



riigikontroll
National Audit Office of Estonia

Riigi äriühingute juhtimisinfo kättesaadavus ja huvide konflikti vältimine (transpordivaldkonna näitel)

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Teadmiseks, et

Eesti riigile kuulub täielikult 23 ja osaliselt 5 äriühingut. 2022. aastal nad:

- investeerisid 815 miljonit eurot
- teenisid müügitulu 3,5 miljardit eurot
- andsid tööd 12 539 inimesele
- teenisid puhaskasumit 366 miljonit eurot
- omasid varasid 10,3 miljardi euro väärtuses
- maksid riigikassasse dividende 116 miljonit eurot.

Allikas: Rahandusministeerium

Riigile kuuluvates äriühingutes tehakse miljardeid eurosid puudutavaid otsuseid, kuid sageli on keeruline välja selgitada, millistest kaalutlustest lähtudes äriühingu nõukogu ühe või teise otsuse vastu võttis. Transpordivaldkonna äriühinguid valitsenud ministeeriumide käsutuses olev teave, mis peaks nõukogu otsuseid põhjendama ja asjaolusid selgitama, on puudulik ning Riigikontrolli varasemad auditid lennundusvaldkonnas on näidanud, et osa nõukogu otsuste alusmaterjalidest pole ka äriühingul endal.

Ministeeriumid ei otsi piisavalt aktiivselt võimalusi, et vähendada huvide konflikti riski riigi äriühingute juhtorganites. Meetmed erinevad ministeeriumide ja äriühingute lõikes ning konkurentsikeelust kinnipidamine ja huvide konflikti vältimine tugineb peamiselt lootusele, et juhtorganitesse valitud inimesed hoiduvad vastuolulistest olukordadest. Ministeeriumid ei saa senisel viisil meetmeid rakendades olla kindlad, et Nordicaga sarnaseid juhtumeid (juhatuse liige tegutseb konkurendi juures) rohkem ei ole.

Riigikontroll hindas auditiga, kas osalust valitseval ministeeriumil on perioodi 2021–2023 kohta esitada äriühingu nõukogu koosoleku protokollid koos arutelumaterjalidega.

Riigikontroll võttis auditisse riigi transpordivaldkonna äriühingud: AS Eesti Raudtee, AS Operail, OÜ Rail Baltic Estonia, AS Eesti Liinirongid, AS Eesti Loots, AS Saarte Liinid, AS Teede Tehnokeskus, OÜ Transpordi Varahaldus, AS Nordic Aviation Group, AS Tallinna Lennujaam ning Lennuliiklusteeninduse AS. Samuti nende osalusi valitsevad ministeeriumid: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Kliimaministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ning riigi osaluspoliitika üldkoordinaatorina Rahandusministeerium.

Riigikontroll ei käsitlenud auditis riigile osaliselt kuuluva börsiettevõtte ASi Tallinna Sadam tegevust.

Riigi omaniku- ja vastutustunne oma äriühingute suhtes peab tugevnema.

Riigi äriühingute käekäik on peale äriühingu juhtide ka ministri ja ministeeriumi vastutada, sest kui äriühingul läheb halvasti, jääb kahju riigi ja maksumaksja, mitte juhatuse või nõukogu kanda

Auditi peamised tähelepanekud:

- **Ministeeriumidel ei ole märkimisväärset osa infost, millest lähtudes on riigi äriühingu nõukogu oma otsuseid teinud, isegi kui seda nõudis seadus.** Transpordivaldkonna äriühingute osalusi valitsevatel ministeeriumidel on enamik nõukogu koosolekute protokolle (ca 90%), milles on fikseeritud nõukogu tehtud otsused. Nõukogu päevakorra juurde kuuluvast arutelumaterjalist, millel otsused põhinevad ning millest nähtuksid otsuste tegemise asjaolud, on ministeeriumides olemas vaid ligikaudu 50%. Märkimisväärse osa sellest materjalist said ministeeriumid alles siis, kui olid küsinud neid äriühingult, et vastata Riigikontrolli päringule. ASi Estonian Air ja ASi Nordic Aviation Group tegevust analüüsinud varasemad Riigikontrolli auditid näitasid, et sageli polnud nõukogu tööd puudutavaid materjale ka äriühingul endal.
- **Ministeeriumide käsutuses oleva teabe puudulikkus viitab, et osa riigi äriühingu nõukogu esimeestest ei täitnud 2021. aastal**

kehtinud riigivaraseaduse nõuet saata materjal ministeeriumile ja toona kõiki transpordivaldkonna äriühinguid valitsenud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium vaatas sellest mööda. 11st auditeeritud transpordivaldkonna äriühingust täitsid 2021. aastal kehtinud riigivaraseaduse nõudeid kuus äriühingut.

- **Mõne transpordivaldkonna äriühingu juhtimisotsuste asjaolusid ja otsustusprotsessi on tagantjärele oluliselt lihtsam välja selgitada kui teistel.** Näiteks ASi Tallinna Lennujaam ja ASi Eesti Liinirongid nõukogu koosolekute protokollid ja arutelumaterjalid on ministeeriumidel väikeste mööndustega kõik olemas. Mitmetel juhtudel, näiteks AS Eesti Raudtee, AS Operail, OÜ Transpordi Varahaldus, on ministeeriumidel üldiselt olemas protokollid, aga arutelumaterjalid, eelkõige perioodi 2021–2022 kohta, suures osas puuduvad. ASi Nordic Aviation Group puhul on probleeme nii protokollide kui ka arutelumaterjalidega.
- **Äriühingute nõukogude praktika, rollitunnetus ja nõudlikkus juhatuste suhtes varieeruvad märkimisväärselt.** Mõned nõukogud eelistavad iga päevakorrapunkti aruteluks kirjalikku materjali, mis piirab äriühingu n-ö suulist juhtimist. Kohati lepitakse, et juhatus saadab teabe hilinemisega ja mitmes osas vahetult enne koosolekuid. Mõned nõukogud korrigeerivad/tellivad aktiivselt info vormi ja sisu. Nõukogu koosolekute protokollide informatiivsus on puhuti napp ja allkirjastamine võib venida kuni pool aastat.
- **Huvide konflikti vältimise ning konkurentsikeelust kinnipidamise meetmeid on palju ja erinevaid, aga nende tõhususes ministeeriumid veendunud pole.** Kuigi meetmeid on palju, on need valdavalt suunatud juhtorgani liikme sobivuse hindamisele ametisse nimetamise hetkel ning kui juhtorgani liikme andmetes, huvides, asjaoludes peaks toimuma hiljem muudatusi, on seda ministeeriumide hinnangul väga keerukas kindlaks teha, kui juhtorgani liige ei peaks ise sellest teada andma.
- **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Kliimaministeeriumi ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi sõnul puuduvad neil andmed, et perioodil 2021–2023 oleks ükski nende valitsemisel oleva transpordivaldkonna äriühingu juhatuse liige olnud nõukogu loata mõne muu samal tegevusalal tegutseva äriühingu juhtorgani liige.**
- **2023. aasta suvel enam kui poolte riigi äriühingute osaluste valitsejaks saanud Kliimaministeeriumi ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi äriühingute valitsemise praktika on alles kujundamisel.**

Riigikontroll küsis auditiga, kas ministeeriumidele teadaolevalt on transpordivaldkonna äriühingutes juhatuse liikmeid, kes perioodil 2021–2023 tegutsesid nõukogu loal mõne muu sama tegevusala äriühingu juhtorgani liikmena. Samuti, milliste toimingutega tagavad ministeeriumid äriseadustiku ja riigivaraseaduse nõuete täitmise, et välistada huvide konflikt ning konkurentsikeelu eiramine nõukogu liikmete poolt.

Riigikontrolli soovitused ja ministrite vastused

Riigikontroll tegi riigi äriühingute juhtimisinfo kättesaadavuse parandamiseks ning äriühingute juhtorganite huvide konflikti riski

maandamiseks rahandusministrile, taristuministrile, regionaal- ja põllumajandusministrile ning majandus- ja tööstusministrile mitmeid soovitusi.

Ministrid nõustusid valdavalt auditi järelduste ja soovitustega. Mitmete soovitude rakendamisel ootavad ministrid koostööd ja koordineerimist Rahandusministeeriumilt. Rahandusminister märkis vastuskirjas Riigikontrollile, et ministeerium on alustanud riigi osaluspoliitika põhimõtete uuendamisega. Uus versioon põhimõtetest on plaanis esitada Vabariigi Valitsusele veel käesoleval aastal. Dokumendi uuendamisel lähtutakse muu hulgas ka Riigikontrolli soovitustest. Loe Riigikontrolli soovitusi ja ministrite vastuseid täismahus auditiaruande lk 27–30.

Sisukord

Ministeeriumide teave ei võimalda sageli välja selgitada, miks riigi äriühingus üks või teine otsus tehti	5
Riigi äriühingute juhtimisotsused puudutavad suurt raha: aastas investeeritakse sadu miljoneid eurosid, varad ületavad 10 miljardit eurot	5
Riigi äriühingu tegevuse vastutustundlik suunamine ja saavutatu hindamine eeldab omanikult huvi ja informeeritust	5
2021. aasta lõpuni nõudis riigivaraseadus, et ministeeriumi tuleb teavitada kõikidest riigi äriühingu nõukogu otsusest koos infoga, millel otsus põhineb	6
Transpordivaldkonna äriühingute nõukogude otsuseid puudutav teave on ministeeriumides puudulik	7
Osa äriühingute juhtimisotsuste asjaolusid on (tagantjärele) kergem välja selgitada kui teiste omi	9
Ministeeriumid ei otsi piisavalt aktiivselt võimalusi, et vähendada huvide konflikti riski riigi äriühingute juhtorganites	10
Riigi äriühingu nõukogu liige ei tohi olla samal tegevusalal seotud muu äriühinguga	10
Ministeeriumid ei saa olla kindlad, et Nordicaga sarnaseid juhtumeid (juhatuse liige tegutseb konkurendi juures) rohkem ei ole	11
Riigi äriühingute huvide kaitsel loodavad ministeeriumid peamiselt inimeste aususele ja nimetamiskomitee sõelale	12
Ministeeriumid näevad riigi äriühingute valitsemisega seotud probleeme ja võimalusi silmatorkavalt erinevalt	15
Kliimaministeerium ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium leiavad, et nõukogu materjali talletamine ministeeriumis on oluline, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Rahandusministeerium tingimata mitte	15
Ministeeriumidel näib nappivat aega ja võimekust riigi äriühingu materjale läbi töötada ning äriühingu tegevust suunata	18
Riigi äriühingute valitsemisel on võtmetähtsusega nõukogu nõudlikkus juhatuse suhtes ja koostöö ministeeriumiga, kuid olukorraga pole rahul veel keegi	19
Huvide konflikti vältimine ja konkurentsikeelust kinnipidamine on ebamugavad teemad, millega tegelemine on osapoolte vahel hajunud	22
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	27
Auditi iseloomustus	31
Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi osaluspoliitika valdkonnas	33
Lisa A. Riigi osalusega äriühingud 01.07.2023. a seisuga	34

Ministeeriumide teave ei võimalda sageli välja selgitada, miks riigi äriühingus üks või teine otsus tehti

Riigi äriühingute juhtimisotsused puudutavad suurt raha: aastas investeeritakse sadu miljoneid eurosid, varad ületavad 10 miljardit eurot

Teadmiseks, et

80% riigi osalusega äriühingutest peab täitma mingit avalikku ülesannet, näiteks hoidma riigi strateegilisi varusid.

Allikas: Rahandusministeerium

1. Eesti riik oli 2023. aasta juuli seisuga 23 äriühingu ainuomanik, lisaks kuulus riigile osaliselt veel viis äriühingut (vt lisa A)¹. Värskeimatel andmetel oli riigi osalusega äriühingutel 2022. aasta lõpus varasid 10,3 miljardi euro väärtuses (aastane juurdekasv 19%), 2022. aasta müügitulu oli 3,5 miljardit eurot (kasv 50%) ja puhaskasum 366 miljonit eurot (kasv 71%).

2. Riigi osalusega äriühingud on majanduslikult aktiivne avaliku sektori osa, mis 2022. aastal investeeris kokku 815 miljonit eurot², andis tööd keskmiselt 12 539 inimesele ning maksis riigikassasse dividende 116 miljonit eurot (kasv 51%). Rahandusministeeriumi andmetel omab riik enamikku äriühinguid (19) avaliku huvi teenimise eesmärgil, 5 äriühingut peavad teenima tulu ning 4 äriühingut täitma mõlemat ülesannet.

Riigi äriühingu tegevuse vastutustundlik suunamine ja saavutatu hindamine eeldab omanikult huvi ja informeeritust

3. Riigivaraseadus sätestab, et riigi osalusega äriühinguid nagu muud Eesti riigile kuuluvat vara peab valitsema eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult.

4. Tuginedes Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) soovitudele, on Rahandusministeeriumi kui riigi osaluspoliitika üldkoordinaatori juhtimisel ehitatud üles riigi äriühingute valitsemise süsteem, milles on muu hulgas kindlaks määratud Vabariigi Valitsuse, riigi osalust valitseva ministeeriumi ja ministri, riigi äriühingu nõukogu ja juhatuse ülesanded ning vastutus.³

5. Lihtsustatult on asjaomaste õigusaktide, juhendite ja suuniste eesmärk, et riik osaleks ettevõtluses läbimõeldult; omaks äriühinguid kindlatel ja arusaadavatel põhjustel ning kõik osapooled pingutaksid

¹ Riigi äriühingutel on omakorda osalusi kokku 31 äriühingus, nendes ainuosalus 22 äriühingus ja enamusosalus viies äriühingus.

