtlus- ja Arenduskeskus
Rapla Maavalitsus	
54.	Sihtasutus Rapla Maakonna Maamajanduse Arengu Fond
55.	Sihtasutus Raplamaa Arendus- ja Ettevõtluskeskus
Saare Maavalitsus	
56.	Saaremaa Ettevõtluse Edendamise Sihtasutus
Tartu Maavalitsus	
57.	Sihtasutus Tartu Teaduspark
58.	Peipsiveere Arengu Sihtasutus
59.	Sihtasutus Tartu Ärinõuandla
Valga Maavalitsus	
60.	Sihtasutus Lõuna-Eesti Turism
Viljandi Maavalitsus	
61.	Sihtasutus Viljandimaa Arenduskeskus

62.	Sihtasutus Holstre-Polli Tervisekeskus
Võru Maavalitsus	
63.	Sihtasutus Võrumaa Arenguagentuur
64.	Sihtasutus Erametsakeskus

Allikas: Rahandusministeerium

2. Veebiküsimustik

Riigikontrolli küsimused Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Põllumajandusministeeriumi valitsemisala riigi äriühingute/sihtasutuste nõukogu esimeestele auditi “Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes” raames.

Auditikomitee

1. Kas auditikomitee moodustamine on Teie äriühingus (edaspidi ÄÜ) või sihtasutuses (edaspidi SA) kohustuslik?

2. Kas Teie ÄÜs/SAs on auditikomitee moodustatud?

Kui vastasite küsimusele eitavalt, siis jätkake palun küsimusest nr 11.

3. Mitu liiget kuulub Teie ÄÜ/SA auditikomiteesse (kirjuta number)?

4. Kas kogu auditikomitee koosseis on täidetud? Kui ei, siis mitu liiget on puudu?

5. Kas Teie ÄÜ/SA auditikomiteesse kuulub selliseid liikmeid, kes ei ole nõukogu liikmed? Kui jah, siis mitu?

6. Kas nõukogu on täpsustanud auditikomiteele seadusega pandud ülesandeid? Kui jah, siis milliseid?

7. Kas Teie ÄÜs/SAs nõustab auditikomitee nõukogu järgmistes valdkondades:

- raamatupidamise korraldamine,
- välisauditi teostamine,
- sisekontrollisüsteemi toimimine,
- finantsriskide juhtimine,
- tegevuse seaduslikkuse seire,
- eelarve koostamine,
- majandusaasta aruande kinnitamine.

8. Kas Teie ÄÜ/SA auditikomitee töökord sisaldab järgmiseid aspekte:

- auditikomitee õigused ja kohustused,
- nõukogu ja auditikomitee vahelise suhtluse põhimõtted,
- auditikomitee liikmete kompetentsusenoolded (nt liikmed väljastpoolt nõukogu).

9. Kas nõukogu on hinnanud auditikomitee ülesannete täitmist vähemalt kord aastas?

10. Kas Teie hinnangul on auditikomitee olemasolu Teie ÄÜs/SAs parandanud oluliselt nõukogu teostatavat järelevalvet?

11. Kas Teie hinnangul on põhjendatud olukord, kus osale riigi osalusega äriühingutele ja asutatud sihtasutustele on auditikomitee moodustamine kohustuslik?

12. Kas Teie hinnangul on auditikomitee kohustusliku moodustamise piirmäära alandamine põhjendatud (alates 2005. aastast tuleb auditikomitee moodustada ka väiksemates riigi osalusega äriühingutes ja asutatud sihtasutustes)?

13. Kas Teie hinnangul on nõukogu liikmete täiendav tasustamine auditikomiteesse kuulumise eest põhjendatud?

14. Kas Teie hinnangul dubleerib auditikomitee nõukogu järelevalveülesandeid?

Raamatupidamise korraldamine

15. Kas nõukogu on hinnanud järgmiste raamatupidamispõhimõtete mõju raamatupidamisaruandele ja ÄÜ/SA efektiivsusnäitajatele:

- varade ümberhindlus,
- amortisatsiooninormid.

Välisaudiitori määramine, tasustamine ja hindamine

16. Kas Teie ÄÜs/SAs on nõukogu kehtestanud välisaudiitori valikukriteeriumid raamatupidamise aastaruande auditeerimiseks (nt auditeeritava tegevusvaldkonna tundmine, kogemus, sõltumatus jms)?

17. Küsimus ainult ÄÜdele. Kas välisaudiitori raamatupidamise aastaruande auditeerimiseks valib välja nõukogu (s.t mitte juhatus), kui üldkoosolekul kinnitatakse välisaudiitor?

18. Kas nõukogu või auditikomitee kohtub enne raamatupidamise aastaruande auditit välisauditoriga (arutamaks auditit korraldamist) ja/või tutvub auditiplaaniga?

