



Riigi äriühingute juhtimisinfo kättesaadavus ja huvide konflikti vältimine

Transpordivaldkonna äriühingute näitel

Ermo Liedemann
Riigikontrolli analüüsiosakonna vanemaudiitor

Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjon
25. september 2024



Riigi äriühingute olulisus arvudes

- Eesti riigile kuulub täielikult 23 ja osaliselt 5 äriühingut.
- 80% neist peab täitma mingit avalikku ülesannet.
- Vara 10 miljardit eurot (23% avaliku sektori koguvarest; 2022).
- Investeeringud 815 miljonit eurot: sama suurusjärg riigieelarveliste investeeringutega (2022).
- Dividendid riigikassasse 116 miljonit eurot (2022).

Auditi ajend ja johtunud uurimisküsimus 1

- Riigikontrolli lennundusvaldkonna auditid (Nordica 2023; Estonian Air 2016) näitasid: kaalukat osa äriühingu nõukogu koosoleku materjalist polnud ei äriühingul ega ministeeriumil.
- Äriühingu nõukogu võtab vastu olulised otsused: strateegia, investeeringud, eelarve. Minister seab omaniku ootused.
- Huvitatud ja informeeritud omanik peab suutma välja selgitada, kuidas ja milliste otsuste teel äriühingut juhti.
- Auditi küsimus: kas osalust valitseval ministeeriumil on perioodi 2021–2023 kohta esitada äriühingu nõukogu koosoleku protokollid koos arutelumaterjalidega? (11 äriühingut, 4 ministeeriumi).



Auditi ajend ja johtunud uurimisküsimus 2

- Eesti meedia 2023: Nordica juhatuse esimees oli olnud samal ajal ka konkurendist Rootsi lennuettevõtte juhtorgani liige.
- Äriseadustik ja riigivaraseadus: riigi äriühingu juhatuse liige tohib sama tegevusala muu äriühinguga olla seotud vaid nõukogu loal. Nõukogu liige ei tohi ühelgi juhul seotud olla.
- Auditi küsimused osalust valitsevale ministeeriumile:
 - a) milliste toimingutega maandavad ministeeriumid ja äriühingud huvide konflikti tekkimise ja konkurentsikeelu rikkumise riske?
 - b) kas Nordicaga sarnaseid juhtumeid on veel?

Riigikontrolli kokkuvõtvad järeldused

1. 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.
2. Ministeeriumid ei otsi piisavalt aktiivselt võimalusi, et vähendada huvide konflikti riski riigi äriühingute juhtorganites. Ministeeriumid ei saa olla kindlad, et Nordicaga sarnaseid juhtumeid (juhatuse liige tegutseb konkurendi juures) rohkem ei ole.
3. 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.

Riigikontrolli tähelepanekud: juhtimisinfo

- Ministeeriumidel ei ole märkimisväärsel osa infost, millest lähtudes on riigi äriühingu nõukogu oma otsuseid teinud, isegi kui seda nõudis seadus.
- Mõne transpordivaldkonna äriühingu juhtimisotsuste asjaolusid ja otsustusprotsessi on tagantjärele oluliselt lihtsam välja selgitada kui teistel.
- Juhtimisinfo kättesaadavaks tegemine ministeeriumile on sõltunud äriühingu tahtest/suvast, mitte omaniku nõudmisest.
- Äriühingute nõukogude praktika, rollitunnetus ja nõudlikkus juhatuste suhtes varieeruvad märkimisväärselt.

Tabel. Ülevaade äriühingu nõukogu koosoleku protokollidest ja arutelumaterjalidest, mille osalust valitsevad ministeeriumid Riigikontrollile esitasid (aastate 2021–2023 kohta).

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
Lennuliiklusteeninduse 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

Riigikontrolli tähelepanekud: huvide konflikt

- Huvide konflikti vältimise meetmeid on palju ja erinevaid, aga nende rakendamises napib süsteemsust.
- Ministeeriumid meetmete tõhususes veendunud pole. Tuginetakse peamiselt lootusele, et juhtorganitesse valitud inimesed hoiduvad vastuolulistest olukordadest.
 - MKM: kontrollida saab ainult väga lihtsakoeliseid seoseid.
 - RAM: kas kellelgi on päriselt võimekust hinnata juhtorgani deklaratsioonis esitatud andmeid?
 - Ministeeriumid: puuduvad andmed, et mõni juhatuse liige tegutseks nõukogu loata konkurendi juures.

Riigikontrolli tähelepanekud: osaluspoliitika

- Ministeeriumide vaated riigi osaluspoliitika küsimustele, juhtimisinfo vajalikkusele jms on silmatorkavalt erinevad.
- Pooli äriühinguid valitsevas Kliimaministeeriumis (KLIM) ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumis (REM) on äriühingute valitsemise praktika kujundamisel.
- KLIM ja REM peavad oluliseks ministeeriumi ja nõukogu ülesannete, vastutuse ning koostöö täpsustamist ja juhtimisinfo liikumise parandamist.
- KLIM ja REM leiavad, et kriitiline on ja tugevdamist vajab ministeeriumide võimekus juhtimisinfot analüüsida, et äriühingule strateegilisi ootusi seada ja käekäiguga kursis olla.
- KLIM ja REM ootavad suuremat tuge ja koostööd RAMilt kui osaluspoliitika üldkoordinaatorilt.

Riigikontrolli soovitused (auditis 13 soovitust)

- Ministeeriumidel leppida 2024. aasta jooksul oma 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.
- Rahandusministeeriumil 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.
- Rahandusministeeriumil hinnata võimalusi ühtlustada ja tõhustada riigi osaluspoliitikat, anda analüüsi tulemustest hiljemalt 2025. aasta jooksul ülevaade Vabariigi Valitsusele ning teha vajaduse korral ettepanekud muudatusteks/abinõude kasutuselevõtuks.

Riigikontrolli soovitused (auditis 13 soovitust)

Hinnata muu hulgas järgmisi riigi äriühingute valitsemise aspekte:

- nõukogu liikmete nimetamiskomitee süsteemi rakendamise positiivsed ja negatiivsed tulemused.
- 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.
- riigi äriühingute valitsemiskvaliteedi parandamiseks osaluste ühe valitsemisüksuse alla koondamise potentsiaalsed kasud ja riskid.

Ministrite vastused Riigikontrolli soovitudele

- Ministrid nõustusid valdavalt Riigikontrolli järeldustega; MKM rõhutas, et oluline on, et äriühingu nõukogu materjal oleks kättesaadav eelkõige äriühingus.
- Rahandusminister rõhutas, et juhtimisinfo tellimine äriühingult on osalust valitseva ministeeriumi kätes, ja selles plaanis nõustus täielikult Riigikontrolli soovitusega, et teabevahetus tuleb neil omavahel kokku leppida.
- Taristuminister ning regionaal- ja põllumajandusminister nõustusid soovitustega ja ootavad ka koostööd ning koordineerimist RAMilt.
- Rahandusminister: oleme alustanud riigi osaluspoliitika põhimõtete uuendamisega, mille esitame valitsusele veel sel aastal. Arvestame ka Riigikontrolli soovitustega.