

Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus

*Kas riik valitseb talle kuuluvaid äriühinguid
heaperemehelikult?*

Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus

Kas riik valitseb talle kuuluvaid äriühinguid heaperemehelikult?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigi äriühingute valitsemist reguleerib riigivaraseadus, millega on määratud Vabariigi Valitsuse ja ministrite ülesanded äriühingu asutamisel ning juhtimise korraldamisel. Riigivaraseadus kohustab riigi äriühinguid valitsema heaperemehelikult, eesmärgipäraselt, otstarbekalt ja säästlikult.

Riigikontroll soovis auditiga välja selgitada, kas riik valitseb enda äriühinguid heaperemehelikult, nagu on riigivaraseadusega nõutud. Täpsemalt püstitas Riigikontroll küsimuse, kas riik osaleb äriühingutes eesmärgipäraselt ja tagab oma huvide kaitse tõhusa omanikujärelevalve kaudu. Samuti, kas äriühingutest dividende võttes arvestatakse äriühingule seatud eesmärkidega ning äriühingule kapitali juurde andes on selge, miks äriühingul lisaraha vaja on. Auditis eesmärgi saavutamiseks hindasime riigi üheksa äriühingu (Eesti Energia AS, Elering AS, AS Estonian Air, AS Eesti Raudtee, Lennuliiklusteeninduse AS, AS Tallinna Sadam, AS Eesti Loto, AS Andmevara, AS Eesti Kaardikeskus) majandamise korraldamist ja nende äriühingute osalusi valitsevate ministeeriumide tegevust (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium, Keskkonnaministeerium).

Riigi äriühingute tegevuse eesmärgistamist ja omaniku huvide kaitsmist auditeeris Riigikontroll ka 2007. aastal avalikustatud auditis „Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes“, millest tulenevalt analüüsis Riigikontroll muu hulgas ka seda, kas riigi äriühingute majandamise korraldamine on võrreldes viie aasta taguse ajaga paranenud.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Eesti riik on 2013. aasta märtsi seisuga 27 äriühingu ainuomanik, lisaks kuulub riigile osaliselt veel 11 äriühingut. Riigi äriühingute varad moodustavad ca 23% avaliku sektori koguvarast, äriühingud investeerivad aastas rohkem, kui investeeritakse riigieelarvest, ning äriühingutest võetavad dividendid on riigikassale oluline tulubaas, mille abil toetatakse Eesti arengut.

Riigi äriühingud on küll majanduslikult aktiivne ja oluline avaliku sektori osa, kuid äriühingute eesmärk pole pelgalt tulu teenida. Riik võib äriühingut omada ka strateegiliste huvide kaitsmiseks, strateegilise infrastruktuuri haldamiseks või muu avaliku ülesande täitmiseks, mis võib seisneda ka elanikule teenuse pakkumises.

Et riigile kuuluvad äriühingud moodustavad suure osakaalu riigi varadest ja majandustegevusest, mõjutab nende käekäik tugevasti kogu riigi majandust, arengut ja konkurentsivõimet.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul on riigil jätkuvalt raskusi äriühingute heaperemehelikul ja eesmärgipärasel valitsemisel. Riigi äriühingute tegevuse suunamine ega omanikujärelevalve pole viie aastaga paranenud. Riigi äriühingutes osalemise põhimõtted on ebaselged. Äriühingutele ei seata sageli eesmäärke ega hinnata nende täitmist. Riigi ootused nõukogu liikmete suhtes on ebamäärased.

- **Riigil pole endiselt äriühingutes osalemise poliitikat ja ministeeriumid ei põhjenda, miks riigil ühte või teist äriühingut vaja on.** Ministritel kui osaluse valitsejatel on kohustus igal aastal Vabariigi Valitsusele aru anda, kas ja miks on äriühingu omamine jätkuvalt vajalik, kuid põhjendused on pealiskaudsed, napisõnalised ja korduvad samal kujul aastast aastasse. Vabariigi Valitsus nõudis juba viis aastat tagasi, et osaluste vajalikkuse hindamine peab muutuma sisulisemaks, kuid seda pole toimunud. Auditeeritud äriühingute juhatuste ja nõukogude liikmed pole veendunud või üksmeelel, et riik peab tingimata nende juhitud äriühingut omama.
- **Riigi äriühingute tegevus on sageli eesmärgistamata, pea pooltel auditeeritud äriühingutel puudus heaks kiidetud strateegia.** 2013. aasta alguse seisuga polnud auditeeritud üheksast riigi äriühingust neljal kehtivat, äriühingu nõukogu kinnitatud terviklikku strateegiat. Nõukogu heaks kiidetud strateegiat pole ka riigi suurimal äriühingul Eesti Energia. Strateegia puudumine pole aga takistanud äriühinguid investeerimast. Viimase kahe aastaga on kõik riigi äriühingud kokku investeerinud ca 2,7 miljardit eurot, mis ületab riigieelarvest tehtavaid investeeringuid.
- **Strateegia puudumisest hoolimata on riik andnud äriühingutele aktsiakapitali suurendamise teel sadu miljoneid eurosid.** Perioodil 2006–2012 on riik andnud auditeeritud ettevõtetele riigieelarvest ca 227 miljonit eurot, millest ca 180 miljonit anti äriühingutele Eesti Energia ja Estonian Air, millel polnud raha saamise ajal nõukogu kinnitatud terviklikku strateegiat.
- **Omanikujärelevalve pole tõhus, äriühingute nõukogud strateegiate täitmist enamasti ei hinda.** Auditeeritud üheksast äriühingust oli vaid Eleringi nõukogu äriühingu strateegia täitmist igal aastal hinnanud ja seda ka nõukogu koosoleku protokollilise otsusega kinnitanud. Ülejäänud äriühingute puhul polnud nõukogu strateegia täitmist auditeeritud perioodil üldse hinnanud, igal aastal hinnanud või oli vaadanud üle äriühingu eraldiseisvaid majandustegevuse plaane (eelarve, investeeringute kava, erinevad tegevusspetsiifilised ülevaated). Selliseid eraldiseisvaid dokumente olid arutanud kõik äriühingute nõukogud, kuid Riigikontroll eeldas, et äriühingu tegevuse tulemuste süsteemseks ja korrastatud hindamiseks ning vajaduse korral eesmärkide korrigeerimiseks peab nõukogu oma otsusega strateegia täitmist terviklikult hindama ning uuendamise või vanaga jätkamise heaks kiitma.
- **Jätkuvalt pole selge, mida omanik nõukogu liikmelt ootab, millised on nõukogu liikme ülesanded ja vastutus.** Nõukogu liikmete ülesanded on seaduse tasandil reguleeritud väga üldiselt ja ministriga pole neid kirjalikul viisil kokku lepitud. Auditeeritud äriühingute juhatuste liikmed, nõukogude liikmed ja ametnikud näevad nõukogude rolli erinevalt.

- **Riik pole määranud kindlaks äriühingute dividendipoliitikat.** Omanik ei ole otsustanud põhimõtteid, mille alusel talle kuuluvatest äriühingutest kasumit välja maksta. Dividendide määramisel keskendutakse maksimaalse võimaliku summa väljaselgitamisele ning tihtipeale ei analüüsita, milline on seejuures mõju äriühingu strateegiliste eesmärkide saavutamisele. Äriühingutel puudub kindlus, et oma tegevust pikemaks ajaks kavandada.
- **Äriühingu aktsiakapitali suurendades ei põhjendata avalikkusele, miks ja milliste eesmärkide täitmiseks raha vaja on.** Riigikogu on auditeeritud perioodil kiitnud riigieelarve kinnitamisega heaks äriühingute aktsiakapitalide suurendamisi, teadmata, millistele äriühingutele ja milleks raha vaja on.
- **Riigikogu riigi äriühingute tegevuse suunamisel kaasa ei räägi, Riigikogu liikme nimetamine nõukokku pelgalt staatuse tõttu ei ole põhjendatud.** Riigikogu liikmete nimetamisel nõukokku tuuakse põhjenduseks, et Riigikogu liige esindab nõukogus seadusandjat, mille kaudu annab Riigikogu äriühingu tegevusele strateegilise suuna ning teeb järelevalvet maksumaksja raha kasutamise üle. Praktikas see ei toimi, kuna Riigikogu liikmest nõukogu liikmel pole seisukohtade kujundamiseks koostöövormi teiste rahvaesindajatega ega aruandekohustust Riigikogu ees. Seetõttu ei saa ta esindada Riigikogu, vaid ikkagi iseennast või erakonda. Riigikogu kaasamise vajadus äriühingute tegevuse suunamisse strateegilisel tasandil on aga põhjendatud, kui arvestada, et riigi äriühingute vara moodustab suure osa avaliku sektori koguvarast ja mitmete äriühingute tegevus mõjutab otseselt Eesti inimesi.
- **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on otsimas riigi äriühingute majandamisega seotud probleemidele lahendusi.** Ehkki riigi äriühingute majandamise probleemid on aastaid olnud samad ja nende lahendamiseks on vähe tegeletud, on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kui kõige enam ja suurimaid äriühinguid valitsev ministeerium mõistnud riigi äriühingute juhtimise praegust olukorda ja asunud välja töötama ka lahendusi.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis valminud analüüsis valitsemisala äriühingute juhtimistavade, riigipoolsest suunamisest ja järelevalvest on paljuski jõutud samadele järeldustele, milleni jõudis Riigikontroll auditi põhjal. Analüüsis on välja toodud, et omanik pole selgelt väljendanud ootusi äriühingutele üldiselt (osaluspoliitika) ega äriühingupõhiselt (äriühingu strateegilised eesmärgid), mistõttu ei saa eesmärkide täitmist mõõta ega mõjutada. Samuti leitakse analüüsis, et omanikujärelevalve pole tõhus, nõukogude liikmete valimise alused ei ole selged, tehtud valikud pole alati olnud põhjendatud ning nõukogu liikme mandaat ega ülesanne pole teada.

Probleemidest lähtuvalt on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium töötanud välja ka lahendussuunad riigi äriühingute majandamise parandamiseks. Riigikontroll toetab enamikku Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi väljatöötatud lahendussuundi ning soovib neid rakendada ka teiste valitsemisalade äriühingute puhul.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Riigikontrolli soovitused on suunatud rahandusministrile kui riigi äriühingute valitsemise koordineerimise eest vastutajale (vt täpsemalt alates aruande p-st 98). Riigikontroll soovitab muu hulgas

- **töötada välja riigi äriühingutes osalemise poliitika**, sh määrata kindlaks, mis on riigi strateegiline ja/või avalik huvi, mille alusel äriühingutes peaks osalema, ning millised on riigile strateegiliselt vajalikud ja/või avalikku ülesannet täitvad äriühingud;
- **tutvustada osalust valitseval ministril Riigikogu majanduskomisjonile osaluse valitsemise aruannet riigi strateegiliste äriühingute kohta**, sh äriühingule seatud eesmärkide täitmist ning osaluse jätkamise või (osalise) võõrandamise põhjendatust;
- **kohustada osalust valitsevat ministrit tagama, et valitsemisel oleval äriühingul oleks kehtiv nõukogu kinnitatud aja- ja asjakohane strateegia**. See tähendab, et tuleb vältida olukorda, kus äriühingu tegevus on mingil perioodil nõukogu kinnitatud strateegiaga katmata;
- **kohustada äriühingu nõukogu hindama äriühingule seatud eesmärkide saavutamist ja äriühingu strateegia täitmist regulaarselt ja vähemalt kord aastas. Hinnang kajastada nõukogu otsusena nõukogu koosoleku protokollis.**
- **kohustada osalust valitsevat ministrit lisama äriühingu nõukogu liikmete määramisel üldkoosoleku otsusele kirjalik selgitus iga valitud liikme kohta, põhjendades nõukogu liikme sobivust, lähtudes nõukogu töös osalemiseks vajalikest oskustest ja teadmistest**. Samas esitada konkreetset ootust ja eesmärgid valitud nõukogu liikmele äriühingu juhtimises osalemisel;
- **töötada välja riigi dividendipoliitika ja äriühingute aktsiakapitali suurendamise põhimõtted eesmärgiga süstematiseerida ja muuta läbipaistvamaks otsuste langetamise protsess.**

Auditeeritute vastused

Majandus- ja kommunikatsiooniminister, kelle valitsemisel on riigi suurimad äriühingud, oli Riigikontrolli järeldustega nõus ja pidas Riigikontrolli soovitusi valdavalt asjakohaseks. Minister tõi välja tegevused, mis on tema valitsemisalas riigi äriühingute valitsemise tõhustamiseks juba algatatud, ning rõhutas, et kindlasti on vajalik sõnastada riigi äriühingutes osalemise põhimõtted, seada äriühingute tegevusele konkreetset ootust ja eesmärgid ning täiustada äriühingute nõukogude moodustamise protsessi.

Rahandusminister kui riigi äriühingute valitsemist koordineeriv minister küll leidis, et osaluste eesmärgipärasest valitsemisest annab veelgi parandada, kuid nõustus vaid ühe Riigikontrolli soovitusel. Minister oli Riigikontrolliga põhimõtteliselt ühel meelel, et kõigil äriühingutel peab olema strateegia ja eelarve, ning lubas analüüsida, kas nende koostamise tagamiseks on vaja täiendada riigivaraseadust.

Keskkonnaminister, siseminister ja auditeeritud äriühingute juhid nõustusid valdavalt Riigikontrolli järeldustele ja soovitusel.

Sisukord

Riigi eesmärgid äriühingute asutamisel ja neis osalemisel	6
Pole selge, miks riik peaks äriühingut omama	8
Riigi äriühingute tegevus ei ole sageli eesmärgistatud	10
Omanikujärelevalve riigile kuuluvates äriühingutes	13
Äriühingu strateegia täitmist nõukogu enamasti ei hinda	14
Nõukogude liikmete määramine on läbipaistmatu	15
Praktikas pole selge, mida omanik nõukogu liikmelt ootab	16
Nõukogu liige ei vastuta oma tegevuse eest	17
Nõukogu heakskiidetud otsuste tagamaid on tagantjärele keeruline tuvastada	18
Üldkoosolekud on muutunud sisulisemaks, kuid äriühingu strateegia täitmise tervikliku hindamiseni jõutakse veel vähe	18
Riigikogu riigi äriühingute tegevuse suunamisel kaasa ei räägi	19
Riigikogu liikme nimetamine äriühingu nõukokku pelgalt staatusest tulenevalt pole põhjendatud	20
Riigi osaluste valitsemise jätkusuutlikkus	21
Pole teada, kuidas dividendide võtmine äriühingute tegevust mõjutab	21
Äriühingute juhid näevad vajadust arusaadava dividendipoliitika järele	22
Pole selge, milliseid äriühingu eesmärke riigi antud lisaraha peab teenima	22
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on otsimas riigi äriühingute majandamisega seotud probleemidele lahendusi ja töötanud välja äriühingutes osalemise põhimõtted	25
Riigikontrolli soovitusel	26
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	33
Auditi iseloomustus	41
Auditi eesmärk	41
Hinnangu andmise kriteeriumid	41
Riigikontrolli varasemaid auditeid äriühingute valdkonnas	43
Lisa A. Riigi osalusega äriühingute nimekiri	44
Lisa B. Auditeeritud riigi osalusega äriühingute koondandmed	46
Lisa C. Auditi käigus intervjueritud isikud	47

Riigi eesmärgid äriühingute asutamisel ja neis osalemisel

Kas teadsite, et

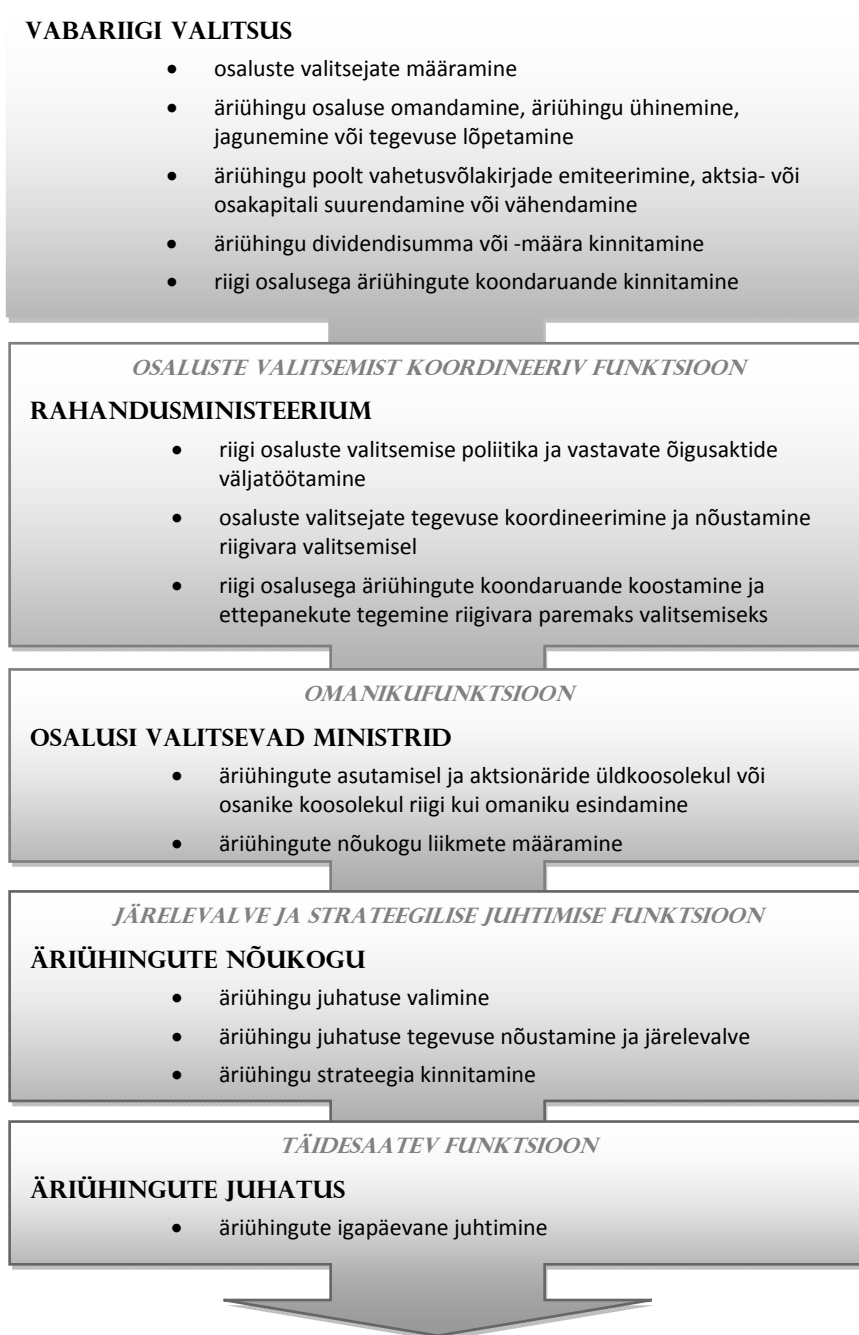
suunates riigi äriühingute tegevust, mõjutavad ministrid avaliku sektori varadest veerandi käekäiku

1. Eesti riik oli 2013. aasta märtsi seisuga 27 äriühingu ainuomanik, lisaks kuulus riigile osaliselt veel 11 äriühingut (vt lisa A). Äriühingud moodustavad väga suure osa riigi varadest. Värskeimatel andmetel oli riigi äriühingutel 2012. aasta alguses varasid kokku 4,38 miljardi euro väärtuses. Kui arvestada, et kõik avaliku sektori varad kokku¹ küündisid 2012. aasta alguses ligikaudu 19 miljardi euroni, siis moodustavad riigile kuuluvate äriühingute varad sellest ligikaudu veerandi.
2. Riigivara valitsemist, sh riigi äriühingute asutamist ja ettevõtluses osalemise põhimõtteid, reguleerib riigivaraseadus. Samuti on Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) andnud äriühingute valitsemise korraldamiseks soovitusi, millega on riigivaraseaduse seletuskirja kohaselt seaduses ka arvestatud. Seaduses on nimetatud neli eesmärki, mille nimel riigivara kasutatakse ja valitsetakse: riigivõimu teostamiseks, muu avaliku eesmärgi täitmiseks, tulu saamiseks või riigivara reservina säilitamiseks. Äriühinguid võib riik asutada ja omada seega avaliku ülesande täitmiseks ja/või tulu teenimiseks. Seejuures on seadusega nõutud, et äriühinguid nagu ka muud riigivara tuleb valitseda eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult.
3. Riigivara, sh riigi äriühingute valitsemise koordineerimine on Rahandusministeeriumi ülesanne ja vastutus. Riigivaraseaduse ja Rahandusministeeriumi põhimääruse² kohaselt on ministeeriumi ülesandeks töötada välja riigivara valitsemist puudutav poliitika, valmistada ette riigivara valitsemisega seotud õigusaktide eelnõusid ning nõustada ja koordineerida riigiasutuste tegevust riigivara valitsemisel. Seaduse järgi on Rahandusministeeriumil kohustus anda Vabariigi Valitsusele ministeeriumide aruannete põhjal igal aastal ülevaade riigi äriühingute valitsemisest eelmisel perioodil. Vabariigi Valitsus esitab aruande pärast kinnitamist teadmiseks Riigikogule.
4. Omaniku ja riigi äriühingu valitseja ülesandeid täidab osalust valitsema määratud minister. Osalust valitsev minister nimetab koos rahandusministriga äriühingu nõukogu liikmed, kel on pädevus valida äriühingule juhatus, kinnitada strateegia ning kohustus teha järelevalvet, et äriühing omaniku seatud eesmäärke täidaks. Ministril on õigus teha ettepanek äriühingu asutamiseks, võõrandamiseks või tegevuse lõpetamiseks. Minister võib alata äriühingule aktsiakapitali juurdeandmise ning öelda sõna sekka väljamakstava kasumi asjus. Vähemalt kord aastas kuulab minister ära äriühingu juhatuse ja nõukogu esimehe ettekanded äriühingu tulemuste kohta ning kinnitab majandusaasta aruande (vt Eesti riigi äriühingute valitsemise mudelit täpsemalt jooniselt 1).