19. Kas välisaudiitori valimisel raamatupidamise aastaruande auditeerimiseks hindab nõukogu või auditikomitee tema sõltumatust (nt varasemate teenuste ja konsultatsioonide mõju, sidemed juhatusega jms)?

20. Kas Teie ÄÜs/SAs kooskõlastab nõukogu raamatupidamise aastaruande auditit töövõtu tingimused (leping)?

21. Kas Teie ÄÜs/SAs võrdleb nõukogu raamatupidamise aastaruande auditiprotsessi vastavust töövõtu tingimustele (saadi see, mida lubati teha)?

22. Kas arvestades organisatsiooni struktuuris ja tegevuses toimunud muudatusi ning riskide hindamise tulemusi, on nõukogu määranud, milliste oluliste tehingute ja protsesside õiguspärasust peaks audiitor täiendavalt või ka eraldi tööna kontrollima?

Sisekontroll ja siseauditi töö korraldamine

23. Kas Teie ÄÜs/SAs on siseauditiüksuse loomine või siseaudititeenuse ostmise kohustuslik?

24. Kas Teie ÄÜs/SAs (palun valige üks allpool loetletud variantidest)

- on olemas siseaudiitor/siseauditiüksus.
- ostetakse siseauditi teenus sisse,
- siseaudit puudub.

Kui Teie organisatsioonis siseaudit puudub ja teenust ei osteta ka sisse, siis jätkake palun vastamist küsimusest nr 36

25. Kas siseaudiitor(id) on nõukogu otsealluvuses?

26. Kas nõukogu valib siseauditiüksuse juhi või siseaudititeenuse osutaja või kooskõlastab selle?

27. Kas nõukogu kinnitab või kooskõlastab siseauditiüksuse põhimääruse / siseaudititeenuse ostmise lepingu?

28. Kas nõukogu kinnitab või kooskõlastab siseauditi strateegilise plaani?

29. Kas nõukogu kinnitab või kooskõlastab siseauditiori(te) aastatööplaani?

30. Kas nõukogu kinnitab või kooskõlastab siseauditiori(te) auditikavad?

31. Kas Teie ÄÜs/SAs on koostatud riskihinnang?

32. Kas nõukogu on kinnitanud või kooskõlastanud siseauditi juhile või siseauditi teenuse osutajale makstava tasu suuruse?

33. Kas siseauditiüksus või siseaudititeenuse osutaja esitab vähemalt kaks korda aastas nõukogule järgmist infot:

- ülevaade siseauditori(te) tööplaani täitmisest,
- ülevaade siseauditiga tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks tehtud ettepanekute täitmisest,
- ettepanekud sisekontrollisüsteemi tõhustamiseks ja riskijuhtimissüsteemi parandamiseks.

34. Kas nõukogu on teinud ettepanekuid sisekontrollisüsteemi parandamiseks järgmistes aspektides:

- riskide seire,
- finantskontroll ja seadustele vastavuse kontroll.

35. Kas nõukogul on kindlustunne, et Teie ÄÜs/SAs toetab siseaudiitor (või siseaudiitorid) auditikomitee ja nõukogu järelevalvetegevust piisaval määral?

ÄÜ/SA majandusaasta aruande ja eelarve kinnitamine. Kontrolli tulemuste teatavaks tegemine üldkoosolekul

36. Kas enne majandusaasta algust on nõukogu kinnitanud ÄÜ/SA eelarve?

37. Kas nõukogu koosolekul, kus vaadati läbi majandusaasta aruanne, osales välisaudiitor?

38. Kas raamatupidamise auditeerimise töövõtulepingus nõuti välisaudiitorilt auditi märgukirja (*management letter*) esitamist nõukogule?

39. Kas nõukogu arutas välisaudiitori osavõtul

- auditi märgukirjas kajastatud puudusi,
- ettepanekuid ning meetmeid, mida juhatus kavatseb nende kõrvaldamiseks rakendada.

40. Küsimus ainult ÄÜ-dele. Kas nõukogu on andnud oma kirjalikus aruandes üldkoosolekul ülevaate tehtud järelevalvest ja selle tulemustest (äriseadustiku §-s 333 nimetatud aruande raames)?

Süsteemne järelevalve ÄÜ/SA tegevuse seaduslikkuse üle

41. Kas nõukogu on kontrollinud suuremate tehingute või riigiga sõlmitud lepingute vastavust olulisematele õigusaktidele?

42. Kas nõukogu on teostanud seaduslikkuse järelevalvet muul viisil? Palun kirjeldage.

Nõukogu ja ministeeriumi roll järelevalve tagamisel

43. Kas Teie hinnangul sätestab regulatsioon ministri/ministeeriumi ülesanded üldkoosoleku või asutajaõiguste teostaja kaudu piisavalt selgelt? Võimaluse korral lisage palun kommentaar.