² Võrdluseks: Rahandusministeeriumi andmetel moodustasid riigieelarvelised investeeringud 2022. aastal 745 miljonit eurot. Vt „Riigieelarve seletuskiri 2023“ joonis 3, lk 11. Lisaks eraldatakse riigieelarvest raha investeeringutoetusteks.

³ Riigi äriühingute valitsemise korraldus on reguleeritud peamiselt äriseadustiku ja riigivaraseadusega, lisaks peaks lähtuma Rahandusministeeriumi koostatud osaluspoliitika rohelisest ja valgest raamatust ning mitmetest juhistest. Vt täpsemalt siit: <https://www.fin.ee/riigihanked-riigiabi-osalused/riigi-osalused>

selle nimel, et äriühing täidaks parimal viisil talle seatud avalikku ülesannet ja/või teeniks riigile tulu.

Minister annab riigi äriühingu tegevusele strateegilise suuna

6. Riigivara seaduse järgi on riigi äriühingute valitsemisel keskne roll ministeeriumil (riigivara valitsejal) ja asjaomasel ministril (üldkoosolekul), kes kinnitab äriühingule omaniku ootused. Äriühingu igapäevast tegevust juhib äriühingu juhatus, mida kontrollib nõukogu. Nõukogu valib juhatuse, kinnitab strateegia, investeerimisotsused ja hindab nende täitmist. Nõukogu liikmed nimetab minister sõltumatutest ekspertidest koosneva nimetamiskomitee ettepanekul.

Riigi äriühingu olulised juhtimisotsused võtab vastu nõukogu

7. Seega on riigi äriühingu ja osalust valitseva ministeeriumi koostöö ning infovahetus riigi äriühingu käekäigus kriitilised edutegurid. Minister peab olema äriühingu tegevuse ja tulemustega kursis, et ennetada olulisi, sh äriühingu majandustegevust ohustavaid probleeme, ning arvestada selle teabega ka oma valdkonnapoliitika, näiteks transpordi, energeetika jms kujundamisel.

Informeeritud omanik peab suutma välja selgitada, kuidas ja milliste otsuste teel äriühingut juhti

8. Informeeritud omanikuks olemine tähendab, et osalust valitseva ministeeriumi ja ministrini peaks jõudma teave, kes, milliseid ja milliste andmete alusel riigi äriühingu juhtimisotsuseid tegi. Riigi äriühingute juhtimise jälgitavus võib osutada oluliseks nii omaniku ootuste väljatöötamisel; õppetundidena uute ärisuundade leidmisel või ka võimalike juhtimisvigade tuvastamisel.

2021. aasta lõpuni nõudis riigivaraseadus, et ministeeriumi tuleb teavitada kõikidest riigi äriühingu nõukogu otsusest koos infoga, millel otsus põhineb

9. Riigi äriühingu strateegiat, investeerimistegevust, eelarvet ja olulisemaid majandustehinguid puudutavad otsused võtab vastu äriühingu nõukogu. Nõukogu koosolekud toimuvad vähemalt kord kvartalis. Seaduses ettenähtud juhtudel ja korras saab nõukogu võtta vastu otsuseid ka koosolekut kokku kutsumata.

10. Kuni 2021. aasta lõpuni pidasid Riigikogu, riigi osaluspoliitika eest vastutav Rahandusministeerium ning õigusloomet koordineeriv Justiitsministeerium riigi äriühingu nõukogu töö ja otsustega seotud teabe jõudmist osalust valitseva ministeeriumi ning ministrini sedavõrd oluliseks, et vastav nõue oli sätestatud riigivaraseaduses.

§ 84. Kohustused nõukogu liikmena

(2) Kui käesoleva seaduse § 83 lõikes 1 nimetatud kandidaat on valitud sellise riigi osalussega äriühingu, milles riigil on vähemalt otsustusõigus, või riigi asutatud sihtasutuse nõukogu esimeheks, on ta kohustatud esitama osaluse valitsejale või asutajaõiguste teostajale ja valdkonna eest vastutavale ministrile:

1) nõukogu koosoleku päevakorra vähemalt kolm tööpäeva

enne koosoleku toimumist ja protokoll koopia koos
koosoleku materjalidega ühe kuu jooksul pärast nõukogu
koosoleku toimumist;

Allikas: riigivaraseaduse redaktsioon; kehtinud kuni 31.12.2021

11. 2022. aasta algusest jõustunud riigivaraseaduse redaktsioonist võeti riigi äriühingute nõukogu esimeestele kehtinud kohustus välja ja nõue jäi kehtima vaid riigi sihtasutuste nõukogu esimeestele. Rahandusministeeriumi sõnul ei ole vajadus teabe järele kuhugi kadunud, seadusemuudatusega on riigi äriühingu ja osalust valitseva ministeeriumi infovahetus jäetud lihtsalt peamiselt osapoolte otsustada.

12. Riigikontroll hindas auditiga, kuidas täideti seaduslikku kohustust esitada riigi äriühingu nõukogu koosoleku protokollid koos arutelumaterjalidega osalust valitsevale ministeeriumile aastal 2021 ning kas ja kuidas jätkus sama teabe ministeeriumile kättesaadavaks tegemine perioodil 2022–2023, kui seadus seda enam ei nõudnud.

Riigikontroll hindas auditiga,

kas osalust valitseval ministeeriumil on perioodi 2021–2023 kohta esitada äriühingu nõukogu koosoleku protokollid koos arutelu-materjalidega (perioodi iga kvartali esimene koosolek).

13. Riigikontroll valis auditeerimiseks riigi transpordivaldkonna äriühingud: AS Eesti Raudtee, AS Operail, OÜ Rail Baltic Estonia, AS Eesti Liinirongid, AS Eesti Loots, AS Saarte Liinid, AS Teede Tehnokeskus, OÜ Transpordi Varahaldus, AS Nordic Aviation Group, AS Tallinna Lennujaam ning Lennuliiklusteeninduse AS. Samuti nende osalusi valitsevad ministeeriumid: Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium (MKM), Kliimaministeerium (KLIM), Regionaal- ja Põllumajandusministeerium (REM). Riigikontroll ei käsitlenud auditis riigile osaliselt kuuluva börsiettevõtte ASi Tallinna Sadam tegevust.

Transpordivaldkonna äriühingute nõukogude otsuseid puudutav teave on ministeeriumides puudulik

14. Riigikontrolli andmepäring näitas, et ministeeriumide käsutuses on küll enamik äriühingute nõukogude koosolekute protokollidest (ca 90%), milles on fikseeritud nõukogu tehtud otsused, kuid arutelumaterjalidest, millel otsused põhinevad, on ministeeriumis talletatud keskmiselt ligikaudu pooled (ca 50%). See osakaal oli tegelikkuses veel väiksem, sest osa materjale said ministeeriumid alles siis, kui olid küsinud neid äriühingult, et vastata Riigikontrolli päringule.

Äriühingute juhtimisotsuseid selgitavaid materjale on ministeeriumide käsutuses erinevalt

15. Nõukogu tööd ja otsuseid puudutav materjal on ministeeriumidele erinevate transpordivaldkonna äriühingute kohta kättesaadav väga erinevalt. Mõne äriühingu puhul, näiteks AS Tallinna Lennujaam ja AS Eesti Liinirongid, on ministeeriumil väikeste mööndustega olemas sisuliselt kõik nõukogu koosolekute protokollid ja arutelumaterjalid.

16. Mitmel juhul, näiteks AS Eesti Raudtee, AS Operail, OÜ Transpordi Varahaldus, on ministeeriumidel üldiselt olemas protokollid, aga arutelumaterjalid märkimisväärses osas puuduvad. ASi Nordic Aviation Group puhul on probleeme nii protokollide kui ka arutelumaterjalidega (tabel 1).

Tabel 1. Osalust valitseva ministeeriumi esitatud äriühingu nõukogu koosoleku protokollid ja arutelumaterjalid aastate 2021-2023 kohta⁴

Äriühing	Protokolle olemas	Arutelumaterjale olemas	Riigivaraseaduse 2021. a nõue täidetud
AS Tallinna Lennujaam	12/12	95-100%	JAH
AS Eesti Liinirongid	12/12	95-100%	JAH
AS Eesti Loots	12/12	85-90%	JAH
AS Saarte Liinid	12/12	75-80%	JAH
AS Teede Tehnokeskus	11/12*	75-80%	JAH
OÜ Rail Baltic Estonia	10/12*	75-80%	JAH
Lennuliiklus-teeninduse AS	11/12*	20-25%	EI
OÜ Transpordi Varahaldus	11/12	5-10%	EI
AS Eesti Raudtee	11/12	10-15%	EI
AS Operail	11/12*	10-15%	EI
AS Nordic Aviation Group	10/12	5-10%	EI
KOKKU	123/132	ca 50-55%	6/11

* Tärniga märgitud puuduolevate nõukogu koosoleku protokollide seas on neid, mis on olemas, kuid nõukogu liikmete poolt allkirjastamata.

Allikas: Riigikontroll ministeeriumide esitatud andmete põhjal.

Pooled äriühingud ei täitnud seaduslikku kohustust esitada ministeeriumile juhtimisotsuseid puudutavat teavet ja omanik leppis sellega

17. Ministeeriumide käsutuses oleva teabe puudulikkus viitab, et osa riigi äriühingute nõukogude esimehed ei täitnud 2021. aastal kehtinud riigivaraseaduse nõudeid ja toona kõiki transpordivaldkonna äriühinguid valitsenud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium vaatas sellest mööda. 11st transpordivaldkonna äriühingust täitsid 2021. aastal kehtinud riigivaraseaduse nõudeid kuus äriühingut.

⁴ Tabelile selgituseks: tabeli statistika kajastab ainult fakti, kas osalust valitsev ministeerium Riigikontrollile protokollid ja arutelumaterjalid esitas või mitte. Kliimaministeerium ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium pöördusid Riigikontrolli päringule vastamiseks ka äriühingute poole. Materjal on loetud ministeeriumis olemasolevaks siiski ka nendel juhtudel, kui KLIM ja REM kinnitasid, et neil materjali algselt polnud ja said selle äriühingult või nõukogu liikmelt küsimise peale, et Riigikontrolli päringule vastata. „Riigivaraseaduse nõue täidetud (2021)“ on hinnatud teatava positiivse paindlikkusega, näiteks ASi Eesti Loots, ASi Teede Tehnokeskus jt puhul on nad saanud hinnangu „JAH“, ehkki kõiki 2021. aasta nõukogu koosolekute arutelumaterjale ministeerium ei esitanud. Hinnangus on proovitud arvesse võtta, kui n-ö puuduvate materjalidega päevakorrapunktid on pigem suulise iseloomuga. Samuti on positiivseks loetud, kui äriühing on saatnud ministeeriumile materjale koos protokolliga samas allkirjastatud konteineris ehk nähtub, et osa punktide materjal pole puudu mitte sellepärast, et ministeerium neid ei talletanud/suutnud leida, vaid seetõttu, et nendel punktidel tõesti materjale polnudki (sh näiteks kohapeal tõstatatud küsimused).

Juhtimisinfo edastamine ministeeriumile on sõltunud äriühingu tahtest, mitte omaniku nõudmisest

18. Asjaolu, et transpordivaldkonna äriühingute juhtimisotsuseid puudutavat teavet on ministeeriumidel sedavõrd erinevalt, kinnitab, et info edastamine ministeeriumile on sõltunud äriühingu tahtest/suvast, mitte omaniku nõudmisest ega tellimisest.

Osa äriühingute juhtimisotsuste asjaolusid on (tagantjärele) kergem välja selgitada kui teiste omi

19. Märkimisväärselt erinev on ka äriühingute nõukogude töökorraldus, tööstiil ja nõudlikkus juhatuse suhtes. Mõned transpordivaldkonna äriühingud, näiteks AS Tallinna Lennujaam ja AS Eesti Liinirongid, näivad lähtuvat põhimõttest, et nõukogu liige ei saa (vähegi olulisemates küsimustes) teha oma tööd juhatuselt saadud suulise info alusel.

Nõukogude nõudlikkus juhatuse suhtes on erinev

20. Kui kohapeal algatatud küsimused ja ilmselgelt informatiivse iseloomuga nõukogu koosoleku päevakorrapunktid välja arvata, on viidatud paari äriühingu puhul nõukogu liikmete käsutuses olnud alati juhatuse, ettekandja esitlus vm kirjalik materjal. See tähendab, et vajaduse korral on võimalik nõukogu otsuste juurde tagasi pöörduda, selgitada välja, millise teabe põhjal otsused tehti.

21. AS Tallinna Lennujaam, AS Saarte Liinid, AS Teede Tehnokeskus ja AS Eesti Loots on ministeeriumile esitanud nõukogu koosoleku protokoll koos arutelumaterjaliga (lisadega) nõukogu liikmete allkirjastatud ühe failina/digidoc konteinerina. Riigikontrollile nähtub, et neid materjale oli ministeeriumil kerge leida ja edastada. Samas tekkis ministeeriumil kohati segadus nende äriühingute materjalidega, kes olid teavet saatnud süsteemitult ja üksikute failidena, sageli mitte midagi ütleivate failinimedega.

