



RAHANDUS-
MINISTEERIUM

MINISTRY of FINANCE of the REPUBLIC of ESTONIA

Riigi osaluspoliitika
roheline raamat

Juuni 2015

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Riigi osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute õiguslik raamistik.....	9
2. Riigi roll ja eesmärgid osaluste omamisel	12
2.1. Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise põhjused.....	12
2.2. Riigi kui omaniku ülesanded ja riigi muud ülesanded	18
2.3. Strateegiliste eesmärkide seadmine eraõiguslikele juriidilistele isikutele	21
2.4. Tegevusvormi valik	23
2.5. Nõukogu roll ja vastutus.....	25
3. Ühingute tegevuspõhimõtted	29
3.1. Efektiivsus.....	29
3.2. Turupositsioon ja huvigrupid.....	31
3.3. Tasustamispõhimõtted.....	33
3.4. Toetused ja sponsorlus.....	35
4. Läbipaistvus, aruandlus ja kontroll.....	38
5. Dividendipoliitika.....	40
6. Aktsiakapitali suurendamine	42
7. Riigi osalusega äriühingute erastamine, kapitali kaasamine aktsia- ja võlakirjaturgudel.....	44
Lisa 1: OECD soovitused riigi osalusega äriühingute juhtimisel	46
Lisa 2: Omaniku ootuste dokumendi näidisstruktuur	51
Lisa 3: Eesti riigi eraõiguslike juriidiliste isikute tegevusnäitajad	54

Sissejuhatus

Rohelise raamatu koostamise lähteülesanne on kirja pandud 2015. aasta aprillis ametisse astunud Vabariigi Valitsuse „100 päeva plaanis¹.“ Sellega seotult keskendub käesolev Roheline Raamat üldisema taseme ehk osaluspoliitika kitsaskohtade kaardistamisele. Konkreetseid äriühinguid, sihtasutusi ja mittetulundusühinguid ning omanikupoliitika põhimõtteid puudutavaid küsimusi käsitletakse Rahandusministeeriumi koostatud igaaastastes koondaruannetes. Rohelise Raamatu jätkuna koostatakse valge raamat, mis sisaldab endas lahendusi Rohelises Raamatus tõstatatud kitsaskohtadele.

Esmaseks aruteluobjektiks on kindlasti see, mis suunas peaks riik oma osaluspoliitikaga liikuma – pärast taasiseseisvumist masserastamisega alguse saanud suund riigi osalemise vähenemisele ettevõtluses on kulgenud aasta-aastalt vaibuv tempot. Samas viimastel aastatel on saagenenud arvamused nn riigikapitalismi taassünni ja leviku kohta². Riigi valikut võiks visualiseerida alloleva osaluspoliitika skaalaga – kas osaleda ainult tegevusspetsiifiliselt strateegilistes valdkondades või prioritseerida üksnes tulu või nende kombinatsiooni?



Sellest põhimõttelisest osaluspoliitika alusküsimusest lähtuvad juba kõik järgnevad teemad ja küsimused alates ühingutele konkreetsemate tegevus- ja finantseesmärkide seadmisest,

¹ Vabariigi Valitsuse „100 päeva plaan“ on kättesaadav valitsuse koduleheküljelt

https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/100_paeva_plaan.pdf (03.06.2015).

² Erasektori esindajad on veendunud, et riik peaks ettevõtluses osalema minimaalselt. Näiteks Vink, Jaano. Riigikapitalism tapab ettevõtluse. Äripäev. <http://www.aripaev.ee/arvamused/2014/12/18/riigikapitalism-tapab-ettevotluse> (19.12.2014). Sarnast seisukohta väljendasid ka teised eraettevõtjate esindajad 11.12.2014 toimunud Rohelise Raamatu ümarlinal.

otstarbekama valitsemismudeli valikust kuni spetsiifiliste käitumismudeliteni (näiteks juhatuse liikmete tasustamine ning sponsorlus).

Kas Eesti riik peaks eesmärgiks seadma riigi äriühingute tulu maksimeerimise, sealhulgas ka uutele turgudele minemise, või hoidma siiski madalat profiili ja osalema ainult seal, kus see on strateegiliselt vajalik (näiteks julgeoleku kaalutlustel)?

Eesti Vabariigil oli 2014. aasta novembri lõpu seisuga jätkuvalt tegutsevaid riigi äriühinguid kokku 34, nendest 26 olid riigi ainuomanduses, kahe äriühingu puhul jäi riigi osalus alla 50% ning kuue äriühingu puhul vahemikku 50-97,34%. Sihtasutuste arv ulatus samal ajal 75ni. Riigi äriühingute ja sihtasutuste varade summaarne maht oli 2014. aasta lõpus 7,12 miljardit eurot, seejuures äriühingute varade väärtus ulatus kuue miljardi euroni ja sihtasutuste varade väärtus 1,13 miljardi euroni (vt. Tabel 1)³. Ülevaatlilikud tegevusnäitajad on toodud lisa 3.

Tabel 1. Riigi äriühingute ja sihtasutuste varad (tuhat eurot)

	Varad 31.12.2014	Osakaal kogu- varadest	Osakaal AÜ-de varadest	Osakaal SA-de varadest	Varad 31.12.2013
Eesti Energia AS	2 995 491	42,06%	49,96%	-	2 817 796
Elering AS	790 050	11,09%	13,18%	-	670 934
AS Tallinna Sadam	560 269	7,87%	9,34%	-	535 606
Riigi Kinnisvara AS	387 052	5,44%	6,46%	-	360 825
AS Eesti Raudtee	309 498	4,35%	5,16%	-	320 917
SA Keskkonnainvesteeringute Keskus	195 678	2,75%	-	17,39%	216 940
SA KredEx	180 895	2,54%	-	16,08%	201 342
SA Põhja-Eesti Regionaalhaigla	181 534	2,55%	-	16,13%	164 016
AS Eesti Liinirongid	179 985	2,53%	3,00%		152 167
AS Eesti Vedelkütusevaru Agentuur	154 648	2,17%	2,58%		154 151
AS Tallinna Lennujaam	145 340	2,04%	2,42%		150 667
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	142 720	2,00%	-	12,68%	122 903
AS EVR Cargo	76 610	1,08%	1,28%		75 765
AS Estonian Air	65 356	0,92%	1,09%		67 517
Ettevõtluse Arendamise SA	61 767	0,87%	-	5,49%	67 765
SA Archimedes	56 500	0,79%	-	5,02%	65 944
Maaelu Edendamise SA	50 142	0,70%	-	4,46%	48 445
Muud äriühingud	331 586	4,66%	5,53%		322 936
Muud sihtasutused	255 998	3,59%	-	22,75%	218 812
Varad kokku	7 121 119	100%	-	-	6 735 447
Äriühingute varad kokku	5 995 885	84%	100%	-	5 629 280
Sihtasutuste varad kokku	1 125 235	16%	-	100%	1 106 167

³ Riigi äriühingute varade maht moodustas aasta varem ehk 2013. aasta lõpus 45,3% riigi ja 25,0% avaliku sektori koguvarast. Koos sihtasutuste varadega olid samad osakaalud vastavalt 54,2% ja 29,9%.

Spetsiifilise juriidilise staatusega – riigitulundusasutus – Riigimetsa Majandamise Keskus (edaspidi RMK) on samuti oma sisult ettevõtlusega tegelev organisatsioon ning omab samuti kokkupuutepunkti osaluspoliitika temaatikaga. Kaasates RMK ülaltoodud statistikasse, siis kujuneks riigi osaluste varade koguväärtuseks 8,39 miljardit eurot.

Riigi osalusega äriühingute juhtimine on jaotatud seitsme osalusi valitseva ministeeriumi vahel ning ühe äriühingu osaluse valitseja on Riigimetsa Majandamise Keskus. Kõige rohkem äriühinguid (18) on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitseda, Rahandusministeeriumi valitseda on 6 äriühingut, Keskkonnaministeeriumi valitseda 4 äriühingut, Põllumajandusministeeriumi valitseda kaks ning Sotsiaalministeeriumi, Siseministeeriumi ja Justiitsministeeriumi valitseda vastavalt üks äriühing.

Sihtasutuste pilt on mõnevõrra mitmekesisem - nimelt teostasid ministeeriumid, maavalitsused ja põhiseaduslikud institutsioonid riigi nimel asutajaõigusi kokku 75-s riigi asutatud sihtasutuses⁴. Sihtasutuste arvu poolest on kõige suuremateks asutajaõiguste teostajateks Kultuuriministeerium, kes esindab riiki 27 sihtasutuses. Kolm ministeeriumit ehk Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Sotsiaalministeerium ning Haridus- ja Teadusministeerium esindavad riiki igaüks seitsmes sihtasutuses. Ülejäänud riigipoolsete asutajaõiguste teostajate alla kuulub valdavalt üks-kaks sihtasutust.

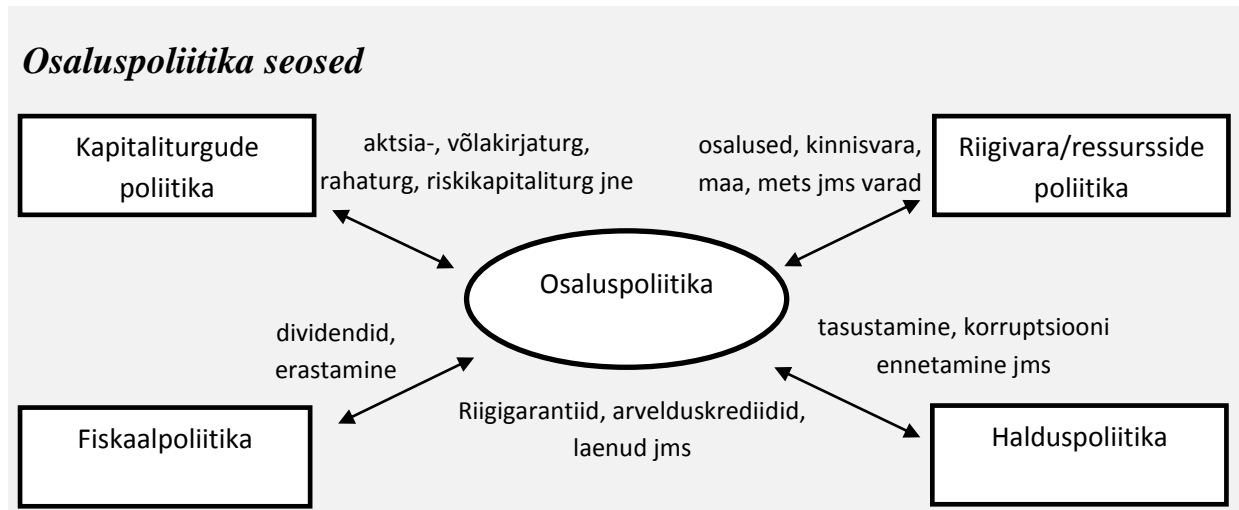
Kuna sisuliste poliitikaeesmärkidega riigi mittetulundusühingute arv on tagasihoidlik ning mittetulundusühingute üldpõhimõtted kattuvad ka sihtasutuste põhimõtetega, siis riigi osalusega mittetulundusühingutele pööratakse käesolevas rohelises raamatus vähem tähelepanu⁵.