¹ Riigi majandusaasta koondaruanne 2011, <http://www.fin.ee/riigi-raamatupidamine>

² Rahandusministeeriumi põhimäärus, <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011136?leiaKehtiv>

Joonis 1. Eesti riigile kuuluvate äriühingute juhtimisstruktuur



Allikas: Riigikontroll riigivaraseaduse ja riigi äriühinguid puudutavate materjalide põhjal

5. Riigikontroll seadis auditi eesmärgiks selgitada välja, kas riik valitseb oma äriühinguid heaperemehelikult, nagu riigivaraseadusega on nõutud. Täpsemalt püstitas Riigikontroll küsimuse, kas riik osaleb äriühingutes eesmärgipäraselt ja tagab oma huvide kaitse tõhusa omanikujärelevalve kaudu. Tähelepanu pöörati sellele, kas äriühingutest omanikutulu võttes arvestatakse äriühingule seatud eesmärkidega ning äriühingule kapitali juurde andes on selge, milleks äriühingul lisaraha vaja on.

6. Auditeerimiseks valiti peamiselt suured äriühingud, kes on riigile auditeeritaval perioodil (2006–2012) ka omanikutulu teeninud või saanud riigilt lisakapitali. Väiksemate äriühingute valitsemise uurimiseks valiti auditeeritavateks kaks äriühingut, kelle varade suurus ei ületanud

1 miljonit eurot. Kokku auditeeris Riigikontroll üheksat riigi äriühingut: Eesti Energia AS, Elering AS, AS Eesti Raudtee, AS Estonian Air, AS Tallinna Sadam, Lennuliiklusteeninduse AS, AS Eesti Loto, AS Andmevara ja AS Eesti Kaardikeskus (vt äriühingute tegevusala ja finantsnäitajate kohta lisa B). Nende äriühingute osaluse valitsejatena said auditeeritavateks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium, Siseministeerium ja Keskkonnaministeerium. Rahandusministeerium on auditeeritav ka riigi äriühingute valitsemise koordineerija rollis.

7. Auditi eesmärgi saavutamiseks ja hinnangu andmiseks intervjueris Riigikontroll osalusi valitsevate ministeeriumide ametnikke, riigi äriühingute juhatuste liikmeid ja nõukogude esimehi. Analüüsis ministeeriumide ja äriühingute esitatud materjale, õigusakte ja nende seletuskirju ning riigi äriühingute valitsemise korralduse kooskõla hea ühingujuhtimise tavaga. Samuti telliti eksperdihinnang selle kohta, kas riigi äriühingute börsil noteerimise eeldused on reguleeritud. (Vt auditi ulatust, käsitusviisi ja metoodikat täpsemalt peatükist „Auditi iseloomustus“.)

Pole selge, miks riik peaks äriühingut omama

8. Riigi äriühingu eesmärgipäraseks ja otstarbekaks valitsemiseks on vaja esmalt veenduda, et äriühingut on riigile üldse vaja. Tuleb läbi mõelda, millist avalikku ülesannet äriühing täidab, kuidas on tegevus seotud riigi strateegiliste huvidega, kas ja kui palju peab äriühing seejuures tulu teenima või ongi ta loodud ainult tulu teenimiseks. Samuti tuleb analüüsida, kas avaliku ülesande täitmiseks peab äriühing kuuluma täielikult või osaliselt riigile või on võimalik teenust osta erasektorilt. Aja jooksul võib vajadus riigi äriühingu järele ka muutuda.

9. Põhimõtted, millal riik peaks ettevõtluses osalema, on riigivaraseaduses sõnastatud väga üldiselt, kuid samas kohustab seadus osaluse valitsejaid regulaarselt hindama ning põhjendama, kas ja miks on äriühingu omamine riigile (jätkuvalt) vajalik. Igal aastal peavad osaluste valitsejad Rahandusministeeriumile esitama osaluste valitsemise aruanded, kus muu hulgas tuleb iga äriühingu puhul eraldi analüüsida, miks seda on riigil oluline pidada. Kui leitakse, et äriühing on riigile vajalik, tuleb ka põhjendada, kas see peaks kuuluma täielikult või osaliselt riigile.

10. Peale osaluste säilitamise või võõrandamise vajalikkuse põhjenduste peab Vabariigi Valitsuse määruse³ kohaselt osaluse valitseja aruanne sisaldama ülevaadet riigi osalusega äriühingute majandustegevusest ning andma hinnangu äriühingute tegevus- ja finantseesmärkide saavutamisele. Samuti tuleb anda ülevaade äriühingute kapitalistruktuurist, kajastada riigieelarvesse makstud ja prognoositavaid dividendisummasid ning tutvustada Rahandusministeeriumi ettepanekut omakapitali tootluse kohta, millest äriühingud peaksid lähtuma järgnevate perioodide eelarve koostamisel.

³ Vabariigi Valitsuse 8.4.2010. a määrus nr 46 „Nõuded riigi osaluse valitsemise aruande ning asutaja- ja liikmeõiguste teostamise aruannete sisule ning nende esitamise kord ja vormid“, <https://www.riigiteataja.ee/akt/13301507>. Samuti Vabariigi Valitsuse 30.4.2009. a otsus 2007. a koondaruande kinnitamisel.

Seadus jätab riigile ettevõtluses osalemisel vabad käed, kuid kohustab äriühingu omamist igal aastal põhjendama

11. Osaluse valitsejate aruannete põhjal koostab Rahandusministeerium koondaruande, mille esitab Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks. Koondaruandesse lisatakse ka lähtuvalt riigi osalemise eesmärkidest vajadusel Rahandusministeeriumi ettepanekud ja seisukohad riigi osaluste võõrandamise kohta.

12. Ehkki koondaruandes on alates 2003. aastast püütud edasi anda osaluste säilitamise põhjendusi, on need olnud pealiskaudsed, sisulise analüüsita ning kordunud aastast aastasse. Nii leidis Riigikontroll 2007. aastal korraldatud auditis „[Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes](#)“, et tegelikkuses ei ole kindlaks määratud ega selge, miks riik äriühingutes osaleb ja milliseid eesmärke ta omanikuna taotleb ehk kuidas on äriühingutes osalemine seotud avaliku huvi ning riigi strateegiliste eesmärkidega.

13. Ka Vabariigi Valitsus polnud rahul osaluse valitsemise koondaruande kvaliteediga. Olukorra parandamiseks võttis valitsus 2008. aastal vastu otsuse⁴, mis kohustas ministeeriume äriühingute vajalikkuse analüüsi tõsisemalt suhtuma ning nõudis, et aruannetes toodaks konkreetseid põhjused, miks riik ühes või teises äriühingus osaleb. Nõude täitmise tähtaega küll pikendati riigivaraseaduse vastuvõtmisega⁵, kuid 2010. aastal pidi aruanne tulema valitsuse soovil sisukas ja analüütiline.

14. Et selgitada välja, kas äriühingute omamise põhjendamine on läinud võrreldes 2007. aasta auditi tulemustega analüütilisemaks, vaatas Riigikontroll läbi auditeeritava perioodi kohta osaluste valitsejate koostatud aruanded ning Rahandusministeeriumi koondaruanded. Samuti intervjueeriti aruannete koostamisega seotud ametnikke, äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmeid.

15. Auditi käigus leidis Riigikontroll, et endiselt pole selge, miks riik äriühingutes peaks osalema. Osaluse valitsemise aruanded pole läinud sisulisemaks ega analüütilisemaks, põhjendused äriühingu jätkuva omamise kohta on pealiskaudsed ja korduvad samas sõnastuses aastast aastasse. Ka ülevaade äriühingute majandustegevusest ja eesmärkide täitmisest on napisõnaline ja pealiskaudne.

16. Ministeeriumides tõdetakse, et osaluse valitsemise aruande koostamine on pigem formaalne kohustus ning sisulist väärtust dokumendil ministeeriumide ega Vabariigi Valitsuse jaoks praegu ei ole. Osaluse valitsemise aruandeid koostatakse seepärast, et seadus ja Rahandusministeerium nõuavad. See pole dokument, mille koostamise käigus osaluste hoidmine või võõrandamine tegelikkuses läbi mõeldaks.

17. Rahandusministeerium on 2010. aasta aruandes⁶ märkinud, et osaluste valitsejad ei ole riigi äriühingutes osalemise eesmärke ettenähtud ulatuses esitanud. Auditi käigus toimunud intervjuul Rahandusministeeriumiga püstitas Riigikontroll küsimuse, mida peaks

Viie aastaga pole ettevõtluses osalemise mõtestamine sisulisemaks läinud

Kas teadsite, et

näiteks ASi Eesti Kaardikeskus puhul põhjendatakse igal aastal osaluse valitsemise koondaruandes osaluse jätkamise vajadust järgmiselt: „Ministeeriumil on kavas jätkata ASi Eesti Kaardikeskus kui Eesti kartograafiavaldkonna olulise ettevõtte tegevust ning säilitada selles ka riigi osalus.“

Ministeeriumid ei põhjenda, miks riigil ühte või teist äriühingut vaja on

⁴ Vabariigi Valitsuse 21.2.2008. a istungi päevakorrapunkti nr 11 protokolliline otsus

⁵ Riigivaraseadus, § 103 lg 3

⁶ Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2009. aasta kohta, lk 3

ette võtma, et ministeeriumid riigi äriühingute omamise vajalikkust sisuliselt põhjendama hakkaksid.

18. Rahandusministeeriumi ametnikud leidsid, et riigivaraseadusega on äriühingute otstarbekaks majandamiseks kõik eeldused loodud ja seadust muutma ei peaks. Jõuda tuleks lihtsalt selleni, et osaluste valitsejad hakkaksid seadust täitma. Teisisõnu leidis Rahandusministeerium, et riigivaraseaduses nimetatud avaliku ülesande täitmist ja tulu teenimist kui äritegevuses osalemise põhjust ei peaks seaduses täpsustama, küll aga peaksid osaluste valitsejad aruannetes selgelt põhjendama, miks riigile äriühingut vaja on.

19. Samas on just Rahandusministeeriumi õigus ja ülesanne riigivara valitsemise koordineerijana ja riigivaraseaduse väljatöötajana nõuda osaluste valitsejalt sisulisi põhjendusi, kui ministeeriumide argumendid Rahandusministeeriumi ei rahulda. Riigikontroll ei leidnud esitatud materjalide põhjal, et Rahandusministeerium oleks süstemaatiliselt nõudnud osaluste valitsejalt aruannete kvaliteedi parandamist.

20. Riigikontroll leidis ka, et äriühingute juhatust ega nõukogu üldiselt ei kaasata osaluse valitsemise aruande koostamisse ning ministeeriumides annavad äriühingute kohta hinnanguid enamasti ametnikud, kes äriühingute tegevust sisuliselt sageli ei seira. Rahandusministeeriumi selgituse järgi ei ole äriühingute juhatust ega nõukogu omandisuhte ümberhindamisesse kaasata vajagi, sest sellised otsused on omaniku langetada.

Juhatuse ja nõukogu liikmed pole veendunud, et riik peab tingimata nende juhitud äriühingut omama

21. Samas näitasid intervjuud äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmetega, et nad pole sugugi veendunud ega ühel meelel, et nende juhitud äriühing terviklikult või osaliselt riigile peaks kuuluma. Auditi valimisse kuulunud üheksast äriühingust kaheksa juhatuse ja nõukogu liikmed leidsid, et äriühing ei pea tingimata riigile kuuluma, või nende hinnangud ei ühtinud. Esitati mitmeid võrdlusi teiste riikidega, kus sarnast teenust või sektorit esindav äriühing on edukalt toimiv ka eraomandis. Tõdeti, et riigil pole osaluspoliitikat või on see ebaselge ning otseselt ei ole fikseeritud, miks riik peaks ühes või teises äriühingus osalema.

22. Äriühingute nõukogu ja juhatuse liikmete lahknevad hinnangud tähendavad seda, et vajalik on sisuliselt arutada ja hinnata, kas avaliku ülesande täitmise parim viis on riigi äriühingu terviklik või osaline omamine. Tuleb analüüsida, kas näiteks eraettevõtte täidaks mingit funktsiooni paremini või täidaks riigi äriühing avalikku ülesannet kvaliteetsemalt, kui see osaliselt erakapitalile avada. Osaluste valitsejate aruande ja koondaruande koostamisel neid valikuid praegu läbi ei mõelda ega räägita.

Riigi äriühingute tegevus ei ole sageli eesmärgistatud

23. Riigi otsus äriühing asutada või selles osalemist jätkata peab tulenema sellest, mida riik äriühingutelt ootab. Kui riigivaraseaduses on üldiselt öeldud, et äriühingut võib pidada avaliku ülesande täitmiseks ja/või tulu teenimiseks, siis teisalt on seadusega kohustatud osalust valitsevat ministrit äriühingule strateegilisi eesmärgi seadma. Nõukogu pädevust reguleerib ka äriseadustik, mille §-is 316 on öeldud, et „Nõukogu planeerib aktsiaseltsi tegevust ja korraldab aktsiaseltsi

juhtimist ning teostab järelevalvet juhatuse tegevuse üle.“ Seejuures peavad äriühingu eesmärgid olema riigivara seaduse kohaselt kooskõlas riiklike ja valdkondlike arengukavadega.

Äriühingu strateegia all mõistab Riigikontroll äriühingu terviklikku arenguplaani, kus on kirja pandud äriühingu finants- ja strateegilised eesmärgid, eesmärkide saavutamiseks vajalikud tegevused ja ressursid

Pea pooltel auditeeritud äriühingutel puudus omaniku poolt heakskiidetud strateegia

24. Teisisõnu peab omanik määrama, kas äriühingu eesmärk on avaliku ülesande täitmine või tulu teenimine, ja kui mõlemad, siis n-ö millises vahekorras. See tähendab, et omanik seab äriühingule nii strateegilised kui ka finantseesmärgid ning arvestab nendega äriühingutest dividende võttes või neile aktsiakapitali juurde andes. **Äriühingute strateegiad** peab heaks kiitma äriühingu nõukogu kui omaniku poolt määratud, omaniku huve äriühingule vahendav ja nende huvide elluviimist jälgiv organ.

25. Et selgitada välja, kas riik on oma äriühingute tegevuse eesmärgistanud, palus Riigikontroll kõikidel auditeeritud äriühingutel esitada nõukogu kinnitatud strateegia koos nõukogu koosoleku protokolliga, millest nähtub, et nõukogu on äriühingu strateegia heaks kiitnud.

26. Päringu tulemusena selgus, et 2013. aasta alguse seisuga polnud üheksast äriühingust neljal kehtivat nõukogu kinnitatud strateegiat. AS Eesti Loto oli seisukohal, et strateegia rolli täidab põhikirja ja ASi Estonian Air nõukogu kinnitas strateegia 2013. aasta jaanuari lõpus. Nõukogu kinnitatud strateegiat pole auditeeritud perioodil (2006–2013) olnud ega ole siiani riigi suurimal äriühingul, Eesti Energial. ASil Eesti Kaardikeskus oli strateegia tööversioon 2013. aasta alguse seisuga olemas, kuid nõukogu polnud seda veel kinnitanud.

27. Äriühingute põhjendustest nähtub, et kui äriühingul strateegiat ei olnud, siis enamasti peeti selleks äriühingu eraldiseisvaid majandustegevuse plaane (eelarve, investeeringute kava, erinevad tegevusspetsiifilised vormid). Nii käsitlesid äriühingud ka oma eelarve, investeeringute kava, aktsiakapitali suurendamise või tegevusspetsiifilise plaani heakskiitmist nõukogu poolt kui strateegia kinnitamist. Näiteks ASi Estonian Air puhul oli mahukate investeerimisotsuste alusena kiitnud äriühingu nõukogu heaks juhatuse tehtud strateegiaesitluse⁷, ehkki strateegiat kui dokumenti ennast Riigikontrollile teadaolevalt nõukogule ei esitatud ja seda nõukogu ka ei kinnitanud. Eesti Energia AS leidis Riigikontrolli järeldust kommenteerides, et formaalselt on see korrektne, kuid strateegia vormilisest olemasolust tähtsam on see, et juhatuse ja nõukogu äriühingu tegevust ja arengut sisuliselt ühtmoodi näeksid. Riigikontroll eeldas aga, et äriühingute tegevuse korrastatud ja läbipaistvaks suunamiseks ning arusaamatuste vältimiseks äriühingu tegevuse juhtimisel peavad omaniku ootused olema siiski fikseeritud tervikliku strateegiana.

28. Strateegia puudumine tähendab, et äriühingu ja riigi vahel pole kokkulepet, mida riik äriühingult ootab ehk sisuliselt ei räägi riik äriühingu arengu suunamisel kaasa. Nõukogu kinnitatud strateegia puudumine on nõukogu vastutus ja tegematajätmine, kuna nõukogu ülesanne on selgitada välja omaniku huvid, nõuda huvidele vastavat strateegiat äriühingu juhatusele ning kinnitada sobiv strateegia oma otsusega.

⁷ 24.10.2011. a nõukogu koosolek, kus kiideti heaks ASi Estonian Air strateegia presentatsioon.

Kas teadsite, et

Eesti Energia varad moodustavad kümnendiku avaliku sektori koguvarast.

29. Et omaniku ootused ja eesmärgid pole äriühingu juhatusele ega nõukogule piisavalt täpselt arusaadavad, nähtub ka auditi käigus korraldatud intervjuudest. Selgus, et äriühingute juhtidele pole sageli üheselt selge, kas tähtsam on avaliku ülesande täitmine või omanikule tulu teenimine ja milline eesmärk domineerib ehk millele tuleks rohkem keskenduda. Avaliku ülesande või riigile strateegiliselt olulise valdkonna majandamiseks loodud äriühingute eesmärkidena nähakse samaaegselt nii tulu teenimist omanikule kui ka riigile avalike teenuste tagamist. Samas pole üheselt selge, kas äriühingu juhatus peaks investeringute kavandamisel lähtuma vaid kasumlikest tegevustest või seadma olulisemale kohale kvaliteetse ja kõigile kättesaadava teenuse tagamise.

30. Selgusetus tulu teenimise ja muude ülesannete täitmise vahel viib läbipaistmatu dividendide võtmise protsessini, kus äriühinguid koheldakse erinevalt. Puudub kindlus, et äriühingust raha võttes arvestatakse selle strateegiliste eesmärkidega ega langetata lühinägelikke otsuseid, mis pärsivad avaliku ülesande täitmise võimekust. (Vt täpsemalt peatükist „Riigi osaluste valitsemise jätkusuutlikkus“.)

31. Nii nagu äriühingust tulu võttes peab teadma selle mõju äriühingu strateegilistele eesmärkidele, peavad ka riigi sissemaksed äriühingu aktsiakapitali põhinema omanikuga kokkulepitud strateegial ning teenima selle eesmärgi. Riigi viimaste aastate suuremad aktsiakapitali suurendamised on aga tehtud äriühingutesse, millel pole olnud omaniku heakskiidetud terviklikku strateegiat. Nii sai aastal 2012 Eesti Energia AS riigilt 150 miljonit ning AS Estonian Air 30 miljonit eurot (maksti välja 2011 ja 2012), vt tabel 1. Vt täpsemalt peatükist „Riigi osaluste valitsemise jätkusuutlikkus“.

Tabel 1. Omaniku rahalised sissemaksed auditeeritud äriühingute aktsiakapitali suurendamiseks aastatel 2006–2012 (v.a äriühingute osaluste omandamised)

	Tehingu rahaline väärtus	Vabariigi Valitsuse korralduse nr ja kuupäev
Eesti Energia AS	150 000 000 €	196 / 3.5.2012
AS Eesti Raudtee	6 331 555 €	6 / 3.1.2008
Elering AS	9 890 000 €	222 / 12.5.2011
	5 785 538 €	488 / 16.12.2010
AS Estonian Air	30 000 000 €	535 / 15.12.2011
	17 895 261 €	227 / 4.6.2010
	7 286 394 €	73 / 26.2.2009

Allikas: Riigikontroll Vabariigi Valitsuse korralduste põhjal

Strateegia puudumine pole riigi äriühingutel takistanud investeerimast sadu miljoneid eurosid

32. Äriühingud aga ei investeerinud pelgalt riigi antud raha eest, vaid kaasavad ka laenu raha ja kasutavad teenitud tulusid. Viimase kahe aastaga on riigi äriühingud investeerinud kokku ca 2,7 miljardit eurot, mis ületab riigieelarvest tehtavate investeringute mahtu. Nende äriühingute puhul, kel pole strateegiat, jääb ebaselgeks, milliste eesmärkide ja info põhjal on äriühingute juhatus, nõukogu ja omanik asjakohased otsused langetanud. Samuti jääb ebaselgeks, kuidas on hinnatud investeringute mõju äriühingu tegevuse oodatavatele tulemustele ning millises ulatuses ja perspektiivis peaks üks või teine

otsus aitama kaasa strateegilise valdkonna majandamise või avaliku teenuse tagamisele.