44. Kas Teie hinnangul on sätestab regulatsioon nõukogu järelevalveülesanded piisavalt selgelt? Võimaluse korral lisage palun kommentaar.

45. Millised on Teie hinnangul olulisemad probleemid või kitsaskohad nõukogude teostatavas järelevalves riigi osalusega või riigi asutatud sihtasutustes tervikuna? Võimaluse korral loetlege Teie meelest kolm olulisemat.

46. Kuidas saaks riik Teie hinnangul muuta nõukogude teostatavat järelevalvet riigi osalusega äriühingutes ja asutatud sihtasutustes tervikuna tõhusamaks? Võimaluse korral loetlege Teie meelest kolm olulisemat lahendust.

47. Kas osalusi valitsev / asutajaõigusi teostav minister/ministeerium on andud nõukogule kirjalikke suuniseid?

48. Kas osalusi valitsev / asutajaõigusi teostav minister/ministeerium on andud nõukogule suulisi suuniseid?

49. Kas osalusi valitsev või asutajaõigusi teostav minister/ministeerium peaks Teie arvates andma nõukogu teostatava järelevalve kohta rohkem suuniseid?

50. Kui Teil on märkuseid, kommentaare, ettepanekuid vms, mida pole olnud võimalik eespool kajastada, siis lisage need palun siia.

3. Intervjueeritute nimekiri

	Kuupäev	Asutus	Nimi ja ametikoht
1.	20.01.2006, 18.05.2006	Rahandusministeerium, AS Metrosert	Tarmo Porgand, Rahandusministeeriumi riigi osaluspoliitika talituse juhataja kt, ASi Metrosert nõukogu liige ja auditikomitee esimees
2.	24.01.2006	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Andres Uusma, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarveosakonna juhataja
3.	27.01.2006	Põllumajandusministeerium	Indrek Grusdam, Põllumajandusministeeriumi kantsleri vanemabi
4.	06.03.2006	AS Eesti Energia	Ninel Sudnitsõna, ASi Eesti Energia siseauditi juht
5.	05.04.2006	AS Tallinna Sadam	Ursula Kutser, ASi Tallinna Sadam siseauditi juht
6.	10.04.2006	AS Tallinna Lennujaam	Merike Hvalõnski, ASi Tallinna Lennujaam siseaudiitor
7.	11.04.2006	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	Vesta Väisinen, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse siseauditi juhi kt
8.	12.04.2006	OÜ Audiitorbüroo Õnne Kurvet, Maaelu Arendamise Sihtasutus, AS Werol Tehased	Õnne Kurvet, OÜ Audiitorbüroo Õnne Kurvet audiitor; Maaelu Edendamise Sihtasutuse auditikomitee liige ja 2005. a siseauditi teenuse osutaja; ASi Werol Tehased auditikomitee liige
9.	11.05.2006	AS Werol Tehased	Raul Rosenberg, ASi Werol Tehased nõukogu esimees; Maaelu Edendamise Sihtasutuse juhatuse esimees
10.	11.05.2006	AS Werol Tehased	Ardo Nõmm, ASi Werol Tehased nõukogu liige ja auditikomitee esimees; Maaelu Edendamise Sihtasutuse finantsjuht
11.	12.05.2006	Põllumajandusministeerium, Maaelu Edendamise Sihtasutus	Ants Noot, Põllumajandusministeeriumi kantsler, Maaelu Edendamise Sihtasutuse nõukogu aseesimees ja auditikomitee esimees
12.	12.05.2006	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, AS Eesti Energia	Heido Vitsur, ASi Eesti Energia nõukogu liige ja auditikomitee esimees
13.	15.05.2006	Tartu Linnavolikogu, AS Tallinna Lennujaam	Peeter Laurson, Tartu Linnavolikogu liige, endine ASi Tallinna Lennujaam nõukogu liige ja auditikomitee esimees (kuni 17.05.2005)
14.	16.05.2006	Tallinna Linnavalitsus, AS Tallinna Sadam	Toomas Vitsut, ASi Tallinna Sadam nõukogu liige ja auditikomitee esimees
15.	16.05.2006	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	Eero Pärgrmäe, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi välisvahendite osakonna juhataja, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse nõukogu liige ja auditikomitee esimees
16.	17.05.2006	Rahandusministeerium, AS Teede Tehnokeskus	Danel Lehtoja, Rahandusministeeriumi halduspoliitika osakonna riigihalduse talituse juhataja kt, ASi Teede Tehnokeskus nõukogu liige ja auditikomitee esimees
17.	25.05.2006	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, AS Metrosert	Ingrid Tavits, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi siseturu-