Osaluspoliitika mõjutab ning seda mõjutavad riigi erinevad poliitikavaldkonnad – võib küsida, kas osaluspoliitika on iseseisev valdkond või pigem tugi valdkonnapoliitiliste eesmärkide tõhusaks rakendamiseks? Selge mõju on mõlemasuunaline - nii sisendi kui ka väljundi poolelt – näiteks mis valdkonnas riigi osalusega ühing peaks tegutsema ning kuidas ta peaks käituma/olema juhitud tegutsemaks selles valdkonnas riigi tegevusnorme järgides. Mõju ei piirne kindlasti ainult riigi ehk avaliku sektoriga, vaid võib erinevates aspektides mõjutada ka erasektorit. Nii näiteks on hasartmängupoliitika reserveerinud loteriid riigile kuuluvale äriühingule; dividendipoliitikaga seotud otsused mõjutavad riigieelarvet. Mõju võib

⁴ 2014. aasta novembri lõpu seisuga.

⁵ Riik oli 2014. aasta esimese juuli seisuga liikmeks küll 121 mittetulundusühingus, ent neist kohustusliku liikmena osales riik 112 maaparandusühistus ja kahes korteriühistus.

olla ka vastupidine - riigi ettevõtete aktsiate või võlakirjade noteerimine börsil mõjutab kohaliku kapitalituru arengut jne. Neid seoseid võib kujutada allaoleva joonisega – kindlasti pole need seosed samas ammendavad.



Rahandusministeerium osaluspoliitika koordinaatorina koostab alates 2000. aastast iga-aastaselt riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruandeid. Selles antakse muuhulgas põhjalik ülevaade ühingute majandustulemustest, finantsseisudest ja eesmärkide täitmisest, lisaks tehakse ettepanekuid osaluspoliitika paremaks korraldamiseks. Nii on 2007. aasta koondaruandes esitatud osaluspoliitika üldised põhimõtted, mis on koos aruandega Vabariigi Valitsuse poolt ka kinnitatud 2009. aastal. Lisaks võib koondaruannetest leida muid osaluspoliitikat puudutavaid teemasid: 2006. aasta koondaruandes on laiemalt tõstatatud näiteks omanikujäreelvalve temaatika, 2012. aasta koondaruandes analüüsitakse riigi äriühingute ja sihtasutuste juhatuse liikmete kompensatsioonipakette jne. Kõik koondaruanded kinnitab Vabariigi Valitsus. Koondaruanded on toetavaks materjaliks kehtivatele regulatsioonidele.

Vaatamata olemasolevatele dokumentidele, sealhulgas seadustele võib siiski jätkuvalt täheldada ühtse arusaama puudumist erinevates riigi osaluspoliitikat puudutavates küsimustes ning etteheiteid osaluspoliitika senisele korraldusele⁶. Nii on erinevate osapoolte poolt tõstatatud näiteks järgmised probleemid:

- ➔ riik ei põhjenda piisavalt põhjalikult eraõiguslikes juriidilistes isikutes osaluste omamise vajadust;
- ➔ riik on aktsionärina mitmes rollis;

⁶ vt näiteks Riigikontroll. 2013. Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus. Kas riik valitseb talle kuuluvaid äriühinguid heaperemehelikult?

- ➔ riigi osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute juhtimine on ebaefektiivne ja järelevalve nende tegevuse/eesmärkide saavutamise üle nõrk;
- ➔ riigi osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute nõukogude liikmete valikuid ei põhjendata, valikuprotsess ei ole piisavalt läbipaistev ega üheselt mõistetav;
- ➔ strateegiline juhtimine on ebapiisav, sh mõned riigi osalusega eraõiguslikud juriidilised isikud ei koosta pikaajalisi tegevusstrateegiaid ega sea pikaajalisi eesmärke.

Avalikkuses puudub ka üksmeel, kas ja mil määral riik peaks osalema ettevõtluses või kas erasektor on alati avalikust sektorist efektiivsem.⁷

Ilmselt võib üheks probleemiks pidada ka asjaolu, et valitsuse poolt 2007. aasta koondaruandega⁸ kinnitatud osaluspoliitika üldpõhimõtted ei ole fikseeritud eraldiseisva dokumendina, on raskesti leitavad ning on seetõttu saanud vähe tähelepanu.

Riigi osaluspoliitika roheline raamatu peamiseks eesmärgiks on ülnimetatud ja ka teised avalikkuses esile toodud kitsaskohad koondada, astudes sellega olulise sammu probleemide lahendamise suunas. Kaasates roheline raamatu koostamise protsessi erinevaid osapooli nii avalikust kui ka erasektorist, täidab osaluspoliitika roheline raamat samal ajal ka erinevate huvigruppide arusaamade lähendamise eesmärki. Roheline raamat aitab kaasa ka olemasolevates dokumentides kirjapandud riigi eraõiguslike juriidiliste isikute osalemise, juhtimise, tegutsemise ja aruandluse põhimõtete täpsemale avamisele. Roheline raamat on ka aluseks osaluspoliitika valge raamatu koostamisele. Viimases pakutakse juba konkreetsemaid lahendusi rohelistes raamatus viidatud kitsaskohtadele. Sarnaselt rohelinele raamatule valmib ka valge raamatu tihedas koostöös nii avaliku kui erasektori erinevate asutustega 2015. aasta jooksul.

Rohelise raamatu põhiküsimused ning valikukohad on seega seotud osaluspoliitika eesmärkide ja ulatusega (mis omakorda tuleneb vajadusest efektiivsema osaluspoliitika järgi):

- ➔ kas valitsus peaks defineerima osaluspoliitika detailsemad eesmärgid ning otsustama konkreetset valdkonnad, kus riik ettevõtluses osaleb;
- ➔ kas probleem on õiguslikus raamistikus või selle rakendamises, sh

⁷ Näiteks: Rainer Kattel: Väikeriigis on riigiettevõtlus sageli parim valik (Arvamusfestivalil 15.08.2014; EPL, 21.08.2014)

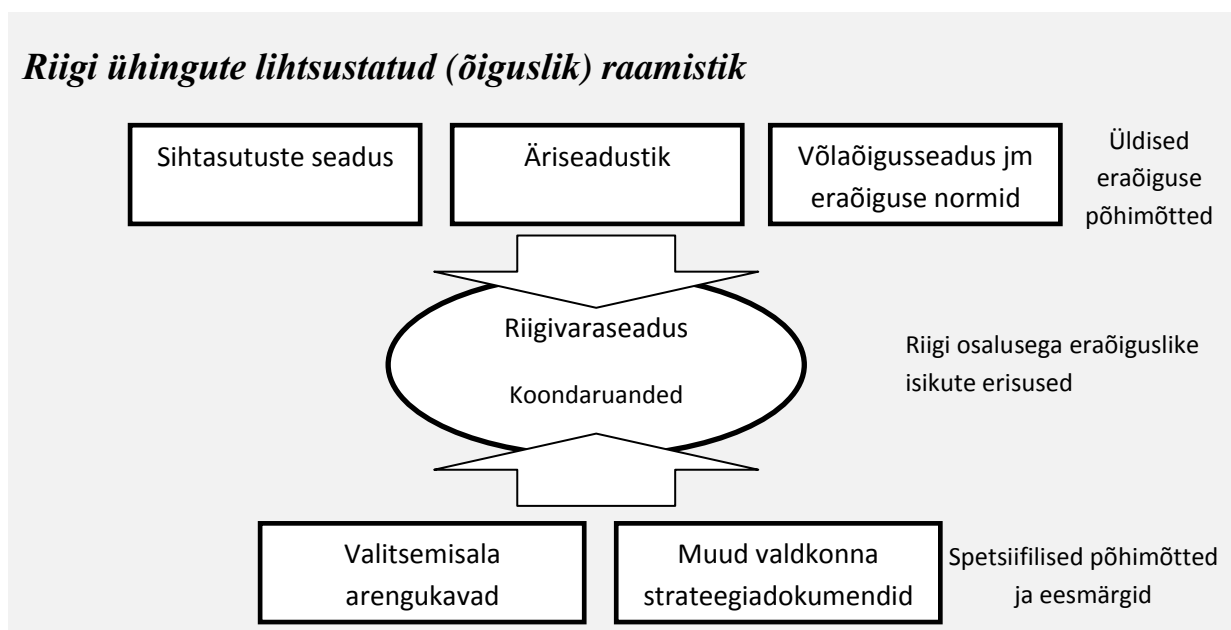
⁸Rahandusministeerium. 2008. Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2007.aasta kohta.

- milline on optimaalseim valitsemismudel: kas jätkata senise detsentraliseeritud valitsemisega või koondada osalused nn valitsemisüksusesse;
- kuidas tõhustada strateegiliste eesmärkide täitmist ja järelevalvet;
- kas ja milliseid võtmeküsimusi/valdkondi peaks keskselt reguleerima (nõukogud, tasustamine, finantseesmärgid, dividendipoliitika, sponsorlus, ...);

Käesoleva dokumendi esimeses peatükis antakse põgus ülevaade kehtivast õiguslikust raamistikust, teises peatükis kirjeldatakse riigi rolle ja eesmäärke osaluste omamisel. Kolmandas peatükis antakse ülevaade riigi osalusega eraõiguslike isikute tegevuspõhimõtetest, neljas peatükk keskendub läbipaistvuse, aruandluse ja kontrolli teemadele, viiendas peatükis lahatakse dividendidega seotud küsimusi ning kuuendas peatükis käsitletakse erastamise, sh börsil noteerimise temaatikat.

1. Riigi osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute õiguslik raamistik

Eestis on riigi äriühingutes ja sihtasutustes osalemise õigusliku raamistiku täiendamisel juhitud Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) soovitudest (vaata Lisa 1). Nimetatud raamistik on määratud eelkõige riigivaraseaduses (RVS), kus on muuhulgas kirjeldatud riigi osaluspoliitika üldised põhimõtted ning paika pandud riigivara (sealhulgas riigi äriühingute ning sihtasutuste) valitsemise reeglid⁹. RVS kehtestab küll teatud spetsiifilised nõuded, mille rakendamise riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes peab riik tagama (eelkõige vastavate sätete põhikirja lisamise kaudu), kuid nimetatud seaduse põhieesmärgiks ei ole kehtestada erireeglistikku riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste üldisele tegevusele ega juhtimisele. Viimased on allutatud suures osas samadele normidele, mis kehtivad üldiselt kõigi äriühingute ja sihtasutuste suhtes: äriseadustik, sihtasutuste seadus, võlaõigusseadus jm eraõiguse normid, samuti Eesti ja Euroopa Liidu konkurentsioigust ja riigiabi puudutavad õigusaktid, äriühingu spetsiifilist tegevusvaldkonda reguleerivad aktid jm kõikidele äriühingutele ning sihtasutustele üldiselt kehtivad avaliku õiguse normid.