33. Lähima kolme aasta jooksul on riigile kuuluvates äriühingutes kavas investeerida veel ligikaudu 3 miljardit eurot. Paljud riigi äriühingute investeeringud maksab otseselt või kaudselt kinni maksumaksja, nii mõnegi äriühingu investeerimisotsused kajastuvad tarbijale osutatud teenuste eest esitataval arvel. Sellises mahus riigi vara valitsemine ning maksumaksja ja tarbija raha investeerimine nõuab äriühingu tegevuse selget ja pikaajalist eesmärgistamist ning investeeringute läbimõtlemit ja põhjendamist. Praeguses olukorras, kus ettevõtluses osalemise põhimõtted ja äriühingute eesmärgid ei ole sageli kindlaks määratud, pole Riigikontrolli hinnangul tagatud riigi ega selle elanike vara otstarbekas, säästlik, eesmärgipärane ja heaperemehelik kasutamine.

Omanikujärelevalve riigile kuuluvates äriühingutes

34. Riigi äriühingute otstarbekaks majandamiseks ei piisa pelgalt äriühingule eesmärkide seadmisest, omanik peab ka veenduma, et tema huve ja ootusi täidetakse. Omanikujärelevalve peamine hoob on omaniku valitud äriühingu nõukogu, kes peab omaniku soovid juhatusele teatavaks tegema, juhatusele nõu andma ja kontrollima, et omaniku huvid oleksid kaitstud.

35. Osaluse valitseja peab eelkõige nõukogu tegevuse kaudu saama ülevaate, kas äriühingud on hästi majandatud. See tähendab ülevaadet äriühingu juhatuse tegevusest, äriühingu tegevuse pikaajalisest planeerimisest, tulemuslikkusest ning omaniku ootuste täitmisest.

36. Et nõukogu liikmel oleks oma ülesannete täitmiseks vajalikud kogemused ja teadmised, on riigivaraseaduses sätestatud sobivusnõuded, mida ministrid peaksid riigi äriühingu nõukogu liiget määraes silmas pidama. Riigivaraseaduse koostamisel on Rahandusministeerium eelnõu seletuskirjas ära toonud muu hulgas ka OECD soovitused äriühingute juhtimisele. Neis soovitustes on eraldi punktina kirjas, mille eest riigi osalusega äriühingute nõukogu vastutama peab. Muu hulgas hõlmab nõukogu vastutus järgmist:

- Riigi osalusega äriühingute nõukogudel peab olema piisav autoriteet, teadmised ja objektiivsus, et täita nende strateegilise juhtimise kohuseid ning teostada järelevalvet juhatuse üle. Nad peavad tegutsema ühtselt ning olema vastutavad oma tegude eest.
- Riigi osalusega äriühingute nõukogudele peab olema antud selge mandaat ja peavastutus äriühingu tegevuse tulemuslikkuse eest. Nõukogu peab täies ulatuses vastutama omanike ees, tegutsema äriühingu parimates huvides ning kohtlema kõiki aktsionäre võrdselt.
- Nõukogud peavad oma juhatuse üle järelevalve teostamise ning strateegilise juhtimise ülesandeid täitma lähtuvalt valitsuse ja omanikuõigusi teostava üksuse seatud eesmärkidest. /---/ (riigivaraseaduse seletuskiri)

37. Et selgitada välja, kas nõukogud täidavad oma ülesandeid, teevad tõhusat omanikujärelevalvet ning hindavad regulaarselt äriühingutele

seatud strateegiliste eesmärkide täitmist, palus Riigikontroll esitada äriühingutel kõik nõukogu koosoleku protokollid (auditeeritud perioodi 2006–2012 kohta), millest nähtuks, et nõukogu on äriühingu strateegia täitmist hinnanud ja oma otsusega soovinud strateegia uuendamist või kiitnud heaks senise strateegia alusel jätkamise.

Äriühingute nõukogud ei ole oma ülesannete kõrgusel

Äriühingu strateegia täitmist nõukogu enamasti ei hinda

38. Päringu tulemusena selgus, et kõigist auditeeritud äriühingutest oli vaid Elering ASi nõukogu äriühingu strateegia täitmist terviklikult ja igal aastal oma otsusega hinnanud. Ka ASi Tallinna Sadam nõukogu vaatas strateegia enamasti regulaarselt üle, vahele olid jäänud üksikud aastad. Ülejäänud äriühingute puhul oli strateegia täitmist hinnatud harva või üldse mitte (AS Eesti Raudtee). Arusaadavalt ei toimunud strateegia täitmise hindamist neis äriühingutes, kel nõukogu kinnitatud strateegiat polnudki (vt tabel 2).

Tabel 2. Auditeeritud äriühingute nõukogu poolt strateegiate kinnitamine ja täitmise hindamine

	AS Andmevara	Eesti Energia AS	AS Eesti Kaardikeskus	AS Eesti Loto	AS Eesti Raudtee	Elering AS	AS Estonian Air*	Lennuliiklusteeninduse AS	AS Tallinna Sadam
Äriühingul on nõukogu kinnitatud kehtiv strateegia 2013. aasta alguse seisuga.	+	–	–	–	+	+	–	+	+
Äriühingu nõukogu on strateegiaga seatud eesmärkide täitmist igal aastal hinnanud ja kinnitanud seda vastava otsusega.	–	–	–	–	–	+	–	–	–
Äriühingu nõukogu on strateegiat igal aastal uuendanud ja kinnitanud seda otsusega.	+	–	–	–	–	+	–	–	–

* AS Estonian Air nõukogu kinnitas strateegia 2013. aasta jaanuari lõpus

Allikas: Riigikontrolli äriühingute andmete põhjal

39. Äriühingute põhjendustest nähtub, et üldjuhul peetakse strateegia hindamiseks äriühingu majandustegevuse osade ja plaanide ülevaatamist (eelarve, investeeringute kava, erisugused tegevusülevaated). Selliseid eraldiseisvaid dokumente olid arutanud kõikide äriühingute nõukogud. Ent Riigikontroll eeldas, et äriühingu tegevuse süsteemseks ja korrastatud hindamiseks ning vajaduse korral eesmärkide korrigeerimiseks peab nõukogu oma otsusega äriühingu finants- ja strateegiliste eesmärkide saavutamist hindama ning uuendamise või vanaga jätkamise heaks kiitma. Enamasti koostatakse äriühingule strateegia vähemalt neljaks aastaks, mistõttu on muutuva majanduskeskkonna tingimustes vajadus seda ka pärast eesmärkide täitmise hindamist elluviimiseks uuendada. Auditeeritud äriühingutest vaid kahel oli nõukogu strateegiat selle kehtivuse perioodil oma otsusega uuendanud.

40. Auditi käigus korraldatud intervjuudest selgus, et ametnikud, juhatuse liikmed ja nõukogude esimehed peavad nõukogude võimekust äriühingu eesmärkide seadmisel kaasa rääkida ja nende täitmist hinnata sageli

kesiseks. Põhjusena nähakse nõukogude komplekteerimise praktikat ja läbipaistmatust nõukogude liikmete määramisel, mis toob nõukogudesse vajalike teadmiste ja oskusteta liikmeid.

Nõukogude liikmete määramine on läbipaistmatu

41. Riigivaraseaduse kohaselt määrab riigile kuuluvate äriühingute nõukogude liikmetest pooled osalust valitsev minister ning teise poole osas teeb ettepaneku rahandusminister⁸. Langetatud valikuid ministrid avalikkusele põhjendama ei pea ning tihtipeale ei ole aru saada, kuidas nimetatud liikmete kogemus ja tegevusvaldkond on äriühingu tegevusega seotud.

42. Äriühingute juhatused tõid välja, et nõukogu ega omanik ei ole juhatusele sageli võrdväärne partner, kes oleks suuteline juhatuse tegevust kontrollima ning investeerimis- või strateegiaotsuste puhul asjatundlikku arvamust andma. Mitme äriühingu juhatuse leidis, et nõukogu suutmatust anda üha tihenevas konkurentsivõitluses tegutsevatele riigi äriühingutele vajalikku nõu ja hinnanguid seab ohtu äriühingute konkurentsivõime.

43. Äriühingute strateegia koostamine on juhatuste, nõukogude ja ministeeriumide esindajate sõnul mitmete protsesside kaudu toimuv ettevalmistus ja ühtsete arutelude tulemus. Samas näitasid intervjuud siiski, et valdavalt esitab strateegia koostamiseks ettepaneku äriühingu juhatuse ning nõukogu ega omanik väljapakutud ettepanekutesse olulisi muudatusi ei tee. Mõneti on äriühingute hinnangul see paratamatus, kuna nõukogul ega omanikul pole tihti võimekust sisulistes küsimustes kaasa rääkida.

Majandus- ja Kommunikatsiooni- ministeeriumi ning Rahandusministeeriumi ametnikud leiavad, et nõukogude liikmete määramise põhimõtteid tuleks muuta

44. Praeguse nõukogude komplekteerimispraktika ja võimekuse suhtes on kriitilised nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui ka Rahandusministeeriumi ametnikud. Juba aastaid on OECD-le raporteeritud, et nõukogu liikmete määramine on probleemne ja läbipaistmatu. Tõdetakse küll, et nõukogu liikmete sobivust ja määramise korda annaks seaduses paremini reguleerida, kuid leitakse siiski, et olukorra muutmiseks pelgalt nende initsiatiivist ei piisa ja puudub poliitiline soov olukorda muuta. Rahandusministeerium on küll põhimõtteliselt nõus, et nõukogu liikmetele tuleks kehtestada teatavad detailsemad sobivusnõuded, kuid ei ole vastavaid ettepanekuid valitsusele esitanud. Osaliselt arvatakse, et liiga detailsete nõuete kehtestamine võib tuua kaasa ülemäärast bürokraatiat ning muuta teatud olukordades võimatuks sobivate kandidaatide määramise.

45. Täpsemaid nõudeid nõukogude liikmetele toetavad valdavalt ka äriühingud. Samuti märgiti, et äriühingute parema majandamise huvides oleks osaliselt mõistlik suurendada nõukogude liikmete motivatsiooni, sidudes näiteks nõukogu liikme tasu äriühingute käekäiguga. Leitakse, et vajaliku kvalifikatsiooniga nõukogu liige pole lihtsalt motiveeritud oma aega äriühingusse panustama. Paremaks majandamiseks võib võtta eeskju ka börsil tegutsevatest ettevõtetest.

46. Nõukogu liikmete jaoks on äriühingu strateegilistesse küsimustesse süüvimine paljude äriühingute puhul väga ajamahukas tegevus ning praegune nõukogu liikmete tasustamise süsteem sellist panustamist ei

⁸ Riigivaraseadus, § 81 lg 2

toeta. Valdkonnateadlikud ja kvalifitseeritud eksperdid ei ole nõukogu liikmetena motiveeritud oma aega äriühingu parema majandamise huvides vajalikul määral rakendama, sest kehtestatud tasustamissüsteem katab vaid minimaalse ajakulu, mis on vajalik pealiskaudse kontrollifunktsiooni tagamiseks. See määrab tihtipeale ära ka nõukogu liikme rolli äriühingu juhtimises.

Praktikas pole selge, mida omanik nõukogu liikmelt ootab

47. Samas pole praktikas ka üheselt selge, mida omanik nõukogu liikmetelt äriühingu juhtimistasandil ootab, ning sugugi kõik nõukogude liikmed ei tunnetata, et nende ülesanne on äriühinguid sisulistes küsimustes nõustada ja kontrollida. Nõukogu liikmete ülesanded on seaduses reguleeritud väga üldsõnaliselt, samuti pole neid ministriga kirjalikult kokku lepitud. Auditeeritud osalust valitsevatest ministeeriumidest oli vaid Rahandusministeeriumil sõnastatud eraldi dokumendina ootused ministeeriumi haldusala äriühingute nõukogude liikmetele. Kahjuks näitasid auditi tulemused, et ka vaatamata sellele ei olnud kõik äriühingute nõukogude liikmed dokumendist ja selles sisalduvatest ootustest teadlikud.

48. Samale järeldusele jõudis Riigikontroll viis aastat tagasi. 2007. aasta auditi käigus nentis Riigikontroll, et äriühingute omanikuna ei ole riik selgelt kindlaks määranud nõukogu järelevalveülesandeid ja selle tegemise nõudeid. Nõukogud teevad järelevalvet ebaühtlaselt ehk selles puudub süsteemsus. See tähendab, et viie aasta jooksul on omanikujärelevalve tõhustamiseks väga vähe tehtud.

49. Seekordse auditi raames korraldatud intervjuud näitasid, et äriühingute juhatused, nõukogud ja ametnikud näevad nõukogu liikme rolli ja ülesandeid erinevalt. Osa intervjuueerituid leidis, et nõukogu peamine ülesanne on kinnitada äriühingu juhatus ning teha järelevalvet selle kitsamas tähenduses (eelkõige selle üle, et juhatus peaks oma tegevuses kinni tähtaegadest, sh materjalide esitamisel nõukogule, ning et materjalid oleksid vormiliselt korrektsed). Teine ja valdav osa intervjuueeritute pidas aga vajalikuks, et nõukogu liige oleks peale juhatuse esitavate materjalide kvaliteedikontrolli võimeline ka sisulistesse juhtimisotsustesse panustama. Enamasti aga tunnistavad ka nõukogude liikmed, et võimekust selleks napib või on seda piisavalt ainult nõukogu esimehel.

50. Auditi tulemusel selgus, et pole ka määratud, kas ja kuidas saaks nõukogu liige oma töös osalust valitseva ministeeriumi ametnike teadmisi kasutada. Praegu toimub see juhuslikult ja rohkem nende äriühingute puhul, mille nõukogu esimees on osalust valitseva ministeeriumi ametnik. Reeglina ei ole paika pandud, kuidas peaksid äriühingu juhatus, nõukogu ja omanik äriühingut puudutavat infot vahetama ning kuidas ja mil määral ministeeriumide ametnikud või valdkonnapoliitikat kujundavad osakonnad infovahetuses osalema. Näiteks loodi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis alles 2012. aastal ametikoht äriühingutelt laekuva info seiramiseks, analüüsimiseks ning ministeeriumisisese infovahetuse koordineerimiseks.

Ametnike teadmisi nõukogu liige enamasti ei kasuta

51. Äriühingute aktiivse ja eduka omamisfunktsiooni täitmise eelduseks on vahetada operatiivselt olulist teavet ja informeerida parimate otsuste langetamise huvides pidevalt asjassepuutuvaid osapooli. Nõukogude esindajad märkisid aga, et suhtlus ministeeriumi ja omanikuga toimub vastavalt vajadusele ja see, millistes küsimustes nõukogu omaniku poole

pöördub, on tunnetuslik ning nõukogu esimehe otsustada. Lisaks suhtuvad äriühingute nõukogu liikmed ja juhatus skeptiliselt ametnike suutlikkusse nende valdkonda analüüsida ning selles kaasa rääkida. Üldjuhul ei teata, mida ministeeriumisse saadetud materjalide ning aruannetega tehakse ning kuidas ja kas üldse kasutatakse.

52. Äriühingud tunnevad puudust ka senisest parema valdkondliku poliitika kujundamise järele. Nähakse vajadust, et osalust valitsevad ministeeriumid õigusaktide ja muude nõuete väljatöötamise kõrval toetaksid ka neile kuuluvate äritegevuses puutumust omavate äriühingute omavahelist koostöimist ja seeläbi paremate tulemuste saavutamist. Riigile kuuluvate äriühingute omavahelise koostöö edendamisele kaasaaitamise osas on valitsevad ministeeriumid eri seisukohtadel. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium näeb äriühingute kasvu ja arenguvõimaluste loomisel riigi ja ministeeriumi tasandil mitmeid parandamist vajavaid puudusi. Rahandusministeerium on soovust seisukohal, et äriühingute koostöö ja majanduspartnerite leidmine on iga äriühingu sisemiseks vastutuseks ja seda omanik mõjutama ei peaks.

53. Ministeeriumide esindajad hindasid olukorra parandamise võimekust puuduva ressursi tõttu kesiseks. Toodi välja, et puudu on ajast, ametnikest ja oskustest, et seirata äriühingute tegevust sisuliselt aasta ringi ja olla selle kaudu paremini valmis omalt poolt panustama.

Nõukogu liige ei vastuta oma tegevuse eest

54. Riigivaraseaduses on sätestatud küll mitmeid ülesandeid ja nõudeid, mida riigile kuuluva äriühingu nõukogu liige peab täitma, kuid ühelgi juhul ei ole määratud, millised on tagajärjed, kui nõukogu liige oma ülesandeid piisava hoolsusega ei täida või äriühingule enda kinnitatud otsusega sootuks kahju toob. Kuna omanik pole täpsemalt määranud, mida ta nõukogu liikmelt ootab, ei ole ka võimalik selle rolli täitmise edukust mõõta.

55. Ka 2007. aasta auditi käigus selgus, et riigi äriühingute nõukogude liikmetel puudub reaalne vastutus riigi ees, kuigi riik nõuab seaduse järgi teda esindavatelt nõukogu liikmetelt oma kohustuste täitmist **oodatava hoolsusega**. Tõdeti, et vastutuse kohaldamiseks peavad nõukogu ülesanded ja kohustused olema kindlaks määratud ja soovitati nõukogule panna kohustus igal aastal koos majandusaasta aruandega esitada ülevaade tehtud järelevalvest.

56. Kord aastas omanikule koostatav nõukogu tegevuse aruanne peegeldab aga enamasti vaid koosistunud arutelude arvu ning vastuvõetud otsuste ülesloetlemist. Riigikontrolli vaadatud nõukogude töö aastaaruannetes ei esitatud ühelgi juhul võrdlust, mida ootas möödunud aastal nõukogult omanik ja mil määral nõukogu oma tegevusega sellele on vastanud. Järelduse, et nõukogu liige ei ole oma tööd piisava hoolsuse ja pühendumisega täitnud, saab teha vaid tagantjärele juhtudel, kui äriühingu käekäik on märgatavalt halvenenud ning luua seejärel paralleel nõukogu vastuvõetud asjakohaste otsustega. Ka selliste juhtude tuvastamine ei ole senises praktikas ühelgi juhul nõukogu liikme vastutamise küsimust tõstatanud.

Oodatav hoolsus oma kohustuste täitmisel väljendub juhtimisorgani liikme igapäevases otstarbekas, ühingu huvisid järgivas ja hea usu põhimõttest lähtuvas tegevuses ning tähendab, et juhtorgani liige peaks ilmutama hoolsust, mida mõistlik inimene taolises ametis sarnastel tingimustel ilmutaks.

Nõukogu heakskiidetud otsuste tagamaid on tagantjärele keeruline tuvastada

57. Riigikontroll jõudis auditi käigus järeldusele, et nõukogu koosolekul toimuvat on koosoleku protokollide lakoonilisuse tõttu ka väga keeruline taastada. Äriühingute tegevust puudutavate otsuste langetamisel aluseks olnud infot, otsuse ajendit ja põhjendusi on hiljem enamasti väga raske välja selgitada. Teisisõnu, info ja juhise liikumine juhatuse, nõukogu ja omaniku vahel on tagantjärele üldjuhul pea võimatu tuvastada. Paljudel juhtudel kinnitati, et mitteregulaarseid kohtumisi juhatuse, nõukogu ja omaniku vahel ei protokollita ning infovahetus ja kokkulepped on suusõnalised. Esiteks on sellise teabe kadumise risk seotud asjassepuutuvate inimeste vahetumisega. Teiseks on teabe kadumise korral keeruline või võimatu uute tegevuste planeerimisel vigadest õppida.

58. Riigikontroll uuris riigile kuuluvate äriühingute nõukogu vastuvõetud otsuseid, mis hiljem on osutunud majanduslikult halbadeks valikuteks. On olnud juhuseid, kus minister sekkub äriühingu igapäevajuhtimisse ning survestab vastu võtma üksikotsuseid, mida äriühingu juhatuse ei pea mõistlikuks. Äriühingute nõukogu koosolekute, üldkoosolekute ja nõukogu tegevuse aruannete põhjal ei olnud võimalik tuvastada argumente, miks konkreetsete valikute kasuks otsustati. Protokollides olid kinnitused ühe või teise otsuse heakskiitmise või vastuvõtmise kohta, kuid puudusid põhjendused, miks valikuna esitatud teised võimalused äriühingute tegevuse planeerimiseks kõrvale jäeti. Selliste tulemuste põhjal on omanikul keeruline ka otsuste kvaliteeti parandada, sest põhjalikuks analüüsiks ei ole hiljem teemat analüüsivatel ekspertidel ega ametnikel võimalik otsustusprotsessi ja kaalumisel olnud valikuid tuvastada.

59. Milline peaks olema äriühingu nõukogu vastutus äriühingu tulemuste halvenemise korral, seda õigusaktide ega tavadega täpsemalt reguleeritud ei ole. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis väljatöötamisel olevas dokumendis valitsemisala osaluspoliitika kohta on kirjeldatud peamised ootused nõukogude liikmetele ning see peaks sealsete ametnike hinnangul olema koht, kus ka vastutuse küsimused ära kirjeldada. Ollakse seisukohal, et kui nõukogu liikmed teaksid, millises ulatuses nad vastutavad oma kinnitatavate otsuste eest, võiks see aidata kaasa sellele, et nõukogu liige äriühingu käekäiku puudutavatesse teemadesse senisest paremini süüviks.