			osakonna kvaliteedi infrastruktuuri talituse juhataja; ASi Metrosert nõukogu esimees
18.	25.05.2006	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium, AS Teede Tehnokeskus	Jaak Säälik, AS Teede Tehnokeskuse nõukogu esimees
19.	25.05.2006	Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus	Olev Raju, Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusi nõukogu esimees
20.	26.05.2006	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium, AS Tallinna Lennujaam	Tõnu Ader, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kriisireguleerimise osakonna peaspetsialist, ASi Tallinna Lennujaam nõukogu esimees
21.	30.05.2006	AS Tallinna Sadam	Neinar Seli, ASi Tallinna Sadam nõukogu esimees
22.	30.05.2006	Suprema Securities	Gerd Laub, "Hea äriühingujuhtimise tava" üks koostajaid, jurist
23.	21.06.2006	Siseministeerium, Maaelu Edendamise Sihtasutus	Jaan Õunapuu, regionaalminister, Maaelu Arendamise Sihtasutuse nõukogu esimees
24.	21.06.2006	AS Eesti Energia	Urmas Sõõrumaa, ASi Eesti Energia nõukogu esimees

Põllumajandusministri,
majandus- ja kommunikatsiooniministri ning
rahandusministri vastused



PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 11.12.2006 nr OSIV-2-7.1/06

Meie 09.01.2007 nr 1.5-3/12120-1

Seisukohad auditi

„Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes”
kontrollaruande eelnõu kohta

Täname Riigikontrolli meeldiva koostöö eest auditi läbiviimisel. Nõustume üldjoontes esitatud ettepanekutega, käsitledes allpool üksnes neid aruandes väljatoodud aspekte, mille osas on meil eriarvamused.

Eelnõu kokkuvõttes (lk 2) on märgitud, et ettepanekud peaksid vähendama AS-is Werol Tehased ja AS-is Eesti Viljasalv toimunu kordumise riski. Mäletatavasti toimus AS-is Werol Tehased see, et juhatuse tegi ilma nõukogu nõusolekuta ja ilma nõukogu teadmata tehinguid, mis ei olnud talle lubatud ja mis lõppkokkuvõttes viisid äriühingu makseraskustesse. AS-i Eesti Viljasalv puhul aga põhjustas AS Rakvere Viljasalv (pankrotis) vilja allhoidjana selle vilja kaotsimineku.

Põllumajandusministeerium ei ole veendunud, et mõni esitatud ettepanekutest võiks tulevikus ära hoida hoolsus- või lojaalsuskohustuste rikkumist juhatuse poolt või selle eraõigusliku isiku lepingupartneri poolseid lepingurikkumisi.

Riigikontroll leiab, et Maaelu Edendamise Sihtasutuse (MES) tegevuse eesmärgid ei võimalda hinnata sihtasutuse tegevuse tulemuslikkust (lk 10). Sihtasutus valitseb ja kasutab vara oma põhikirjaliste eesmärkide saavutamiseks. Seega tegevuse tulemuslikkuse hindamiseks sobib Põllumajandusministeeriumi hinnangul igati ka väljastatavate laenude, tagatiste ja toetuste maht ning see on kooskõlas Sihtasutuse seadusega. Eeldada, et üksnes MES tegevusel eraldivõetuna peaks olema mingi mõõdetav mõju maapiirkonna majanduslikule olukorrale on ilmselt liiast. Pealegi jääb ebaselgeks, kuidas seda siis, muid tegureid kõrvale jättes, mõõta.

Põllumajandusministeerium ei pea põhjendatuks sealjuures (lk 3 ja 10) ettepanekut piirata riigi võimalusi ühingutes osalemiseks ja sihtasutuste asutamiseks. Tegemist on ühe erahaldustegevuse vormiga ning vastupidiselt Riigikontrolli käsitlesele on meie arvates igati hea, kui riigil on alati võimalik valida kas ühe või teise ülesande täitmine või eesmärgi saavutamine on otstarbekam läbi vahetu riigihalduse või erahalduse kaudu.

Nõukogu järelevalve ja vastutuse osas märgime, et Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadusega (selle muutmise teel) ei ole ilmselt mõistlik teha põhimõttelisi erisusi üldisest normistikust, mis kehtib kõigi äriühingute suhtes. Üksnes formaalsete reeglite juurdekehtestamine ja nõukogu liikmetelt lisakinnituste võtmine, millele viidatakse ettepanekutes (lk 21), ei pruugi anda soovitud tulemust.

Nõukogu vastutuse teemal on laias plaanis küsimus samuti selles, kelle vastutusest, millisest vastutusest ja vastutusest kelle ees kokkuvõttes räägitakse. Nägemus, et riigi äriühingu nõukogu liige peaks vastutama äriühingu ees ja samal ajal ka riigi ees, on väga lihtsustatud. ÄS § 289², § 327 ja REOS § 22 koostoimes võib juhtuda ka nii, et riigi esindajast nõukogu liige vastutab solidaarselt riigiga või ei vastuta üldse ja tema eest vastutab hoopis riik. Need on teemad, mis meie arvates tegelikult vajaksid lahtiharutamist.