Nõukogu koosolekute protokollide informatiivsus on ebaühtlane

22. Transpordivaldkonna äriühingute nõukogu töökorralduse ja nõudlikkuse erinevus juhatuse suhtes paistavad välja ka nõukogu koosolekute protokollide sisust ning materjali jagamisest nõukogule enne koosoleku toimumist. Riigikontrolli auditi fookus ei olnud neid aspekte süvitsi hinnata, kuid jäi silma, et osa äriühingute protokollid annavad edasi nõukogu liikmete küsimusi, juhatuse/ettekandja vastuseid ja arutelukäiku; samas kui osa protokolle fikseerivad lakooniliselt vaid päevakorrapunkti ja otsuse.

23. Riigi äriühingute nõukogud paistavad ka leppivat erineval viisil teabe saatmisega nõukogu liikmetele enne nõukogu koosoleku toimumist. On näiteid, kus nõukogu aktiivselt korrigeerib juhatuse antava info formaati, tellib järgmiseks koosolekuks kriitiliselt vajaliku teabe sisu. Teisalt nähtub, et nõukogu võib rahulduda ka sellega, kui juhatus saadab teabe vahetult enne nõukogu koosolekut ja mitmes osas.

Mida ütleb nõukogu töö kohta 11 protokolliga korraga allkirjastamine pool aastat pärast koosolekute toimumist?

Otsustusprotsess on jälgitav üksikute transpordivaldkonna äriühingute puhul

Riigi äriühingu juhatuse liige tohib sama tegevusala muu äriühinguga olla seotud vaid nõukogu loal

24. Ebaühtlane on ka nõukogu koosolekute protokollide allkirjastamine nõukogu liikmete poolt. Nõukogu koosoleku otsus omandab ametliku staatuse ja vormi protokolliga allkirjastamisega. Riigikontroll täheldas olukordi, kus nõukogu liikmed allkirjastasid protokolle kuni pool aastat pärast koosoleku toimumist, sh allkirjastati korraga kuni 11 protokolliga mõne tunni jooksul. Kerkib küsimus, kas see ei või segada äriühingu ja juhatuse tööd, kui nõukogu otsuste vormistamine toimub sedavõrd pika viitajaga. Lisaks tähendab see ka teabe saatmist ministeeriumile lainetena.

25. Kokkuvõtvalt on transpordivaldkonna äriühinguid valitsenud ja valitsevate ministeeriumide käsutuses olev äriühingute juhtimisinfo puudulik. Ministeeriumide teave võimaldab väheste äriühingute puhul vajaduse korral süsteemselt tuvastada, kes, millise teabe põhjal ja milliseid äriühingu juhtimisotsuseid tegi. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Rahandusministeerium (RAM) rõhutasid Riigikontrollile, et vastav info peab olema talletatud eelkõige äriühingus. Riigikontrolli varasemad auditid lennundusvaldkonnas on aga näidanud, et olulist osa nõukogu otsuste alusmaterjalidest ei pruugi olla ka äriühingul endal.⁵

Ministeeriumid ei otsi piisavalt aktiivselt võimalusi, et vähendada huvide konflikti riski riigi äriühingute juhtorganites

Riigi äriühingu nõukogu liige ei tohi olla samal tegevusalal seotud muu äriühinguga

26. Riigi äriühingute käekäigus on otsustusprotsessi selguse ja info piisavuse kõrval oluline, et äriühingute juhtorganid, juhatuse ja nõukogu, tegutseksid oma parimate teadmiste ning oskustega üksnes riigi äriühingu, mitte konkurenttettevõtte, huvides.

27. Riigi äriühingu juhatuse ja nõukogu liikme tegevuse piirangud ning vastutus, mille eesmärk on, et juhtorgani liige ei kahjustaks riigi äriühingu huve, on sätestatud peamiselt äriseadustikus ja riigivaraseaduses.

28. Äriseadustik, mis kehtib nii erasektori kui ka avaliku sektori äriühingutele, ütleb lihtsustatult, et äriühingu juhatuse liige ei või nõukogu koosolekuta ja nõukogu liige üldkoosoleku otsuseta olla mõne

⁵ ASi Estonian Air puudutav audit (2016)
<https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2386/Area/4/language/et-EE/Default.aspx>;
ASi Nordic Aviation Group puudutav audit (2023)
<https://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2386/Area/4/language/et-EE/Default.aspx>

muu sama tegevusala äriühingu juhtorgani liige ega tegutseda samal tegevusalal ettevõtjana.⁶

29. Riigivaraseadus laiendab oluliselt riigi äriühingu juhtorganitele kehtivaid nõudeid, sätestades muu hulgas, et nõukogu liikmeks ei või olla isik, kellel on riigi äriühinguga sisuline huvide konflikt. Riigi äriühingu nõukogu liikmeks ei või olla isik, kes tegutseb ettevõtjana samal tegevusalal; on sama tegevusala äriühingu juhtorgani liige või omab osalusi, ärihuvisid sellise konkurendi või ka riigi äriühingu oluliste lepingupartnerite juures.⁷

Riigikontroll küsis ministeeriumidelt:

- Kuidas ja milliste toimingutega tagab ministeerium/üldkoosolek nõukogu liikme konkurentsikeelust kinnipidamise äriseadustiku § 324 ja § 189 mõistes ning välistab nõukogu liikme sisulise huvide konflikti riigivaraseaduse § 80 tähenduses?
- Kuidas tagavad ministeeriumile/üldkoosolekule teadaolevalt riigi osalusega transpordivaldkonna äriühingute nõukogud juhatuse liikmete konkurentsikeelust kinnipidamise äriseadustiku § 312 ja § 185 mõistes?
- Palun esitage (vajaduse korral nõukogudelt infot koondades) nimekiri transpordivaldkonna riigi osalusega äriühingute juhatuse liikmetest, kes perioodil 2021–2023 olid või on nõukogu loal mõne muu samal tegevusalal tegutseva äriühingu juhtorgani liikmed; kui selliseid juhatuse liikmeid peaks olema.

30. Kokkuvõtvalt ei tohi riigile kuuluva äriühingu nõukogu liige olla seotud samal tegevusalal tegeleva konkurendiga tööalaselt ega omandisuhete kaudu. Riigi osalust valitseva ministeeriumi minister ei tohi nõukogu liikmeks määrata isikut, kellel on sisuline huvide konflikt, ning juba nimetatud nõukogu liige peab ministrit teavitama, kui muutunud asjaolude tõttu ta nõukogu liikme nõuetele enam ei vasta. Riigi äriühingu juhatuse liige võib olla samal alal tegutseva muu äriühinguga seotud ainult nõukogu loal.

31. Riigikontroll küsis auditiga, kas ministeeriumidele teadaolevalt on transpordivaldkonna äriühingutes juhatuse liikmeid, kes perioodil 2021–2023 tegutsesid nõukogu loal mõne muu sama tegevusala äriühingu juhtorgani liikmena. Samuti küsiti, milliste toimingutega tagavad ministeeriumid äriseadustiku ja riigivaraseaduse täitmise, et välistada huvide konflikt ning konkurentsikeelu eiramine nõukogu liikmete poolt.

Ministeeriumid ei saa olla kindlad, et Nordicaga sarnaseid juhtumeid (juhatuse liige tegutseb konkurendi juures) rohkem ei ole

32. 2023. aasta teisel poolel kajastas meedia Nordica majandus-raskustega seonduvat ja välja toodi info, et ASi Nordic Aviation Group juhatuse esimees oli olnud samal ajal ka konkurendist Rootsi lennuettevõtte juhtorgani liige.⁸ Jan Palmeri seotusest Rootsi lennuettevõttega kirjutati ajakirjanduses juba 2021. aastal.⁹

33. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kinnitas Riigikontrollile, et ASi Nordic Aviation Groupi nüüdseks endise juhatuse esimehe Jan Palmeri seotusest lennuettevõttega Amapola Flyg AB sai ministeeriumi juhtkond teadlikuks Kliimaministeeriumi siseauditi osakonna läbiviidud toimingust 2023. aasta teisel poolaastal, kui ASi

⁶ Vt äriseadustik § 185, 189, 312 ja 324 <https://www.riigiteataja.ee/akt/123122022033?leiaKehtiv>.

⁷ Vt riigivaraseadus § 80 <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072023084?leiaKehtiv>.

⁸ Jan Palmériga seotud lennufirma napsas endale Nordica liinid (postimees.ee).

⁹ Jan Palmer: tuleviku lennufirmad on Google või Amazon (postimees.ee).

Nordic Aviation Group osaluse valitsejaks oli saanud Kliimaministeerium.

MKM: ministeeriumi juhtkond sai Amapola Flyg AB olemasolust ja töösuhetest Jan Palmeriga teada siis, kui Nordicat valitses juba Kliimaministeerium

34. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Kliimaministeeriumi ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi sõnul puuduvad neil andmed, et perioodil 2021–2023 oleks ükski nende valitsemisel oleva transpordivaldkonna äriühingu juhatuse liige olnud nõukogu loata mõne muu samal tegevusalal tegutseva äriühingu juhtorgani liige. Teisalt viitavad ministeeriumid, et järelevalve juhatuse tegevuse üle on äriühingu nõukogu vastutus.

35. Kliimaministeerium tõi välja, et ASi Eesti Raudtee juhatuse liige on olnud OÜ Rail Baltic nõukogu liige ja OÜ Rail Baltic juhatuse liige olnud ASi Eesti Raudtee nõukogu liige, kuid mõlemal juhul andis nõukogu loa.

Riigi äriühingute huvide kaitsel loodavad ministeeriumid peamiselt inimeste aususele ja nimetamiskomitee sõelale

36. Abinõusid, mis peaksid aitama kaasa sellele, et riigi äriühingute juhatuse ja nõukogu liikmed ei satuks oma töös sisulisse huvide konflikti, on mitmeid ja ministeeriumid rakendavad neid mõneti erinevalt. Samas tõdevad ministeeriumid, et väga keeruline on kontrollida, kas riigi äriühingute juhtorganid kehtestatud nõuetest kinni peavad.

Huvide konflikti vältimise meetmeid on palju ja erinevaid, nende rakendamises paistab nappivat süsteemsust

37. Peamised meetmed, mida ministeeriumide sõnul nemad ja riigi äriühingud juhtorganite huvide konflikti vältimiseks ja konkurentsikeelust kinnipidamiseks valikuliselt (ja osaliselt/osas äriühingutes) rakendavad, on järgmised:

- juhatuse liikme lepingutes fikseeritud nõuded ja kohustused (KLIM; MKM; REM);
- riigi äriühingu põhikirjades sätestatud nõuded ning kohustused (KLIM; MKM);
- äriühingutes rakendatavad protseduurid, sh majandusaasta aruande koostamise raames info kogumine juhtorganite liikmetega seotud isikute ja huvide kohta (KLIM; MKM);
- riigi äriühingute auditikomitee, siseauditi ja/või sisekontrolli tegevused (KLIM; MKM);
- ainuaktsionäri otsus korruptsiooniohtu ennetavate meetmete rakendamise kohta (KLIM; MKM);
- juhtorgani liikme allkirjastatud kinnitus, et on tutvunud õigusaktides ja põhikirjas sätestatud nõuetega ja esitanud enda kohta õiged andmed (KLIM; MKM; REM);

- infopäringud äriregistrist ja karistusregistrist enne juhtorgani ametisse kinnitamist (KLIM; MKM; REM).

MKM: kontrollida saab vaid väga lihtsakoelisi seoseid

38. Kuigi abinõusid on palju, leiavad ministeeriumid, et valdavalt on meetmed suunatud juhtorgani liikme sobivuse hindamisele ametisse nimetamise hetkel ning kui juhtorgani andmetes, huvides, asjaoludes peaks toimuma hiljem muudatusi, on seda väga keeruline kindlaks teha, kui juhtorgani liige ei peaks ise sellest teada andma.

„Reeglite täitmise kontrollimine on praktiliselt võimatu ja süsteem paraku toetub paljuski inimeste teavitamis-kohustusele, aususele, teadlikkusele ning usaldusele. Need seosed, mida saab kontrollida, on väga lihtsakoelised, näiteks kas ollakse korraga kahes nõukogus, kus ei sobiks korraga olla, või kas äriühingu juhtorgani liikmed on otseselt ja nähtavalt tehingutega seotud osapooled jne. Aga sügavamale minna, näiteks selgitada välja inimese osalusi välisettevõtetes või tegelikke omandisuhteid, eriti kui tal on motivatsioon seda varjata, on praktiliselt võimatu.“

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajad Riigikontrollile

Erikontroll võib MKMi sõnul olla ministri ainus võimalus äriühingusse sügavamalt sisse vaadata

39. Lisaks andmete kättesaadavusega seotud takistustele on ministeeriumide sõnul keeruline leida ka täiendavat aega ja raha, et konkurentsikeelust ja huvide vältimisest kinnipidamist rohkem jälgida. Ministeeriumide hinnangul puudub neil õiguslik alus, aga ka tehnilised võimalused (sh juurdepääs raamatupidamis-arvestusele), et teha jooksvaid kontrollitoiminguid ja järelepärimisi äriühingute tehingute kohta. MKMi hinnangul on ministril võimalus korraldada vastavalt äriseadustikule erikontroll.