Üldkoosolekud on muutunud sisulisemaks, kuid äriühingu strateegia täitmise tervikliku hindamiseni jõutakse veel vähe

60. Lisaks nõukogude koosolekutele teeb minister omaniku esindajana formaalselt ka ise järelevalvet kord aastas toimuvatel üldkoosolekutel. Üldkoosolekul annavad äriühingu juhatuse esimees ja nõukogu esimees ülevaate äriühingu möödunud aasta tulemustest.

61. Riigikontroll vaatas üle äriühingute üldkoosolekutel kinnitatud protokollid aastatest 2006–2013. Protokollid on valdavalt üldsõnalised ja koosolekud intervjueeritavate kinnitusel varasematel aastatel ka formaalsed. Tavapärast keskendusi üldkoosolekud aktuaalsete küsimuste või üksikute suuremate projektide käsitlemisele, samuti finantstulemustele. Läbiv punkt üldkoosolekute protokollides oli vaid äriühingu majandusaasta aruannete kinnitamine. Äriühingu strateegilisi eesmärgi enamikul juhtudel ei käsitletud. Juhatuse ja nõukogu tegevuse,

äriühingu tulevikusuundade, omaniku ootuste ja otsuste kohta oli info minimaalne või puudus üldse.

62. 2013. aasta alguses kinnitas majandus- ja kommunikatsiooniminister tema valitsemisel olevate riigi enamusosalusega äriühingute üldkoosolekute töökorra. Töökorras toodud soovitusliku päevakorra alusel on ministeeriumi valitsemisel olevate äriühingute üldkoosolekuid 2011. ja 2012. aasta kohta ka peetud ning protokollidest nähtub, koosolekud on läinud sisukamaks. Viimase kahe aasta üldkoosolekutel on mitmete äriühingute puhul lisaks kohustuslikule majandusaasta aruande kinnitamisele käsitletud ka äriühingu tegevust laiemalt. Samas on jätkuvalt arenguruumi, et üldkoosolekutel jõutaks kõikide riigi äriühingute strateegiliste ja finantseesmärkide tervikliku hindamiseni.

63. Riigivaraseaduse kohaselt⁹ peab rahandusminister saama ülevaate kõikide riigi äriühingute tulemustest ning osaluse valitseja tegevusest ja see info peaks rahandusministrini jõudma üldkoosolekute protokollidest. Protokollide napolisõnalisuse tõttu ei ole aga Riigikontrolli hinnangul praegu võimalik paljude äriühingute tegevusest sisulist ülevaadet saada.

Riigikogu riigi äriühingute tegevuse suunamisel kaasa ei räägi

64. Eesti riigi äriühingute valitsemise mudeli kohaselt puutub Riigikogu äriühingute tegevusega kokku kahest aspektist. Esmalt, Vabariigi Valitsus esitab Riigikogule teadmiseks riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruande. Nagu auditi käigus ilmnes ja aruandes ka eespool käsitletud ei anna aga koondaruanne sisulist ülevaadet äriühingute tegevuse tulemustest ega osaluste jätkamise või võõrandamise põhjendustest. Riigikogu talle esitatud koondaruannet ei aruta ega kinnita.

65. Teine aspekt, kus Riigikogu äriühingute tegevusega kokku puutub, on riigieelarve heakskiitmise kaudu, kui riigieelarvest on kavas eraldada äriühingutele lisaraha. Samas on riigieelarve seletuskirjad äriühingutele raha andmise kohta väga napolisõnalised ja tihti ei tooda välja isegi äriühingu nime, kellele raha antakse, rääkimata selgitusest, milliste eesmärkide täitmiseks äriühingul raha vaja läheb. Näiteks anti 2012. aastal Eesti Energia ASile 150 miljonit eurot, kuid riigieelarve seaduse seletuskirjas ei öeldud, millisele äriühingule ja millisteks tegevusteks raha läheb. Riigikogu kiitis riigieelarve heaks järgmise selgitusega: „Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi finantseerimistehingud 2012. aastaks on kavandatud äriühingute aktsiakapitalide ning osakute märkimiseks 171 391 165 eurot“.

66. See tähendab, et Riigikogu ei saanud riigieelarvet kinnitades teada, milliseks otstarbeks, millistele äriühingutele ja miks pea 200 miljonit eurot antakse. Riigikontroll on ka varem juhtinud Vabariigi Valitsuse tähelepanu sellele, et Riigikogule ega avalikkusele ei anta sisulisi selgitusi, millised äriühingud ja miks lisaraha vajavad. Näiteks 2010. aastal soovis Vabariigi Valitsus anda lisaraha ASile Estonian Air 2010. aasta riigieelarvest, ehkki eelarve seaduses ega seletuskirjas polnud öeldud, et äriühingule raha antakse. Riigikontroll juhtis ametliku kirjaga Rahandusministeeriumi tähelepanu, et raha andmine pole sellisel viisil

⁹ Riigivaraseadus, § 82

korrektne, kuna Riigikogu ei saanud 2010. aasta riigieelarvet kinnitades kuidagi teada, et äriühingule kavatsetakse raha anda. Vabariigi Valitsus taotles seepeale Riigikogult volitust eelarveseaduse muutmiseks ja sai tehinguks loa.

67. Kokkuvõtvalt ei ole Riigikogul praeguses riigi äriühingute valitsemise süsteemis mingit sisulist rolli. Samas on aga argumenti, et Riigikogu peaks äriühingute tegevusega kursis olema, kasutatud üksikute Riigikogu liikmete äriühingute nõukogudesse määramise põhjendamisel.

68. Riigikogu liikmete nõukogudesse nimetamise pooldajad leiavad, et Riigikogu liikmed vahendavad teavet seadusandja ja äriühingu vahel ning nii jõuab äriühingu strateegiasse Riigikogu panus. Näiteks on Riigikogu liige Rait Maruste sedastanud oma artiklis¹⁰, et „On avalikes huvides ja mõisteta, et riigil seaduseandja näol on õigustatud huvi (ja kohustus) olla informeeritud sellest, mis toimub riigi osalusega ühingutes, sh äriettevõtetes, ning kuidas kasutatakse neisse paigutatud ressursse, sh avalikku raha.“ Maruste sõnastab samuti, et „Teisalt on ka riigi osalusega ühingutel, sh strateegilistel äriühingutel, asjakohane teada riigi (avalikkuse) huve ja ootusi ning tegevusplaane ja -strateegiaid.“

69. Lihtsustatult tähendab see, et Riigikogu liige peaks äriühingu nõukogus esindama seadusandjat, mille kaudu Riigikogu äriühingu tegevusele strateegilise suuna annab ning maksumaksja raha kasutamise otstarbekuse üle järelevalvet teeb. Riigikontroll leiab aga, et see eeldus praktikas ei toimi. Riigikogu liikmest nõukogu liikmel pole mingit koostöövormi seisukohtade kujundamiseks teiste Riigikogu liikmetega ega aruandekohustust Riigikogu ees, mistõttu ei saa ta esindada ka seadusandjat, vaid ikkagi üksikisikut või erakonda.

Riigikogu liikme nimetamine äriühingu nõukokku pelgalt staatusest tulenevalt pole põhjendatud

70. Kui Riigikogu liikme nimetamine äriühingu nõukokku tema staatusest tulenevalt pole põhjendatud (see ei too Riigikogule võimalust äriühingu tegevust suunata ega kontrollida), siis peaks Riigikogu liikme nimetama äriühingu nõukokku vaid juhul, kui tal on nõukogu tööks sobivad teadmised ja oskused. Samas ka siis, kui Riigikogu liikmel on nõukogu tööks vajalik kvalifikatsioon, võib Riigikogu liige nõukokku kuuluda vaid siis, kui see on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega, võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttega. Õiguskantsler on tõstatanud, et põhiseaduse kohaselt ei ole Riigikogu liikme nimetamine äriühingu nõukokku õiguspärane ning küsimus on veel lõpuni lahendamata. Riigikontroll ei hinnanud, kas ja kuivõrd on Riigikogu liikme nimetamine äriühingu nõukokku kooskõlas põhiseadusega.

71. Hoolimata õiguslikust lahendist on Riigikogu kaasamine äriühingute tegevuse suunamisse strateegilisel tasandil põhjendatud, võttes arvesse, et riigi äriühingute vara moodustab veerandi avaliku sektori koguvarast ja mitme äriühingu tegevus mõjutab otseselt Eesti inimesi. Kuid Riigikogu kaasamine ei tohiks toimuda üksikute liikmete nõukogudesse nimetamise teel, vaid süstemaatilise järelevalvena Vabariigi Valitsuse tegevuse üle riigi äriühingute suunamisel ning riigieelarvest äriühingutele antud raha kasutamisel. Kuna kõikide riigi äriühingute tegevuse toomine Riigikogu ette pole Riigikogu töökoormust silmas pidades ilmselt mõistlik, soovitab Riigikontroll määrata kindlaks riigile strateegiliselt vajalikud/olulised

¹⁰ <http://www.raimaruste.ee/et/article-7>

äriühingud, kelle tegevuse suunamisse ja eesmärkide täitmise hindamisse Riigikogu pühendada.

Riigi osaluste valitsemise jätkusuutlikkus

72. Riigi äriühingu heaperemehelik ja otstarbekas valitsemine tähendab, et omaniku otsused võimaldavad äriühingul talle pandud ülesandeid jätkusuutlikult täita. See eeldab esmalt äriühingu tegevuse eesmärgistamist, mida on käsitletud aruande I peatükis. Edasi on oluline, et omanik kontrollib eesmärkide täitmist, mida käsitletud aruande II peatükis. Eesmärkide täitmine eeldab omakorda ka äriühingule vajaliku rahastamise võimaldamist.

73. Riigi äriühingu jätkusuutliku majandamise korral selgitab vastutustundlik omanik välja, kui palju raha on äriühingul omaniku seatud eesmärkide saavutamiseks tarvis ning arvestab sellega äriühingust dividende võttes või talle kapitali juurde andes. Samuti arvestab omanik äriühingu kapitalistruktuuri ja laenuvõimalustega terviklikult, et leida parim viis äriühingu eesmärkide rahastamiseks. Riigikontroll hindas auditiga, kas osaluse valitseja ja Rahandusministeerium äriühingutest võetava omanikutulu üle otsustades analüüsisid ja arvestavad äriühingute strateegiliste eesmärkidega ning rahalise olukorraga. Riigikontroll ei hinnanud ega kujundanud seisukohta äriühingutest võetavate dividendide suuruste kohta.

74. Et selgitada välja, millise info alusel ja kuidas dividendidotsused langetatakse, küsitles Riigikontroll osaluste valitsejate ja Rahandusministeeriumi ametnikke, analüüsis Riigikontrollile esitatud materjale ning memosid ja intervjuueeris riigi äriühingute juhatuste ja nõukogude liikmeid.

Pole teada, kuidas dividendide võtmine äriühingute tegevust mõjutab

75. Riigikontroll ei leidnud ministeeriumide esitatud materjalide põhjal, et osaluste valitsejad või Rahandusministeerium analüüsiks äriühingust omanikutulu võttes äriühingu strateegilisi eesmärke ja selgitaks välja, mida üks või teine dividendidotsus äriühingu tegevusele tähendaks. Intervjuudest ja materjalidest nähtub, et omanikutulu otsustamisel on jõupositsioonil Rahandusministeerium, kelle analüüsi eesmärk on selgitada finantsinfo põhjal välja maksimaalne dividendisumma, mida äriühingust saaks võtta seda pankrotiohtu seadmata. Viimaste aastate praktika põhjal makstakse äriühingutest enamasti välja pea kogu teenitud kasum ning vastukaaluks suurendatakse mõnes äriühingus vajalike investeeringute tegemiseks aktsiakapitali. Sellise tegevuse eesmärk on parandada kunstlikult eelarvepositsiooni ja see on vastuolus eelarvestamise põhimõtetega. Näiteks on seda rakendatud Eesti Energia ASi puhul.

76. Intervjueeritud äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmed ei öelnud, et dividendide võtmisega oleks tekitatud äriühingule otsest kahju, kuid märkisid, et kuna omanik ei ole määranud kindlaks, kas eesmärk on pigem teenida tulu või täita avalikku ülesannet, siis on raske ka hinnata, mil määral on võetud dividendid kooskõlas äriühingule seatud strateegiliste eesmärkidega.

Äriühingute juhid näevad vajadust arusaadava dividendipoliitika järele

77. Äriühingute juhatuste ja nõukogude liikmete praktiline mure on, et dividendisummade määramisel ühe-aastasest riigieelarve koostamise raamistikust lähtumise tõttu ei ole neil pikemaajalist kindlust äriühingu plaanide seadmisel ja juhtimisel.

78. Äriühingute juhatused leiavad, et äriühingute pikaajalisi investeeringuid silmas pidades on üheaastane perspektiiv lühinägelik ning paljud äriühingud ei tohikski seaduse kohaselt eelarve raamidest väljuvaid pikemaajalisi kohustusi võtta. Üheksast äriühingust seitsme nõukogu esindajad kinnitasid, et Vabariigi Valitsus peaks olema määranud kindlaks äriühingutest kasumi väljamaksmise põhimõtted, mis aitaks välistada äriühingute pikemaajalisi eesmärke pärssivaid dividendiootsuseid. Äriühingute esindajad, kelle juhtimise all olevad äriühingud on olnud oma tegevuseesmärkide elluviimiseks dividendiootsuste tõttu sunnitud laenuraha kaasama, märkisid, et majanduslanguse tingimustes on mõningatel aastatel selline toimimine aktsepteeritav, kuid viimase kaheksa aasta praktikast arvestades ei ole tegemist enam ühekordsete otsustega ja sellist lähenemist on vaja muuta. See viitab sellele, et ei ole fikseeritud, mis dividendide väljamaksmise ja strateegiliste eesmärkide täitmise vahekorras on omaniku jaoks oluline.

79. Riigikontroll leidis ka, et dividendide määramise protsess pole süsteemne. Näiteks äriühingute juhatusi üldjuhul kasumi väljamaksmise üle läbirääkimistesse Rahandusministeeriumi ja osalust valitseva ministeeriumi vahel ei kaasata, kuigi leidub ka näiteid, kus juhatust peab läbirääkimisi otseselt Rahandusministeeriumiga. Äriühingu nõukogude roll on siinjuures samuti erinev. On näiteid, kus nõukogu otsus dividende mitte maksta jääb kehtima, kuid on ka vastupidiseid näiteid, kus nõukogu otsusest hoolimata äriühingust väljamakstava kasumi määra hoopis suurendatakse ja sunnitakse äriühingut oma tegevuse edaspidiseks finantseerimiseks laenu võtma.

„Saan Riigi Teatajast teada, kui palju äriühingust dividende võetakse.“

Riigikontrolli intervjuueeritud riigi äriühingu juhatuse esimees

80. Intervjuudest nähtus, et enamasti ei hoita pärast äriühingu seisukoha esitamist äriühingu juhatust ega nõukogu enam läbirääkimistega jooksvalt kursis, vaid neid informeeritakse lõplikust tulemusest. Kui äriühingu hinnang dividendide suuruse kohta lahkes oluliselt lõplikust otsusest, tuleb kavandatud äritegevus kiiresti ümber kohandada või leida võimalus asendada väljamakstav summa laenurahaga, et teha investeeringuid. Lisaks võib valitsus riigile kuuluvate äriühingute väljamakstava kasumi suurust aasta keskel muuta, kuid äriühingute juhatuse ja nõukogu võimalus selles kaasa rääkida on olnud vähene.

Pole selge, milliseid äriühingu eesmärke riigi antud lisaraha peab teenima

81. Nii nagu äriühingust raha väljavõtmine, peab äriühingu jätkusuutlikuks ja otstarbekaks valitsemiseks ka aktsiakapitali juurdeandmine toimuma omaniku seatud strateegilisi eesmärke arvesse võttes.

82. Et selgitada välja, millise info alusel ja kuidas aktsiakapitali otsustatakse juurde anda, küsitles Riigikontroll osaluste valitsejate ja Rahandusministeeriumi ametnikke, analüüsis Riigikontrollile esitatud materjale ning memosid ja intervjuueeris riigi äriühingute juhatuste ja nõukogude liikmeid. Riigikontroll palus osaluse valitsejal ja Rahandusministeeriumil esitada analüüsid ja memod, mille põhjal on valitsus otsustanud teha äriühingutesse viimaste aastate suurimad

sissemaksed: Eesti Energia ASile 150 miljonit eurot (2012); Eesti Energia ASile kuni 200 miljonit eurot (kavandati algselt 2013, kuid praeguseks on plaanist loobutud); ASile Estonian Air 30 miljonit eurot (maksti välja 2011 ja 2012).

83. Rahandusministeerium kinnitas, et sissemaksed äriühingute aktsiakapitali toimuvad analüütilise ja äriühingu majandustegevust ning investeeringuvajadusi arvestava mudeli alusel, kuid asjakohaseid analüüse Riigikontrollile ei esitatud. Rahandusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium esitasid Riigikontrollile toimunud aktsiakapitalide suurendamiste kohta vaid üksikud memod, milles ei olnud Riigikontrolli hinnangul kaalutud piisavalt ja sisuliselt investeeringute ulatuse põhjendatust ega ka alternatiivseid võimalusi nende finantseerimiseks.

Kas teadsite, et

2013. aasta riigieelarves on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarvereaal finantseerimistehingutena 206 391 165 eurot ja 2012. aastal 171 391 165 eurot järgmise selgitusega: finantseerimistehingud on kavandatud äriühingute aktsiakapitalide suurendamiseks ning osakute märkimiseks.

84. Ministeeriumide ametnikud tõid ka välja, et äriühingute aktsiakapitali sissemaksete taotluste puhul tuleb neil usaldada äriühingu esitatud andmeid vajalike investeeringute suuruse kohta. Asjakohased hinnangud rahavajaduse kohta antakse äriühingult saadud andmete põhjal ja eraldi investeeringute ulatuse põhjendatust ei analüüsita. Põhjuseks on asjaolu, et ministeeriumides napib ametnikke, kelle töökohustus on aasta ringi seirata ministeeriumi haldusalasse kuuluvate äriühingute finants- ja tulemusnäitajaid. Nii Rahandusministeeriumis kui ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis puuduvad äriühingute aktsiakapitali suurendamise ja kasumi väljamaksmise analüüsimiseks ministeeriumisisesed protseduurireeglid, millele seisukohtade kujundamisel süsteemselt tugineda.

85. Osaluse valitsejal ja Rahandusministeeriumil on ka keeruline hinnata äriühingu rahavajadust ja kõrvutada neid strateegiliste eesmärkidega, kui äriühing ei ole omanikuga ülesandeid kokku leppinud. Auditi käigus leidis Riigikontroll, et vaadeldud sissemaksed Eesti Energia ASi ja ASi Estonian Air aktsiakapitali tehti ajal, mil äriühingutel polnud nõukogu kinnitatud terviklikku ega kehtivat strateegiat. Riigikontroll ei analüüsinud ASile Estonian Air aastatel 2012–2013 restructureerimisprotsessis riigi antud laene, nende otsuste langetamise aluseks olnud infot ega analüüse.

Riigi äriühingute börsile viimisel tuleks lahendada õiguslikud takistused

86. Riigikontroll leiab, et olukorras, kus riik ei mõtle süsteemselt läbi, millised äriühingud on talle vajalikud; ei sea äriühingute tegevusele sageli eesmäärke; ei hinda piisavalt eesmärkide saavutamist; omanikujärelevalve pole tõhus ning nõukogud ei suuda äriühingu juhatust sisuliselt nõustada ega kontrollida, on riigi äriühingute jätkusuutliku majandamise riskid märkimisväärsed.

87. Seekordse auditi tulemused tõid taas kord esile palju aastaid arutluse all olnud ja ka Riigikontrolli 2007. aasta auditis „Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes“ ilmnunud probleemid, mille kõrvaldamisega riik tegelenud ei ole või on selline tegevus olnud koordineerimata ning juhuslik.

88. Ministeeriumide, äriühingute nõukogude ja juhatuste esindajad nägid mitmeid võimalusi, kuidas oleks mõistlik muuta äriühingute paremaks juhtimiseks omanikupoliitikat. Kõige enam aga tõsteti esile vajadust

muuta äriühingute nõukogu tegevus ja komplekteerimine läbipaistvamaks, mis peaks tulevikus olulisel määral äriühingute käekäiku mõjutama.

89. Ühe võimalusena on nii ministeeriumides kui ka äriühingutes arutletud mitmete riigile kuuluvate äriühingute (osalise) võõrandamise või börsile viimise üle. Riigikontroll uuris auditi käigus riigi õiguslikku valmisolekut äriühingute börsile viimiseks. Auditi käigus telliti õiguslik eksperdihinnang, mille keskne küsimus oli, kas esineb õiguslikke takistusi Eesti riigile kuuluvate äriühingute aktsiate esmaseks avalikuks müügiks (*IPO Initial Public Offering*).