Seega äriühingute ja sihtasutuse mõistes üldise ühinguõiguse (eelkõige äriseadustik/sihtasutuste seadus) kõrval RVS pigem täpsustab riigisisest rollide jaotust ja menetlusreegleid äriühingute ja sihtasutuste juhtimisstruktuuris osalemiseks. Selline lähenemine on kooskõlas vajadusega tagada riigi osalusega ühingute ja muude, st erasektori

⁹ Riigivaraseaduses sätestatud reeglite lähtekohaks on 1996. aastal Riigikogu poolt vastu võetud Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus.

omanduses olevate ühingute võrdne kohtlemine. Kooskõlas OECD soovitusetega osaleb riik RVS kohaselt äriühingute ja sihtasutuste juhtimises eelkõige aktsionäri ja asutaja õiguste teostamise kaudu ning ei tohi sekkuda juhtimisse teistel tasanditel, austades seeläbi nõukogude sõltumatust ning võimaldades nõukogudel ja juhatustel tegutseda igapäevategevuses iseseisvana.

Äriühingute ja sihtasutuste riigipoolsel juhtimisel on keskne roll riigi osaluse valitsejal ja asutajaõiguste teostajal, kellel on kõik seadusest tulenevad aktsionäri või asutaja õigused ja kohustused.

Äriühingute ja sihtasutuste osaluse valitseja peab omanikuõiguste teostamise kaudu täitma peamiselt järgmisi funktsioone:

- ➔ määrama iga tema valitsetava äriühingu ja sihtasutuse puhul eesmärgi ehk põhjuse, miks riik üldse antud ühingu osaleb, lähtudes RVS-s sätestatud eesmärkidest, milleks on tulu saamine, avalik eesmärk või riigivõimu teostamine (RVS § 10);
- ➔ määratlema riiklikest arengukavadest ja muudest dokumentidest tulenevalt ühingu strateegilised eesmärgid ning kontrollima ja hindama nende saavutamist (RVS § 9);
- ➔ hindama osaluste valitsemise eesmärgipärasust ja otstarbekust ning tegema ettepanekud riigile mittevajalike osaluste üleandmiseks või võõrandamiseks (RVS § 8 lg 3);
- ➔ nimetama pooled nendest äriühingu nõukogu liikmetest, kelle nimetamisõigus on riigil; ülejäänud pooled nendest nõukogu liikmetest nimetatakse rahandusministri ettepanekul (RVS §81); sihtasutuste puhul peab riigi esindajatest ühe nimetama rahandusministri ettepanekul;
- ➔ võtma vastu üldkoosoleku või asutaja pädevusse kuuluvaid otsuseid;
- ➔ tagama omaniku ja asutajaõiguste teostamise, eelkõige põhikirja vastavate sätete lisamise kaudu, et tema valitsemisel olevates äriühingutes ja sihtasutustes rakendatakse teatud RVS-s sätestatud erinõudeid (RVS §75);
- ➔ koostama igal aastal aruande riigi osalemise eesmärkide ja osaluste valitsemise kohta ja esitama selle Rahandusministeeriumile (RVS § 98).

Seejuures vajab osaluse valitseja/asutajaõiguste teostaja teatud otsuste tegemiseks Vabariigi Valitsuse volitust. Näiteks on volitus vajalik otsustamiseks riigi osalusega äriühingu või

sihtasutuse asutamise, ühinemise, jagunemise ja lõpetamise üle. Äriühingute puhul on osaluse valitsejal vaja Vabariigi Valitsuse volitust ka näiteks osa- või aktsiakapitali suurendamise või vähendamise ning vahetusvõlakirjade emiteerimise küsimustes, samuti näiteks põhikirja muutmise korral, kui sellega kaasneb osalusega seotud õiguste muutumine.

Rahandusministeerium on riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste juhtimist keskselt koordineerivaks üksuseks. Üheks peamiseks ülesandeks on seejuures igal aastal Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks ning Riigikogule ning Riigikontrollile teadmiseks koondaruande esitamine riigi osaluste valitsemise kohta. Koondaruandes teeb Rahandusministeerium vajaduse korral ettepanekuid riigi huvide paremaks järgimiseks eraõiguslikes juriidilistes isikutes ning esitab seisukohad riigi osaluste võõrandamise ning sihtasutuste ja ka mittetulundusühingute tegevuse jätkamise otstarbekuse kohta lähtuvalt riigi osalemise eesmärkidest (RVS §99).

Tänane osaluste valitsemine on detsentraliseeritud: Rahandusministeeriumil on küll teatud koordineeriv roll valitsusele raporteerida ning valitsuse otsustuspädevusse kuuluvaid eelnõusid kooskõlastada, kuid igapäevaselt on osaluste juhtimine, koordineerimine ja järelvalvamine vastava ministeeriumi ülesanneteks.

2. Riigi roll ja eesmärgid osaluste omamisel

2.1. Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise põhjused

Üheks põhimõttelisemaks viimastel aastatel esile kerkinud küsimuseks on riigi osalemise põhjendatus erinevates eraõiguslikes juriidilistes isikutes - varasemalt eelkõige äriühingutes, kuid 2014. aastal tõstatas Riigikontroll sama küsimuse ka sihtasutuste puhul¹⁰. Riigile on ette heidetud, et riik ei oska äriühingutes osalemise põhjuseid ega sihtasutuste tegevusformaadi valikut piisavalt hästi argumenteerida. Hoolimata sellest, et nii riigivara seaduses kui ka Rahandusministeeriumi poolt koostatud iga-aastastes koondaruannetes on riigi osalemise põhjustele pööratud üsna palju tähelepanu, on osaluste valitsejate sisulised põhjendused olnud tasemelt ebaühtlased ning tihti ka pealiskaudsed (vaata näiteid Tabel 2). Ometi on igasuguse eesmärgistatud ja mõtestatud tegevuse eelduseks põhjalik teadmine selle tegevuse eesmärkidest ja põhjustest. Enne äriühingus või sihtasutuses osalemise igat konkreetset juhtumit ja spetsiifilist eesmärki määratlema hakates peab olema fikseeritud üldine hoiak eraõiguslike juriidiliste isikute loomiseks. Seega on valitsusel vaja tähelepanu pöörata järgmisele kitsaskohale:

→ Riik ei ole piisavalt selgelt määratlenud eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise üldpõhimõtteid ega põhjendanud ka seda, miks peetakse vajalikuks konkreetses eraõiguslikus juriidilises isikus osalust omada

Sihtasutuste ja mittetulundusühingute puhul on üldjuhul nende asutamise eesmärgid sätestatud põhikirjades, kuid äriühingute puhul on, tulenevalt põhikirja äriühingu-kesksetest eesmärkidest, üldjuhul toodud vaid tegevusala. Viimasest ei loe aga välja põhjust, miks riigi osalusega äriühing nendel tegevusaladel tegutsema peab ega ka seda, miks riigi jaoks on oluline omada äriühingut, mis nimetatud tegevusalal tegutseb.

Riigi ülesannete täitmiseks on vara (sh osalused eraõiguslikes juriidilistes isikutes) soetamise üldised eesmärgid sätestatud riigivaraseaduses. Need neli eesmärki on: riigivõimu teostamine, muu riigivara valitseja poolt määratud avalik otstarve, tulu saamine ja reservina säilitamine. Eraõiguslike juriidiliste isikutes osalemise põhjusteks on reeglina mõeldud kolme esimest. Viimane eesmärk võib olla kaudseks põhjuseks, kus mingil avalikul eesmärgil riigile vajaliku reservi tekitamist ja haldamist peetakse otstarbekaks eraõigusliku juriidilise isiku abil. Riigi osalemist võib pidada põhjendatuks, kui täidetakse vähemalt ühte neljast seatud eesmärgist ja

¹⁰Riigikontroll. 2014. Riigi asutatud sihtasutustele toetuste andmine ja nende sihipärane kasutamine.

see on selgesõnaliselt fikseeritud ning eraõiguslikule juriidilisele isikule eesmärgiks seatud¹¹. Samas ei ole seaduses paika pandud eelhoiakut, kas riik peaks nende isikute asutamist või neis osalemist nägema kui positiivset võimalust riigi tõhusamaks muutmiseks ning olema aktiivne uute äriühingute ja sihtasutuste loomisel. Alternatiiviks on konservatiivsus ning seda võimalust tuleks kasutada ainult nõ viimase võimalusena, suurendamaks erasektori rolli avalike teenuste osutamisel ja seeläbi üldist ettevõtlikkust.

Vaatamata nõ eelhoiakute puudumisele seaduse tasandil tuleb valdkonnapoliitika kitsaskohtade ja nende kõrvaldamise meetmete kujundamisel enamasti kaaluda, kas selleks vajalike teenuste ja toodete pakkumine erasektori poolt on piisav. Kui ei ole ning seda pole võimalik ka riigipoolse nõudlusega (näiteks riigihanked, tegevustoetused vms) tekitada, siis peab riik ise vajalikku teenust ja/või toodet pakkuma. Seejuures tuleb otsustada, millist tegevusformaati kasutatakse - kas riigiasutust või eraõiguslikku juriidilist isikut.

Praegune kehtiv osaluspoliitika raamistik lähtub loogikast, et õigusaktidega on määratletud üldised riigi osalemise põhjused nõ võimaluste, mitte kohustustena ning detailsemad-spetsiifilisemad eesmärgid tulenevad valdkonnapoliitilistest strateegiadokumentidest ja arengukavadest. Seetõttu on RVSis sätestatud põhimõte, et riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste tegevuseesmärgid ning riigipoolsed eesmärgid neis osalemisel peavad olema kooskõlas osalust valitseva ja/või asutajaõigust teostava ministeeriumi valitsemisala arengukava ning vastavate valdkonna arengukavadega.

Seega võib osaluspoliitika valdkonna edasise arendamise küsimuseks olla see, kui detailselt eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise põhjuseid õigusaktide ja strateegiadokumentidega määratletakse. Kas osaluspoliitika raames peaks lisaks üldistele eesmärkidele määratlema ka:

- ➔ konkreetsed tegevusvaldkonnad (majandusharud), kus riigi osamine juriidilistes isikutes on kohustuslik (näiteks infrastruktuur, sotsiaaltoetused, kultuur jms) või
- ➔ konkreetsed riigi funktsioonid, mida täidetakse eraõiguslike juriidiliste isikute kaudu või
- ➔ konkreetsed võtmeküsimused, mida peaks keskselt reguleerima (nõukogud, tasustamine, finantseesmärgid, riskijuhtimine, dividendipoliitika, sponsorlus, ...) või
- ➔ konkreetne riigi osaluse piirmäär ettevõtluses/eraõiguslikes juriidilistes isikutes (nt osakaal SKP-s, töötajate arvus jms)?

¹¹ Eraettevõtjate esindajad väljendasid 11.12.2014 toimunud Rohelise Raamatu ümarlaua seisukohta, mille järgi tulu teenimine ei tohiks riigi jaoks olla ainukeseks, omaette põhjuseks äriühingus osaluse omamiseks.