„Huvide konflikti vältimise ja konkurentsikeelust kinnipidamise osas nendime, et siin on ministeeriumi käed üsna lühikesed, eriti mis puudutab tegevusi pärast seda, kui nõukogu liige on ametisse nimetatud. Kui nimetamise hetkel nõukogu liige kinnitab, et ei ole takistusi, miks ta ei peaks oma tööd teha saama, siis asjaolude muutumisest teavitamine on puhtalt inimese enda hoolsuskohustuse ja südametunnistuse küsimus. Selles mõttes süsteem rajaneb suuresti usaldusel.“

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi esindajad Riigikontrollile

MKM: nõukogu liikme nimetamisele eelneva kontrolli saab teha ainult nimetamiskomitee

40. Piiratud info ja kontrollivõimaluste tingimustes viitavad ministeeriumid, et riigi äriühingute juhatuse liikmete sobivust peab hindama eelkõige äriühingu nõukogu ja äriühingu nõukogu sobivuse hindamisel on kandev roll nimetamiskomiteel, kelle ettepanekul riigi osalusi valitsevate ministeeriumide ministrid nõukogu liikmeid ametisse kinnitavad.

41. 2017. aastal Vabariigi Valitsuse otsusega moodustatud nimetamiskomitee riigivaraseadusest tulenev kohustus on hinnata enne ministrile ettepaneku tegemist muu hulgas nõukogu liikmekandidaadi sobivust, sh huvide konflikti puudumist.

Rahandusministeerium:
nõukogu liikme
nimetamisel vastutab
siiski minister

42. Riigi osaluspoliitikat koordineeriva Rahandusministeeriumi kinnitusel osalust valitsev ministeerium ja minister vastutust ainult nimetamiskomiteele lükata ei saa. Vastutus jääb riigi osalust valitseva ministeeriumi ministrile, sest nõukogu liikmeks nimetamise otsuse vormistab üldkoosolek: üldkoosolek ei saa süvenemata lähtuda nimetamiskomitee ettepanekust. Lisaks tõdeb RAM, et nimetamiskomiteel ei ole isikute tausta tuvastamiseks ministeeriumist rohkem võimalusi.

RAM: kas kellelgi on
päriselt võimekust
hinnata juhtorgani
deklaratsioonis esitatud
andmeid?

„Abivahenditeks on avalikud registrid ja arusaadavalt on rõhk nimetamise hetkel ning järgnev kontroll ei saa olla lausaline. Pärast nimetamist on eeldus, et inimene ise täidab endal lasuvat kohustust ja teavitab, kui asjaolud on muutunud, miks ta ei sobi enam nõukogu liikmeks või kui ta vajab jätkamiseks üldkoosoleku luba vms. Kui ta ei teavita, siis on väga vähe tõenäoline, et aktsionär või keegi muu oskaks jälgida, kas inimesel on tekkinud huvide konflikt või eksib ta konkurentsikeelu nõuete vastu. Nii et see süsteem on kahtlemata haavatav ja põhineb usaldusel, aga keeruline on ka öelda, mida oleks mõistlik ja proportsionaalne muuta.“

Rahandusministeeriumi esindajad Riigikontrollile

RAM: juhatuse liikme
nimetamisel vastutab
nõukogu, aga
kontrollivõimalused on
veel kitsamad kui
ministeeriumil või
ministril

43. Rahandusministeerium leiab, et riigi äriühingute juhatuse liikmete puhul on nõukogu vastutus tagada, et juhatuse liikmed on ausate kavatsustega ning neil ei ole huvisid, mis läheksid vastuollu riigi äriühingu huvidega. Teisalt on RAMi sõnul selle hindamiseks nõukogu võimalused veel ahtamad kui osalust valitseval ministeeriumil, ministril või nimetamiskomiteel.

„Kui nimetamiskomiteel ja aktsionäril on kontrolli tegemiseks piiratud võimalused, siis nõukogudel on abivahendid veelgi ahtamad: peale äriregistri midagi arsenalit eriti ei kuulu. Nii et ka juhatuse liikmete puhul tugineb süsteem eelkõige usaldusele ja inimeste aususele.“

Rahandusministeeriumi esindajad Riigikontrollile

44. Kokkuvõtvalt on riigi äriühingute juhtorganite huvide konflikti vältimiseks ja konkurentsikeelust kinnipidamiseks loodud erinevaid regulatsioone, kordasid ja juhendeid, kuid nende täitmise hindamiseks napib ministeeriumide sõnul võimalusi. Riigikontrollile nähtub, et kuna ministeeriumid ei usu abinõude tõhususse, pöörab see nende aktiivsust uute meetmete väljatöötamisel ja ka olemasolevate süsteemsel rakendamisel. Praktikad on sageli jäetud äriühingute hooleks ja

meetmeid rakendatakse nii äriühingute kui ka ministeeriumide lõikes erinevalt. See tähendab, et huvide konflikti vältimise ja konkurentsikeelust kinnipidamise tegevused pole nii läbimõeldud ja koordineeritud, kui need saaksid olla.

Ministeeriumid näevad riigi äriühingute valitsemisega seotud probleeme ja võimalusi silmatorkavalt erinevalt

Pooli riigi äriühinguid valitseb Kliima-ministeerium. MKMi portfelli kahanes kolmveerandi võrra

45. 2023. aasta suvel korraldas Vabariigi Valitsus ümber mitme ministeeriumi haldusalad ja sellega koos ka riigi äriühingute osaluste valitsejad.

46. Kliimaministeerium (KLIM) sai enda valitsemisele pea kõik varem Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) hallatud transpordivaldkonna äriühingud ning uue valitsemisala hallata on nüüd pooled riigi äriühingud (14). Regionaal- ja Põllumajandusministeerium (REM) sai MKMilt enda valitseda ASi Eesti Liinirongid (Elron) ja ASi Eesti Post. MKMi portfelli jäi 18 riigi äriühingu asemel neli.

Kliimaministeerium ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium leiavad, et nõukogu materjali talletamine ministeeriumis on oluline, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ja Rahandusministeerium tingimata mitte

47. Ministeeriumide ümberkorraldustega riigi äriühinguid enda valitsemisele juurde saanud KLIM ja REM näevad ministeeriumi ning äriühingu soovitud infovahetust üpris erinevalt võrreldes äriühinguid loovutanud MKMi ja riigi osaluspoliitika üldkoordinaatori ning nelja äriühingu osalust valitseva Rahandusministeeriumiga (RAM). Samuti on KLIMi ja REMi ootused RAMi rollile ja abile, et tulla toime järsult kasvanud koormusega, märkimisväärselt erinevad RAMi nägemusest.

MKM: nõukogu materjal peab olema vajaduse korral leitav

48. MKM on seisukohal, et riigi äriühingu nõukogu tööd puudutav materjal peab olema vajaduse korral leitav ja kättesaadav, aga igapäevaelus see teave ministeeriumile vajalik ei ole. MKMi hinnangul annavad olemasolevad teabeallikad ja infoliinid¹⁰ piisava ülevaate äriühingute käekäigust ja olulistest sündmustest ning pigem võib olla küsimus, kas seda infot täiel määral või parimal viisil kasutatakse.

¹⁰ Riigi äriühingute veebilehtedel avaldatavad finantsaruanded ja majandustegevuse ülevaated; valitsussektoris kuuluvate äriühingute aruanded osalust valitsevale ministeeriumile; nõukogu esimehe aastaaruanne üldkoosolekule; üldkoosolekud; mitteametlik suhtlus. Lisaks on riigi äriühingu nõukogu liige riigivaraseaduse järgi kohustatud teavitama üldkoosolekut äriühingut puudutavatest olulistest sündmustest ning arengutest ja üldkoosoleku soovil liikme enda ja juhtorgani tegevusest.

Täiendava aruandluskohustuse kehtestamise järele MKM vajadust pigem ei näe.

RAM: info tellimine äriühingult on ministeeriumi otsustada

49. RAM on nõus Riigikontrolli tõlgendusega, et auditiga hõlmatud perioodi ja viidatud riigivaraseaduse sätte kehtivust arvestades ei täitnud osa nõukogu esimeestest 2021. aastal riigivaraseaduse nõuet materjale esitada ja osalust valitsev ministeerium vaatas sellest mööda / leppis sellega. Teisalt arvab ka RAM, et olemasolev infovoog on piisav, et võimaldada osaluse valitsejal endale kuuluva äriühingu tegemistega kursis olla, aga kui ta soovib enam, on see osaluse valitseja kätes. Lisaks on RAMi hinnangul oluline, et kõik materjalid, mida nõukogu arutas ja otsustas, peavad olema talletatud äriühingus, mitte tingimata ministeeriumis.

KLIM: nõukogu materjalid peavad olema kättesaadavad ka siis, kui isikud vahetuvad

50. KLIMi sõnul on nad riigi äriühingute valitsemise valdkonnas teatavas mõttes uus tegija ja valitsemise süsteem on ministeeriumis loomisel. Nad on seisukohal, et riigi äriühingu nõukogu koosoleku protokollid koos materjalidega peaksid olema ministrile ja asjaomastele valdkonnaametnikele kättesaadavad ning talletatud viisil, et materjalid oleksid leitavad ka siis, kui isikud vahetuvad.

„Riigi äriühingute ja osalusi valitsevate ministeeriumide infovahetus oleks mõistlik kokku leppida ning korraldada standardiseeritult. Erinev praktika riigi äriühingute protokollide ja arutelumaterjalide edastamisel ministeeriumidele ei näi põhjendatud ega loogiline. Riigivaraseadusest materjali esitamise kohustuse eemaldamine alates 2022. aastast ilmselt ei ole aidanud kaasa info ühetaolisele kogumisele ja liikumisele äriühingute ning ministeeriumide vahel. Nagu nähtub, on erinev ka äriühingute teadlikkus, mida RVS neilt nõudis ja nõuab. (Tagantjärele hinnates) jääb arusaamatuks, milline oli RVS-i muutmise motivatsioon ja põhjus.“

Kliimaministeeriumi esindajad Riigikontrollile

51. 2023. aasta suvel ASi Eesti Liinirongid ja ASi Eesti Post osaluse valitsejaks saanud REM ütles, et dokumentaalne materjal alles vajab üleandmist ja pole kindel, kui täielikult seda MKMist saada õnnestub. Kogu protsess toimus kiiresti ja inimesed vahetusid. Info REMi äriühingute ja nõukogude töö kohta jõuab ministeeriumi ja ministeeriumi juhtkonnani ebaühtlaselt ning see koostöö vajab veel läbimõtlemit ja kehtestamist.

REM: nõukogu materjalid peavad olema kättesaadavad enne otsuste tegemist, et ennetada probleeme

52. REM rõhutab, et äriühingu nõukogu materjalide puhul ei ole piisav, kui ministeerium saab need tagantjärele. Ei saa rahulduda teadmisega, et kui tekivad probleemid, küllap siis äriühingust materjal välja küsitakse, sest n-ö süü otsimine ja vastutuse tuvastamine ei tohiks olla peamine eesmärk. Peamine eesmärk peaks olema probleemide

ärähoidmine, millele aitaks kaasa see, kui äriühingut puudutav oluline teave, sh nõukogu materjalid, oleksid ministeeriumile kättesaadavad enne otsuste tegemist ja sündmuste eskaleerumist. Lisaks eeldab see muidugi, et ministeeriumil on aega ja võimekust seda teavet analüüsida ja vajaduse korral sekkuda.

„Kui Riigikontroll küsib, millist infot ministeerium äriühingult osaluspoliitika kujundamiseks ja elluviimiseks vajab, siis need oleksid: a) äriühingu nõukogu koosoleku protokollid koos arutelumaterjalidega; b) kvartaalne teave, mis puudutab eelarve täitmist, lisaks bilanss, kasumiaruanne; c) peale bilansipäeva toimunud olulised sündmused/tegevused: olulised asjaolud, mis võiksid omanikku puudutada ja millest omanik peaks teadlik olema, näiteks tähtsamad investeeringute ja varade või kohustustega seotud hanked, tarned, lepingud, tähtajad ja nende muudatused; d) peatsed muudatused äriühingu juhtorganites, näiteks lepingute lõppemisest tulenevalt, ja teave juhtorganite kõrvaltegevustest.

Riigikontrollil oli ka viide, et äriühingute nõukogud on juhatuste suhtes erineva nõudlikkusega, mis puudutab arutelu aluseks esitatavaid materjale. Leiame, et vähegi sisulisema nõukogu päevakorrapunkti puhul on elementaarne, et selle arutamise ja otsustamise aluseks on kirjalik materjal, lisa, esitlus vms. See on nõukogu enda huvides, et tema tööst, hoolsusest ja põhjalikkusest jääks kirjalik jälg, mille juurde saab vajadusel tagasi pöörduda.“

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi esindajad Riigikontrollile

53. Ehkki KLIM ja REM nendivad, et äriühingute valitsemise praktika on nende valitsemisalades alles kujundamisel, mille raames mõeldakse täpsemalt läbi ka ministeeriumi ja äriühingu infovahetus, kinnitavad mõlemad, et süsteemse ja otsuste juurde tagasipöördumist võimaldava osaluse valitseja rolli täitmiseks vajavad nad kindlasti teavet, kes, mida ja mille põhjal otsustas äriühingu nõukogu koosolekul.

54. RAM leiab, et aktsionär peab olema huvitatud ja informeeritud ja kui praegused võimalused teavet saada pole piisavad, siis on üldkoosolekul ja osalust valitseval ministeeriumil võimalik alati äriühinguga soovitud praktika kokku leppida. Nii RAMi kui ka MKMi sõnul on esmajoones oluline, et nõukogu tegevust puudutav info oleks olemas äriühingus. Siiski on ASi Estonian Air ja ASi Nordic Aviation Group tegevust analüüsinud varasemad Riigikontrolli auditid näidanud, et sageli polnud nõukogu tööd puudutavaid materjale ka äriühingul endal.