90. Eksperdihinnangust selgus, et ühtegi seadusest tulenevat otsest keeldu või takistust Eesti riigile kuuluvate äriühingute väärtpaberite esmase müügi korraldamisel ja nendega börsil kauplemisel ei esine. Küll aga on aktsionäride võrdse kohtlemise printsiibi järgimiseks vaja teha muudatusi riigivaraseadusesse. Muu hulgas leidis Riigikontrolli nõustanud ekspert, et äriühingu aktsiate esmase müügi puhul tuleb välistada riigi kui ühe aktsionäri ebavõrdne õigus määrata riiklikest arengukavadest ja muudest dokumentidest tulenevalt äriühingu strateegilised eesmärgid ning kontrollida ja hinnata nende saavutamist muus vormis kui aktsionäride üldkoosolekul (riigivaraseadus, § 9). Sobimatu on börsiettevõttele ka olukord, kus ühel aktsionäril on privileeg nõukogu liikmetest osa valimisel ja tagasikutsumisel, mis praeguse riigivaraseaduse kohaselt toimub üldkoosolekuväliselt (§ 81). Eksperdiarvamus on Riigikontrolli kodulehel täies ulatuses kättesaadav.

91. Riigi äriühingu aktsiate avaliku müügi võib teha üksnes juhul, kui on selgelt määratud ja potentsiaalsetele aktsionäridele teatavaks tehtud ka äriühingu (tuleviku)väärtust mõjutavad riigi tegevusega seotud teadaolevad tegurid, nt kehtestatavad maksud ja keskkonnatasud, äriühingu äritegevust oluliselt mõjutavad riigi kavandatavad õigusaktid ja muud ettekirjutused, äriühingu potentsiaalsed kohustused äriühingu varasema tegevusega seondult.

92. Näiteks, kui Vabariigi Valitsus on arutanud Eesti Energia ASi vähemusosaluse börsile viimist, siis peaks Riigikontrolli hinnangul enne aktsiate esmase avaliku müügi korraldamist olema muu hulgas täidetud järgmised tingimused:

- energiamajandust pikaajaliselt mõjutatavad strateegilised otsused on vastu võetud ning energeetikavaldkonna arengukavades on käsitletud vähemalt 30 aastast perspektiivi;
- on teada, kas ja millisel viisil riik vähendab või suurendab kehtivaid põlevkivi kaevandamislubasid;
- on teada, kas põlevkivi kavandamine, elektri toomine, põlevkiviõli tootmine ja elektri jaotusvõrk kuuluvad ühele emaettevõttele või mitte;
- on teada, kas enne Eesti iseseisvuse taastamist avatud kaevandustest tuleneva keskkonnakahju eest vastutab riik, kohalik omavalitsus, Eesti Energia või mõni tema tütarettevõte;

- on vastu võetud õigusaktid, milles on määratud kindlaks olulisemad põlevkivi kaevandamise, heitmete, jäätmete ja õli tootmise maksustamisega seotud tasud ja nende muutumine;
- on kokku lepitud Balti ja Eesti Elektriyaama sulgemise kava ja sulgemisega seotud kulude (jaama lammutamisest kuni keskkonnakahjustuste kõrvaldamiseni) katmise põhimõtted.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on otsimas riigi äriühingute majandamisega seotud probleemidele lahendusi ja töötanud välja äriühingutes osalemise põhimõtted

93. 2009. aastal vastuvõetud riigivaraseaduse seletuskirjas¹¹ toodi välja OECD soovitused ja põhimõtted, kuidas riigi äriühinguid paremini juhtida, ning nende soovitude rakendamisele oli seadus ka suunatud. Muu hulgas rõhutati, et riigi äriühingute juhtimine peab olema läbipaistev, vastutustundlik, professionaalne ja efektiivne; välja tuleb töötada ja kehtestada äriühingutes osalemise poliitika, mis määrab kindlaks riigi osalemise üldised eesmärgid; täpsustada tuleb isikute ja instantside rolli riigi äriühingute juhtimisel. Samuti toodi esile, et koordineerival / omanikuõigusi teostaval üksusel peab olema kohustus anda aru parlamendi ees.

94. Auditi tulemusena leiab Riigikontroll, et seaduse seletuskirjas toodud ootused riigi äriühingute majandamise korralduse asjus pole seni täitunud. Äriühingutes osalemise põhimõtted on endiselt ebaselged, äriühingute tegevusele ei ole omanik sageli eesmäärke seadnud ja viie aastaga pole paranenud omanikujärelevalve tõhusus.

95. Ehkki riigi äriühingute majandamisega seonduvad probleemid on aastaid olnud samad ja nende lahendamisega on väga vähe tegeletud, on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kui kõige enam ja suurimaid äriühinguid valitsev ministeerium mõistnud nüüdseks riigi äriühingute juhtimise olukorda ja asunud välja töötama ka lahendusi.

96. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis valminud analüüsis valitsemisala äriühingute juhtimistavade, riigipoolsest suunamisest ja järelevalvest on jõutud paljuki samadele järeldustele, milleni jõudis Riigikontroll auditi põhjal. Analüüsis on välja toodud, et omanik pole selgelt väljendanud ootusi äriühingutele üldiselt (osaluspoliitika) ega ka äriühingupõhiselt (äriühingu strateegilised eesmärgid), mistõttu ei saa eesmärkide täitmist mõõta ega mõjutada. Samuti on analüüsis leitud, et omanikujärelevalve pole tõhus, nõukogude liikmete valimise alused on ebaselged, tehtud valikud pole alati olnud põhjendatud ning nõukogu liikme mandaat ja ülesanne pole teada.

97. Probleemidest lähtuvalt on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium töötanud välja ka lahendussuunad riigi äriühingute majandamise parandamiseks. Riigikontroll toetab enamikku Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi väljatöötatud lahendussuundi ning soovib neid rakendada ka teiste valitsemisalade äriühingute puhul.

¹¹ Riigivaraseaduse seletuskiri, lk 10–11

Riigikontrolli soovitused

98. Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldamise parandamiseks Riigikogu tasandil soovib Riigikontroll rahandusministril kui riigi äriühingute valitsemise koordineerimise eest vastutajal algatada hiljemalt 2014. aasta jooksul õigusakti(de) muutmine, millega

- tagada riigi äriühingutes osalemise poliitika (osaluspoliitika) väljatöötamine koostöös osaluste valitsejate, Vabariigi Valitsuse ja Riigikoguga. Muu hulgas määrata selles kindlaks
 - a) äriühingutes osalemise üldeesmärgid ehk tingimused, millal ja miks peaks riik äriühingus osalema;
 - b) mis on riigi strateegiline ja/või avalik huvi, mille alusel äriühingutes peaks osalema;
 - c) millised on riigi jaoks strateegiliselt vajalikud ja/või avalikku ülesannet täitvad äriühingud;
 - d) kuidas riik oma (valdkondlikke) eesmärke äriühingute abil (kesk)pikas perspektiivis saavutab;
- sätestada, et riigi äriühingutes osalemise poliitika kiidab heaks Riigikogu;
- tagada, et osalust valitsev minister tutvustab Riigikogu majanduskomisjonile osaluse valitsemise aruannet riigile strateegiliselt vajalike äriühingute asjus, sh äriühingule seatud eesmärkide täitmist ning osaluse jätkamise või (osalise) võõrandamise põhjendatust.

Rahandusministri vastus:

- Riigi äriühingutes osalemise poliitikana on rakendatud süsteemi, kus osalemise raamistik nii eesmärgistamise kui ka ülesannete täitmise poole pealt on sätestatud riigivaraseadusega. Osaluspoliitika kujundamise iga-aastase rakendusinstrumendina on seadusest lähtuvalt kasutusel osaluste valitsemise ning koondaruanded, millega baasilt saab vajadusel osaluspoliitika põhimõtteid täiendada.
- Oleme seisukohal, et riigivaraseaduse §-des 9, 10, 76 ja 96 sätestatud riigivara valitsemise eesmärgid ning nende määratlemise kord ja juba kavandatud muudatused on piisavad selleks, et iga äriühingu kohta on võimalik selle tegevuse spetsiifikast lähtuvalt määratleda riigi osalemise eesmärk. Seaduse tasandil ei ole võimalik ammendavat loetelu avalikest huvidest/eesmärkidest kehtestada, kuna need on ajas muutuvad ning valdkonnaspetsiifiliselt. Selle pärast tulebki riigivaraseaduse §-de 76 ja 96 kohaselt neid äriühinguspetsiifiliselt täpsustada.
- Eelnevast tulenevalt ei ole vajalik täiendava osaluspoliitika dokumendi koostamine.

- Riigikogul on ka kehtiva regulatsiooni kohaselt võimalik nõuda, et lisaks teadmiseks saadetavale koondaruandele selgitaks Vabariigi Valitsus riigi osalusega äriühingute juhtimisega seonduvaid küsimusi Riigikogule. Seetõttu ei ole õigusaktide täiendamine vajalik.

99. Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldamise parandamiseks Vabariigi Valitsuse tasandil soovib Riigikontroll rahandusministril kui riigi äriühingute valitsemise koordineerimise eest vastutajal alata hiljemalt 2014. aasta jooksul õigusakti(de) muutmine, millega

- tagada riigi dividendipoliitika väljatöötamine koostöös osaluste valitsejatega. Muu hulgas määrata selles kindlaks
 - a) omanikutulu võtmise üldised põhimõtted, millest kõik äriühingud saaksid lähtuda. Seal hulgas selged reeglid, kuidas võetakse dividendide määramisel arvesse äriühingute strateegilisi eesmärke, investeerimisvajadust, rahavoogude prognoosi, kapitalistruktuuri (oma- ja võõrkapitali suhet), likviidsust, eelmiste perioodide jaotamata kasumit jms;
 - b) protsess, kuidas omanikutulu võtmine otsustatakse, ja rakendada seda ühetaoliselt kõigile äriühingutele. Samuti otsustada, millised on Rahandusministeeriumi, osaluse valitseja, äriühingu juhatuse ja nõukogu ülesanded selles protsessis, sh millist infot pooled peavad esitama, analüüsima ja kuidas toimuvad läbirääkimised; kuidas otsustatakse dividendisumma muutmine jooksvalt aasta keskel;
- välistada olukord, kus äriühingust võetakse omanikutulu ja suurendatakse omakapitali ühel ja samal eelarveaastal;
- sätestada, et riigi dividendipoliitika kiidab heaks Vabariigi Valitsus.
- tagada riigi äriühingu aktsiakapitali suurendamise põhimõtete väljatöötamine. Muu hulgas määrata selles kindlaks
 - a) äriühingute rahalise sissemaksena aktsiakapitali suurendamise üldised põhimõtted, millest kõik äriühingud saaksid lähtuda. Seal hulgas töötada välja selged reeglid, kuidas analüüsitakse ja võetakse aktsiakapitali suurendamisel arvesse äriühingute strateegilisi eesmärke, investeerimisvajadust, rahavoogude prognoosi, kapitalistruktuuri (oma- ja võõrkapitali suhet), likviidsust, eelmiste perioodide jaotamata kasumit jms;
 - b) protsess, kuidas otsustatakse äriühingu aktsiakapitali suurendamine riigi rahalise sissemaksena ja rakendada seda ühetaoliselt kõigile äriühingutele. Määrata Rahandusministeeriumi, osaluse valitseja, äriühingu juhatuse ja nõukogu ülesanded selles protsessis, sh millist infot pooled peavad esitama, analüüsima ja kuidas toimuvad läbirääkimised.

Rahandusministri vastus:

- Eraldiseisva dividendipoliitika kehtestamist ei pea me vajalikuks, kuna olemasolevad regulatsioonid ning aruandlus, sh finantsprognoside esitamine, tagavad kaalutletud otsuste tegemise, arvestades nii finantseeldustega äriühingu eesmärkide saavutamiseks kui ka omaniku tuluootusega. Seejuures lepatakse lõplikult dividendid kokku Vabariigi Valitsuse istungil, kuid eelnevatel aruteludel ministeeriumide vahel kaasatakse vajadusel ka äriühingu esindajad.

Kõikide äriühingute dividendide maksevõimet hinnatakse nende endi poolt koostatud ja esitatud finantsprognoside alusel, mis hõlmavad nii tulusid, kulusid kui ka investeringute ja nende rahastamise allikate vajadust. Riigi eelarvestrateegia (edaspidi RES) raames hinnatakse dividendide maksmise võimekust keespikas perspektiivis. Konkreetse aasta eelarve koostamisel on lähtekohaks RES-i raames kokkulepitud numbrid, mille muutmise vajadust hinnatakse lähtuvalt osaluse valitsemise aruannetes või täiendavalt täpsustatavatest finantsprognosidest. Samuti võetakse järgmise RES-i koostamisel baasiks eelmise RES-i numbrid ning vajadusel muudetakse ootusi lähtuvalt äriühingute prognoside muutmisest.

Rahandusministeerium kasutab seejuures täiendava statistilise tööriistana maksevõimetuse hindamise metoodikat, et veenduda prognoside usaldusväärsuses ja et dividendid ei nõrgestaks ettevõtte finantspositsiooni ega seaks kavandatud tegevuste realiseerimist ohtu. Samuti hindab Rahandusministeerium seejuures äriühingute optimaalset kapitalistruktuuri, et optimeerida äriühingusse investeeritud vahendite kasutusefektiivsust.

Dividendide suuruse otsustamiseks vajalik informatsioon ning rollid on määratletud osaluse valitsemise aruannete ning RESi ja riigieelarve koostamise põhimõtetega. Jooksva aasta vältel dividendisummade ümbervaatamise regulatsioon on juba kehtestatud riigivaraseaduse § 77 lõikega 3, mille kohaselt võib osaluse valitseja või rahandusminister erakorraliste asjaolude ilmnemisel teha ettepaneku dividendisumma või -määra muutmiseks.

Sama eelarveaasta vältel omanikutulu väljavõtmise ning omakapitali suurendamise välistamist ei pea me otstarbekaks, kuna neid kahte tegevust saab käsitleda üksteisest eraldi. Dividendide võtmine on seotud eelkõige varasemate investeringute tootluse ning omakapitali suurendamine uute suuremahuliste investeringutega, mida soovitakse finantseerida varasematest tegevustest sõltumatutena.

- Rahandusministeerium on juba algatanud kapitalimuudatuse otsustamise regulatsiooni täiendamise riigivaraseaduse ja kinnistusraamatuseaduse muutmise seaduse eelnõuga (EIS nr 13-0983 p 60) ning hetkel me lisamuudatusi vajalikuks ei pea.

Äriühingute aktsiakapitali muutmise loogika on analoogne dividendide otsustamisega, kus esmased indikatsioonid esitatakse RES ja riigieelarve protsessis ning osaluse valitsemise aruannetes. Lõplikud otsused aga teeb Vabariigi Valitsus Riigikogu poolt eelarvega etteantud limiitide raames.

100. Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldamise parandamiseks osaluse valitseja tasandil soovitab Riigikontroll rahandusministril kui riigi äriühingute valitsemise koordineerimise eest vastutajal algetada hiljemalt 2014. aasta jooksul õigusakti(de) muutmine, millega

- kohustada osalust valitsevat ministrit tagama, et valitsetaval äriühingul oleks nõukogu kinnitatud aja- ja asjakohane strateegia. See tähendab, et vältida tuleb olukorda, kus äriühingul ei ole mingil perioodil nõukogu kinnitatud strateegiat. Strateegias tuleb muu hulgas määrata kindlaks äriühingu strateegilised ja finantseesmärgid seostatult riigi valdkondlike eesmärkidega;
- kohustada äriühingu nõukogu hindama äriühingule seatud eesmärkide saavutamist ja äriühingu strateegia täitmist regulaarselt ja vähemalt kord aastas. Hinnang kajastada nõukogu otsusena nõukogu koosoleku protokollis;
- kohustada osalust valitsevat ministrit hindama üldkoosolekul nii äriühingu strateegiliste kui ka finantseesmärkide täitmist ning kajastada hinnang üldkoosoleku protokollis;
- kohustada nõukogu salvestama koosolekud ja üldkoosolekud heli taasesitamist võimaldaval kandjal ning äriühingut või selle osalust valitseval ministeeriumi säilitama faile vähemalt viis aastat;
- kohustada osalust valitsevat ministrit lisama äriühingu nõukogu liikmete määramisel üldkoosoleku otsusele iga valitud liikme kohta kirjalik põhjendus tema sobivuse kohta, lähtudes nõukogu töös osalemiseks vajalikest oskustest ja teadmistest. Samas esitada konkreetsed eesmärgid, mida valitud liikmelt äriühingu juhtimises osalemisel oodatakse;
- kohustada osalust valitsevat ministrit määrama kindlaks kirjalikult nõuded ja ootused valitsemisala äriühingute nõukogude liikmete tegevusele, tagama selle tutvustamise nõukogu liikmetele ning hindama nõuetest kinnipidamist. Kaaluda ühetaoliste nõuete ja ootustevormi kehtestamise otstarbekust kõikidele osaluste valitsejatele;
- tagada, et osalust valitsev minister kehtestaks äriühingute valitsemise koordineerimise põhimõtted ministeeriumis, sh info liikumise nõuded ja ametnike kaasamise põhimõtted nõukogu töö toetamisel ning osalust valitseva ministeeriumi seisukohtade kujundamisel. Tagada ministeeriumide võimekus neid põhimõtteid sisuliselt täita;
- täpsustada õigusaktiga osalust valitseva ministri ülesanded äriühingute tegevuse suunamisel;
- täpsustada õigusaktiga nõukogude liikmete ülesanded äriühingute tegevuse suunamisel ja omanikujärelevalve teostamisel.

Rahandusministri vastus:

- Nõustume põhimõtteliselt ettepanekuga, et kõigil äriühingutel peab olema kehtiv strateegia ja eelarve. Analüüsisime vastava täienduse tegemise vajadust riigivaraseaduses.
- Oleme nõus seisukohaga, et nõukogu peab hindama äriühingule seatud eesmärkide saavutamist. Samas juhime Teie tähelepanu riigivaraseaduse § 86 punktile 2, millega vastav kohustus on juba nõukogule seatud. Vaatamata sellele, oleme valmis analüüsima seaduse sõnastuse täiendamise vajadust.
- Soovitatud kohustus (osalust valitseva ministri poolt hinnata üldkoosolekul nii äriühingu strateegiliste kui ka finantseesmärkide täitmist ning kajastada hinnang üldkoosoleku protokollis) on juba sätestatud riigivaraseaduse §-ga 9 ja osaluste valitsemise aruannetele seatud nõuetega, mistõttu regulatsiooni täiendamist me vajalikuks ei pea.
- Me ei pea vajalikuks kohustuslikus korras koosolekute salvestamist, kuna õiguslikku tähendust omavad ainult nõukogu ja üldkoosoleku protokollitud otsused. Juhul kui keegi juhatuse või nõukogu liikmetest on päevakorrapunkti suhtes eriarvamusel, siis on tal õigus otsuse vastu hääletada ning oma eriarvamus protokollida lasta. Salvestamine on ka praegu võimalik, kui nõukogu peab seda vajalikuks.
- Osaluse valitseja ja rahandusminister peavad olema veendunud nõukogu liikme kandidaadi kompetentsuses ja vastavuses riigivaraseaduse nõuetele enne tema kandidatuuri esitamist / nõukogu liikmeks valimist. Täiendavat otsuse ja/või ettepaneku motiveerimist me vajalikuks ei pea.
- Lähtuvalt äriseadustikust ei saa nõukogu liikmete vahel ülesandeid ega vastutust jagada. Kõik nõukogu liikmed vastutavad solidaarselt nõukogule õigusaktidega seatud ülesannete täitmise eest. Seetõttu täiendavate regulatsioonide kehtestamist me ei toeta. Töökorralduslikud küsimused (nt kas ja kuidas nõukogu liikmete vahel jagatakse teemad, millele keegi nõukogu koosolekute vahelisel perioodil rohkem keskenduma peaks) peab otsustama nõukogu kollektiivselt.
- Ühetaolised nõuded nõukogu liikmetele on kehtestatud äriseadustiku ja riigivaraseadusega. Rahandusministeerium on koostanud nõukogu liikmetele soovitusliku juhendi, kus on kokkuvõtlikult välja toodud õigusaktidega sätestatud nõukogu liikme kohustused ja tööülesanded. Nimetatud juhend antakse nõukogu liikmele kaasa nende nimetamisel nõukogu liikmeks. Täiendav töökorralduse täpsustamine peab jääma iga ministeeriumi otsustusvabaduseks. Rahandusministeerium ei ole oma valitsemisalas taoliste nõuete ja ootuste täiendavat kehtestamist pidanud vajalikuks
- Ministeeriumide töökorralduslikud küsimused peavad jääma iga ministeeriumi otsustusvabaduseks lähtuvalt nende põhimäärusest.

- Ministri ja nõukogu ülesanded on juba piisava detailsusega äriseadustikus ja riigivaraseaduses määratletud. Detailsem ülesannete määratlemine saab toimuda iga konkreetse äriühingu spetsiifikast lähtuvalt, mistõttu õigusaktiga pole seda teha otstarbekas. Soovi korral võib nõukogu ülesandeid täpsustada üldkoosoleku otsusega nõukogu töökorda täiendades.

101. Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldamise parandamiseks soovitab Riigikontroll rahandusministril kui riigi äriühingute valitsemise koordineerimise eest vastutajal

- kaaluda koostöös osaluste valitsejatega nõukogu liikmele kvalifikatsiooninõuete seadmise otstarbekust ja mõjusid;
- kaaluda koostöös osaluste valitsejatega nõukogude liikmete motivatsioonisüsteemi muutmist, et parandada nõukogu liikme pühendumist äriühingule seatud eesmärkide saavutamise toetamisel;
- nõustada osaluste valitsejaid osaluste valitsemise aruande koostamisel ning nõuda süsteemselt sisulisi põhjendusi osaluste jätkamisel või (osalisel) võõrandamisel. Samuti nõuda sisulist ülevaadet äriühingutele seatud eesmärkide saavutamisest aruandeperioodil;
- analüüsida koostöös osaluste valitsejatega, kas riigile strateegiliselt vajalike äriühingute majandamise korraldamine peaks (mingis osas) erinema ülejäänud riigi äriühingute juhtimisest, ning algatada vajaduse korral vastav arutelu;
- reguleerida riigi äriühingute börsil noteerimise eeldused. Hinnata Riigikontrolli tellitud eksperdihinnangu tulemuste põhjal, kas riigi äriühingu börsil noteerimise korral on vaja muuta riigivaraseaduse paragrahve 9–10, 75–77, 80–81, 83–88, et tagada aktsionäride võrdne kohtlemine.
- järgida põhimõtet, et riigi äriühingu aktsiate avaliku müügi korral oleksid selgelt määratud ja võimalikele aktsionäridele teatavaks tehtud äriühingu (tuleviku)väärtust mõjutavad riigi tegevusega seotud teadaolevad tegurid, nt kehtestatavad maksud ja keskkonnatasud, äriühingu äritegevust oluliselt mõjutavad riigi kavandatavad õigusaktid ja muud ettekirjutused, äriühingu võimalikud kohustused äriühingu varasema tegevusega seonduvalt;
- kaaluda riigi äriühingu juhatuse või nõukogu esimehe kaasamist osalust valitseva ministri ja rahandusministri vahelistele läbirääkimistele, kui päevakorras on äriühingust dividendide võtmine.
- riigieelarve seaduse seletuskirjades ja Vabariigi Valitsuse aktsiakapitali suurendamise otsuse seletuskirjas anda sisulised põhjendused, milliste äriühingute milliseid eesmärke ja kuidas aktsiakapitali suurendamine täidab.

Rahandusministri vastus:

- Üldised kvalifikatsiooninõuded on riigivaraseaduses piisaval määral reguleeritud ning äriühingupõhine kompetentside kaasamise vajaduse

hindamine peab toimuma iga äriühingu puhul eraldi, samuti on need nõuded/vajadused ajas muutuvad.

- Motivatsioonisüsteemi muutmiseks oleme varasemalt kaalunud erinevaid lahendusi, käesoleval ajal ei pea me seda kõige pakilisemaks küsimuseks ning seetõttu ei pea hetkel kehtiva süsteemi muutmist vajalikuks. Edaspidi on nõukoguliikmete tasustamisega seonduvat kavas regulaarselt analüüsida koos juhatuse liikmete tasustamissüsteemiga.
- Rahandusministeerium on soovitusel (*nõustada osaluste valitsejaid osaluste valitsemise aruande koostamisel ning nõuda süsteemselt sisulisi põhjendusi osaluste jätkamisel või (osalisel) võõrandamisel. Samuti nõuda sisulist ülevaadet äriühingutele seatud eesmärkide saavutamisest aruandeperioodil*) kohaselt tegutsenud nii varasematel aastatel kui ka plaanib seda tulevikus.
- Oleme seisukohal, et kõikide riigi osalusega äriühingute valitsemine peaks toimuma ühtseid põhimõtteid järgides ning erisuste loomist tuleks vältida, kuna ettevõtete iseloom (sh strateegilisuse aspektid) on piisavalt erinev. Pigem peaksid aktsiate valitsejad käsitlema neid erisusi ettevõtte strateegia fikseerimisel.
- Rahandusministeerium ei näe põhimõttelisi regulatiivseid taksitusi riigi äriühingute noteerimiseks börsil. Samas ei ole me vastu täpsustuste tegemisele, mis võivad likvideerida mitmetitõlgendatavused. Analüüsime Teie poolt tellitud ekspertarvamust täiendavalt ning hindame õigusaktide muutmise vajadust ja otstarbekust.
- Nõustume seisukohaga, et väljatoodud põhimõtteid tuleb järgida. Samas on selge, et riik ei saa ettevõttespetsiifiliselt garanteerida õigusruumi muutumatust määramata ajaks.
- Vabariigi Valitsuse korralduste seletuskirjades esitatakse kõnealused põhjendused alati – põhjenduste veelgi sisukamaks muutmiseks on Rahandusministeeriumi teinud juba ka ettepaneku riigivaraseaduse ja kinnistusraamatuseaduse muutmise seaduse eelnõu (EIS nr 13-0983) punktiga 60.
- Riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjas saavad need põhjendused olla üldistataval kujul, kuna lõplikud otsused tehakse Vabariigi Valitsuse poolt hilisemas faasis detailse täpsustatud info alusel.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal rahandusministrile mitmeid soovitusi. Ministrid ja riigi äriühingute esindajad saatsid oma vastused Riigikontrolli soovitustele ajavahemikul juulist septembrini 2013.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Rahandusministeerium: seoses Teie poolt koostatud riigi osalusega äriühingute majandamise korralduse auditiaruande eelnõuga, soovime juhtida tähelepanu sellele, et riigi osaluspoliitika põhimõtted on Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud 2009. aasta 30. aprilli istungi 15. päevakorrapunkti raames¹². Nendest põhimõtetest lähtuvalt on koostatud ja täiendatud kehtiv riigivaraseadus, mis reguleerib muu hulgas riigi poolt eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise põhimõtteid ja korda. Valitud detsentraliseeritud osaluste valitsemise mudeli puhul on detailne ministeeriumisisene töökorraldus iga ministeeriumi enda otsustada.

Nõustume Teie seisukohaga, et töökorraldust ning osaluste eesmärgipärast valitsemist annab veelgi parandada, kuid ei saa eeldada, et riigi osalemise põhjused konkreetsetes äriühingus lühiajalises perspektiivis muutuvad. On igati aktsepteeritav, et riigi valdkonnapolitiika stabiilsuse puhul äriühingus osalemise põhjendust ei muudeta, kui ministeerium täidab riigivaraseaduse §-st 9 tulenevat eesmärkide seadmise ja nende saavutamise hindamise ülesannet. See annab ka äriühingutele suurema kindluse tuleviku planeerimisel nii pikemaajaliste strateegiate kui ka iga-aastaste eelarvete koostamiseks. Äriühingu juhtkonna kaasamine eesmärkide ülevaatamise ja täpsustamise protsessi on elementaarne, kuid lõpliku otsuse riigi osalemise eesmärkide kohta teeb ikkagi omanik ehk Vabariigi Valitsus.

Samuti saame kokkuvõtlikult tõdeda, et riigi osalusega äriühingute majandustulemused on viimastel aastatel paranenud. Seda ilmetavateks näitajateks on äriühingute müügitulude kasv 2010. a 21,17% ja 2011. a 7,03% võrra¹³. Samuti suurenes neil perioodidel äriühingute koondkasum vastavalt 33,6% ja 2,1%. Nende majandustulemuste baasil ei saa nõustuda väitega, et riigi osalusega äriühingute juhtimine ei ole olnud heaperemehele. Ettevõtlusega tegelemine on seotud riskidega, mille realiseerumise eest ei ole ka riik kaitstud, mistõttu võib ette tulla juhtumeid, kus ettevõtteid ei saavuta neilt oodatud tulemusi. Viimastel aastatel puudutab see eelkõige riigi osalusega äriühingutest ASi Estonian Air ja selle nõrku majandustulemusi. Samas üksikjuhtumite baasil ei saa teha üldistusi kõikide äriühingute kohta.

Äriühingute finantsprognosidega nii omakapitalivajaduse kui ka dividendide kontekstis arvestab riik nii riigi eelarvestrateegia kui ka konkreetsete aastate riigieelarvete koostamisel. Lisaks osaluste valitsemise aruannetele kogutakse sellel eesmärgil äriühingute valitsejate vahendusel mitu korda aastas värskendatud finantsprognose, et riigil oleks võimalik arvestada nii omakapitalivajadustega tulevikus kui ka äriühingute dividendide maksmise suutlikkusega. Omakapitali vajadused, mis keskpiika perioodi kohta esitatakse, täpsustatakse üle igal konkreetsel juhtumil hetkel, kui reaalset kapitali suurendamise vajadus saabub. Selleks peavad äriühingud esitama finantsprognosid ja põhjendused, mille alusel teeb Vabariigi Valitsus Riigikogu poolt ette antud limiitide raames lõpliku otsuse, kas ja mis ulatuses riik täiendavat kapitali ettevõttesse paigutab. Ühtlasi on kapitalipaigutuse eelduseks see, et kapitali suurendamise kava ja põhjused on saanud äriühingu nõukogu eelneva heakskiidu.

Dividendipoliitika kohta eraldiseisvat dokumenti ei ole kehtestatud, kuna olemasolevad regulatsioonid ning aruandlus, sh finantsprognoside esitamine, tagavad kaalutletud otsuste tegemise arvestades nii äriühingu eesmärkide saavutamise finantseelduste kui ka omaniku tuluootusega.

Järeldus, et Riigikogu ei tea, milliste äriühingute ja mis projektide jaoks Vabariigi Valitsusele kapitali suurendamise limiite riigieelarve seadusega antakse, ei ole tõsiseltvõetav. Riigieelarve seadus läbib Riigikogus kolm lugemist ja mitmeid põhjalikke arutelusid Rahanduskomisjonis. Ei ole võimalik olukord, kus finantseerimistingimusteks ette nähtud vahendite kohta ei küsitaks lisaselgitusi, kui Riigikogu liikmetele esialgses versioonis midagi ebaselgeks jääb.

Eelnevalt viidatud osaluspoliitika põhimõtetest lähtuvalt täpsustati 2010. aastal kehtima hakanud riigivaraseaduses nii aktsionäri/osaniku ülesandeid kui ka nõukogu liikmete kvalifikatsiooninõudeid ja ülesandeid. Osaluse valitseja peab nõukogu liikme nimetamise otsuse tegemisel olema veendunud, et isik vastab seaduse nõuetele. Täiendavalt õigusaktides sätestatud ülesannete kirjalikult kokku leppimine ei ole otstarbekas, kuna iga nõukogu liige peab enne valimist kinnitama, et ta on teadlik nõukogu liikme ülesannetest. See eeldab, et ülesandeid teatakse juba varasemast kogemusest tulenevalt või täpsustatakse neid enne nõukogu liikmeks valimist osalust valitseva ministeeriumi või Rahandusministeeriumiga.

Äriühingute valitsemine on kehtivate regulatsioonide järgi täitevvõimu ülesanne lähtudes seejuures Riigikogu poolt vastu võetud riigivaraseadusest. Selle alusel on Vabariigi Valitsusel kohustus informeerida Riigikogu riigi osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute tegevusest, milleks koostatakse iga-aastaselt koondaruanne ja esitatakse teadmiseks Riigikogule. Kuigi seadusest tulenevat nõuet selle esitlemise kohta Riigikogus ei ole, siis on Riigikogul soovi korral alati võimalus nõuda, et koondaruannet või mõnda muud riigi osalusega äriühingutega seonduvat teemat Vabariigi Valitsuse liikmete poolt täiendavalt esitletakse või selgitatakse. Paratamatult suureneb üldistatuse tase aruannetes, mis hõlmavad suuremat käsitletavate teemade või isikute arvu ning spetsiifilisema info allikaks on eelkõige äriühingute endi majandusaasta aruanded.

¹² Päevakorrapunkti raames arutati Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruannet 2007. aasta kohta (<http://www.fin.ee/doc.php?107722>).

¹³ Kuna 2012. aastat käsitleva koondaruande koostamine on hetkel pooleli, siis 2012. a võrdlust ei ole siin aluseks võetud. Koondaruanded on avalikustatud Rahandusministeeriumi kodulehel (<http://www.fin.ee/riigi-osalusega-ariuhingute-ja-sihtasutuste-aruanded>).

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium nõustub suures osas Riigikontrolli järeldustega. Mitmed auditis toodud tähelepanekud ja ettepanekud riigi osalusega äriühingute majandamise eesmärgipärasemaks ja säästlikuks valitsemiseks on põhjendatud ja asjakohased.

Riigikontrolli läbiviidud auditis on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile osaluse valitsejana peamiselt ette heidetud dividendipoliitika puudumist, ebatõhusat ja -piisavat omanikujärelevat, samuti seda, et puuduvad kirjalikul kujul sõnastatud omanikupoolsed ootused äriühingutele.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on alustanud riigipoolsete ootuste sõnastamist Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisel olevatele äriühingutele („Omanikupoolsed ootused Eesti Energiale“ esitati koos memorandumiga „Eesti Energia Aktsiaseltsi aktsiate üleandmine Rahandusministeeriumi valitsemisele“ valitsuskabineti nõupidamisele 14. märtsil 2013. a. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium tegi Vabariigi Valitsusele ettepaneku võtta teadmiseks esitatud dokument „Omaniku ootused Eesti Energia Aktsiaseltsile“ ning tegi Rahandusministeeriumile ettepaneku juhendada Eesti Energia Aktsiaseltsi aktsiate valitsemisel MKM-i poolt väljatöötatud omanike ootuste dokumendi põhimõtetest).

Samuti on muutunud sisukamaks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt läbi viidud üldkoosolekute arutelu ja protokollid. 26.02.2013 aastal kinnitati ministri käskkirjaga Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisel olevate riigi enamusosalustega äriühingute üldkoosolekute töökord, mille alusel on läbi viidud üldkoosolekud 2011. ja 2012. majandusaasta kohta.

2012. aastal viidi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis läbi struktuurimuudatus eesmärgiga muuta sisulisemaks äriühingute ja osalust valitseva ministeeriumi vaheline infovahetus, seire ja finantsandmete analüüs.

Lisaks osalust valitseva ministeeriumiga seotud puudustele on Riigikontroll oma auditis viidanud probleemidele riigi osalusega äriühingute juhtimisel laiemalt. Peamiste tähelepanekutena on auditis välja toodud riigipoolne osaluspoliitika (sh dividendipoliitika) puudumine, ebatõhus omanikujärelevat (nõukoguliikmete määramine) ning viidanud õiguslikele takistustele äriühingute juhtimisel (äriühingute börsile viimine).

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on seisukohal, et riigi äriühingute valitsemise tõhusamaks korraldamiseks on vajalik:

1. Riigi äriühingutes osalemise põhimõtete ehk osaluspoliitika sõnastamine. Põhimõtete eesmärgiks on tagada äriühingute efektiivne aktsionäripoolne juhtimine, mis võimaldab riigil tegutseda teadliku ja vastutustundliku aktsionärina. Põhimõtted loovad raamistiku, mis aitavad otsustada, miks riik peaks äriühingut omama, millised on peamised üldised ootused äriühingutele ning kuidas osaluste valitsemist ja äriühingute juhtimist korraldada.

2. Riigi ootuste sõnastamine konkreetsetele äriühingutele. Juhindudes osaluspoliitikast ning konkreetse äriühingu spetsiifikast, sõnastatakse kõikidele riigi enamusosalusega äriühingutele strateegilised ja finantseesmärgid. Need eesmärgid on aluseks kompetentse nõukogu valimiseks, kes omakorda värbab äriühingu juhatuse. Samad eesmärgid ja ootused on nõukogu ja juhatuse tegevuse hindamise aluseks.

3. Äriühingute nõukogude moodustamise protsessi täiustamine. Muuta kehtivat protsessi ja praktikat nõukogude määramisel ning täiustada seda arenenud riikide kaasaegsete praktikate alusel, (sh sõnastada igalt nõukogu liikmelt nõutav kvalifikatsioon enne konkreetse isiku valimist) tagades valikuprotsessi professionaalsus ja läbipaistvus.

Olukorra parandamiseks riigi osalusega äriühingute juhtimisel on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium töötnud välja ettepanekud Eesti Vabariigi äriühingute valitsemise korraldamiseks ning sõnastanud tööversioonina riigi äriühingutes osalemise põhimõtted. Eespool nimetatud dokumendis kattuvad Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töögrupi poolt väljatoodud kitsaskohad suures osas Riigikontrolli tähelepanekutega äriühingute majandamise korraldamisel. Oleme valmis laiapõhjaliseks diskussiooniks kõikide seotud osapooltega (osalust valitsevad ministeeriumid, parlamendi fraktsioonid, Riigikontroll jm institutsioonid), et tutvustada oma ettepanekuid ja lahendussuundi riigi osalusega äriühingute juhtimise parandamiseks.

Keskonnaministeerium: tänan Teid kontrolliaruande „Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus“ eelnõus toodud tähelepanekute ja soovitude eest. Keskonnaministeerium suhtub valitsemisala äriühingute probleemidesse ning arenguvõimalustesse vastutustundlikult ning hoolsalt. Oleme kursis äriühingute käekäigu ja muredega.

Kuigi olete andnud kontrolliaruandes soovitusid rahandusministrile, pean oluliseks ja asjakohaseks Teie soovitusi tagada riigi äriühingutes osalemise poliitika. Väljatöötajate ringi võiks olla kaasatud nii osalejate valitsejad, Vabariigi Valitsus kui Riigikogu, samuti võiks kaaluda ekspertide ning erinevate organisatsioonide esindajate lülitamist osaluspoliitika põhimõtete kujundamise protsessi.

Olen seisukohal, et äriühingute valitsemine toimub vastavuses riiklike huvidega kui üldise äriloogikaga ning äriseadustikus sätestatud juhtimis põhimõtetega. Äriühingu nõukogu liikmete nimetamisel pean oluliseks nõukogu liikme kompetentsust, olgu see siis valdkondlik, sotsiaalmajanduslik, sotsiaalne või üldine. Ma ei pea mõistlikuks valitsemisala äriühingute tegevuse korraldamisega seotud halduskoormuse tõstmist ministeeriumis, formaalsete regulatsioonide ning protseduuride lisamist olukorras, kus äriseadustik on andnud selged ja üheselt mõistetavad raamid. Samuti ei pea me oluliseks formaliseerida nõukogude liikmetele kvalifikatsiooninõuete esitamist ega luua täiendavat aruandlust.

Siseministeerium: Siseministeerium nõustub kontrolliaruande eelnõus kirjeldatud auditi käigus tehtud tähelepanekute, hinnangute ja soovistega.

AS Eesti Raudtee: AS Eesti Raudtee on üldjoontes kontrolliaruande „Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus (eelnõu)“ tähelepanekute, hinnangute ja soovistega nõus, kuigi tegevjuhtkonna esindajana pole mul pädevust anda hinnangut omaniku tegevusele.

AS Eesti Raudtee on eriarvamusel Riigikontrolli soovitusel töötada välja riigi dividendipoliitika. Universaalset lähenemist pole võimalik mõistlikult teostada, kuna riik omab äriühinguid erinevatel eesmärkidel. Samuti on erinevate valdkondade äriühingutel erinevad väljakutsed, konkurentsituatsioon, investeerimisvajadused, kapitalistruktuur jms.

AS Eesti Raudtee seisukoht on, et koos äriühingute strateegiaga, äri- ja investeerimisplaaniga võiks olla kinnitatud ka

äriühingu dividendipoliitika.

AS Estonian Air: analüüsis on mitmes kohas mainitud, et Estonian Airil puudub 2013. aasta seisuga kinnitatud strateegia (nt lk 7, 10, 20) ja investeerimisotsuseid tehti ilma kehtiva strateegiata. See ei ole päris korrektne, kuna strateegiad olid olemas. 2011. aastal esitas juhtkond nõukogule „Estonian Air Five Year Network and Fleet Plan“, mis sisuliselt oli strateegia viieks aastaks. Plaan vaadati üle 20. jaanuari 2011. a koosolekul ja kinnitati 9. märtsil 2011. aastal. 24. oktoobril 2011. a esitati nõukogule äriplaan „Estonian Air Business Plan 2012–2014“ ja strateegia presentatsioon, mis kinnitati samal koosolekul. 2013. aastal esitati strateegia ehk restruktureerimisplaan nõukogule 29.01.2013, mis sai ka kinnitatud. Lisaks on leheküljel 19 mainitud, et „sissemaksed äriühingute aktsiakapitali toimuvad analüütilise ja äriühingu majandustegevust ning investeerimisvajadust arvestava mudeli alusel“. Estonian Air ei ole sellist mudelit aidanud kunagi koostada ega ole seda ka näinud.

Eesti Kaardikeskus AS: AS Eesti Kaardikeskus on kontrolliaruande „Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus“ eelnõuga nõus. Omapoolseid märkuseid lisada pole, kuna hetkeseisuga AS Eesti Kaardikeskuse strateegia on ikka pooleli. Puuduoleva strateegia saame paika selle aasta jooksul, koostöös AS Eesti Kaardikeskus aasta alguses tööle võetud teise juhatuse liikme, turundus- ja arendusjuhiga, mille kinnitab ära Nõukogu.

AS Tallinna Sadam: AS-il Tallinna Sadam ei ole vastuväiteid Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõus toodud ja AS-i Tallinna Sadam puudutavate faktide ja/või tähelepanekute kohta. Samas juhime Teie tähelepanu, et AS Tallinna Sadam ei ole pädev hindama kontrolliaruande eelnõus toodud muid tähelepanekuid, hinnanguid ega soovitusi.

Eesti Energia AS: Eesti Energia AS ei ole nõus aruande punktides 26 ja 27 toodud väidetega, et Eesti Energia AS strateegia on nõukogus kinnitamata. Eesti Energia AS nõukogu kinnitab kord aastas ettevõtte järgmise aasta strateegia koos majandusaasta aruandega ja need dokumendid avaldatakse koos.