Lugupidamisega

Ester Tuiksoo
Minister

Riigikontroll

Meie 18.01.2007 nr 4-2/597

**„Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes”
kontrollaruande eelnõu**

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium nõustub põhimõtteliselt auditi „Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes” kontrollaruandes tehtud ettepanekutega, oleme auditi kohta oma seisukohad, tähelepanekud ja ettepanekud juba esitanud nii varasema kohtumise käigus kui ka kirja teel (28.12.2006 nr 4-2/06/12734).

Lugupidamisega,

Taivo Kivistik
Asekantsler kantsleri ülesannetes

Kristiina Poom 6397621



Riigikontroll

Teie 11.12.2006 nr OSIV-2-7.1/2254

Meie 28.12.2006 nr 4:-2/12734

“Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes” kontrollaruande eelnõu

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on oma põhilised seisukohad, tähelepanekud ja arvamused eelnenud kohtumise käigus riigikontrollile juba edasi andnud ning riigikontrolli poolt on koostatud ka vastavasisuline memo (lisatud).

Täiendavalt teeme ettepaneku peatüki „Ministri roll äriühingute valitsemisel ja sihtasutuse asutajaõiguste teostamisel” lõpus toodud kaks esimest ettepanekut rahandusministrile (”määratakse kindlaks konkreetsed kohustused ja ülesanded, mida minister peab osaluste valitsemisel ja asutajaõiguste teostamisel täitma” ja „määratakse kriteeriumid riigile kuuluvate aktsiate ja osade heaperemeheliku valitsemise hindamiseks”) ühe ettepanekuna järgmiselt ümber sõnastada: „Määratakse kindlaks valitseva ministri ja asutajaõiguste teostaja konkreetsed kohustused ja ülesanded tagamaks aktsiate ja osade heaperemehelikku valitsemist” ning sama sõnastust kasutada ka kokkuvõtte lõpus toodud ettepanekutes, et selgelt eristuks vajadus täpsustada ministri kohustusi ja ülesandeid seoses riigivara seadusest tuleneva heaperemehelikkuse nõudega, kuid võimalusel hoiduksime kriteeriumitest ja hindamisest, eeldades, et sätestatud kohustuste ja ülesannete täitmine tagab ka heaperemehelikkuse aktsiate ja osade valitsemisel.

Lisaks ei pea me vajalikuks esitada majandus- ja kommunikatsiooniministrile ettepanekut: „Selgitada asjaolud, miks osas majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valitseda olevates riigi äriühingutes on siseaudiitüksus jäänud loomata või siseauditi teenusena sisse ostmata, ning tagada nendes äriühingutes siseaudiitorite kasutamine”, sest peamine asjaolu siin on REOSes fikseeritud nõude seotus Raamatupidamisseaduses toodud määradega, ning 2005.a algusest kehtima hakanud varasemast madalamad kriteeriumid, mille alusel tuli korraldada nii siseaudiitori ametikoha moodustamine või siseauditi teenusena sisseostmine kui ka auditi komitee moodustamine väiksemates äriühingutes, kus seda varem polnud vaja teha. Kuna auditi komitee oli nõ „uus asi” eraldi määrusega reguleerimaks moodustamist ja töökorra põhimõtteid jäi paraku samaaegne nõue moodustada siseaudiitori ametikoht või osta siseauditit teenusena sisse vajaliku tähelepanuta. Leiame, et olukorra selgitus võiks sisaldada teksti osas ning juhime ühtlasi tähelepanu sellele, REOS (§26 punkt 4) pakub õigust loobuda siseaudiitori

ametikoha loomisest või siseaudiitori teenuse ostmisest juhul kui see nõukogu hinnangul on majanduslikult ebaotstarbekaks ning selle otsuse kooskõlastab aktsiate valitseja.

Lugupidamisega,

Edgar Savisaar
Minister

Marika Priske
Kantsler

Lisad: memo 2 lehel

Kristiina Poom
kristiina.poom@mkkm.ee



RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie 11.12.2006 nr OSIV-2-7.1/06

Meie 19.01.2007 nr 12-5.1/12868

Kontrolliaruande eelnõust

Käesolevaga esitab Rahandusministeerium Teile omapoolsed seisukohad auditi “Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes” kontrolliaruande eelnõus tehtud ettepanekute kohta. Ühtlasi teavitame, et Rahandusministeeriumil on käsil uue riigivaraseaduse eelnõu välja töötamine, kuhu on kavas integreerida ka riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus (edaspidi REOS), mistõttu kaalume Teile ettepanekuid täiendavalt ka vastava eelnõu ettevalmistamise käigus.