Ministeeriumile info edastamise nõuded ei töötanud, sest teave ei pakkunud omanikule nähtavasti huvi

Ministeeriumidel näib nappivat aega ja võimekust riigi äriühingu materjale läbi töötada ning äriühingu tegevust suunata

55. Rahandusministeerium viitas Riigikontrollile, et riigi äriühingu poolt info saatmine osalust valitsevale ministeeriumile ei taga, et selle teabega midagi ette võetaks, ning riigivaraseaduse mittetäitmist võib vaadata ka nii, et see sai võimalikuks, kuna ministeerium ei näidanud materjali vastu huvi üles, sest seda ei peetud sisuliselt oluliseks.

„RAMi hinnangul on Riigikontrolli väljatoodud probleemidega tegelemisel võtmekohaks see, et aktsionär ja osalusi valitsevad ministeeriumid peavad teadvustama enda rolli, ülesandeid ning vastutust enda äriühingute valitsemisel. See on kõige alus ja lähtekoht. Instrumentarium aktiivse ja huvitatud omaniku rolli kandmiseks on olemas, küsimus on selle täitmises, mis, nagu nähtub, saaks olla kvaliteetsem.“

Rahandusministeeriumi esindajad Riigikontrollile

MKM: nõukogu materjali läbivaatamine ministeeriumis pole realistlik ega mõttekas

56. Ka MKM kinnitas, et riigi äriühingud on erinevad ja saavad erinevalt tähelepanu ning kui MKMi valitseda oli 18 äriühingut, siis nende kõigi nõukogu materjali läbitöötamine ministeeriumis polnud realistlik.

„Kui nõukogu materjal ministeeriumisse saabub, siis sisuliselt toimub selle teabe arhiveerimine, seda ei hinnata ega kontrollita alusmaterjalide asjakohasust ja reeglina selle info juurde tagasi ei pöörduta.“

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajad Riigikontrollile

REM: äriühingute valitsemise parandamiseks tuleb osapoolte ülesandeid ja vastutust täpsustada

57. REMi hinnangul on laiem probleem selles, et riigi äriühingute heaperemeheliku valitsemisega seonduvat ei teadvustata ega tähtsustata riigi ja valitsemisala tasandil piisavalt ning see väljendub muu hulgas selles, et asjaomaste isikute (näiteks ministri, kantsleri jt ametnike) ülesanded ja kohustused pole selgelt ega ammendavalt reguleeritud.

58. REMi esindajate sõnul on loogiline, et ministeeriumi äriühingute valitsemist korraldab ministeeriumi kantsler, aga praegu tal sellist ülesannet seadusest tulenevalt ei ole. See tähendab, et seda kohustust pole talle sõnaselgelt fikseeritud ka ministeeriumi põhimääruses ega ametijuhendis ning nappide ressursside tingimustes saab see temaatika vähem kantsleri tähelepanu kui need ülesanded, mis tulenevad selgelt aktidest.

59. Ministeeriumi äriühingute valitsemise vähene prioriteetsus kandub REMi hinnangul üle ka asekancleri ülesannetesse ja majasisestest ressursside jagamisse: vastutaval asekancleril on keeruline taotleda

inimeste aega ülesandele, mis on ministri või kantsleri jaoks ebamäärane ning aktides hägusalt reguleeritud.

REM: võimekus äriühingu tegevust hinnata on väga piiratud

Teadmiseks, et

riigi äriühingu nõukogu peab omaniku ootustest lähtudes kinnitama äriühingu strateegia ja eesmärgid ning hindama regulaarselt juhatuse tegevust strateegia elluviimisel. Lisaks peab nõukogu jälgima strateegia ajakohasust ning tegema vajaduse korral selles muudatusi.

Nõukogu vastutus organisatsiooni juhtimise eest hõlmab muu hulgas äriühingu finantsseisundi hindamist ning sisekontrolli, riskijuhtimise ja vastavuskontrollide toimimise tagamist.

Allikad: äriseadustik, riigivara-seadus ja kehtestatud korrad ning juhendid

60. REMi kinnitusel väljendub riigi äriühingute valitsemise vähene prioriteetsus lõpuks selles, et ministeeriumil pole võimekust äriühingute tegevust sisuliselt hinnata ega suunata.

„Valitsemisala osaluspoliitika kujundamise keerukust ja rollide paljusust võib iseloomustada reisirongiliikluse korraldamise ja ASi Eesti Liinirongid näitel. REMi ühistranspordi osakonna esmane ja kõige olulisem ülesanne on tagada reisirongiliiklus, mille tarbeks eraldab riik äriühingule dotatsiooni. Osakonnal ja ministeeriumil laiemalt on praeguse osaluspoliitika korralduse ja võimekuste juures äärmiselt raske, et mitte öelda võimatu, hinnata äriühingu dotatsioonitaotluse sisu, põhjendatust ning seda, kui efektiivselt ja hästi on äriühing juhitud, kas ja kui palju tal on sisemist puhvrit, efektiivistamisressurssi jne.

Pigem toimub see lihtsustatult ikkagi nii, et dotatsiooni-taotlus tuleb sisse, minister läheb seda kaitsma ja raha kas saadakse või mitte; kui ei saada, tõstetakse piletihindu. Või antakse äriühingule eelnevalt indikatsioon, et raha juurde saada pole lootust ja kandke lisavajadus piletihindadesse. Ministeeriumipoolne võimekus mingil muul tasandil opereerida ja argumenteerida on praeguse riigivara valitsemise ja osaluspoliitika korralduse ning ressursside juures väga piiratud.“

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi esindajad Riigikontrollile

61. Pooli riigi äriühinguid valitsev Kliimaministeerium kinnitas samuti Riigikontrollile, et riigi äriühingu nõukogumaterjalide kättesaadavus on ministeeriumile oluline, aga vähemalt sama oluline on küsimus, kas ja kuidas seda teavet ministeeriumis kasutatakse.

„Ministeerium suudab leppida kokku, millist infot osaluste valitsemiseks vajatakse, aga peamine probleem või keerukas/ebamäärane on seos materjali ja nii äriühingu kui ka ministeeriumis tehtavate juhtimisotsuste vahel. Küsimus on, kuidas riigi äriühingute infot üldkoosoleku tasemel ja otsustes parimal viisil ära kasutada.“

Kliimaministeeriumi esindajad Riigikontrollile

Riigi äriühingute valitsemisel on võtmetähtsusega nõukogu nõudlikkus juhatuse suhtes ja koostöö ministeeriumiga, kuid olukorraga pole rahul veel keegi

62. 2023. aasta jaanuari seisuga oli Eesti riigi osalusega äriühingutes ligikaudu 130 nõukogu liiget. Auditeeritud nelja ministeeriumi esindajad

on üksmeelel, et Eesti riigi äriühingute valitsemise süsteemis on väga palju kohustusi ja ülesandeid pandud nõukogu liikmetele ning äriühingute juhtimiskvaliteet sõltub märkimisväärselt nõukogu liikmete pühendumusest, teadmistest ning rollitunnetusest.

63. MKM rõhutab, et riik osaleb juhtimises eelkõige osaluse valitseja õiguste teostamisega ja ei tohi sekkuda äriühingu juhtimisse teistel tasanditel, võimaldades nõukogudele ja juhatustele iseseisvuse äritegevuses seatud eesmärkide saavutamiseks. Samas on Riigikontrolli hinnangul ka ministri võimalused seada äriühingule omaniku ootusi mõjutatud sellest, kui täielik ja ajakohane äriühingu juhtimisinfo ministeeriumi käsutuses on ning kuidas on korraldatud infovahetus ja koostöö nõukoguga.

Nõukogu liikme koht pole RAMi sõnul tippekspertidele atraktiivne

64. Rahandusministeeriumi sõnul on nõukogude komplekteerimise tõhustamise ja pädevuse küsimustega tegeletud pikki aastaid, kuid sellega on jätkuvalt probleeme. Sobivaid inimesi on keeruline nõukogudesse saada ja nõukogu liikmete huvi RAMi varem korraldatud tasuta koolituste vastu, kus selgitatakse nõukogu liikmete rolli, on leige.

„Teoreetiliselt on tänane nõukogude komplekteerimise süsteem suunatud sellele, et nõukogudes oleksid pädevad, parimate kogemuste ja teadmistega inimesed, kuid ilmselt on tegelikkus pärsitud eelkõige 3 põhjusest: a) nõukogu liikme tasu on madal ja ei motiveeri; b) inimene ei saa osaleda huvide konflikti tõttu; 3) inimene ei taha osaleda, sest kaasneb riikliku taustaga isiku staatus, mis võib osutuda soovimatuks teguriks muudes asjatoimetustes.“

Rahandusministeeriumi esindajad Riigikontrollile

Riigikontrolli arvates võib ka poliitik sobida nõukokku, kui tal on vajalikud teadmised ja vastutustunne

65. MKM leiab, et kui nõukogud täidavad oma rolli erinevalt, tööstiil on erinev ja ka nõudlikkus juhatuse suhtes, mis peegeldub muu hulgas selles, millist teavet nõukogu juhatuse otsuste tegemiseks küsib, siis see võib olla probleem ja vajada tähelepanu. Samuti viitas MKM, et 2017. aastast juurutatud nimetamiskomitee süsteem ei pruugi olla loodetult käivitunud.

„Nõukogu peab olema kompetentne, sest muidu ta ei oska küsida ka õigeid küsimusi. Samas tuleb nentida, et nimetamiskomitee süsteemi juurutamisega on piiratud ministeeriumi võimalusi nõukogu liikmeid (operatiivselt) välja vahetada, kui peaks selguma, et see oleks põhjendatud. Võib ka arutleda selle üle, kas poliitikute eemaldamisel nõukogudest on olnud ainult positiivsed mõjud või võib tulla ette ka olukordi, kus poliitilise taustaga nõukogu liikmel on (avalikkuse ees) isegi nähtavam vastutus.“

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajad Riigikontrollile

66. Kliimaministeerium tõstatab täiendavalt küsimuse, keda esindab ja millest lähtub oma töös (ministeeriumi nimetatud) nõukogu liige. Kas ministeeriumi esindajal nõukogus võib tekkida ka mingit sorti rollikonflikt, et teda nähakse eelkõige ministeeriumi kui omaniku huvide esindajana, kuid ta on ka sõltumatu nõukogu liige oma ülesannete ja vastutusega?

„Kas ministeeriumi ametnik nõukogu liikmena võib sattuda olukorda, kus ministeeriumi poliitika ja juhatuse (pelgalt ärihuvidest kantud) soovitud suund lähevad vastuollu ning ametnikust nõukogu liige võib olla ebamugava valiku ees, kus tema kohustused ja volitused lähevad kui mitte formaalsesse, siis sisulisse konflikti?“

Kliimaministeeriumi esindajad Riigikontrollile

REM: esindaja nimetamisega nõukokku võibki ministeeriumi ponnistus lõppeda, sest see on arusaadav ülesanne

67. Palju küsimusi nõukogude komplekteerimise ja rolli kohta on ka Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumil. REMi sõnul on riik jõudnud nimetamiskomitee tegevuse kaudu sinna, et nõukogu liikmete kandidaatidele on sedavõrd palju nõudeid, et väga raske on leida inimesi, kes n-ö šablooni järgivad.

„Etteantud kriteeriumid on ahendanud kaalumisel olevate isikute ringi selliselt, et sisuliste teadmiste ja kogemuste olemasolu on juba liigne luksus oodata ja on tekkinud olukordi, kus sisuliste äriliste kompetentsidega isikut nõukogusse ei olegi võimalik määrata, sest teised seatud mitteärilised kriteeriumid näevad ette teistsuguse profiili.“

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi esindajad Riigikontrollile

REMi sõnul võib nõukogu liikme taust oluliselt mõjutada, millega äriühing tegeleb

68. Täiendavalt tasuks REMi hinnangul mõelda, milline on äriühingu toimiva nõukogu optimaalne liikmete arv, et see võimaldaks arutelu, aga ei läheks ka liiga laiaks ja hägusaks diskussiooni ning otsustuse formaadiks. Samuti on REMi sõnul nimetamiskomiteede süsteemiga kaasnenud nõukogudes erasektori taustaga isikute ülekaalu tekkimine, mis võib viia selleni, et äriühing tegeleb asjadega, mis ei pruugi olla tingimata riigi ülesanne.

„Oleks väga libe tee seda kritiseerida, samas oleme tunnetanud, et nõukogud kipuvad sageli toetama äriühingute kohati üsna äärmuslikke arenguambitsioone, täpsemalt mõtestamata, kas see on ikkagi riigi ülesanne või asi, mida me peaksime maksumaksja raha eest tegema, ja vahel on ministeeriumi esindajana oma häält n-ö vähemuses olles üsna raske kuuldavaks teha.“

Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi esindajad Riigikontrollile

69. MKM on seisukohal, et nõukogu töö üks oluline osa on hinnata juhatuse pakutud ideede ja projektide riske ning vajaduse korral küsida

juhatusele sensitiivsusanalüüse. See võib ministeeriumi sõnul olla aspekt, mida nõukogudele rohkem meelde tuletada.