Või piisab siiski praegustest üldistest eesmärkidest ning spetsiifilisematest eesmärkidest lähtuv osalemise otsus tehakse konkreetse valdkonna strateegia/arengukava ette valmistades ja kinnitades.

Sõltumata sellest, kui detailselt on riik defineerinud eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise eesmärgid, tuleb nende eesmärkide aktuaalsust regulaarselt hinnata. Pideva hindamise meetmena on alates 2006. aastast rakendatud kohustust iga-aastastes osaluste valitsemise, asutajaõiguste ja liikmeõiguste teostamise aruannetes võtta seisukoht, kas iga osalus on jätkuvalt põhjendatud ja vajalik. Seejuures peab iga valitseja põhjendama, kas osalemise algeesmärgid on täidetud või mitte ning kas eesmärk on enam üldse a(s)jakohane.

Tabel 2. Näiteid põhjendustest 2012. ja 2013. aasta koondaruannete põhjal

Ühing ja valitseja	Põhjendus
OÜ Eesti Geoloogiakeskus (KEM)	Osaluse omamine võimaldab paremini suunata riigile oluliste strateegiliste eesmärkide täitmist, sh vajaliku info tootmist geoloogilisel kaardistamisel, maavarade ja põhjavee uuringutel, geoloogiafondi hoidmisel ja puursüdämike säilitamisel (2012 ja 2013).
AS Eesti Vanglatööstus (JUM)	Riigivara valitseja poolt on äriühingule eesmärgiks seatud avalikust huvist lähtuva funktsiooni täitmine. Selleks on taasühiskonnastamist toetavate tegevuste läbiviimine süüdimõistetutele tööhõive tagamise kaudu. Vangide tööhõive võimaluse loomise tagamise kohustus tuleb riigile Vangistusseadusest (§ 38). Vastav tegevus kannab kinnipeetavate isikute õigusküülekale käitumisele suunamise eesmärki, millise täitmine ei ole sageli majanduslikult tulemuslik (2012).
AS EVR Cargo (MKM)	Omaniku tulu teenimine (2012).
Estonian Air (MKM)	Osaluse omamise strateegiline eesmärk on Eesti ja Euroopa keskuste vahelise otselennuühenduste tagamine. Eesti asukoha tõttu EL-i äärealal on lennuühendused olulise tähtsusega, et ühendada Eestit Euroopa ja ülejäänud maailmaga. Tegemist on riigile strateegiliselt olulise äriühinguga, mis läbi lennuühenduste tagamise etendab olulist rolli Eesti transpordisüsteemis ja majanduses tervikuna. Arvestades olukorda Euroopa kommertslennuturul ja ettevõttes, hindab omanik ebatõenäoliseks äriühingu võõrandamist lähiaastatel (2013).
AS Rocca al Mare Suurhall (RAM)	Riigil puudub avalikust huvist lähtuv vajadus osaluse säilitamiseks, kuid lähtuvalt äriühingu majandusolukorrast ning teiste omanike huvipuudusest reaalne osaluse müügivõimalus täna puudub (2012).
AS Hoolekandeteenused (SOM)	Osaluse säilitamine on vajalik erihoolekandeteenuse osutamiseks riigis. Kuna psüühilise erivajadusega isikute erihoolekandeteenused on riiklikud teenused ja riik on teinud teenusekeskkonda suuremahulisi investeeringuid, on riigil otstarbekas korraldada nende pakkumist ise, tagades sellega adekvaatse info teenuste tulude ja kulude ning majandusliku jätkusuutlikkuse kohta (2013).

Lisaks teenuste ja/või toodete piisavuse kriteeriumist lähtuvale riigi osalemisele eraõiguslikes juriidilistes isikutes, võib osalemise põhjusteks olla ka kaudsemad teenuste/toodete pakkumist mõjutavad tegurid. Viimaste hulka võib lugeda näiteks julgeoleku ja majanduspoliitikaga seotud tegurid.

Äriühingute puhul peaksid osalusi valitsevad ministrid lähtuma põhimõttest, et tegevust tuleb kujundada lähtuvalt riigi kui omanikupoolsest eesmärgist nende asutamisel (või osaluse omandamisel). See tähendab näiteks avalikust huvist lähtuvat toote või teenuse pakkumist, üldkasutatava toote/teenuse pakkumist mittediskrimineerivatel ja mõistlikel tingimustel kõikidele tarbijatele ja tulu maksimeerimist. Kuna riigi osalemisele äriühingutes pöörab avalikkus sihtasutuste ja mittetulundusühingutega võrreldes oluliselt enam tähelepanu, on mõistlik äriühingutes osalemise eesmärgid ja põhjused veelkord täpsemalt lahti kirjutada.

Rahandusministeerium on defineerinud riigi äriühingutes osalemise põhjused sellisena¹²:

- ➔ **tulu teenimine** - eelkõige ajalooliselt riigi omanduses oleva äriühingu tegevusvaldkonnas on olemas piisav turegulatsioon ja järelevalve ning toimiv konkurents, kuid tulu teenimise seisukohast võib olla otstarbekas osaluse säilitamine. Sealjuures võib tulu teenimise vormideks olla nii dividenditulu kui ka tänu äriühingu väärtuse kasvule tekkiva kapitalitulu teenimine;
- ➔ **olukord, kus (suur) loomulik monopol tegutseb alareguleeritud õigusruumis** ja/või riiklik turu järelevalveorgan pole piisavalt võimekas. Antud juht võib osaliselt olla käsitletav riigivõimu teostamisena, kui ilma riigi otsese osalemiseta loomuliku monopoli staatuses olevas äriühingus ei oleks tagatud turuosaliste mittediskrimineeriv ja kõigile võrdseid võimalusi pakkuv kohtlemine;
- ➔ **olukord, kus äriühing teostab põhiliselt avalikke funktsioone ja/või sellega on seotud strateegilised huvid**. See tähendab, et äriühing osutab avalikke teenuseid või täidab muid ülesandeid, mida ei ole mõtet teha riigiasutuse kaudu või riigihanke vormis või tegemist on avalikust huvist lähtuvalt riigile strateegiliselt tähtsa toote või teenusega, mida on vaja riigi majanduse üldise toimimise huvides, kuid erasektor ei ole valmis vastavat teenust või toodet pakkuma piisavas mahus või üldse, selle vähese tasuvuse tõttu.

Osalemise eesmärkide põhjenduste kohta on olnud kriitikat, et need on püsinud aasta-aastalt muutumatutena, mis ühelt poolt tõstatab küsimuse hinnangu sisulisuses, kuid teisepoolt võib

¹² Rahandusministeerium. 2008. Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2007. aasta kohta.

olla vajalik kaaluda hindamisintervalli pikendamist. Pikema hindamisperioodi puhul on ka pikemajaliste eesmärkide saavutamise hindamine komplekssem, tõstes hinnangute kvaliteeti.

Lisaks eelnevale kirjeldatud sisulistele osalemise põhjustele on esile kerkinud ka veidi vormilisem, ent siiski oluline ja põhimõtteline küsimus¹³:

→ Kas uute osaluste omandamise ja muude üldkoosoleku pädevuses olevate küsimuste otsustuspädevus peaks olema Vabariigi Valitsusel või piisaks ka (tulevase) osaluse valitseja (ministeeriumi) tasemel otsusest?

Kehtivate normide järgi on kõigi oluliste riigi investeerimisotsuste¹⁴ tegemine ehk osaluste omandamine antud Vabariigi Valitsuse pädevusse. Sellega tagatakse nii erinevate valdkondade prioriteete kui ka fiskaalmõjusid arvestavate läbipaistvate ja kaalutletud otsuste tegemine. Alternatiivseks lahenduseks oleks selle põhimõtte mõningane lõdvendamine ja kirjeldatud otsustuspädevuse andmine osaluste valitsejate ehk ministeeriumite kätte.

Kuidas mujal?

NORRA, UUS-MEREMAA, UNGARI, IISRAEL

Norra osaluspoliitika nurgakiviks võib pidada diversifitseeritud lähenemist, mille järgi peetakse oluliseks, et riik koos erainvestoritega omavad kontrolli teatud ettevõtlussektori osade üle. Norra näide eeldab kodanike tugevat usku riigi võimesse tegutseda vähemalt niisama efektiivselt kui erasektor. Lisaks põhjendatakse ka riigi osalusi vajadusega:

- hoida võtmeettevõtted Norra kontrolli all
- ületada turutõrkeid
- kontrollida loodusvarasid ja kindlustada neilt saadavat tulu¹⁵
- hoida omanikustruktuur stabiilne
- kontrollida teatus sektorite tootmist, pikaajalist kasvu ja arengut

Lisaks on äriühing Norra riigi seisukohast äritegevuse teostamisel efektiivsem kui ministeerium või riigiamet ning äriühingu loomine aitab tagada kõikide kodanike võrdset kohtlemist¹⁶.

Uus-Meremaa riigivõim vaatleb riigi osalusi kui kõrvalekallet eelistatud olukorrast, kus ettevõtlusvarad suunatakse erakättesse. Erastamisest loobumine ja riigi osalemine eraõiguslikus isikud on põhjendatud, kui erastatava üksusega seotud avalikke huvisid ei suudeta läbi regulatsioonide ja muude mehhanismide piisavalt kaitsta. Praktikas tähendab

¹³ Küsimus tõstatas seoses Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelnõuga „Ettevõtluse toetamise ja laenu riikliku tagamise seaduse muutmise seadus“ (Vabariigi Valitsuse 13.11.2014 toimunud istungil).

¹⁴ v.a. likviidsus- ja reserviinvesteeringute haldamisega seotud otsused.

¹⁵ Christiansen, H. 2013. Balancing Commercial and Non-Commercial Priorities of State-Owned Enterprises”, *OECD. Corporate Governance Working Papers*, No. 6, OECD Publishing.

¹⁶ <http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/44787639.pdf>

see ilmselt, et riigi omanduses olevad ühingud on tugevate loomulike või seaduslike monopolide tunnustega¹⁷.

Ungari seaduste järgi võib riik tegutseda eraõiguslike juriidiliste isikute kaudu riigifunktsioonide ja ühiskonna vajaduste täitmise eesmärgil, aga ka valitsuse majanduslike eesmärkide täitmiseks. Praktikas põhjendatakse riigiettevõtete olemasolu eesmärgi aga üldiste avalike huvide täitmise või loomulike/seaduslike monopolide kaudu. Ungari riik tegutseb läbi eraõiguslike juriidiliste isikute eelkõige sektorites, kus efektiivne regulatsioon on erinevate kulude tõttu ebaefektiivne või üldse teostamatu. Näiteks tegutseb riik läbi oma (monopoolsete) äriühingute järgmistes sektorites:

- veevarustusteenused
- teatud keskkonnateenused
- kõrgpingeliinide põhivõrgu haldamine
- kohalikud/linnasisesed transporditeenused
- raudteeteenused
- loterii.

israelis hõlmab riigi osalusega äriühingute vajaduse hindamine vastamist küsimusele: “kas riigi ettevõtete poolt pakutud tooteid ja teenuseid pakutakse ka eraettevõtete poolt või kas neid tooteid ja teenuseid oleks mõistlik ja võimalik pakkuda eraettevõtete poolt.” Lisaks alluvad riigiettevõtted ka üldisele Ettevõtete Seadusele, mille järgi ei saa ettevõttel olla suuremat eesmärki kui kasumi maksimeerimine¹⁸.