1) Sätestada REOS-es:

- juhtumid või tingimused, kunas riik äriühingutes osaleb või sihtasutusi asutab;

RM seisukoht: Enne REOS-st kehtinud seaduses oli sätestatud üldsõnaline eesmärk, millistel kaalutlustel riik eraõiguslikes juriidilistes isikutes osaleb. Kõnealune deklaratsioon oli pigem liialt üldine ja laialivalguv ning seeläbi ka mõneti eksitav, kuna sisulist piiritlust see osalemise põhjustele ei andnud. Seetõttu leiame, et täpsete ja ammendavate põhjuste loetelu kehtestamine REOS-es ei ole otstarbekas ning see võib osutada riigi huvide seisukohast takistavaks.

See aga ei tähenda, et äriühingutes ja sihtasutustes osalemist üldse põhjendama ei peaks. Selleks on riigi osaluste valitsejatele pandud kohustus võtta iga-aastaselt osaluste valitsemise ja/või asutajaõiguste teostamise aruannetes seisukoht, kas konkreetsetes äriühingutes osaluse säilitamine või sihtasutuse põhikirjaliste eesmärkide saavutamise jätkamine on vajalik ja põhjendatud. Samuti on Vabariigi Valitsuse poolt riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruandes 2004.a kohta põhimõtteliselt heaks kiidetud kolm üldist põhimõtet riigi osalemise põhjendatuse kohta äriühingutes - tulu optimeerimine; suur loomulik monopol tegutseb alareguleeritud õigusruumis ja/või riiklik turu järelevalveorgan pole piisavalt võimekas; äriühing teostab põhiliselt avalikke funktsioone. Need korrespondeeruvad ka riigivaraseaduses sätestatud üldiste riigivara omamise põhjustega, milleks on – riigivõimu teostamine, avalik otstarve või tulu teenimine. Eelpool nimetatud koondaruandes on käsitletud ka sihtasutustes osalemise põhjuseid ning järeldatud, et sihtasutuse asutamine on põhjendatud juhul, kui on tegemist konkreetse spetsiifilise eesmärgiga, mis ei ole seotud riigivõimu teostamisega ja on vaadeldav autonoomse tegevusena ning muud tegevusvormid ei ole selleks sobilikud.

- osalusi valitsevate ja asutajaõigusi teostava ministri kohustus tagada riigi strateegilise huvi kindlaksmääramine igas riigi osalusega äriühingus või asutatud sihtasutuses ning siduda see strateegiliste arengukavadega.

RM seisukoht: Oleme seisukohal, et ka täna on osalusi valitsevatel ja asutajaõigusi teostavatel ministritel kohustus määratleda põhjused (strateegilised huvid), miks äriühingutes ja sihtasutustes osaletakse ning seda eelkõige osaluste valitsemise ja/või asutajaõiguste teostamise aruannetes. Samas nõustume, et riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste eesmärgid peavad olema kooskõlas nende osalust valitseva ja/või asutajaõigust teostava ministeeriumi valitsemisala arengukava ning vastavate valdkonna arengukavadega. Kuna juba täna on ministeeriumide valitsemisala arengukavas kohustus näidata kogu valitsemisala hõlmavad eesmärgid, meetmed ja tegevused, siis ka vastavates valdkonna strateegilistes arengukavades oleks soovitatav riigi osalusega äriühingud ja sihtasutused kui asjaomased organisatsioonid ära tuua, viidates neile konkreetse strateegilise eesmärgi/meetme juures.

- 2) Algatada Vabariigi Valitsuse 13.12.2005.a määruse nr 302 “Strateegiliste arengukavade liigid ning nende koostamise, täiendamise, elluviimise, hindamise ja aruandluse kord” muutmine, mille kohaselt strateegiline arengukava peab kajastama eesmärgi, mida riik soovib äriühingutes ja sihtasutustes osalemisega saavutada.

RM seisukoht: Juhime tähelepanu, et viidatud määruse volitusnorm tuleneb riigieelarve seaduse § 10 lõikest 2 ning selle reguleerimisala on täidesaatva riigivõimu asutused. Leiame, et kõnealuse Vabariigi Valitsuse määruse muutmine ei oleks asjakohane ning eraldi täiendava rõhuasetuse seadmine kõnealuses määruses äriühingutes ja sihtasutustes osalemise põhjendamisele ei oleks proportsionaalne ega ka loogiline. Samas nagu ka eelmises punktis öeldud, oleme seisukohal, et vastavates valdkonna strateegilistes arengukavades oleks soovitatav riigi osalusega äriühingud ja sihtasutused kui asjaomased organisatsioonid ära tuua, viidates neile konkreetse strateegilise eesmärgi/meetme juures.