70. Riigikontrolli hinnangul näitavad auditi käigus kogutud teave ja ministeeriumide lahknevad seisukohad, et nõukogu liikmete nimetamise, rolliteadlikkuse ja motiveerimise küsimused vajavad riigi osaluspoliitika üldkoordinaatori eestvedamisel täiendavat tähelepanu.

Huvide konflikti vältimine ja konkurentsikeelust kinnipidamine on ebamugavad teemad, millega tegelemine on osapoolte vahel hajunud

71. Huvide konflikti vältimine ja konkurentsikeelust kinnipidamine võib ministeeriumide sõnul olla piisavalt reguleeritud, kuid eeldada, et nõukogu liikmed ja ka riigi äriühingute juhatuse liikmed nendes reeglites hästi orienteeruvad, oleks ministeeriumide arvates ekslik.

72. KLIM ja REM toonitavad mõlemad, et huvide konfliktiga seotud regulatsioonid ja nõuded on sedavõrd kompleksed, keerulised, et tegeleda tuleks kindlasti sellega, et erinevad isikud ja tasandid ei eksiks reeglite vastu teadmatusest. Ministeeriumide arvates peaks Rahandusministeerium (koostöös Justiitsministeeriumiga) keskselt koolitama nõukogu liikmeid, et nad oskaksid hoiduda huvide konflikti sattumast ning teadvustaksid seda riski ka juhatuse liikmete puhul. Juhatuse liikmeid võiks koolitada äriühing.

73. Korruptsioonivastase seaduse alusel on ministeeriumidel võimalik kehtestada huvide deklareerimise kohustus riigi äriühingute juhatuse ja nõukogude liikmetele, kuid ministeeriumid seda siiani süsteemselt rakendanud ei ole. MKMi sõnul on huvide deklareerimise kohustus praegu pigem selline meede, mille abil halbade kavatsustega inimesi ei avasta, küll aga võib see peletada häid kandidaate nõukogu liikme kohale.¹¹

74. Seetõttu on ministeeriumid rakendanud pigem teisi meetmeid (vt aruande p 37), kuid küsimus, kas huvide konflikti vältimine ja konkurentsikeelust kinnipidamine saab äriühingute ja ministeeriumide kohast tähelepanu, jääb jätkuvalt.

„Märgime, et ehkki võimalused on piiratud, on MKMil siiski mure ja kahtlus, kas riigi äriühingutes, sh äriühingute nõukogudes, pööratakse korruptsiooniennetusele ja ilmnenu intsidendi korral ka järeltegevustele piisavalt

Ministeeriumide sõnul ei pruugi inimesed arugi saada, et nad on sattunud keelatud olukorda; tuleb koolitada

MKM: huvide deklareerimise kohustus võib tuua rohkem kahju kui kasu

On risk, et korruptsioonivastasest tegevusest väsitakse

¹¹ MKM on alates 2014. aastast rakendanud praktikat, mille kohaselt välisaudiitor teeb kord aastas majandusaasta aruande koostamise raames äriühingu nõukogu ja juhatuse liikmete ärihuvide üle kontrolli, lähtudes korruptsioonivastasest seadusest ja äriühingu kehtestatud sisemisest korruptsiooniohu ennetamise regulatsioonist. Äriühingu juhtorganile on aktsionär pannud kohustuse esitada osalust valitsevale ministrile koos välisaudiitori kinnitatud majandusaasta aruandega ülevaade välisaudiitori tehtud kontrolli tulemustest tehingutest seotud osapooltega.

tähelepanu ning kas tehakse kõik mõistlik ja võimalik, et meetmeid, väljatöötatud reegleid ja juhendeid järgida ning jõustada. Kui ilmneb mingi juhtum, siis teatud perioodil järgneb sellele kõrgendatud tähelepanu, kaasajastatakse juhendeid ja tehakse koolitusi, aga peagi kõik n-ö väsivad teemast ära.“

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajad Riigikontrollile

75. KLIMi sõnul kaaluvad nad huvide deklareerimise kohustuslikuks muutmist, kui kavandata riigi äriühingute juhtorganite põhine riskianalüüs peaks seda meedet toetama.

76. Lisaks on asutustel sisekontrollid, siseauditid või sisse ostetud audiitorteenus: kasutades huvide deklaratsioone, saab ministeeriumide hinnangul teha paremaid ja detailsemaid riskianalüüse võimalike ohuolukordade ja riskantsete seoste kohta. Olemasolevatest meetmetest on KLIMi sõnul hinnatud seotud osapooli, kuid see pole olnud ühtlustatud ega järjepidev ja ka siin on RAMil võimalik keskselt praktikat koondada ning vajaduse korral täiendavaid nõudeid/regulatsioone alkatada.

REM: juhatuse liikme kõrvaltegevustest peaks teavitama ka ministrit ja ministeeriumi

77. Samuti vajaks REMi ja KLIMi sõnul tugevdamist järelevalve, sest huvide konflikti vältimise ning konkurentsikeelust kinnipidamise küsimused ja olukorrad võivad olla läinud sedavõrd mitmekihiliseks, et pelgalt inimese usalduse peale ning enda vastutada jätmine ei pruugi olla piisav. Teisalt on järelevalve tõhustamine keeruline ja kulukas.

Kokkuvõtteks

78. Kokkuvõtvalt tunnetavad 2023. aasta suvel enam kui poolte riigi äriühingute valitsejaks saanud Kliimaministeerium ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium osaluste valitsemisega seotud väljakutseid ning riske oluliselt enam kui paljude äriühingute valitsemisest vabastatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning riigi osaluspoliitika üldkoordinaator ja nelja äriühingu valitseja Rahandusministeerium.

79. KLIM ja REM nendivad, et äriühingute valitsemise praktika, info liikumine ja tööjaotus ministeeriumis on alles väljatöötamisel ning nad vajaksid rohkem Rahandusministeeriumi keskset nõu ja tuge. Samuti sooviksid nad äriühingutelt oluliselt rohkem teavet, kui praegune korraldus ja avalikustamismõõdud pakuvad. Samuti on KLIM ja REM seisukohal, et vajaduse korral äriühingu juhtorganite otsuste juurde tagasipöördumiseks peaksid ministeeriumid talletama äriühingu nõukogu koosoleku protokollid ja arutelumaterjalid.

80. Rahandusministeerium küll leiab, et riigi äriühingute valitsemise kvaliteet ei ole ühtlane ja vajab parandamist, kuid praeguses süsteemis on ministeeriumi ja äriühingu kokkulepped, sh teabe edastamises, osalust valitseva ministeeriumi vastutus.

81. Siiski kinnitavad riigi äriühingute ettetulevad majanduslikud raskused, algatatud erikontrollid ning KLIMI ja REMi auditi käigus antud hinnangud, et riik/ministeerium võib leida end olukorrast, kus on tarvis pöörduda tagasi ning selgitada välja, kuidas ja millise teabe põhjal äriühingu olulised otsused tehti. Otsustusprotsessi on võimalik ja lihtsam taastada siis, kui riigi äriühingute nõukogu koosolekute protokollid ja arutelumaterjalid on säilinud ja ministeeriumidele kättesaadavad ka siis, kui vahetuvad inimesed või asutuste vastutusalad.

82. RAMi ametnike sõnul võib riigi äriühingute valitsemiskvaliteedi parandamise üks võimalus olla koondada äriühingute valitsemine mingil viisil ühe üksuse alla, on see siis RAM, Riigikantselei vm. Riigikontrolli arvates väärrib ka see idee kaalumist.

83. Riigikontrolli soovitused taristuministrile, regionaal- ja põllumajandusministrile, majandus- ja tööstusministrile ning rahandusministrile:

- leppida 2024. aasta jooksul enda valitsemisel olevate äriühingutega kokku, millist infot osaluse valitseja õiguste ning kohustuste sisuliseks täitmiseks äriühingutelt vajatakse. Fikseerida kokkuleppega vajaliku teabe koosseis, regulaarsus ja info ministeeriumile kättesaadavaks tegemise viis;
- kindlustada, et ministeeriumidele on valitsemisel olevate riigi äriühingute nõukogu koosoleku päevakorrad, protokollid ning arutelumaterjalid kättesaadavad vähemalt viie aasta jooksul nõukogu koosoleku toimumisest, kui muud nõuded ei kehtesta pikemat tähtaega;
- materjalide kättesaadavaks tegemine ei pea tingimata tähendama nende saatmist ministeeriumile, oluline on, et ministeeriumidel on materjalidele ligipääs. Üks võimalus, kuidas ligipääsu tagada, on luua näiteks Vabariigi Valitsuse Istungi Infosüsteemiga (VIIS) sarnane lahendus, et ministril ja ministeeriumi volitatud teenistujatel oleks võimalik eelmises punktis nimetatud materjalidele ning teabele äriühingu poole eraldi pöördumata soovi korral ligi pääseda. Sobiva lahenduse leidmisel kaaluda rahandusministril toetada selle praktika laiendamist kõigile riigi äriühingutele ja osaluste valitsejatele.

Ministrite vastused: ministrid nõustusid valdavalt Riigikontrolli soovitustega. Vt ministrite vastuseid aruande lk 27–30 olevast tabelist „Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused“.

84. Riigikontrolli soovitused rahandusministrile koostöös taristuministri, regionaal- ja põllumajandusministri ning majandus- ja tööstusministriga:

- hinnata võimalusi ühtlustada ja tõhustada riigi osaluspoliitikat, anda analüüsi tulemustest hiljemalt 2025. aasta jooksul ülevaade Vabariigi Valitsusele ning teha (riigivaraseaduse §-s 8 nõutud osaluspoliitika põhimõtete uuendamise käigus) vajaduse korral ettepanekud muudatusteks/abinõude kasutuselevõtuks. Hinnata järgmisi riigi osalusega äriühingute valitsemisega seotud aspekte:
 - nimetamiskomitee süsteemi rakendamise positiivsed ja negatiivsed tulemused, sh nimetamiskomitee koostöö osalust valitseva ministeeriumiga sobivate nõukogu liikmekandidaatide leidmisel;
 - nõukogu liikmeks asumise motivatsiooni pärssivad asjaolud ja nende leevendusvõimalused;
 - võimalused ühtlustada ja suurendada nõukogu nõudlikkust juhatuse suunal (nõukogu koosolekule materjalide esitamise praktika);
 - võimalused suurendada valitsemisalade analüüsivõimekust, et tõhusalt hinnata äriühingu tegevust strateegiliste ja finantsiliste eesmärkide saavutamisel;
 - Rahandusministeeriumi kui riigi osaluspoliitika üldkoordinaatori võimalused ja vajalikkus täiendava toe ja nõustamise pakkumisel ministeeriumidele osaluste valitsemisel;
 - riigi äriühingute valitsemiskvaliteedi parandamiseks osaluste ühe valitsemisüksuse alla koondamise potentsiaalsed kasud ja riskid;
- hinnata hiljemalt 2025. aastal olukorda, kuidas täidavad riigi äriühingute nõukogud oma hoolsuskohustust analüüsida juhatuse ettevalmistatud mahukate projektide / kavandatavate investeeringute riske, ning vajaduse korral pöörata sellele nõukogude tähelepanu; näiteks nõudes üldkoosolekutel ülevaadet hinnatud riskidest ja läbiviidud sensitiivsusanalüüsides;
- hinnata riigi äriühingu juhtorganile huvide deklareerimise kohustuse lausalse kehtestamise otstarbekust, potentsiaalset kasu ja riske ning lähtuvalt analüüsi tulemustest kaaluda selle kohustuse kehtestamist kõigile riigi äriühingute juhtorganitele;
- analüüsida riigi äriühingute nõukogu ja juhatuse liikmete huvide konflikti vältimise ning konkurentsikeelust kinnipidamise meetmete asjakohasust, positiivseid ning negatiivseid mõjusid ning anda analüüsitulemustest ülevaade Vabariigi Valitsusele hiljemalt 2025. aastal.

Ministrite vastused: ministrid nõustusid valdavalt Riigikontrolli soovitustega. Ministrite vastuseid saab lugeda aruande lk 27–30 olevast tabelist „Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused“.

/allkirjastatud digitaalselt/

Märt Loite
analüüsiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal ministriumidele mitmeid soovitusi. Ministrid saatsid oma vastuse Riigikontrolli soovitustele augustis ja septembris 2024. Järgnevas tabelis on antud ülevaade tehtud soovitustest ja saadud vastustest.