Valiku- ja otsustuskohad:

- ➔ Kas valitsusel tuleks võtta seisukoht riigi äriühingutes ja ka sihtasutustes osalemise põhimõtete ehk riigi osaluspoliitika sõnastamiseks eraldiseisva dokumendina (Osaluspoliitika valge raamat)? Kas seejuures on vajalik ka äriühingutes ja sihtasutustes osalemise põhimõtete ulatuse määramine, vastates muuhulgas küsimusele:
 - kas ja mil määral riik peaks defineerima valdkonnad või funktsioonid, mille korral või mis ulatuses riigi osalemine ettevõtluses ja/või eraõiguslikus formaadis on vajalik?;
 - kas ja milliseid võtmeküsimusi/valdkondi peaks keskselt reguleerima (nõukogud, tasustamine, finantseesmärgid, riskijuhtimine, dividendipoliitika, sponsorlus, ...).
- ➔ Milliste ühinguõiguslike otsuseid peaks otsustama Vabariigi Valitsus ja millistel juhtudel piisaks otsusest ministeeriumi tasandil (või kas mingitel juhtudel peaks otsustama hoopis Riigikogu)?

¹⁷ Christiansen, H. 2013. Balancing Commercial and Non-Commercial Priorities of State-Owned Enterprises”, *OECD. Corporate Governance Working Papers*, No. 6, OECD Publishing.

¹⁸ Christiansen, H. 2013. Balancing Commercial and Non-Commercial Priorities of State-Owned Enterprises”, *OECD. Corporate Governance Working Papers*, No. 6, OECD Publishing.

2.2. Riigi kui omaniku ülesanded ja riigi muud ülesanded

Eraõiguslike juriidiliste isikute omanikuna lasub riigil mitmeid kohustusi ja ülesandeid, mis on peamiselt seotud nimetatud isikute vastutustundlike juhtimisotsustega, samal ajal on riigil muude valdkondade eesmärkidest lähtuvalt ka muid ülesandeid. Tulenevalt riigi erinevatest rollidest on seejuures olemas huvide konflikti oht.

OECD soovitusel riigi osalusega äriühingute valitsemise ja juhtimise osas nõuavad, et riigi kui omaniku ülesanded oleksid selgelt eraldatud riigi muudest ülesannetest, mis võivad mõjutada riigi osalusega äriühingute tegevuse tingimusi, seda eriti turureguleerimise funktsiooni puhul. Näiteks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on suure hulga riigi osalusega äriühingute osaluse valitseja ning ühtlasi samade äriühingute tegevust puudutava poliitika väljatöötaja ja regulaator. Rahandusministeerium on Riigi Kinnisvara AS osaluse valitseja ning riigi eelarvepoliitika kavandamise koordineerija ja elluviija. Riigi Kinnisvara AS igapäevane majandustegevus mõjutab aga eelarvetasakaalu. Mõlemad eeltoodud näited viitavad riigi erinevate rollide ristumisele äriühingute valitsemisel, mis ei pruugi olla kooskõlas äriühingute heade juhtimistavadega.¹⁹ Kriitilisematel juhtudel on taolise huvide konflikti puhul muudetud aktsionäriõiguste teostajat – nt AS Eesti Energia ja AS Levira toomine MKMi valitsemisalast Rahandusministeeriumi valitseda.

Seega on riigi erinevate rollidega seotud järgmine kitsaskoht:

→ Riigi kui omaniku ülesanded ja muud ülesanded on kohati põimunud, mis tekitab ohu huvide konfliktiks.

Asutades või omandades uue osaluse eraõiguslikus juriidilises isikus tuleb määrata ka riigi esindaja ehk riigipoolne osaluse valitseja või asutaja- või liikmeõiguste teostaja. Seejuures tuleb riigi eesmärkide saavutamise tagamiseks lähtuda 2007. aasta koondaruandes sõnastatud järgmistest põhimõtetest:

→ äriühingud – aktsiate/osade valitsemine on korraldatud eelkõige valdkonnapädevusest lähtuvalt, kuid samas tuleb valitseja määramisel püüda vältida huvide konflikti riigi erinevate rollide (aktsionär, tururegulaator, klient) vahel. Vähemusosaluste valitsejaks on Rahandusministeerium, kuna taolistel juhtudel on tegu finantsinvesteeringuga ehk tulu teenimise eesmärgil äriühingus osalemisega.

¹⁹ Raasuke, E., Raukas, R., Perli, A. 2013. Ettepanekud Eesti Vabariigi äriühingute valitsemise korraldamiseks.

Ka OECD soovitude kohaselt riigi osalusega äriühingute valitsemise ja juhtimise kohta tuleb riigi omanikufunktsioonide ja teiste riigi ülesannete täitmine, mis võivad riigi osalusega äriühingule mõju avaldada, eelkõige tururegulaatori roll, üksteisest selgepiirilisel eraldada. See on vajalik võrdsete tingimuste loomiseks riigi osalusega ja erasektorile kuuluvate äriühingute vahel, et mitte moonutada konkurentsi. Samuti on oluline eristada valdkonnapoliitika kujundamist ja omaniku funktsioonide täitmist – vastasel juhul võib ka siin tekkida segadus ja huvide konflikt kahe rolli vahel. See tähendab, et tuleb muuhulgas vältida olukordi, kus minister sekkub seaduses reguleerimata meetodil ja juhtudel ühingu igapäevajuhtimisse ja annab juhatasele/nõukogule kohustuslikke suuniseid. Seega peab minister hoidma lahus äriühingu aktsionärifunktsiooni ja tema kureeritava valdkonna juhi funktsiooni ning hoiduma äriühingule suuniste andmisest valdkondlike (üksik)küsimuste lahendamiseks väljaspool õiguslikku raamistikku.

Nende erinevate rollide selgepiiriline eraldamine ja omavaheliste vastuolude teadvustamine aitab aga kaasa oma rollidele pühendumisele ning suurendab seeläbi riigi tegevuse (eesmärkide seadmine ja nende saavutamise hindamine) läbipaistvust ja tõhusust. Rõhutatakse ka seda, et äriühingu omanikufunktsioone ei tohiks täita asutus, kes on tema peamiseks kliendiks või tarnijaks.

→ **sihtasutus/MTÜ** – asutaja- ja liikmeõiguste teostaja määramisel tuleb lähtuda eelkõige valdkonnapädevusest, kuna taolistel juhtudel on tegemist üldjuhul spetsiifiliste valdkondlike eesmärkidega. On otstarbekas, et asutaja- ja liikmeõiguste teostajateks oleksid reeglina vastava valdkonna poliitikat kujundavad asutused. Neil on suurim kompetents SA/MTÜ-le eesmärkide seadmises ja nende saavutamise hindamisel ning üldjuhul puudub huvide konflikti probleemistik.

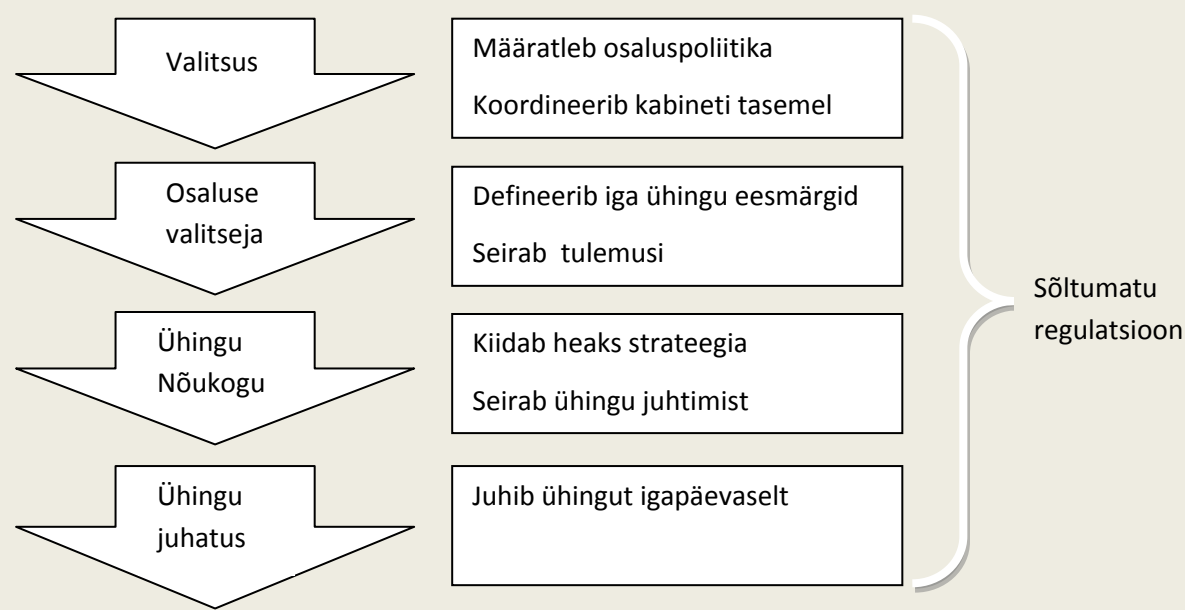
Siiski leiab olukordi, kus kohustuste ja vastutuste jaotuse korraldus võib vajada üle vaatamist. Näiteks on ebakõlana esile kerkinud asjaolu, et vähemalt neljas maaparandusühistus on riik esindatud kahe liikmeõiguste teostajaga. Lisaks on selgunud, et mitme ministeeriumi allasutused on mittetulundusühingute liikmed, kuigi Vabariigi Valitsus neid riigi liikmeõiguste teostajaks määranud ei ole. Sihtasutuste poole pealt eksisteerib aga huvide konfliktile viitavaid olukordi, kus ministeeriumi kõrgem ametnik on üheaegselt nii valdkonna tegevustoetuste üle otsustaja kui ka sama valdkonna sihtasutuse nõukogu esimees.

→ **koordineeriv üksus** – kehtiva seaduse järgi on OECD soovitusliku riigi osaluspoliitikat koordineeriva üksusena käsitletav Rahandusministeerium, kellega tuleb kõik äriühinguid, sihtasutusi ja MTÜ-sid puudutavad otsused eelnevalt kooskõlastada, mida Vabariigi Valitsus peab tegema. Ühtlasi on Rahandusministeeriumi ülesandeks koondülevaadete tegemine riigi poolt äriühingutes, sihtasutustes ja MTÜ-des osalemise kohta.

Kuidas mujal?

OECD rollide lahususe mudel

OECD soovitab eraõiguslike juriidiliste isikute puhul kasutada siintoodud lihtsat juhtimismudelit, mis aitab tagada rollide lahusust.²⁰



Osaluste valitsemise mudeleid on erinevad valitsused arutanud, näiteks 2004. aastal riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse eelnõu koostamise ja kooskõlastamisprotsessi käigus. Viimati koostas sellekohased äriühinguid puudutavad ettepanekud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töörühm E. Raasukese juhtimisel²¹, mida aga valitsusevahetuse tõttu ei jõutud arutada. Detsentraliseeritud valitsemise kasuks räägib valdkondlike eesmärkide tähtsustamine ja vastav kompetents, samas kui keskse valitsemisüksuse moodustamine aitaks tõhustada professionaalset juhtimist ning vältida rollide konflikti.