- 3) Muuta REOS-st:

- määrates kindlaks konkreetsed kohustused ja ülesanded, mida minister peab osaluse valitsemisel ja asutajaõiguste teostamisel täitma;

RM seisukoht: Ministri ülesandeks on eelkõige üldkoosoleku ja asutaja rolli täitmine, mille üldine eesmärk on strateegiliste otsuste tegemine ja selles osas suuniste andmine – nt äriühingu või sihtasutuse asutamine, tegevusalade muutmine jmt. Oleme seisukohal, et taolise üldise põhimõtte sätestamine seaduses ei ole vajalik. Kehtivast regulatsioonist detailsema kohustuste ja ülesannete loetelu sätestamise osas analüüsime uue riigivaraseaduse eelnõu koostamise käigus täiendavalt, kas seda on võimalik ja otstarbekas teha. Kindlasti jääks see ülesannete loetelu paratamatult lahtiseks. Siinkohal ootame ka Teie ettepanekuid ja seisukohti, millised on need konkreetsed kohustused ja ülesanded, mida peaks täiendavalt sätestama.

- määrates kindlaks kriteeriumid riigile kuuluvate aktsiate ja osade heaperemeheliku valitsemise hindamiseks;

RM seisukoht: Nõustume Teie seisukohaga, et ka riigile kuuluvaid aktsiaid ja osasid tuleb valitseda analoogselt riigivaraseaduses sätestatud riigivara valitsemise põhimõtetest lähtudes – heaperemehelikult ning hoolitsedes igati selle säilimise ja väärtuse võimaliku kasvu eest. Äriühingute puhul on universaalseks tegevuse hindamise kriteeriumiks omaniku poolt investeeritud vahendite (omakapitali) säilimine ja kasv, mille säilitamise osas on juba äriseadustikus üldised nõuded sätestatud ning selle üle kordamine REOS-es ei ole meie hinnangul vajalik. Riigi muude strateegiliste eesmärkide täitmist ja saavutamist aitavad hinnata osaluste valitsemise aruannetes esitatavad tegevuseesmärgid ja seisukohad nende saavutamise kohta. Ühtlasi tuleb ka nende saavutamisel äriühingu vormist tulenevalt omakapitali säilitamise ja suurendamise põhimõtet meeles pidada.

- pannes rahandusministrile kohustus nimetada nõukogu koosseisu vähemalt üks finantsspetsialist eesmärgiga tagada järelevalve riigi äriühingutes rakendatavate finants- ja sisekontrollisüsteemide toimimise üle;

RM seisukoht: Vastavalt REOS-e § 19 lõikele 1 võivad riigi esindajateks äriühingu ja sihtasutuse nõukogus olla riigiametnikud ja teised asjatundjad, kellel on oma ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised ja kogemused. Sellest tulenevalt peavad ministrid nõukogu liikmeid nimetades hindama nõukogu liikmete pädevust ning loogiline oleks, et seejuures arvestataks ka kogu konkreetse nõukogu koosseisu, et selles oleks esindatud kogemus kõikides nõukogu tööks vajalikes valdkondades. Seetõttu oleme seisukohal, et täiendavate kriteeriumide seadmine ainult ühe nõukogu liikme suhtes ei ole proportsionaalne võrreldes teiste nõukogu liikmetega ja neile seatud ülesannete spetsiifilisuse ja sellest tuleneva vastutusega. Küll aga võib olla otstarbekas veelgi selgemalt sätestada kohustus arvestada nõukogu liikmete pädevust konkreetse äriühingu spetsiifika ja nõukogu koosseisu kontekstis.

- laiendades riigi osalusega äriühingute kohta käivaid reegleid selliselt, et riigi äriühingute tütarettevõtete juhtimise põhimõtted kinnitatakse emettevõtte üldkoosolekul.

RM seisukoht: Meie hinnangul võimaldab kehtiv REOS koos äriseadustikuga ka täna rakendada samu juhtimis- ja kontrollimeetmeid nii riigi osalusega äriühingute kui ka nende tütarettevõtjate suhtes. Eelkõige on riigi osalusega äriühingu üldkoosolekul, ehk osalust valitseval ministril, vastavaid õigusi võimalik teostada läbi riigi osalusega äriühingute nõukogude suhtes REOS-es sätestatud regulatsiooni. REOS-e § 22 sätestab riigi esindajate kohustused riigi osalusega äriühingutes – nt kohustus järgida suuniseid ja teavitada tavapärasest majandustegevusest väljuvatest tehingutest. Seega saab osalust valitsev minister vajadusel anda nõukogu liikmetele suuniseid tütarettevõtjate juhtimise ja kontrolli teostamise korralduse osas ning vajadusel on võimalik neid põhimõtteid sätestada ka äriühingu põhikirjas. Samuti on kehtivas REOS-es reguleeritud tütarettevõtjates olulise osaluse omandamise ja võõrandamise küsimus, mis eeldab äriühingu üldkoosoleku otsust.

Selleli poolest oleme valmis osaluste valitsemise põhimõtete ühtluse ja läbipaistvuse huvides kaaluma riigi osalusega äriühingu üldkoosoleku rolli laiendamist vastavalt Teie ettepanekule.