Ministrite üldised kommentaarid auditiaruande kohta
Kliimaministeerium: Täname Riigikontrolli põhjaliku töö eest. See on meile vajalik tagasiside. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium: Üldine kommentaar auditiaruande kohta on, et nõustume Riigikontrolli tehtud järelduste ja soovitustega. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumis on välja töötamisel osaluste valitsemise läbimõeldum ja erinevaid osapooli paremini siduv regulatsioon – nt info liikumise¹² ja tööjaotuse korraldamine, mh ministeeriumit esindavatele nõukogu liikmetele ootuste fikseerimine. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium: Täname Riigikontrolli põhjaliku töö ja meeldiva koostöö eest. Auditis on toodud välja mitmeid soovitusi, kuidas riigi osaluspoliitika protseduure täpsustada. Oleme oma tagasiside nendele soovitustele lisanud. Lisaks kasutame võimalust täpsustada ja selgitada, miks me ei nõustu kahe auditis toodud järeldusega. 1. Me ei nõustu, et „transpordivaldkonna äriühinguid valitsenud ministriumide käsutuses olev teave, mis peaks nõukogu otsuseid põhjendama ja asjaolusid selgitama, on puudulik ...“. Antud järeldus tugineb ekslikule eeldusele, et riigi äriühingute nõukogude materjalid tuleb arhiveerida ministeeriumis. Oleme lähtunud riigivara seadusest ning Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) soovitustest riigi äriühingute juhtimisel, mille kohaselt riigi äriühingutel on nõukogu koosolekute, otsuste ja protokollide säilitamise kohustus ning osaluse valitsejal on võimalus need dokumendid igal ajahetkel välja küsida. Ühingu sisedokumentide säilitamine on oluline osa juhatuse hoolsuskohustusest. Sellest olenemata on ministeeriumis arhiveeritud enamus nõukogu koosolekute protokolle (ca 90%). Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli varasemad auditid lennundusvaldkonnas on näidanud, et kõiki nõukogu koosoleku materjale pole ka äriühingul endal. See tähendab, et Riigikontroll on tuvastanud olukordi, kus äriühingu nõukogu koosoleku materjale pole ei äriühingul ega osaluse valitsejal. Lisaks juhime tähelepanu, et veel 2021. aastal kehtis riigivara seaduse säte, mis kohustas äriühingu nõukogu esimeest esitama nõukogu koosoleku materjalid osalust valitsevale ministeeriumile, kuid ministeerium neid Riigikontrollile küsitud mahus ei esitanud. Oma soovituses oleme arvestanud, et nõukogu koosolekute info arhiveerimine justnimelt ministeeriumis ei ole tingimata eesmärk, kuid ligipääs nõukogu koosoleku materjalile peaks olema osalust valitseva ministeeriumi asjaomastele ametnikele tagatud. Lõppenud audit näitas, et praegu see tagatud ei ole. 2. Mis puudutab auditi järeldust: „ministeeriumid ei otsi piisavalt aktiivselt võimalusi, et vähendada huvide konflikti riski äriühingute juhtorganites“, siis juhime tähelepanu, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis on põhjalik loetelu meetmetest, millele viitatakse ka ise oma auditi punktis 37. Ministeerium ja riigi äriühingute juhtorganid rakendavad neid huvide konflikti vältimiseks ja konkurentsikeelust kinnitamiseks. Toome need siinkohal uuesti välja: • juhatuse liikme lepingutes fikseeritud nõuded ja kohustused; • riigi äriühingu põhikirjades sätestatud nõuded ning kohustused; • äriühingutes rakendatavad protseduurid, sh majandusaasta aruande koostamise raames info kogumine juhtorganite liikmetega seotud isikute ja huvide kohta; • riigi äriühingute auditikomitee, siseauditi ja/või sisekontrolli tegevused; • ainuaktsionäri otsus korruptsiooniohtu ennetavate meetmete rakendamise kohta; • juhtorgani liikme allkirjastatud kinnitus, et on tutvunud õigusaktides ja põhikirjas sätestatud nõuetega ja esitanud enda kohta õiged andmed; • infopäringud äriregistrist ja karistusregistrist enne juhtorgani ametisse kinnitamist. Rõhutame, et riigi äriühingute juhatuse liikmete sobivust peab hindama eelkõige äriühingu nõukogu ja äriühingu nõukogu sobivuse hindamisel, sh huvide konflikti puudumise hindamisel, on kandev roll nimetamiskomiteel. Oleme ka varasemalt välja toonud, et huvide konfliktiga seotud regulatsioonid ja nõuded on keerulised ja nõukogu liikmeid tuleb regulaarselt koolitada, et nad oskaksid hoiduda huvide konflikti sattumast ning teadvustaksid seda riski ka juhatuse liikmete puhul. Huvide konflikti vältimise ja korruptsiooniennetamisega tuleb regulaarselt ja süsteemselt tegeleda.

¹² Ministeeriumi ja äriühingu, ministeeriumi juhtkonna ja nõukogu liikme, nõukogu liikme ja valdkonna koordinaatorite vahel jne.

Rahandusministeerium: Täname Riigikontrolli läbiviidud auditi ja meeldiva koostöö eest. Rahandusministeerium nõustub, et auditi kontrolliaruandes tõstatatud probleemid informatsiooni liikumisega ühingute ja osaluste valitsejate vahel eksisteerivad ning vajavad kas täiendavate kokkulepete tegemist ministeeriumide ja äriühingute vahel või lisaks ka vastavate nõuete täiendamist. Riigi äriühingutes osalemises üldprintsipi on erasektoriga võimalikult sarnane käitumine aktsionärina. Seetõttu kasutatakse universaalseid juriidilisi ühinguorme ja rollijaotust. Riigi omanikurolli täidavad ministeeriumid, kes peavad äriühingutele eesmärgi seadma omaniku ootustega. Nende eesmärkide saavutamise, ehk igapäevase tegevuse planeerimise ja korraldamise eest, vastutavad nõukogu ja juhatus. Ministeeriumile kui aktsionärile on omaniku ootuste täitmise jälgimiseks ja kontrollimiseks loodud võimalus saada regulaarselt ülevaateid äriühingute poolt avalikustatava info baasil (kvartaalsed majandustulemused ja tegevusülevaated ning majandusaasta ja nõukogu aruanded). Lisaks on nõukogu liikmetele pandud kohustus informeerida aktsionäri tavapärasest majandustegevusest väljuvatest ja/või ühingu suhtes olulist tähtsust ja tagajärgi omavatest tehingutest. Riigivaraseadus annab ministeeriumile täiendava õiguse nõuda sobivas formaadis lisainfot nõukogu ja juhatuse tegevuse kohta, sh jätkata varasemalt kehtinud nõukogu koosolekute protokollide ja materjalide esitamise kohustusega. Tehnilise kommentaarina teeme ettepaneku täpsustada kontrollaruande pealkirja viitega transpordi valdkonnale. Sellisel juhul oleks üheselt arusaadav, et järeldused ja soovitused on tehtud transpordivaldkonda analüüsides.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Riigi äriühingute juhtimisinfo kättesaadavust käsitlevad soovitused 83. Soovitused taristuministrile, regionaal- ja põllumajandusministrile, majandus- ja tööstusministrile ning rahandusministrile: A. leppida 2024. aasta jooksul enda valitsemisel olevate äriühingutega kokku, millist infot osaluse valitseja õiguste ning kohustuste sisuliseks täitmiseks äriühingutelt vajatakse. Fikseerida kokkuleppega vajaliku teabe koosseis, regulaarsus ja info ministeeriumile kättesaadavaks tegemise viis; B. kindlustada, et ministeeriumidele on valitsemisel olevate riigi äriühingute nõukogu koosoleku päevakorrad, protokollid ning arutelumaterjalid kättesaadavad vähemalt viie aasta jooksul nõukogu koosoleku toimumisest, kui muud nõuded ei kehtesta pikemat tähtaega; C. materjalide kättesaadavaks tegemine ei pea tingimata tähendama nende saatmist ministeeriumile, oluline on, et ministeeriumidel on materjalidele ligipääs. Üks võimalus, kuidas ligipääsu tagada, on luua näiteks Vabariigi Valitsuse Istungi Infosüsteemiga (VIIS) sarnane lahendus, et ministril ja ministeeriumi volitatud teenistujatel oleks võimalik eelmises punktis nimetatud materjalidele ning teabele äriühingu poole eraldi pöördumata soovi korral ligi pääseda. Sobiva lahenduse leidmisel kaaluda rahandusministril toetada selle praktika laiendamist kõigile riigi äriühingutele ja osaluste valitsejatele.	Taristuministri vastus: nõustume tehtud soovitustega. On oluline, et ministeeriumile on kättesaadavad tema valitsemisel oleva riigi äriühingu nõukogu otsused koos infoga, millel otsus põhineb (nii nõukogu koosolekute päevakorrad, nõukogu koosolekute protokollid koos arutelumaterjalidega, millel otsused põhinevad, kui ka nõukogu otsused, mis on vastu võetud ka koosolekut kokku kutsumata koos arutelumaterjalidega, millel otsused põhinevad). Ühtlasi tuleb tagada nõukogu koosolekute protokollide ja otsuste allkirjastamine mõistliku aja jooksul. Plaanime ühtlustada äriühingute nõukogude töökorraldust ja nõudlikkust juhatuse suhtes. Tagada tuleb, et vajaduse korral on võimalik nõukogu otsuste juurde tagasi pöörduda, selgitada välja, millise teabe põhjal otsused tehti. Suuname äriühinguid parendama koosolekute protokollimist, et protokollid annaksid enam edasi nõukogu liikmete küsimusi, juhatuse/ettekandja vastuseid ja arutelukäiku. Lepime 2024. aasta jooksul enda valitsemisel olevate äriühingutega kokku, millist infot osaluse valitseja õiguste ning kohustuste sisuliseks täitmiseks äriühingutelt vajame ning mil viisil. Ühtlasi mõtleme läbi dokumentide nõuetekohase säilitamisega seonduvad põhimõtted. Oleme valmis koostööks Rahandusministeeriumiga sobiva lahenduse leidmiseks Riigikontrolli poolt välja pakutud lahenduse kasutuselevõtuks, mille kaudu oleks võimalik ministeeriumil nõukogu koosoleku materjalidele ligi pääseda. Kui sellist lahendust ei ole võimalik kasutada, leiame võimaluse muul viisil nõukogu koosolekute materjalide kättesaadavaks tegemiseks. Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: nõustume Riigikontrolli soovitustega. Info, sh materjalide kättesaadavus peab olema ühtsemalt ja selgemalt reguleeritud (teabe koosseis, regulaarsus, edastamise

	viis, soovituslikud tähtajad jms) ning osapooli ootustest konkreetsemalt teavitatud¹³. Majandus- ja tööstusministri vastus: A. Oleme nõus, et mõistlik on aeg-ajalt üle vaadata andmekoosseis ja andmete edastamise viis ning sagedus. Täna on kättesaadav järgmine info: - riigi äriühingute veebilehtedel avaldatavad finantsaruanded ja majandustegevuse ülevaated; - valitsussektorisse kuuluvate äriühingute aruanded osalust valitsevale ministeeriumile; - nõukogu esimehe aastaaruanne üldkoosolekule; - üldkoosolekud. Lisaks on riigi äriühingu nõukogu liige riigivaraseaduse järgi kohustatud teavitama üldkoosolekut äriühingut puudutavatest olulistest sündmustest ning arengutest ja üldkoosoleku soovil liikme enda ja juhtorgani tegevusest. B. Need on ka täna kättesaadavad äriühingutest. Äriühingutel on nõukogu koosolekute, otsuste ja protokollide säilitamise kohustus ning osaluse valitsejal on võimalus need dokumendid igal ajahetkel välja küsida. Sellist põhimõtet toetavad nii riigivara seadus kui ka Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) põhimõtted. C. Vajab arutamist koos Rahandusministeeriumiga. Rahandusministri vastus: kontrolliaruande punkti 83 soovitusel – leppida äriühingutega kokku, millist infot osaluse valitseja vajab – nõustub Rahandusministeerium täielikult. Kehtiv riigivaraseadus võimaldab osaluse valitsejal sätestada info esitamise kohustuse mh põhikirjaga. Kui osaluse valitseja on seisukohal, et vajalik on nõukogu koosoleku päevakordade, protokollide ja arutelumaterjalide esitamine või nende kättesaadavaks tegemine, siis on otstarbekas lahendada see olemasolevate dokumendihalduse lahenduste abil.
Riigi osaluspoliitikat ja äriühingute juhtorganite huvide konflikti vältimist käsitlevad soovitus 84. Soovitused rahandusministrile koostöös taristuministri, regionaal- ja põllumajandusministri ning majandus- ja tööstusministriga: A. hinnata võimalusi ühtlustada ja tõhustada riigi osaluspoliitikat, anda analüüsi tulemustest hiljemalt 2025. aasta jooksul ülevaade Vabariigi Valitsusele ning teha (riigivaraseaduse §-s 8 nõutud osaluspoliitika põhimõtete uuendamise käigus) vajaduse korral ettepanekud muudatusteks/abinõude kasutuselevõtuks. Hinnata järgmisi riigi osalusega äriühingute valitsemisega seotud aspekte: nimetamiskomitee süsteemi rakendamise positiivsed ja negatiivsed tulemused, sh nimetamiskomitee koostöö osalust valitseva	Taristuministri vastus: nõustume esitatud seisukohtadega. Oleme omalt poolt valmis panustama soovitatud ettepanekute analüüsimisse koos osaluspoliitikat koordineeriva Rahandusministeeriumiga. Eeldame, et Rahandusministeerium kaasab teisi ministeeriumeid vastavate analüüsides juurde. Täiendavalt kavandame meie valitsemisel olevate äriühingute puhul suunata nõukogusid analüüsima juhatuse ettevalmistatud mahukate projektide / kavandatavate investeeringute riske, töötades selleks välja põhimõtted hiljemalt 2025. aasta I poolaasta jooksul. Samuti hindame äriühingu juhtorganile huvide deklareerimise kohustuse kehtestamise vajalikkust. Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: nõustume Riigikontrolli soovitustega. Oleme koostööks valmis. Omalt poolt teeme ettepaneku, et ka erinevate ministeeriumite osaluspoliitika koordinaatorid võiksid omavahel rohkem koostööd teha, mille

¹³ Seni on dokumentide saamine toimunud erinevalt – kas otse asutuselt või ministeeriumi esindava nõukogu liikme kaudu, kas edastatuna dokumendiregistri kaudu või ametniku e-posti aadressile jne, rääkimata ajastusest.