Meie hinnangul on aruande punktis 28 tegemist loogikaveaga. Punktis 28 toodud väite kohaselt tähendab strateegia puudumine, et äriühingu ja riigi vahel pole kokkulepet, mida riik äriühingult ootab. Strateegia ei ole omaniku ülesandepüsitus, vaid plaan, kuidas omaniku ülesandepüsitust ellu viia.

Meie jaoks on ebaselge, mille alusel on koostatud punktis 92 toodud nimekiri Eesti Energia AS aktsiate esmase avaliku müügi eeldustest. Muu hulgas juhime tähelepanu järgnevale:

- 1) esimesest alapunktist jääb ekslik mulje, nagu puuduksid hetkel riigis energiamajandust pikaajaliselt mõjutavad strateegilised otsused;
- 2) ebamääraselt on esitatud väide järgmist 30 aastat katva arengukava vajalikkusest. Arengukava juures ei ole põhiküsimus perioodi pikkuses, vaid eelkõige otsuste detailsuse astmes. Palume Riigikontrollil täpsustada, millised otsused tuleb 30 aastaks ette fikseerida;
- 3) ebaselgeks jääb, miks on riigile kuuluva ettevõtte aktsiate börsil noteerimise eelduseks kaebelubade andmise põhimõtete muutmine, kui samas ollakse praeguste reeglite alusel valmis andma uusi kaebelubasid riigile mittekuuluvatele ettevõtetele;
- 4) viiendast alapunktist jääb ekslik mulje, nagu puuduksid hetkel põlevkivi kaevandamise, heitmete, jäätmete ja õli tootmise maksustamise tasud;
- 5) Eesti Energia AS ei pea õigeks nõuet, et enne aktsiate esmase avaliku müügi korraldamist tuleb koostada Eesti Elektrijsaama sulgemise kava, sest sellise tegevusega luuakse põhjendamatult kuvand Eesti Energia AS tootmisvarade vähesest tulevikuväärtusest ning alandatakse ettevõtte turuväärtust.

Lennuliiklusteeninduse AS: kontrolliaruande „Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus“ eelnõus, edaspidi Eelnõu, toodud seisukohtadega valdavas osas me nõustume või pole me volitatud nende kohta oma arvamust avaldama.

Eraldi strateegia täitmise aruande koostamise vajadust äriühingu tasandil me ei näe. Strateegia on plaan, mis realiseerub äriühingu eelarve ja teiste äriühingu tegevusplaanide kaudu. Plaanide täitumine kajastub majandustegevuse aruandes ja teistes aruannetes. Võttes arvesse aeronavigatsiooniteenuse osutajale kehtivate üle-euroopalike arendusplaanide mitmetasandilist kooskõlastusprotsessi ning nõukogu poolt jälgitavat eelarvet, majandusaasta aruande ja äriplaanide seostatust kehtiva strateegiaga oleks veel ühe aruande lisandumine põhjendamatult lisakulu, mille sisuline väärtus puudub.

Samuti tuleks meie arvates riigi osalusega äriühingute börsile viimisse suhtuda ülima ettevaatlikkusega, sest valitseb riigi tulude vähenemise ning riigi huvide kaitsmise võimaluse vähenemise oht. Börsiettevõttes saab otsustajaks aktsionäride üldkoosolek, kusjuures aktsionäride huvid ei tarvitse kokku langeda riigi huvidega. Lisaks sellele on kasumlikult töötavatest äriühingutest saadavad dividendid riigile oluline sissetulek.

Elering AS: täname Teid kontrolliaruande „Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus“ eelnõu saatmise eest. Eleringil puuduvad märkused kontrolliaruande eelnõu kohta.

AS Andmevara: AS-il Andmevara ei ole kommentaare Teie poolt saadetud kontrolliaruande „Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus“ eelnõu kohta.

AS Eesti Loto: ei saa nõustuda mitmete Riigikontrolli auditis toodud järelduste laiendamisega AS-le Eesti Loto.

1. Läbivalt on auditis väidetud, et ei ole selge, millised on põhjendused, miks peaks riik äriühingus (antud juhul AS-s Eesti Loto osalema).

Riigi AS-s Eesti Loto osalemise põhjendus on ammendavalt ära toodud riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruandes: „Rahandusministeerium peab AS-s Eesti Loto riigi osalemise eesmärgiks loteriikorraldajate hulga piiramist ja vahetu kontrolli tagamist loteriikorraldaja tegevuse üle. Lisaks on tegemist mõjusa instrumendiga hasartmängudevaldkonna reguleerimiseks ning sotsiaalse vastutuse tagamiseks. Seega on tegemist avalikust huvist lähtuva osalemise eesmärgiga, millega kaasneb ka tulu teenimise eesmärk läbi võidufondide kujundamise selliselt, et need väldiks liigse hasardi tekkimist.“

Veelgi põhjalikumalt on põhjendused toodud Rahandusministeeriumi osaluste valitsemise ja asutajaõiguste teostamise aruandes: „Rahandusministeerium peab otstarbekaks riigi 100%-e osaluse säilitamist AS-s Eesti Loto eesmärgiga piirata

loteriikorraldajate hulka ja tagada vahetu kontroll loteriikorraldaja tegevuse üle, et oleks võimalik kujundada usaldusväärne ja korrapärane loteriiturg. Hasartmänguturg, sh loteriiturg, on turutõrkega teenus, millel on väga tugevad sotsiaalsed aspektid. Seetõttu on avalikuks huviks vastava teenuse mahu summaarne piiramine, mitte kasvatamine, mistõttu ei ole konkurentsi tihendamine või erainvestorite kaasamine otstarbekas. Konkurentsi soodustamine looks pakkujate paljususe, kes madalamat hinda omavahelises võitluses pakkudes suurendavad teenuse kättesaadavust ja mängijate sõltuvusse sattumise riske. Seega riigil (valdkonna reguleerijana ja avaliku huvi esindajana) peaks olema konkurentsijõule vastupidine roll. Samuti tuleb arvestada erainvestorite ja avalikkuse huvi vastuolulisust. Erainvestor soovib saada oma investeeringult maksimaalset tulu, milleks suurendatakse teenuse kättesaadavust, et laiendada kliendibaasi ja suurendada käivet ning ka sellisel juhul suurenevad sõltuvuse riskid. Seega vastanduvad majanduslikud ja sotsiaalsed aspektid, mille tasakaalustamiseks kehtestatud regulatsioonid töötavad investorite eesmärgi vastu, kuivõrd piiravad teenuse pakkumist ja kättesaadavust (avalik huvi).

Samas on oluline tagada loterii kui nn pehme hasartmänguvormi ehk madala sõltuvusastmega hasartmängu vastutustundlik pakkumine kui alternatiiv muudele, kõrgema sõltuvusastmega hasartmängudele. Osalus AS-s Eesti Loto on riigi jaoks mõjus instrument hasartmängude valdkonna reguleerimiseks, tagamaks sellist tüüpi mängude korraldamist sotsiaalselt vastutustundlikul viisil.

Eelkirjeldatud põhjustest ja eesmärgist lähtuvalt hakkas 2009. aasta 1. jaanuarist kehtima hasartmänguseaduses sätestatu, et loteriisid võib monopolina korraldada ainult 100% riigile kuuluv äriühing. Riikliku monopoli olemasolu pehmete hasartmängude pakkumisel aitab tagada selge kontrolli teenuste pakkumise üle ning välistab võimaliku hasartmängu-nõudluse stimuleerimise pehmete hasartmängude osas hasartmängukorraldajate vahel toimuva konkurentsi tõttu, mis hägustaks selle hasartmänguliigi olemust ja erinevust teistest hasartmängudest.

Seega on loteriide pakkumise reguleerimisel lisaks seadustest tulenevatele nõuetele oluline ka korraldaja üldised eesmärgid, mis ei tohi olla vastuolus riigi esindatavate avaliku huvi eesmärkidega vähendada hasartmängusõltuvust ja luua olukord, kus inimesed eelistaksid vähem sõltuvust tekitavaid mänge. Aktsiaselts on otsustanud laiendada oma tegevust eesmärgiga pakkuda tarbijatele ka õnnemänge läbi riiklikult kontrollitava ettevõtte tagamaks võimalikult vähe sõltuvust tekitaval viisil korraldatud õnnemängude pakkumine, mille puhul rakendatakse parimal viisil vastutustundliku hasartmängimise printsiipi.

Seadusandja on oma tahet selgelt väljendanud hasartmänguseaduse § 9 lg 5: „(5) Loteriid võib korraldada aktsiaselts, mille aktsiakapitali suurus on vähemalt 1 000 000 eurot ja mille kõik aktsiad kuuluvad Eesti riigile. Nimetatud aktsiaselts korraldab käesoleva seaduse §-des 44–46 sätestatud korras mittetulundusühingute ja sihtasutuste loteriisid.“

AS Eesti Loto on seisukohal, et nii seadusandja kui osaluse valitseja seisukohad on täpsed ning ammendavad ning Riigikontrolli auditis toodud järelduste ja üldistuste laiendamine riigi osalemisele AS-s Eesti Loto, ei ole täpne ning on eksitav.

2. Auditis on väidetud, et AS-I Eesti Loto ei ole strateegiat ning seetõttu on selgusetu, mida riik äriühingult ootab.

Lisaks eeltoodud väljavõtetele osaluste valitsemise aruannetest, kus ettevõttes osalemise põhjenduste kõrval on kirjeldatud ka strateegiline eesmärk, on AS Eesti Loto strateegiline eesmärk konkreetse ja kokkuvõtval kujul kirja pandud ettevõtte põhikirja punktis 3.1: „Aktsiaseltsi eesmärk on hasartmängude pakkumine, juhindudes rahvusvaheliselt tunnustatud vastutustundliku mängimise standarditest ja põhimõtetest, sealhulgas madala sõltuvustasemega hasartmängude pakkumine ning Eesti Vabariigile kui ainuaktsionäri omanikutulu teenimine.“

AS Eesti Loto strateegia on lihtne ja pikaajaline ning ei sõltu olulisel määral turusituatsiooni muutustest. Strateegiline eesmärk jääb samaks. Küll aga on turusituatsiooni muutumisel, mis võib teinekord olla vägagi ootamatu ja kiire, vaja oma eesmärkide saavutamiseks kasutada erinevaid taktikalisi lahendusi. Sellised taktikalised lahendused on kirjeldatud ettevõtte investeeringute kava, eelarve ja mängureeglitega, mida saab vajadusel operatiivselt oludele vastavaks kohendada. Kindlasti ei saa eelnimetatud nimetada strateegiaks, küll aga on nad hädavajalikud strateegiliste eesmärkide elluviimise vahendid. Lisaks kõigele tuleb arvestada, et AS-Eesti Loto tegutseb vastutustundliku mängimise põhimõtete raames ning on vastavalt „European Lotteries Responsible Gaming Framework“ nõuetele ka auditeeritud.

Sellise püsiva strateegia pidev ülekordamine nõukogu või üldkoosoleku poolt oleks mittevajalik ja liigne bürokraatia just tänu sellele, et riik on oma esindaja, üldkoosoleku, kaudu ettevõtte strateegilise eesmärgi põhikirjas kui ettevõtte alusdokumendis juba piisavalt sätestanud.

3. Auditi punktis 42 on väide, et juhatuste hinnangul ei ole nõukogu ja omanik juhatusele võrdväärseks partneriks.

AS Eesti Loto ei saa sellise väitega nõustuda. Intervjuu käigus, mis toimus AS Eesti Loto juhataja ja Riigikontrolli audiitorite vahel, oli korduvalt jutuks hea ja tõine suhe nii juhatuse ja nõukogu kui juhatuse ja üldkoosoleku vahel. Seetõttu ei saa nõustuda Riigikontrolli järelduse laiendamisega AS-ile Eesti Loto. AS Eesti Loto seisukohalt ei vasta selline järeldus tõele ning on eksitav. Samuti ei vasta AS Eesti Loto puhul tõele punktis 20 toodud väide, et juhatust ei kaasata osaluse valitsemise aruande koostamisse.

4. Läbivalt on auditis kritiseeritud riigi ühtse dividendipoliitika puudumist.

AS Eesti Loto on seisukohal, et olemuslikult erinevate ettevõtete kohta ühtse dividendipoliitika koostamine kujuneb raskeks kui mitte võimatuks ülesandeks, sest kui tuua ühe nimetaja alla Eesti Loto, Eesti Energia, Estonian Air ja Andmevara, loob see täiendavalt juurde mittevajaliku bürokraatliku mehhanismi, mille asjakohasus ja rakendatavus oleks äärmiselt küsitav ning mille tõenäoline tagajärg oleks hoopis tänasest suurem segadus. Erineva spetsiifika ettevõtetele on praktilisem läheneda tulenevalt nende eripärast ning vastavalt teha ka dividendietsused.

AS Eesti Loto puhul on riigi dividendipoliitika lihtne ja pidev (dividendiks makstakse kogu puhaskasum) ning see ei sega ettevõtet oma majandustegevuse planeerimisel. Mingisuguste keerulisemate meetodite kasutuselevõtt tekitaks palju rohkem segadust.

Kokkuvõtteks: Kindlasti oleks veel väikesemaid tähelepanekuid, kuid kokkuvõtvalt võib öelda, et vähemalt AS Eesti Loto suhtes annab audit ebatäpse ja ilmselgelt negatiivselt ülevõimendatud pildi.

Riigikontrolli soovitus	Rahandusministri vastused
98. Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldamise parandamiseks Riigikogu tasandil soovib Riigikontroll rahandusministril kui riigi äriühingute valitsemise koordineerimise eest vastutajal algtatada hiljemalt 2014. aasta jooksul õigusakti(de) muutmise, millega - tagada riigi äriühingutes osalemise poliitika (osaluspoliitika) väljatöötamine koostöös osaluste valitsejate, Vabariigi Valitsuse ja Riigikoguga. Muu hulgas määrata selles kindlaks - äriühingutes osalemise üldeesmärgid ehk tingimused, millal ja miks peaks riik äriühingus osalema; - mis on riigi strateegiline ja/või avalik huvi, mille alusel äriühingutes peaks osalema; - millised on riigi jaoks strateegiliselt vajalikud ja/või avalikku ülesannet täitvad äriühingud; - kuidas riik oma (valdkondlike) eesmärgi äriühingute abil (kesk)pikas perspektiivis saavutab; - sätetada, et riigi äriühingutes osalemise poliitika kiidab heaks Riigikogu; - tagada, et osalust valitsev minister tutvustab Riigikogu majanduskomisjonile osaluse valitsemise aruannet riigile strateegiliselt vajalike äriühingute osas, sh äriühingule seatud eesmärkide täitmist ning osaluse jätkamise või (osalise) võõrandamise põhjendatust. 99. Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldamise parandamiseks Vabariigi Valitsuse tasandil soovib Riigikontroll rahandusministril kui riigi äriühingute valitsemise koordineerimise eest vastutajal algtatada hiljemalt 2014. aasta jooksul õigusakti(de) muutmise, millega - tagada riigi dividendipoliitika väljatöötamine koostöös osaluste valitsejatega. Muu hulgas määrata selles kindlaks - omanikutulu võtmise üldised põhimõtted, millest kõik äriühingud saaksid lähtuda. Seal hulgas selged reeglid, kuidas võetakse dividendide määramisel arvesse äriühingute strateegilisi eesmärgi, investeerimisvajadust, rahavoogude prognoosi, kapitalistruktuuri (oma- ja võõrkapitali suhet), likviidsust, eelmiste perioodide jaotamata kasumit jms; - protsess, kuidas omanikutulu võtmine otsustatakse, ja rakendada seda ühetaoliselt kõigile äriühingutele. Samuti otsustada, millised on Rahandusministeeriumi, osaluse valitseja, äriühingu juhatuse ja nõukogu ülesanded selles protsessis, sh millist infot pooled peavad esitama, analüüsima ja kuidas toimuvad läbirääkimised; kuidas otsustatakse dividendisumma muutmise jooksvalt aasta keskel; - välistada olukord, kus äriühingust võetakse omanikutulu ja suurendatakse omakapitali ühel ja samal eelarveaastal; - sätetada, et riigi dividendipoliitika kiidab heaks Vabariigi Valitsus.	Rahandusministri vastus: riigi äriühingutes osalemise poliitika on rakendatud süsteemi, kus osalemise raamistik nii eesmärgistamise kui ka ülesannete täitmise poole pealt on sätestatud riigivaraseadusega. Osaluspoliitika kujundamise iga-aastase rakendusinstrumendina on seadusest lähtuvalt kasutusel osaluste valitsemise ning koondaruanded, millega baasilt saab vajadusel osaluspoliitika põhimõtteid täiendada. Oleme seisukohal, et riigivaraseaduse §-des 9, 10, 76 ja 96 sätestatud riigivara valitsemise eesmärgid ning nende määratlemise kord ja juba kavandatud muudatused¹⁴ on piisavad selleks, et iga äriühingu kohta on võimalik selle tegevuse spetsiifikast lähtuvalt määratleda riigi osalemise eesmärk. Seaduse tasandil ei ole võimalik ammendavat loetelu avalikest huvidest/eesmärkidest kehtestada, kuna need on ajas muutuvad ning valdkonnaspetsiifiliselt. Selle pärast tulebki riigivaraseaduse §-de 76 ja 96 kohaselt neid äriühinguspetsiifiliselt täpsustada. Eelnevast tulenevalt ei ole vajalik täiendava osaluspoliitika dokumendi koostamine. Rahandusministri vastus: Riigikogul on ka kehtiva regulatsiooni kohaselt võimalik nõuda, et lisaks teadmiseks saadetakse koondaruandele selgitaks Vabariigi Valitsus riigi osalusega äriühingute juhtimisega seonduvaid küsimusi Riigikogule. Seetõttu ei ole õigusaktide täiendamine vajalik. Rahandusministri vastus: eraldiseisva dividendipoliitika kehtestamist ei pea me vajalikuks, kuna olemasolevad regulatsioonid ning aruandlus, sh finantsprognostide esitamine, tagavad kaalutletud otsuste tegemise arvestades nii finantseeldustega äriühingu eesmärkide saavutamiseks kui ka omaniku tuluoootusega. Seejuures lepitakse lõplikult dividendid kokku Vabariigi Valitsuse istungil, kuid eelnevatel aruteludel ministeeriumide vahel kaasatakse vajadusel ka äriühingu esindajad. Kõikide äriühingute dividendide maksevõimet hinnatakse nende endi poolt koostatud ja esitatud finantsprognostide alusel, mis hõlmavad nii tulusid, kulusid kui ka investeringute ja nende rahastamise allikate vajadust. Riigi eelarvestrateegia (edaspidi RES) raames hinnatakse dividendide maksmise võimekust kehtspikas perspektiivis. Konkreetse aasta eelarve koostamisel on lähtekohaks RES-i raames kokkulepitud numbrid, mille muutmise vajadust hinnatakse lähtuvalt osaluse valitsemise aruannetes või täiendavalt täpsustatavatest finantsprognostidest. Samuti võetakse järgmise RES-i koostamisel baasiks eelmise RES-i numbrid ning vajadusel muudetakse ootusi lähtuvalt äriühingute prognostide muutmisest. Rahandusministeerium kasutab seejuures täiendava statistilise tööriistana maksevõime hindamise meetodikat, et veenduda prognostide usaldusväärsuses ja et dividendid ei nõrgestaks ettevõtte finantspositsiooni ega

¹⁴ Vt Riigivaraseaduse ja kinnistusraamatuseaduse muutmise seaduse eelnõu (EIS nr 13-0983) p 60.