Kui riik ei ole ühingus ainuomanik, on kohati probleemiks asjaolu, et teised ühingu omanikel tekivad riigi suhtes kõrgendatud, ent põhjendamata ootused. See tähendab, et ühingu

²⁰ <http://www.oecd.org/daf/ca/ThirdMeetingLatinAmericanSOEsPresentation2.pdf>

²¹ Raasuke, E., Raukas, R., Perli, A. 2013. Ettepanekud Eesti Vabariigi äriühingute valitsemise korraldamiseks.

kaasomanikel puudub mõistmine, et riik tegutseb eraõiguslikus juriidilises isikus täpselt samadel alustel kui teised omanikud. Kirjeldatud olukorra lahendamine eeldab süstematiseeritud ja läbimõeldud teavitustööd.

Valiku- ja otsustuskohad:

- ➔ Kas muuta senist osaluste valitsemise mudelit või tõhustada selle rakendamist?
 - Kas võiks ühe võimalusena kaaluda riigi äriühingute osaluste valitsemise koondamist ühe selge tegevusfookusega üksuse kätte?
- ➔ Kuidas parimal võimalikul moel tagada äriühingute juhtimisel tasakaal valdkondliku eesmärgi ja äriühingu põhiloogika vahel (sama küsimus tekib ka sihtasutuste puhul)?
- ➔ Kuidas vältida olukordi, kus ministeeriumi kõrgem ametnik osaleb nii tegevustoetuste üle otsustamise protsessis ning on samas ka sama valdkonna ühingu nõukogu liige?

2.3.Strateegiliste eesmärkide seadmine eraõiguslikele juriidilistele isikutele

Riigivaraseaduses sätestatud üldisteks riigivara omamise eesmärkideks ja ka põhjusteks on riigivõimu teostamine, muu riigivara valitseja poolt määratud avalik otstarve ja tulu saamine. Lisaks üldistele eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise eesmärkidele on oluline ka konkreetsemate, kuid samas universaalsete ootuste määratlemine.

Riigivaraseaduses on äriühingute olemusest lähtuvalt rõhutatud, et juhul kui äriühingus osalemise põhieesmärgiks on avalikust huvist lähtuva funktsiooni täitmine või tegevusalal tegutsemine (mis on sätestatud/antud õigusakti, põhikirja või halduslepinguga), siis sellisel juhul on samaaegselt eesmärgiks ka tulu saamine kaupade müügi või teenuste osutamise teel tasu eest, mis tagab mõistliku kasumi.

Sihtasutuste puhul on oluline, et sihtasutused kujundaks oma tegevust lähtuvalt riigi kui asutajapoolsest eesmärgist nende asutamisel (sätestatakse ka põhikirjas). Lisaks peavad sihtasutuste eesmärgid olema selged ja hinnatavad - sihtasutusele põhikirjaga seatav eesmärk peab olema võimalikult selgelt piiritletud, et seda oleks võimalik kuidagi kvalitatiivsete ja/või kvantitatiivsete indikaatorite abil mõõta ehk hinnata tegevuse tulemuslikkust ja eesmärkide saavutamist.

Samuti peab iga riigi osalusega eraõiguslik juriidiline isik seadma endale täpsemad ja pikaajalisemad eesmärgid. Seda saab teha näiteks pikemaajalise strateegia koostamisega. Siin on aga avalikkuses viidatud järgmistele probleemidele:

- ➔ Riik ei suuda enda jaoks eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise eesmärgke piisavalt hästi püstitada ega neid sõnastada.
- ➔ Valdkonna eest vastutav ministeerium, kes peaks koordineerima ka oma valitseda olevaid äriühinguid, ei ole äriühingute strateegilisse juhtimisse sekkunud, jättes selle täielikult nõukogude pädevusse.

Neist tuleneb veel omakorda üks kitsaskoht:

- ➔ Osadel riigi osalusega eraõiguslikel juriidilisel isikutel puudub strateegia ehk visioon pikaajaliseks tegutsemiseks²².

Kui valitseja on jätnud strateegilised eesmärgid ja ootused määratlemata, ei ole ka nõukogul nende täitmist võimalik suunata ega hinnata. See põhjustab olukorra, kus vastavatel äriühingutel puudub pikaajaliselt määratletud strateegia või puudub strateegial side riiklike arenguplaanide ja valdkonda suunavate poliitikatega. Ainult äriühingupõhistest ärilistest kaalutlustest ja päevapoliitilistest mõjutustest seatud tegevussuunad ei tarvitse ühtida riigi kui aktsionäri pikaajaliste ootuste vajadustega.²³

Positiivsena tuleb märkida, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kui kõige rohkemate äriühingute valitseja on oma valitsusalasse kuuluvate äriühingute strateegilise suunamisega algust teinud. See sisaldab ka nn „omaniku ootuste“ sõnastamist kõikidele äriühingutele sügiseks 2014 (mis osaliselt on juba ka tehtud). Rahandusministeeriumi valitsusalasse jääva ASi Eesti Energia omaniku ootused kinnitas üldkoosolek 2014. aasta veebruaris, teistele Rahandusministeeriumi äriühingutele on nimetatud dokumendi koostamine veel töös.

Eeltoodud kitsaskohtade lahendamist peakski alustama omanike ootuste defineerimisega igale riigi äriühingule, tuginedes seejuures valdkonnaspetsiifilistele eesmärkidele vastavates valdkonna- või ministeeriumi arengukavades/strateegiates. Väljendamaks dokumendi olulisust, tuleks viidatud omaniku ootused vormistada üldkoosoleku otsusena. Omaniku ootuste defineerimine on vajalik nii omanikule endale kui ka äriühingu nõukogule ja juhatusele. Omaniku ootused peaksid, lisaks asutamisel seatud põhikirjalistest eesmärkidele ja

²² Riigikontroll.2013.Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus. Kas riik valitseb talle kuuluvaid äriühinguid heaperemehelikult?

2013-2014. aasta jooksul on 20 äriühingu nõukogu kinnitanud uuendatud või esmakordse strategiadokumendi. Kehtiv strategiadokument puudub 6 äriühingul (<http://www.fin.ee/doc.php?111472>).

²³ Raasuke, E., Raukas, R., Perli, A. 2013. Ettepanekud Eesti Vabariigi äriühingute valitsemise korraldamiseks.

valdkondlikele arengukavadele, olemagi aluseks nõukogule äriühingu strateegia välja töötamisel²⁴.

Kuna sihtasutuste puhul asutaja ootuste määratlemise võimalus üldkoosoleku otsusena puudub võiks alternatiivseks lahenduseks olla sihtasutuse eesmärkide/asutaja ootuste määratlemine põhikirjas koos viitega valdkondlikule arengukavale.

Eeltoodud lähenemine võib olla raskendatud olukordades, kus riik on vähemusosanik ning seetõttu omanike ootuste kehtestamise võimalused ka väiksemad.

Valiku- ja otsustuskohad:

- ➔ Kas omaniku ootuste sõnastamine võiks igale äriühingule ja sihtasutusele olla kohustuslik? Kui jah, siis vajab kokkuleppimist sellise dokumendi formaat (nt tuleks määratleda valdkondlikest arengukavadest tulenevad strateegilised eesmärgid, finantseesmärgid, riskijuhtimine jne).
- ➔ Kuidas tõhustada strateegiliste eesmärkide seadmist, täitmist ja järelevalvet ning kui tihti tuleks igas konkreetsetes äriühingus või sihtasutuses osalemise põhjendatus üle hinnata?

2.4. Tegevusvormi valik

Kui riik peab mingisuguse enda poolt pakutava toote või teenuse osutamist läbi riigiasutuse ümberkujundamise või lihtsalt uue eraõigusliku juriidilise isiku asutamise otstarbekaks, siis Rahandusministeeriumi on seisukohal²⁵, et konkreetse juriidilise isiku vormi valimisel tuleb lähtuda järgmistest kriteeriumidest:

äriühing – riigi(asutuse) poolt osutatakse teenuseid/toodetakse kaupu tavapärase majandustegevuse loogika alusel (valdkonnas/turgudel, kus on vähemalt potentsiaalselt toimiv konkurents – sh võimalik rahvusvaheline konkurents ning üheks tegevuse eesmärgiks on ka omanikutulu teenimine) ning tarbijateks on nii riik kui ka erasektor. Seega, mida standardsem tegevus või üldisem ja raskesti eristatavam lõppeesmärk, seda sobivam oleks rakendada äriühingu vormi. Põhimõtteliselt liigitub oma tegevuse iseloomu poolest siia ka riigitulundusasutus, kelle põhitegevuseks on tavapärane majandustegevus mingi toote või teenuse osutamise näol (Riigimetsa Majandamise Keskus);

²⁴ Eraettevõtjate esindajad rõhutasid 11.12.2014 toimunud Rohelise Raamatu ümarlaual omanike ootuste defineerimise vajadust ning avaldasid sellisele dokumendile ka tugevat toetust.

²⁵ Rahandusministeerium. 2008. Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2007. aasta kohta.

sihtasutus – lähtudes sihtasutuste seaduses sätestatud loogikast asutatakse sihtasutus teatud konkreetse spetsiifilise eesmärgi saavutamiseks. Seega, mida selgemalt identifitseeritav ja spetsiifilisem on riigi tegevuse eesmärk, seda põhjendatum oleks muudel võrdsetel tingimustel tegevusvormina eelistada sihtasutust. Teisalt tuleb silmas pidada, et asutajaõiguste teostamise võimalused on sihtasutustes oluliselt piiratumad kui alternatiivsete vormide korral. See võib kaasa tuua olukorra, kus riigil puudub võimalus piisaval määral sihtasutuse tegevust suunata ja kontrollida. Sellest tulenevalt tuleks võimalusel sihtasutusele eelistada teisi vorme.

mittetulundusühing – kui riigil ning teistel isikutel on mingisugused ühised eesmärgid/huvid, mis ei ole seotud tulu saamise eesmärgiga ning mille saavutamine eeldab kõigi asjasse puutuvate osapoolte ühist panust (sh ka kohustusliku kuuluvusega MTÜ-d – maaparandusühistud ja korteriühistud).

Kaaludes eraõigusliku juriidilise vormi kasutamist riigi poolt pakutava teenuse osutamiseks peab tulevane osaluse valitseja alati eelnevalt põhjalikult analüüsima, kas juba mõni olemasolev äriühing või sihtasutus võiks selleks sobida või oleks võimalik seda teenust hoopis erasektorist sisse osta. Eesmärgiks on võimalikult suures ulatuses kasutada juba ära olemasolevat kompetentsi ning vältida liiga suure arvu väikeste äriühingute ja või sihtasutuste tekkimist. Seega aitab eelnev põhjalik analüüs välja selgitada riigi osalemise vajadused ning loob algsete põhjuste aktuaalsuse hindamisega võimaluse osaluse säilitamise vajalikkuse põhjendamiseks tulevikus. Hindamise tulemuseks võib olla ka järeldus, et arvestades näiteks regionaalset ja kultuurilist eripära on olemasoleva(te) sihtasutus(te)ga sarnaseid funktsioone täitva uue väikese sihtasutuse loomine siiski põhjendatud.