ministeeriumiga sobivate nõukogu liikmekandidaatide leidmisel; - nõukogu liikmeks asumise motivatsiooni pärssivad asjaolud ja nende leevendusvõimalused; - võimalused ühtlustada ja suurendada nõukogu nõudlikkust juhatuse suunal (nõukogu koosolekule materjalide esitamise praktika); - võimalused suurendada valitsemisalade analüüsivõimekust, et tõhusalt hinnata äriühingu tegevust strateegiliste ja finantsiliste eesmärkide saavutamisel; - Rahandusministeeriumi kui riigi osaluspoliitika üldkoordinaatori võimalused ja vajalikkus täiendava toe ja nõustamise pakkumisel ministeeriumidele osaluste valitsemisel; - riigi äriühingute valitsemiskvaliteedi parandamiseks osaluste ühe valitsemisüksuse alla koondamise potentsiaalsed kasud ja riskid; B. hinnata hiljemalt 2025. aastal olukorda, kuidas täidavad riigi äriühingute nõukogud oma hoolsuskohustust analüüsida juhatuse ettevalmistatud mahukate projektide / kavandatavate investeeringute riske, ning vajaduse korral pöörata sellele nõukogude tähelepanu; näiteks nõudes üldkoosolekutel ülevaadet hinnatud riskidest ja läbiviidud sensitiivsusanalüüsides; C. hinnata riigi äriühingu juhtorganile huvide deklareerimise kohustuse lausalise kehtestamise otstarbekust, potentsiaalset kasu ja riske ning lähtuvalt analüüsi tulemustest kaaluda selle kohustuse kehtestamist kõigile riigi äriühingute juhtorganitele; D. analüüsida riigi äriühingute nõukogu ja juhatuse liikmete huvide konflikti vältimise ning konkurentsikeelust kinnipidamise meetmete asjakohasust, positiivseid ning negatiivseid mõjusid ning anda analüüsitulemustest ülevaade Vabariigi Valitsusele hiljemalt 2025. aastal.	kaudu saaks ehk enam ka toetada Rahandusministeeriumit riigi osaluspoliitika ühtlustamisel ja tõhustamisel. Majandus- ja tööstusministri vastus: oleme igati nõus Rahandusministeeriumi eestvedamisel ja teiste osaluste valitsejatega ühiselt arutama ja kaasa mõtlema, kuidas tagada riigile kuuluvate äriühingute võimalikult mõjus ja tõhus valitsemine ehk vaadata üle osaluspoliitika (soovitus 84). Rahandusministri vastus: punktis 84 antud soovitus – hinnata riigi osaluspoliitika ühtlustamise ja tõhustamise võimalusi – käsitleb Rahandusministeerium juba alustatud osaluspoliitika põhimõtete uuendamise protsessis. Uus versioon põhimõtetest on plaanis esitada Vabariigi Valitsusele veel käesoleval aastal. Dokumendi uuendamisel lähtume mh OECD 2024. a juhistest¹⁴, osaluse valitsejate tagasisidest, riigi äriühingu nõukogu esimeestega peetud aruteludest ning Riigikontrolli analüüsisoovitustest.
--	---

¹⁴ <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0414>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Riigikontrolli auditil oli kaks peamist eesmärki:

1. analüüsida osalust valitseva ministeeriumi ja riigi äriühingu infovahetust ning selgitada välja, kuidas täideti riigivaraseadusest tulenenud kohustust esitada riigi äriühingu nõukogu koosoleku protokollid koos arutelumaterjalidega osalust valitsevale ministeeriumile aastal 2021, ja kas ning kuidas jätkus sama teabe ministeeriumile kättesaadavaks tegemine perioodil 2022–2023, kui seadus seda enam otseselt ei nõudnud.
2. analüüsida osalust valitseva ministeeriumi meetmeid, mida nad kasutavad, et riigi äriühingu juhtorgani liikmed peaksid kinni konkurentsikeeldu ning huvide konflikti puudutavatest reeglitest.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll valis auditisse riigi transpordivaldkonna äriühingud ASi Eesti Raudtee, ASi Operail, OÜ Rail Baltic Estonia, ASi Eesti Liinirongid, ASi Eesti Loots, ASi Saarte Liinid, ASi Teede Tehnokeskus, OÜ Transpordi Varahaldus, ASi Nordic Aviation Group, ASi Tallinna Lennujaam ning Lennuliiklusteeninduse ASi. Samuti nende osalusi valitsevad ministeeriumid: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Kliimaministeerium, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. Lisaks hõlmati auditiga riigi osaluspoliitika üldkoordinaatorina Rahandusministeerium. Riigikontroll valis auditeerimiseks transpordivaldkonna eelkõige seetõttu, et 2023. aasta sügisel valminud Riigikontrolli ülevaade riikliku äriühingu ASi Nordic Aviation Group tegevusest näitas puudusi nõukogu koosoleku protokollide ja arutelumaterjalide talletamises nii osalust valitsenud ministeeriumis kui ka äriühingus.

Seoses 01.07.2023. aastal jõustunud ministeeriumide ümberkorraldusega liikusid kõik transpordivaldkonna riigi äriühingud (v.a AS Teede Tehnokeskus) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemiselt Kliimaministeeriumi valitsemisele. ASi Eesti Liinirongide uueks osaluse valitsejaks sai Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. Riigikontroll koostas auditi eesmärgi saavutamiseks ministeeriumidele kirjaliku päringu põhimõttel, et ministeeriumid esitaksid materjali aja kohta, millal nemad olid/on vastava äriühingu osaluse valitseja. Pärast materjalide analüüsimist kohtus Riigikontroll kõigi kolme osalust valitseva ministeeriumi ja Rahandusministeeriumi esindajatega ning arutas analüüsi tulemusi ja järeldused läbi.

Lähtudes osaluse valitsemise ajast, varieerusid päringud veidi, näitena on alljärgnevalt toodud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile esitatud päring.

1. Palun esitada järgmiste riigi osalusega äriühingute perioodil 2021–2023 II kvartal (k.a) toimunud iga kvartali esimese nõukogu koosoleku päevakord, protokoll ja koosoleku materjalid: AS Teede Tehnokeskus, AS Eesti Loots, AS Eesti Raudtee, AS Operail, AS Saarte Liinid, AS Tallinna Lennujaam, Lennuliiklusteeninduse AS, OÜ Rail Baltic Estonia, AS Nordic Aviation Group, OÜ Transpordi Varahaldus, AS Tallinna Sadam¹⁵, AS Eesti Liinirongid. ASi Teede Tehnokeskuse puhul palume esitada sama materjal ka 2023. aasta III ja IV kvartali kohta.

¹⁵ Riigikontroll otsustas pärast andmepäringu saatmist, et börsiettevõttele kehtivate erisuste tõttu selles auditis ASiga Tallinna Sadam seonduvat ei käsitleta.

2. Palun esitada riigi äriühingu nõukogu koosoleku materjali ministeeriumile edastamist ja säilitamist puudutavad sisemised korrad, regulatsioonid või juhendid, kui neid on kehtestatud perioodi 2021–2023 kohta. Palun esitada ka viited, kui nõukogu ja ministeeriumi infovahetus on reguleeritud äriühingute põhikirjades, omaniku ootustes vm.
3. Palun esitada teave, kuidas ja milliste toimingutega tagab ministeerium/üldkoosolek nõukogu liikme konkurentsikeelust kinnipidamise äriseadustiku §-ide 324 ja 189 mõistes ning välistab nõukogu liikme sisulise huvide konflikti riigivaraseaduse §-i 80 tähenduses. Kas ja kuidas hindab ministeerium nõukogu liikmete nimetamisel ja kontrollib hiljem (jooksvalt), et nõukogu liige ei ole riigi osalusega äriühinguga samal tegevusalal tegutseva äriühingu juhtorgani liige ja ei oma ülesannete täitmisel sisulist huvide konflikti? Kui ministeeriumi toimingutes/praktikas on perioodil 2021–2023 toimunud muudatusi, palun neid kirjeldada. Palume ka esitada asjakohased sisemised korrad, regulatsioonid vm viited.
4. Palun esitada teave, kuidas tagavad ministeeriumile/üldkoosolekule teadaolevalt riigi osalusega transpordivaldkonna äriühingute nõukogud juhatuse liikmete konkurentsikeelust kinnipidamise äriseadustiku §-ide 312 ja 185 mõistes. Kas ja kuidas hindavad ministeeriumile teadaolevalt nõukogud juhatuse liikmete valimisel ja kontrollivad hiljem (jooksvalt), et juhatuse liige ei oleks nõukogu loata samal tegevusalal tegutseva muu äriühingu juhtorgani liige? Palun esitage (vajaduse korral nõukogudelt infot koondades) nimekirja transpordivaldkonna riigi osalusega äriühingute (vt äriühingud p 1) juhatuse liikmetest, kes perioodil 2021–2023 olid või on nõukogu loal mõne muu samal tegevusalal tegutseva äriühingu juhtorgani liikmed; kui selliseid juhatuse liikmeid peaks olema (märkides ära ka muu äriühingu nime, isiku ametikoha ja töötatud ajavahemiku).

Auditi lõpetamise aeg

Auditi toimingud lõpetati 12.04.2024.

Auditi meeskond

Peakontrolör Märt Loite, audiitor Ermo Liedemann.

Kontaktandmed

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

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

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80132.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi osaluspoliitika valdkonnas

- 11.09.2013 – Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus
- 23.05.2016 – Valitsuse tegevus riigi lennundusettevõtete arendamisel
- 18.10.2016 – Riigi tegevus riigi kinnisvara haldamise tsentraliseerimisel
- 02.12.2016 – Eesti Energia välisinvesteeringud
- 02.06.2017 – Ülevaade korruptsiooni ennetamisest riigile kuuluvates äriühingutes
- 28.08.2019 – Ülevaade Hiiumaa ja Saaremaa parvlaevaühendustest
- 06.02.2020 – Investeeringute kavandamine ja juhtimine ministeeriumides, riigi suuremates äriühingutes, haiglates ning ülikoolides
- 24.08.2021 – Ülevaade riigi kinnisvarapoliitikast
- 16.12.2021 – Postiteenuse korraldus
- 14.09.2023 – Ülevaade riikliku lennuettevõtte Nordica tegevusest
- Ülevaated ja vahekokkuvõtted Rail Balticu elluviimise kohta

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.

Lisa A. Riigi osalusega äriühingud 01.07.2023. a seisuga

Äriühing	Riigi osalus	Osalust valitsev ministeerium	Äriühingu omamise eesmärk
AS Eesti Raudtee	100%	Kliimaministeerium	Avalik huvi
AS Operail	100%	Kliimaministeerium	Tulu teenimine
OÜ Rail Baltic Estonia	100%	Kliimaministeerium	Avalik huvi
AS Tallinna Lennujaam	100%	Kliimaministeerium	Avalik huvi
AS Nordic Aviation Group	100%	Kliimaministeerium	Tulu teenimine
OÜ Transpordi Varahaldus	100%	Kliimaministeerium	Tulu teenimine
Lennuliiklusteeninduse AS	100%	Kliimaministeerium	Avalik huvi
AS Eesti Loots	100%	Kliimaministeerium	Avalik huvi
AS Saarte Liinid	100%	Kliimaministeerium	Avalik huvi
AS Tallinna Sadam	67%	Kliimaministeerium	Tulu teenimine
Elering AS	100%	Kliimaministeerium	Avalik huvi
AS A.L.A.R.A.	100%	Kliimaministeerium	Avalik huvi
OÜ Eesti Keskkonnauuringute Keskus	100%	Kliimaministeerium	Avalik huvi
AS Ökosil	35%	Kliimaministeerium	Avalik huvi
AS Eesti Liinirongid	100%	Regionaal- Põllumajandusministeerium	Avalik huvi
AS Eesti Post	100%	Regionaal- ja Põllumajandusministeerium	Tulu teenimine
AS Vireen	100%	Regionaal- ja Põllumajandusministeerium	Avalik huvi
Eesti Põllumajandusloomade Jõudluskontrolli AS	93%	Regionaal- ja Põllumajandusministeerium	Avalik huvi
AS Eesti Varude Keskus	100%	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Avalik huvi
AS KredEx Krediidikindlustus	66,7%	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Avalik huvi
AS Metrosert	100%	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Avalik huvi
AS Teede Tehnokeskus	100%	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	Avalik huvi
Eesti Energia AS	100%	Rahandusministeerium	Avalik huvi ja tulu teenimine
Riigi Kinnisvara AS	100%	Rahandusministeerium	Avalik huvi ja tulu teenimine
AS Eesti Loto	100%	Rahandusministeerium	Avalik huvi ja tulu teenimine
AS Levira	51%	Rahandusministeerium	Avalik huvi ja tulu teenimine
AS Hoolekandeteenused	100%	Sotsiaalministeerium	Avalik huvi
AS Eesti Vanglatööstus	100%	Justiitsministeerium	Avalik huvi

* Rasvaselt on märgitud auditiga hõlmatud riigi äriühingud. Kõikide auditiga hõlmatud transpordivaldkonna äriühingute osaluse valitsejaks oli enne 01.07.2023. a ministeeriumide ümberkorraldusi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Allikas: Rahandusministeerium. <https://www.fin.ee/riiqihanked-riiqiabi-osalused/riiqi-osalused/ariuhingud>