■ tagada riigi äriühingu aktsiakapitali suurendamise põhimõtete väljatöötamine. Muu hulgas määrata selles kindlaks c) äriühingute rahalise sissemaksena aktsiakapitali suurendamise üldised põhimõtted, millest kõik äriühingud saaksid lähtuda. Seal hulgas töötada välja selged reeglid, kuidas analüüsitakse ja võetakse aktsiakapitali suurendamisel arvesse äriühingute strateegilisi eesmärgi, investeerimisvajadust, rahavoogude prognoosi, kapitalistruktuuri (oma- ja võõrkapitali suhet), likviidsust, eelmiste perioodide jaotamata kasumit jms; d) protsess, kuidas otsustatakse äriühingu aktsiakapitali suurendamine riigi rahalise sissemaksena ja rakendada seda ühetaoliselt kõigile äriühingutele. Määrata Rahandusministeeriumi, osaluse valitseja, äriühingu juhatuse ja nõukogu ülesanded selles protsessis, sh millist infot pooled peavad esitama, analüüsima ja kuidas toimuvad läbirääkimised. 100. Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldamise parandamiseks osaluse valitseja tasandil soovib Riigikontroll rahandusministrit kui riigi äriühingute valitsemise koordineerimise eest vastutajal alata hiljemalt 2014. aasta jooksul õigusakti(de) muutmine, millega ■ kohustada osalust valitsevat ministrit tagama, et valitsetaval äriühingul oleks nõukogu kinnitatud aja- ja asjakohane strateegia. See tähendab, et vältida tuleb olukorda, kus äriühingul ei ole mingil perioodil nõukogu kinnitatud strateegiat. Strateegias tuleb muu hulgas määrata kindlaks äriühingu strateegilised ja finantseesmärgid seostatult riigi valdkondlike eesmärkidega; ■ kohustada äriühingu nõukogu hindama äriühingule seatud eesmärkide saavutamist ja äriühingu strateegia täitmist regulaarselt ja vähemalt kord aastas. Hinnang kajastada nõukogu otsusena nõukogu koosoleku protokollis; ■ kohustada osalust valitsevat ministrit hindama üldkoosolekul nii äriühingu strateegiliste kui ka finantseesmärkide täitmist ning kajastada hinnang üldkoosoleku protokollis; ■ kohustada nõukogu salvestama koosolekud ja üldkoosolekud heli taasesitamist võimaldaval kandjal ning äriühingut või selle osalust valitseval ministeeriumi	seaks kavandatud tegevuste realiseerimist ohtu. Samuti hindab Rahandusministeerium seejuures äriühingute optimaalset kapitalistruktuuri, et optimeerida äriühingusse investeeritud vahendite kasutusefektiivsust. Dividendide suuruse otsustamiseks vajalik informatsioon ning rollid on määratletud osaluse valitsemise aruannete ning RESi ja riigieelarve koostamise põhimõtetega. Jooksva aasta vältel dividendisummade ümbervaatamise regulatsioon on juba kehtestatud riigivaraseaduse § 77 lõikega 3, mille kohaselt võib osaluse valitseja või rahandusminister erakorraliste asjaolude ilmnemisel teha ettepaneku dividendisumma või -määr muutmiseks. Sama eelarveaasta vältel omanikutulu väljavõtmise ning omakapitali suurendamise välistamist ei pea me otstarbekaks, kuna neid kahte tegevust saab käsitleda üksteisest eraldi. Dividendide võtmine on seotud eelkõige varasemate investeeringute tootluse ning omakapitali suurendamine uute suuremahuliste investeeringutega, mida soovitakse finantseerida varasematest tegevustest sõltumatutena. Rahandusministri vastus: Rahandusministeeriumi on juba algatanud kapitalimuudatuse otsustamise regulatsiooni täiendamise riigivaraseaduse ja kinnistusraamatuseaduse muutmise seaduse eelnõuga (EIS nr 13-0983 p 60) ning hetkel me lisamuudatusi vajalikuks ei pea. Äriühingute aktsiakapitali muutmise loogika on analoogne dividendide otsustamisega, kus esmased indikaatorid esitatakse RES ja riigieelarve protsessis ning osaluse valitsemise aruannetes. Lõplikud otsused aga teeb Vabariigi Valitsus Riigikogu poolt eelarvega etteantud limitide raames. Rahandusministri vastus: nõustume põhimõtteliselt ettepanekuga, et kõigil äriühingutel peab olema kehtiv strateegia ja eelarve. Analüüsime vastava täienduse tegemise vajadust riigivaraseaduses. Rahandusministri vastus: oleme nõus seisukohaga, et nõukogu peab hindama äriühingule seatud eesmärkide saavutamist. Samas juhime Teie tähelepanu riigivaraseaduse § 86 punktile 2, millega vastav kohustus on juba nõukogule seatud. Vaatamata sellele oleme valmis analüüsima seaduse sõnastuse täiendamise vajadust. Rahandusministri vastus: soovitatud kohustus on juba sätestatud riigivaraseaduse §-ga 9 ja osaluste valitsemise aruannetele seatud nõuetega, mistõttu regulatsiooni täiendamist me vajalikuks ei pea. Rahandusministri vastus: me ei pea vajalikuks kohustuslikus korras koosolekute salvestamist, kuna õiguslikku tähendust omavad ainult nõukogu ja
--	--

säilitama faile vähemalt viis aastat; - kohustada osalust valitsevat ministrit lisama äriühingu nõukogu liikmete määramisel üldkoosoleku otsusele iga valitud liikme kohta kirjalik põhjendus tema sobivuse kohta, lähtudes nõukogu töös osalemiseks vajalikest oskustest ja teadmistest. Samas esitada konkreetsed eesmärgid, mida valitud liikmelt äriühingu juhtimises osalemisel oodatakse; - kohustada osalust valitsevat ministrit määrama kindlaks kirjalikult nõuded ja ootused valitsemisala äriühingute nõukogude liikmete tegevusele, tagama selle tutvustamise nõukogu liikmetele ning hindama nõuete kinnipidamist. Kaaluda ühetaoliste nõuete ja ootustevormi kehtestamise otstarbekust kõikidele osaluste valitsejatele; - tagada, et osalust valitsev minister kehtestaks äriühingute valitsemise koordineerimise põhimõtted ministeeriumis, sh info liikumise nõuded ja ametnike kaasamise põhimõtted nõukogu töö toetamisel ning osalust valitseva ministeeriumi seisukohtade kujundamisel. Tagada ministeeriumide võimekus neid põhimõtteid sisuliselt täita; - täpsustada õigusaktiga osalust valitseva ministri ülesanded äriühingute tegevuse suunamisel; - täpsustada õigusaktiga nõukogude liikmete ülesanded äriühingute tegevuse suunamisel ja omanikujärelevalve teostamisel. 101. Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldamise parandamiseks soovib Riigikontroll rahandusministril kui riigi äriühingute valitsemise koordineerimise eest vastutajal - kaaluda koostöös osaluste valitsejatega nõukogu liikmele kvalifikatsiooninõuete seadmise otstarbekust ja mõjusid; - kaaluda koostöös osaluste valitsejatega nõukogude liikmete motivatsioonisüsteemi muutmist, et parandada nõukogu liikme pühendumist äriühingule seatud eesmärkide saavutamise toetamisel; - nõustada osaluste valitsejaid osaluste valitsemise aruande koostamisel ning nõuda süsteemselt sisulisi põhjendusi osaluste jätkamisel või (osalisel) võõrandamisel. Samuti nõuda sisulist ülevaadet äriühingutele seatud eesmärkide saavutamisest	üldkoosoleku protokollitud otsused. Juhul kui keegi juhatuses või nõukogu liikmetest on päevakorrapunkti suhtes eriarvamusel, siis on tal õigus otsuse vastu hääletada ning oma eriarvamus protokollida lasta. Salvestamine on ka praegu võimalik, kui nõukogu peab seda vajalikuks. Rahandusministri vastus: osaluse valitseja ja rahandusminister peavad olema veendunud nõukogu liikme kandidaadi kompetentsuses ja vastavuses riigivaraseaduse nõuetele enne tema kandidatuuri esitamist/nõukogu liikmeks valimist. Täiendavat otsuse ja/või ettepaneku motiveerimist me vajalikuks ei pea. Lähtuvalt äriseadustikust ei saa nõukogu liikmete vahel ülesandeid ja vastutust jagada. Kõik nõukogu liikmed vastutavad solidaarselt nõukogule õigusaktidega seatud ülesannete täitmise eest. Seetõttu täiendavate regulatsioonide kehtestamist me ei toeta. Töökorralduslikud küsimused (nt kas ja kuidas nõukogu liikmete vahel jagatakse teemad, millele keegi nõukogu koosolekute vahelisel perioodil rohkem keskenduma peaks) peab otsustama nõukogu kollektiivselt. Rahandusministri vastus: ühetaolised nõuded nõukogu liikmetele on kehtestatud äriseadustiku ja riigivaraseadusega. Rahandusministeerium on koostanud nõukogu liikmetele soovitusliku juhendi, kus on kokkuvõtlikult välja toodud õigusaktidega sätestatud nõukogu liikme kohustused ja tööülesanded. Nimetatud juhend antakse nõukogu liikmele kaasa nende nimetamisel nõukogu liikmeks. Täiendav töökorralduse täpsustamine peab jääma iga ministeeriumi otsustusvabaduseks. Rahandusministeerium ei ole oma valitsemisalas taoliste nõuete ja ootuste täiendavat kehtestamist pidanud vajalikuks. Rahandusministri vastus: ministeeriumide töökorralduslikud küsimused peavad jääma iga ministeeriumi otsustusvabaduseks lähtuvalt nende põhimäärusest. Rahandusministri vastus: ministri ja nõukogu ülesanded on juba piisava detailsusega äriseadustikus ja riigivaraseaduses määratletud. Detailsem ülesannete määratlemine saab toimuda iga konkreetse äriühingu spetsiifikast lähtuvalt, mistõttu õigusaktiga pole seda teha otstarbekas. Soovi korral võib nõukogu ülesandeid täpsustada üldkoosoleku otsusega nõukogu töökorda täiendades. Rahandusministri vastus: üldised kvalifikatsiooninõuded on riigivaraseaduses piisaval määral reguleeritud ning äriühingupõhine kompetentside kaasamise vajaduse hindamine peab toimuma iga äriühingu puhul eraldi, samuti on need nõuded/vajadused ajas muutuvad. Rahandusministri vastus: motivatsioonisüsteemi muutmiseks oleme varasemalt kaalunud erinevaid lahendusi, käesoleval ajal ei pea me seda kõige pakilisemaks küsimuseks ning seetõttu ei pea hetkel kehtiva süsteemi muutmist vajalikuks. Edaspidi on nõukoguliikmete tasustamisega seonduvat kavas regulaarselt analüüsida koos juhatuse liikmete tasustamissüsteemiga. Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium on soovitude kohaselt tegutsenud nii varasematel aastatel kui ka plaanib seda tulevikus.
---	---

aruandeperioodil; - analüüsida koostöös osaluste valitsejatega, kas riigile strateegiliselt vajalike äriühingute majandamise korraldamine peaks (mingis osas) erinema ülejäänud riigi äriühingute juhtimisest, ning algatada vajaduse korral vastav arutelu; - reguleerida riigi äriühingute börsil noteerimise eeldused. Hinnata Riigikontrolli tellitud eksperdi hinnangu tulemuste põhjal, kas riigi äriühingu börsil noteerimise korral on vaja muuta riigivaraseaduse paragrahve 9–10, 75–77, 80–81, 83–88, et tagada aktsionäride võrdne kohtlemine. - järgida põhimõtet, et riigi äriühingu aktsiate avaliku müügi korral oleksid selgelt määratud ja võimalikele aktsionäridele teatavaks tehtud äriühingu (tuleviku)väärtust mõjutavad riigi tegevusega seotud teadaolevad tegurid, nt kehtestatavad maksud ja keskkonnatasud, äriühingu äritegevust oluliselt mõjutavad riigi kavandatavad õigusaktid ja muud ettekirjutused, äriühingu võimalikud kohustused äriühingu varasema tegevusega seondult; - kaaluda riigi äriühingu juhatuse või nõukogu esimehe kaasamist osalust valitseva ministri ja rahandusministri vahelistele läbirääkimistele, kui päevakorras on äriühingust dividendide võtmine. - riigieelarve seaduse seletuskirjades ja Vabariigi Valitsuse aktsiakapitali suurendamise otsuse seletuskirjas anda sisulised põhjendused, milliste äriühingute milliseid eesmärke ja kuidas aktsiakapitali suurendamine täidab.	Rahandusministri vastus: oleme seisukohal, et kõikide riigi osalusega äriühingute valitsemine peaks toimuma ühtseid põhimõtteid järgides ning erisuste loomist tuleks vältida, kuna ettevõtete iseloom (sh strateegilisuse aspektid) on piisavalt erinevad. Pigem peaksid aktsiate valitsejad käsitlema neid erisusi ettevõtte strateegia fikseerimisel. Rahandusministri vastus: Rahandusministeerium ei näe põhimõttelisi regulatiivseid taksitusi riigi äriühingute noteerimiseks börsil. Samas ei ole me vastu täpsustuste tegemisele, mis võivad likvideerida mitmetiõlgendatavused. Analüüsime Teie poolt tellitud ekspertarvamust täiendavalt ning hindame õigusaktide muutmise vajadust ja otstarbekust. Rahandusministri vastus: nõustume seisukohaga, et väljatoodud põhimõtteid tuleb järgida. Samas on selge, et riik ei saa ettevõttespetsiifiliselt garanteerida õigusruumi muutmata määrata ajaks. Rahandusministri vastus: lõplikult lepitakse dividendid kokku Vabariigi Valitsuse istungil, kuid eelnevatel aruteludel ministeeriumide vahel kaasatakse vajadusel ka äriühingu esindajad. Rahandusministri vastus: Vabariigi Valitsuse korralduste seletuskirjades esitatakse kõnealused põhjendused alati – põhjenduste veelgi sisukamaks muutmiseks on Rahandusministeeriumi teinud juba ka ettepaneku Riigivaraseaduse ja kinnistusraamatuseaduse muutmise seaduse eelnõu (EIS nr 13-0983) punktiga 60. Riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjas saavad need põhjendused olla üldistataval kujul, kuna lõplikud otsused tehakse Vabariigi Valitsuse poolt hilisemas faasis detailse täpsustatud info alusel.
---	---

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata riigi tegevust omanikuna talle kuuluvate äriühingute majandamisel. Riigikontrolli soovis uurida, kas riigi eesmärgid äriühingutes osalemisel on kindlaks määratud, eesmärkide saavutamist hinnatakse ning omanikujärelevalve toimub tõhusalt. Samuti analüüsis Riigikontroll, kas äriühingust dividendide võtmisel või äriühingule aktsiakapitali juurdeandmisel hinnatakse nende otsuste mõju äriühingu strateegilistele eesmärkidele.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditi põhiküsimusteks olid:

- a) Kas riigi eesmärgid äriühingute asutamisel ja neis osalemisel on kindlaks määratud?
- b) Kas omanikujärelevalve on riigi äriühingutes tõhus ja muutunud võrreldes 2007. aastaga paremaks?
- c) Kas riigi dividendipoliitika on tõhus ja toetab äriühingule seatud eesmärkide saavutamist?
- d) Kas kapitali sissemakseid riigi enamusosalusega äriühingutesse on põhjendatud ja eesmärgipärased?

Neile vastuste saamiseks ja hinnangu andmiseks seadis Riigikontroll järgmised kriteeriumid:

- seadusandlikul tasemel on selgelt määratletud eeldused ja tingimused, millal riik äriühingutes osaleb;
- valitsus on sõnastanud äriühingutes osalemise poliitika;
- omanik on seadnud äriühingule strateegilised eesmärgid ning kontrollib ja hindab (nõukogu ja üldkoosoleku kaudu) nende saavutamist;
- äriühingute juhatused ja nõukogud teavad, milliseid eesmärke riik äriühingus taotleb ning lähtuvad neist oma tegevuses;
- õigusaktides või kordades on sätestatud nõukogu liikmete ülesanded ja vastutus koos sanktsioonidega nende täitmata jätmise korral;
- osalust valitsev minister on nõukogu liikme määramisel leppinud kokku nõukogu liikme ülesanded;
- osaluse valitseja on nõudnud nõukogu liikmetelt regulaarselt ülevaadet ja informatsiooni nõukogu järelevalvetegevuse kohta;
- riik on määranud äriühingutest dividendide väljamaksmise üldised põhimõtted;
- äriühingutest dividende võttes on analüüsitud otsuse mõju äriühingu seatud eesmärkidele;
- äriühingu aktsiakapitali suurendades analüüsitakse ja selgitatakse avalikkusele, miks äriühing raha juurde vajab.

Auditi ulatus ja käsitlesviis

Auditeerituteks olid Rahandusministeerium riigi osaluspoliitika koordineerija ja osaluse valitseja rollis, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Keskkonnaministeerium ja Siseministeerium osaluse

valitsejatena. Riigile kuuluvatest äriühingutest kuulusid auditi valimisse AS Andmevara, Eesti Energia AS, AS Eesti Kaardikeskus, AS Eesti Loto, AS Eesti Raudtee, Elering AS, AS Estonian Air, Lennuliiklusteeninduse AS ja AS Tallinna Sadam.

Enne auditiga alustamist kohtuti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga kui kõige suuremate riigi äriühingute osaluste valitsejaga, et kokku leppida auditi metoodika ja ulatus. Auditi põhiküsimusi ning kriteeriume tutvustati ka teistele osalust valitsevatele ministeeriumidele.

Põhiküsimustele vastuste saamiseks tegi Riigikontroll järgmist:

- a) koostas küsimustikud osaluste valitsejatele ning analüüsis vastuseid;
- b) intervjueris äriühingute nõukogude esimehi ja juhatuste liikmeid;
- c) intervjueris ministeeriumide ametnikke;
- d) esitas materjalipäringud riigi äriühingutele ja analüüsis vastuseid;
- e) vaatas läbi äriühingute üldkoosolekute ja nõukogu koosolekute protokollid;
- f) analüüsis Rahandusministeeriumi koostatud riigi osalusega äriühingute valitsemise koondaruandeid ja osalust valitsevate ministeeriumide osaluse valitsemise aruandeid;
- g) analüüsis Vabariigi Valitsuse otsuste eelnõusid ja seletuskirju;
- h) vaatas läbi äriühingute strateegiad;
- i) analüüsis riigieelarvete ja riigi eelarvestrateegiate koostamise materjale.

Auditi lõpetamise aeg:

Mai 2013

Auditi meeskond: auditijuht Ermo Liedemann, audiitor Tiina Lelumees.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/13/70056/31.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid äriühingute valdkonnas

5.4.2007 – Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes

29.1.2004 – Juhatuse liikmete tasustamine riigi osalusega äriühingutes

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Riigi osalusega äriühingute nimekiri

Äriühing	Riigi osalus, %
Justiitsministeerium	
AS Eesti Vanglatööstus	100
Keskkonnaministeerium	
OÜ Eesti Geoloogiakeskus	100
AS Eesti Kaardikeskus	100
OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus	100
AS Ökosil	35
Riigimetsa Majandamise Keskus	
AS Eesti Metsataim	69,91
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	
AS A.L.A.R.A	100
Elering AS	100
AS Eesti Loots	100
AS Eesti Post	100
AS Eesti Raudtee	100
AS EVR Cargo	100
AS Eesti Vedelkütusevarude Agentuur	100
AS Elektriraudtee	100
Lennuliiklusteeninduse AS	100
AS Metrosert	100
AS Eesti Teed	100
AS Saarte Liinid	100
AS Tallinna Lennujaam	100
AS Tallinna Sadam	100
AS Teede Tehnokeskus	100
AS KredEx Krediidikindlustus	66,67
AS Levira	51
AS Estonian Air	97,34
Põllumajandusministeerium	
AS Vireen	100
Rahandusministeerium	
Eesti Energia AS	100
AS Eesti Loto	100
Riigi Kinnisvara AS	100
AS Rocca al Mare Suurhall	15,5

ML Arvutid AS	0,01
Tallinna Kaubamaja AS	0,0059
Baltika AS	0,0019
SEB Fund 1 – Choice North America Chance / Risk Fund	
McDonalds Corp	
OÜ Pro-tooted	80
OÜ Visco Trade	100
Siseministeerium	
AS Andmevara	100
Sotsiaalministeerium	
AS Hoolekandeteenused	100

Allikas: Rahandusministeerium

Lisa B. Auditeeritud riigi osalusega äriühingute koondandmed

Äriühing	Äriühingu põhitegevusala	Investeeringud 2012. aastal (tuhandetes eurodes)	Vara 2012. a alguses (tuhandetes eurodes)
Keskkonnaministeerium			
AS Eesti Kaardikeskus	geodeetilised ja kartograafilised tööd ning teenused	100	467
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium			
Elering AS	elektrisüsteemi haldus, energiavarustuskindluse tagamine	128 293	486 378
AS Eesti Raudtee	raudtee infrastruktuuri majandamine	19 143	309 493
Lennuliiklusteeninduse AS	aeronavigatsiooniteenuste osutamine	3 356	23 656
AS Tallinna Sadam	sadamate tööga seotud tegevused	21 704	513 480
AS Estonian Air	lennutranspordi korraldamine	67 825*	116 049
Rahandusministeerium			
Eesti Energia AS	elektri- ja soojusenergia tootmine ning müük	507 779**	2 036 500
AS Eesti Loto	hasartmängude korraldamine	741	9 499
Siseministeerium			
AS Andmevara	infotehnoloogia valdkonna teenuste pakkumine	60	1 299

* Investeeringute maht suurenes pärast aktsiakapitali ja laenude suurendamist.

** Rahandusministeeriumi koondaruandes esitatud andmed vaid 2011. aasta kohta.

Allikas: Rahandusministeerium

Lisa C. Auditi käigus intervjueritud isikud

Majandus- ja kommunikatsiooniministri nõunik

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarve osakonna juhataja

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusanalüüsi talituse juhataja

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusanalüüsi talituse ekspert

Rahandusministeeriumi riigivara osakonna juhataja

Rahandusministeeriumi riigivara osakonnajuhataja asetäitja

Rahandusministeeriumi riigivara osakonna analüütik

Siseministeeriumi rahanduspoliitika osakonnajuhataja varade asekanstleri ülesannetes

Keskkonnaministri nõunik

Eesti Energia ASi juhatuse liige

ASi Eesti Raudtee juhatuse esimees

ASi Tallinna Sadam juhatuse esimees

Lennuliiklusteeninduse ASi juhatuse esimees

Lennuliiklusteeninduse ASi finantsdirektor

Elering ASi juhatuse liige

ASi Eesti Loto juhatuse esimees

ASi Eesti Kaardikeskus juhatuse esimees

ASi Andmevara juhatuse esimees

Eesti Energia ASi nõukogu esimees

ASi Eesti Raudtee nõukogu esimees

ASi Tallinna Sadam nõukogu esimees

ASi Estonian Air nõukogu esimees

Lennuliiklusteeninduse ASi nõukogu esimees

Elering ASi nõukogu esimees

ASi Eesti Loto nõukogu esimees

ASi Eesti Kaardikeskus nõukogu esimees

ASi Andmevara nõukogu esimees