Täna peetakse probleemiks nimetatud analüüsides vähest põhjalikkust, mistõttu on kriitika alla sattunud eelkõige uute sihtasutuste loomine. Siit tõstatubki järgmine kitsaskoht:

→ Sihtasutuste loomisel ei kaalu asutajad tihti kõigekülgselt juriidilise vormi alternatiive, mille tulemusena võidakse uusi sihtasutusi luua liiga kergekäeliselt.

Samuti ei ole piisava põhjalikkusega analüüsitud, kas senine praktika on ennast õigustanud. Nii on Riigikontroll teinud Justiitsministeeriumile ja Rahandusministeeriumile ettepaneku analüüsida²⁶, milliseid avalikke teenuseid on otstarbekas osutada sihtasutuste kaudu, ning selgitada, kas ja millises osas loodud sihtasutused neid täidavad. Seega tõstatub siit eelmisega haakuv kitsaskoht:

²⁶ Riigikontroll.2014. Riigi asutatud sihtasutustele toetuste andmine ja nende sihipärane kasutamine

→ Osade riigi eraõiguslike juriidiliste isikute tegevusvorm ja tegevusloogika ei pruugi omavahel olla kooskõlas.

Eraldi küsimuseks ja kriitikaobjektiks on olnud ka Riigimetsa Majandamise Keskuse ebamääraseks peetav tegevusvorm. Lisaks võib siinkohal näitena tuua ka sihtasutusena tegutsevaid haiglaid, mis oma tegevusloogikalt peaks pigem tegutsema äriühinguna.

Viidatud kitsaskohtade lahendamise hõlbustamiseks võiks ühe variandina kaaluda eraõigusliku juriidilise isiku tegevusvormi muutmise lihtsustamist ja/või mitmekesistamist.

Valiku- ja otsustuskohad:

- Kuidas eraõiguslike juriidiliste isikute tegevusvormi muutmist lihtsustada?
- Kas riigi eraõigusliku juriidilise isiku tegevusvormi valikukriteeriumeid peaks täpsustama?

2.5.Nõukogu roll ja vastutus

Omaniku ja üldkoosoleku eesmärkide elluviimisel on järgmise juhtimistasandina tähtis roll nõukogul. Seetõttu on nõukogu liikmete valimisel oluline tagada vajaliku pädevuse olemasolu. Kehtiva seaduse kohaselt võivad riigi esindajateks nõukogudes olla isikud, kellel on oma ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised ja kogemused ning võimelisus tegutseda temalt oodatava hoolega ja tema ametikohale esitatavate nõuete kohaselt. Lisaks on äriühingute puhul sätestatud, et pooled riigi esindajad nimetab osaluse valitseja ja pooled rahandusminister (eesmärgiks eelkõige valdkonnapoliitika ja majandusliku otstarbekuse ning tulu teenimise eesmärkide tasakaalustamine).

Sihtasutuste puhul on sätestatud, et kuni pooled riigi poolt nimetatavad nõukogu liikmed võib nimetada teiste isikute („huvigruppide“ – valdkonna eksperdid, erialaliidud jne) ettepanekutel. Riigivaraseaduse kohaselt on kohustus nimetada üks nõukogu liige rahandusministri ettepanekul, et suurendada eelkõige finantsvaldkonna kompetentsi.

Nõukogude koosseisud peavad olema komplekteeritud inimestest, kelle teadmised ja kogemused täiendavad üksteist ning samas peab olema esindatud ka äriühingu/sihtasutuse tegevuse tõhusaks kujundamiseks ja järelevalveks vajalik kompetents. See loob eelduse, et nõukogud suudavad ühingu juhtimist korraldada vastavalt omaniku ootustele ning olla võrdväärseks partneriks juhatustele. Sellest tulenevalt on oluline lisaks riigiametnikele kaasata nõukogu koosseisudesse ka praktikuid ja eksperte muudest sektoritest/valdkondadest. Samas tuleb nende puhul jälgida, et ei oleks huvide konflikti kas konkurendi või peamise

kliendi/tarnijana (siinkohal võib olla vajalik hinnata keelu absoluutsuse vajalikkust – võib-olla tagab huvide konflikti välistamise vastav leping nõukogu liikmega). Iseseisvalt tegutseva nõukogu liikmete üldisteks ülesanneteks on omaniku huvidest lähtuvalt ühingu tegevust puudutavate oluliste otsuste tegemine ja juhatuse tegevuse korrapärane kontrollimine. Sealhulgas on nõukogu kohustus koostöös juhatusega:

- määratleda ühingu strateegia ja selle täitmist ka regulaarselt jälgida,
- vastu võtta aastaeelarve ning kontrollida selle täitmist,
- määratleda ühingu riskijuhtimise põhimõtted.

Seega peavad nõukogu liikmed korrapäraselt hindama juhatuse tegevust strateegia elluviimisel, samuti hindama finantsseisundit, riskijuhtimise süsteemi, juhatuse tegevuse õiguspärasust ning ka seda, kas ühingut puudutav oluline teave on nõukogule ja vajadusel avalikkusele nõuetekohaselt teatavaks tehtud. Lisaks strateegia elluviimise hindamisele peaks nõukogu liikmed hindama ka strateegia aktuaalsust ning vajadusel tegema vastavaid täiendusi. See tähendab muuhulgas, et nõukogu mitte ainult ei jälgi ja ei kontrolli, vaid ka plaanib ühingu pikaajalist tegevust.

Nõukogu esimehe ülesandeks on olla peamine kontaktisik nõukogu ja juhatuse vahel, arutades korrapäraselt juhatusega ühingu strateegia, äritegevuse ja riskijuhtimisega seotud küsimuste üle. Samuti on nõukogu esimehe ülesandeks olla kontaktisikuks nõukogu ja üldkoosoleku vahel. Nõukogu esimehel on lisaks mitmeid administratiivseid ülesandeid:

- määrata nõukogu koosoleku päevakord,
- juhatada nõukogu koosolekuid,
- jälgida nõukogu töö tõhusust,
- korraldada andmete operatiivset edastamist nõukogu liikmetele,
- tagada nõukogule piisav aeg otsuste ettevalmistamiseks ja andmetega tutvumiseks,
- esindada nõukogu suhtlemisel juhatusega²⁷.

Tagamaks nõukogu liikmete valiku ja rollide läbipaistvust, tasuks analüüsida seniste (tasustamise) piirangute ja kohustuste süsteemi muutmist individuaalsete lepingute põhiseks, unustamata sealjuures ka solidaarset vastutuskohustust. Sealjuures oleks avalik, millist panust üldkohustuste kõrval kelleltki oodatakse, kuidas kaetakse kulud ja makstakse tasu. Samas tasu

²⁷ Tallinna Börs, Finantsinspeksioon. 2005. Hea Ühingujuhtimise Tava.

ei peaks olema alati üldine või automaatne, kuid siiski kõiki nõukogu liikmeid võrdselt kohtlev.

Võib kohata kriitikat, mille järgi nõukogu liikmete ülesanded on liiga üldiselt määratletud ning ka nõukogu liikmete valimise protsessi tuleks täiustada²⁸. See tähendab, et riik peab lahendama järgmised tõstatatud kitsaskohad:

- ➔ **Eraõiguslike juriidiliste isikute nõukogude liikmete valikukriteeriumid on arusaamatud, liikmete valikuid ei põhjendata.**
- ➔ **Tulenevalt riigipoolsete ootuste ebamäärasusest, ei ole nõukogu liikmete ülesanded liikmetele piisavalt selged.**

Kui nõukogu liikmete valik on põhjendamata ning läbipaistmatu, ei tunnustata vastavat nõukogu ka väljastpoolt professionaalse ja juhtimispõhise organina. Kui selline nõukogu valib juhatuse, kandub sama kahtlus edasi äriühingu juhatusele, mis omakorda mõjutab negatiivselt äriühingu majandustegevust ning halvendab selle konkurentsivõimet²⁹.

Riigi osalusega juriidiliste isikute nõukogude liikmete valimise läbipaistvamaks muutmise üheks lahenduseks on pakutud nõukogu liikmete valimist läbi Riigikogu asjaomase komisjoni³⁰. See tähendab, et osaluse valitsejal ja asutaja- või liikmeõiguse teostajal oleks õigus nõukogu liikmeks nimetada vaid isik, kes on viidatud komisjoni poolt heaks kiidetud. Kirjeldatud ettepanek ei ole aga poolehoidu leidnud, kuna väljub tavapärastest ühinguõiguste raamidest.

Ebaselgete nõukogu liikmete ülesannete probleem on seotud aga üheselt mõistetavalt määratlemata omaniku ootuste ja eesmärkidega. Samuti on nõukogu liikmete kontaktid osalust valitseva ministeeriumiga sageli juhuslikud ning ebapiisavad.

Omaette teemana on juba mitmeid aastaid tähelepanu pööratud Riigikogu liikmete kuulumisele riigi äriühingute nõukogudesse, ent ühisele seisukohale pole endiselt jõutud. Teravamalt tõi antud küsimuse avalikkuse ette õiguskantsler 2008. aastal väites, et Riigikogu liikmete kuulumine riigi äriühingutesse on põhiseadusega vastuolus, kuna äriühingu nõukogu liikme amet on käsitletav riigiametina ning Riigikogu liige ei tohi põhiseaduse järgi mõnes

²⁸ Riigikontroll.2013.Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus. Kas riik valitseb talle kuuluvaid äriühinguid heaperemehelikult?;

Raasuke, E., Raukas, R., Perli, A. 2013. Ettepanekud Eesti Vabariigi äriühingute valitsemise korraldamiseks.

²⁹ Raasuke, E., Raukas, R., Perli, A. 2013. Ettepanekud Eesti Vabariigi äriühingute valitsemise korraldamiseks.

³⁰ Riigikogu Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsiooni poolt algatatud „Riigivaraseaduse § 81 täiendamise seaduse” eelnõu (398 SE).

teises riigiametis olla³¹. Samas on Riigikogu liige Rait Maruste avaldanud vastupidist arvamust³² ning ka Riigikontroll leiab, et vastava õiguskorra puhul ei tohiks pelgalt Riigikogu liikme staatus saada takistuseks äriühingu nõukogu liikmeks nimetamisel, kui Riigikogu liikmel on selleks tööks olemas vajalikud teadmised ja oskused³³. Sellest tulenevalt on jätkuvalt lahendamata küsimus:

→ Kas Riigikogu liikmete kuulumine riigi äriühingute nõukogudesse on õiguspärane ja põhjendatud?