- 4) Muuta REOS-st sätestades nõukogu ülesanded järelevalve teostamisel riigi osalusega äriühingutes ja asutatud sihtasutustes, sealhulgas raamatupidamise korraldamisel, välisauditi teostamisel, sisekontrollisüsteemide hindamisel, finantsriskide juhtimisel ja tegevuse seaduslikkuse seirel, eelarve koostamisel ja majandusaasta aruande kinnitamisel.

RM seisukoht: Äriseadustiku kohaselt on nõukogu ülesanneteks äriühingu tegevuse planeerimine ja äriühingu juhtimise korraldamine ning järelevalve teostamine juhatuse tegevuse üle. Kindlasti on võimalik neid ülesandeid võrreldes kehtiva regulatsiooniga veelgi detailsemalt sätestada, kuid kuidas täpselt neid ülesandeid täitma peaks, ei ole meie hinnangul otstarbekas õigusaktides reguleerida. Arvestades äriühingute ja sihtasutuste suuruste erinevust ning tegevusalade spetsiifilisust ei ole võimalik universaalseid protseduuri reegleid sätestada ning need peaksid jääma iga konkreetse nõukogu otsustada. Samas võib kaaluda nõukogu töökorra kehtestamise kohustuse sätestamist REOS-es, et nõukogud ise kehtestaks omale selged tööpõhimõtted.

- 5) Muutes REOS-st panna riigi osalusega äriühingute ja asutatud sihtasutuste nõukogudele kohustus anda koos majandusaasta aruandega ülevaade teostatud järelevalvest ning kinnitus selle kohta, et:
 - nõukogu on teinud tavapäraselt oodatava hoolsusega järelevalvet juriidilise isiku raamatupidamise korraldamise, välisauditi teostamise, sisekontrolli toimimise, finantsriskide juhtimise ja tegevuse seaduslikkuse, samuti eelarve koostamise ja majandusaasta aruande kinnitamise üle;

- äriühingu või sihtasutuse juhtimine ja järelevalve on korraldatud viisil ja ulatuses, mis tagab juriidilise isiku eesmärkidest ning huvidest lähtuva tõhusa ja jätkusuutliku tegutsemise ning riigi kui omaniku või asutaja huvide tõhusa kaitse;
- juriidilise isiku tegevus on kooskõlas olulisemate õigusaktide nõuetega.

Juhul kui nõukogu vastavat kinnitust ei anna, peab nõukogu selgitama kinnituse andmisest keeldumise aluseks olevaid asjaolusid.

RM seisukoht: Äriühingute nõukogudel on äriseadustikust tulenev kohustus esitada üldkoosolekule aruanne, kuidas nõukogu on äriühingu tegevust korraldanud ja juhtinud. Leiame, et paralleelse aruande esitamise kohustuse lisamine ei ole otstarbekas. Küll võib olla põhjendatud nõuete täpsustamine aruandes esitatava informatsiooni kohta ning sihtasutuste nõukogudele analoogse kohustuse sätestamine.

- 6) Muutes REOS-st anda rahandusministrile volitusnorm nõukogu järelevalveülesannete avamiseks ja täpsustamiseks.

RM seisukoht: Arvestades Teie 4. ettepaneku kohta esitatud seisukohta kaalume nõukogu töökorrale nõuete kehtestamiseks REOS-es rahandusministrile volitusnormi sätestamist.

- 7) Anda valitsusele esitatavas iga-aastases koondaruandes riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste kohta ülevaade peamistest probleemidest järelevalve korraldamisel, lähtudes osaluste valitsemise ja asutajaõiguste teostamise aruannetest.

RM seisukoht: nõustume Teie ettepanekuga.

- 8) Muuta REOS-st selliselt, et auditi komitee loomine riigi otsustusõigusega äriühingutes ja asutatud sihtasutustes oleks vabatahtlik. Auditi komitee loomise otsustamise pädevus anda kas nõukogule või osalusi valitsevale ministrile/asutajaõiguste teostajale. Juhul kui peetakse vajalikuks auditi komitee loomise kohustuse säilimist, loobuda auditi komitee loomise kohustusest väiksemates äriühingutes.

RM seisukoht: Leiame, et suuremates riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes on auditi komiteede loomise kohustus vajalik, et tagada erineva valdkonna taustaga küsimuste süvaarutelu vastavalt nõukogu liikmete erialasele pädevusele, et suurendada nõukogu töö efektiivsust ning saavutada langetatavate otsuste parim võimalik kvaliteet. Väiksemate äriühingute ja sihtasutuste puhul on kavas riigivarasest eelnõus auditi komitee loomise kohustusest loobuda. Konkreetsed piirmäärad auditi komitee loomise kohustuse osas on hetkel veel otsustamata, mistõttu ootame selles osas ka Teie ettepanekuid.

Lugupidamisega

Aivar Sõerd
Minister

Tauno Tats
Asekantsler kantsleri
ülesannetes