Lisaks Riigikogu liikmetele, on avalikkuses probleemina käsitletud nõukogu liikmete liigset politiseeritust ehk mitte-Riigikogu-liikmetest poliitikute nimetamist nõukogudesse³⁴. Seeläbi võivad ühingute juhtimisel tekkida konfliktid parteipoliitiliste ning ühiselt valitsuse tasandil kokku lepitud eesmärkide vahel.

Valiku- ja otsustuskohad:

- Kuidas täiustada nõukogude moodustamise protsessi; seejuures teha nõukogu liikme valimisel kohustuslikuks ka valimise põhjuse välja toomine?
- Kas iga nõukogu liikme kandidaadi kohta võiks olla kaks sõltumatut arvamust, millest osaluse valitseja lähtuda saaks – üks põhjendus peaks tulema liikme määrajalt (ministrit) ja teine alternatiivne arvamus, põhjendus mõne muu organi/komisjoni poolt (näiteks ettevõtlussektoris suure juhtimiskogemusega inimestest loodud ekspertgrupp või Riigikantselei juures tegutsev kõrgemate riigiametnike valimise komisjon)? Kas mõlemad põhjendused peaksid olema avalikud ja nn. teine arvamus ei tohiks ministri jaoks olla kohustuslik?
- Kas ja millisenä võtta osaluspoliitika dokumendis selge seisukoht Riigikogu liikmete ja teiste poliitikute riigi äriühingute nõukogudesse kuulumise küsimuses?

³¹ Õiguskantsler. 2008. Õiguskantsler:parlament peab sätestama keelu Riigikogu liikme kuulumisele äriühingu nõukogusse. (<http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/uudised/oiguskantsler-parlament-peab-satestama-keelu-riigikogu>)

³² <http://www.raitmaruste.ee/et/article-7>

³³ Riigikontroll.2013.Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus. Kas riik valitseb talle kuuluvaid äriühinguid heaperemehelikult?

³⁴ OECDga liitumisel tõstas OECD nõukogu ainukese Eesti riigi osaluspoliitikat puudutava parandustegevuse vajaduse seoses liikmete nimetamise süsteemi ebaselguse ja liigse politiseeritusega. OECD ootab hiljemalt 2015.a sügiseks Eestilt ülevaadet, kuidas ja mis ajakavas nende probleemidega tegeletakse.

3. Ühingute tegevuspõhimõtted

3.1. Efektiivsus

Riigi osalemine äriühingutes on muude eesmärkide kõrval põhjendatud ka juhul, kui äriühing suudab riigile teenida mõistlikku tulu kas dividendide või kapitalikasvu näol. See tähendab, et avalikkuse kriitika riigi osalemise põhjuste suunal võib olla liialdatud, kui äriühing suudab riigi rikkust suurendada. Siiski kostub avalikkusest kriitikat, mille järgi riik seisab järgmiste probleemide ees:

→ **Mitmed riigi äriühingud ja sihtasutused ei tegutse majanduslikus mõttes efektiivselt.**

→ **Kuidas seda efektiivsust mõõta?**

Tootluse võrreldavuse põhimõtte järgi peab riik äriühingu aktsionäri ja/või osanikuna, sõltumata millisest eesmärgist lähtuvalt riik selles osaleb, ootama äriühingult võrreldavat tootlust teiste samal tegevusalal tegutsevate äriühingutega. Juhul, kui äriühing ei suuda oma toote või teenuse tarbijatelt küsitava hinnaga oma tegevust pikaajalises plaanis finantseerida ning mõistlikku kasumit teenida, siis on õigustatud riigi-poolne doteerimine üheselt arusaadavate ja läbipaistvate kriteeriumide alusel.

Optimaalse kapitalistruktuuri põhimõtte järgi peaksid äriühingud, lähtuvalt oma tegevusspetsiifikast, kaasama optimaalses mahus võõrkapitali vajalike investeeringute tegemiseks. Ühelt poolt teenib see omaniku/riigi ressursside efektiivsema kasutamise eesmärki – tänu finantsvõimendusele on võimalik teha suuremaid investeeringuid ühe äriühingu kontekstis ning riigi üleselt on seeläbi riigi ressursse võimalik sama-aegselt kasutada rohkemates valdkondades. Teiselt poolt aitab see tootluseesmärgi kontekstis alandada nõutavat tootlusootust. Üldise loogika järgi on omakapital kõrgema hinnaga kui võõrkapital. Kaasates võõrkapitali madalama intressiga alandatakse keskmist kapitalikulu, misläbi peab äriühing sama tulemuse saavutamiseks vähem puhaskasumit teenima.

Kuna **sihtasutustele** pole sätestatud universaalseid kriteeriume, mille alusel nende tegevuse efektiivsust hinnata, siis tuleb selleks pidada neile eraldatud ressursside abil maksimaalse tulemuse saavutamise “mõõdikut” (lõppeesmärgi saavutamine või pideva tegevuse tagamine vajalikus mahus ja võimalikult kvaliteetselt).

Efektiivsusega on seotud ka sarnaste eesmärkidega väikeste sihtasutuste moodustamise otstarbekus – enne uue sihtasutuse asutamist tuleb alati hinnata, kas soovitud eesmärged on võimalik saavutada juba mõne olemasoleva sihtasutuse abil³⁵. Tuleb hinnata, kas on võimalik vältida juhtimiskulude liigset suurenemist ja võimalikke topeltinvesteeringuid ning ära kasutada juba olemasolevat kompetentsi, et kiiremini soovitud tulemusi saavutada.

Eesti riigi osalusega äriühingute efektiivsuse hindamiseks kasutatakse erinevaid otseseid ja kaudseid näitajaid, mis esitatakse kokkuvõtvalt ka Rahandusministeeriumi koostatavates iga-aastastes koondaruannetes. Hinnatakse nii üldisi äritegevust peegeldavate näitajate (käive, puhaskasum, varad jms) dünaamikat kui ka erinevate suhtarvude arenguid. Põhilise kasumlikkuse ja efektiivsuse näitajana kasutatakse omakapitali tootlust (ROE), omakapitali struktuuri ja laenuvõime hindamisel aga omakapitali osakaalu. Seejuures määratakse igale äriühingule ettevaatavalt igaks aastaks ROE sihttase, mida vastavalt lisandunud informatsioonile järgmiseks aastaks vajadusel korrigeeritakse. Omakapitali osakaalu puhul on sõltuvalt eripäradest igale äriühingule seatud optimaalne vahemik, mille suhtes tegelikke näitajaid võrreldakse. Optimaalse kapitalistruktuuri hindamisel võrreldakse näitajaid ka erinevate Euroopa riikide börsiettevõtete keskmistega. Lisaks toodule analüüsitakse mitmeid muid näitajaid, mis aitavad äriühingute efektiivsust hinnata ja tõsta, sealhulgas näiteks dividendide maksevõimet, investeeringute vajadusi jms.

Sihtasutuste puhul analüüsitakse samuti mitmeid erinevaid otsese ja kaudse efektiivsuse näitajaid, sealhulgas tulude, kulude ja tulemite dünaamikat. Täpsemaks efektiivsuse hindamiseks on Rahandusministeerium jaganud sihtasutused nende olemuse alusel nelja gruppi: toetuste vahendamise tegelevad sihtasutused, peamiselt neile antud vara baasil teenuste osutamise tegelevad sihtasutused, äriühingutele sarnased sihtasutused ja muud eelpoolloetlemata sihtasutused. Iga gruppi vaadeldakse efektiivsuse seisukohast eraldi, kasutades tulenevalt gruppide iseloomust erinevaid mõõdikuid. Toetuste vahendamise tegelevate sihtasutuste puhul analüüsitakse näiteks peamiselt kolme näitajat: tegevuskulud osakaal makstud toetustes, juhtimiskulude osakaal tegevuskuludes ja tööjõukulude osakaal tegevuskuludes. Peamiselt neile antud vara baasil teenuste osutamise tegelevate sihtasutuste puhul keskendutakse aga näiteks järgmistele näitajatele: omatulude osakaal ärituludes, netokäibe suhe vara väärtusesse, juhtimiskulude suhe tegevuskuludesse, tööjõukulude osakaal tegevuskuludes, varade tootlikkus (ROA) ning investeeringute maht võrreldes varade mahuga.

³⁵ Hindamise tulemuseks võib muidugi olla ka järeldus, et olemasoleva(te) sihtasutus(te)ga sarnaseid funktsioone täitva uue väikese sihtasutuse loomine on põhjendatud.

Kuigi Rahandusministeeriumi hinnangul on praegune äriühingute ja sihtasutuste efektiivsuse hindamissüsteem üldjoontes piisav, võiks võimalusel ja vajadusel senisest enam võrrelda Eesti eraõiguslike juriidilisi isikuid ka teiste riikide analoogsete ühingutega. Efektiivsusnäitajad peaksid olema kooskõlas ka peatükis 2.3. kirjeldatud omaniku ootustega ehk efektiivsuseesmärgid peaksid tulenema omaniku ootuste dokumendist.

Kuidas mujal?

UNGARI

Ungari tähtsustab tuluteenimise eesmärgil omatavates riigiettevõtetes (*for-profit*) tulemusnäitajana eelkõige omakapitalitootlikkust (ROE), arvestades seejuures majandusharu üldisi näitajaid. Kasumit mitte-taotlevate (*non-profit*) ehk avalikes huvides asutatud eraõiguslike juriidiliste isikute puhul seab Ungari eesmärgiks nullist suuremat omakapitalitootlikkust. Lisaks on ühingute peamiseks üldisteks eesmärkideks veel ka efektiivne tegutsemine ja tulumäärade suurendamine ning minimaalseks eesmärgiks seatakse positiivset ja eelmise aastaga võrreldes suuremat maksueelset kasumit. Sõltuvalt spetsiifikast võivad kasumit mitte-taotlevate ühingute puhul eesmärkideks olla näiteks küllastajate arvu suurendamine, riigipoolse toetuse vähendamine, kasutatava vara pidev arendamine ja haldamine (Chateau of Sissi) või filharmoonikute puhul näiteks ürituste ja küllastajate arvu maksimiseerimine ning kvaliteedi hoidmine, raviasutuste puhul aga vaadatakse näiteks ravitud patsientide ja ravikordade arvu ning rõhutatakse riigi toetusteta tegutsemist³⁶.

Valiku- ja otsustuskohad:

➔ Kas ja kuidas peaks efektiivsuskrõiteeriume täiendama?

3.2. Turupositsioon ja huvigrupid

Riigi osalusega äriühingud peavad tegutsema samadel alustel ja samasuguses konkurentsituatsioonis nagu ka kõik muud äriühingud. See tähendab, et riigi osalusega äriühingud peavad samuti tegutsema kehtivate seaduste alusel ja neile ei tohi teha erandeid. See tähendab aga ka seda, et riigi osalusega äriühinguid ei tohi panna ebasoodsasse positsiooni, kus riik on näiteks äriühingule seadnud avalikkuse huve teenivaid kohustusi, mis majanduslikkus mõttes ei ole tasuvad. Selliste kohustuste kulud peab riik hüvitama³⁷.

³⁶ <http://www.oecd.org/daf/ca/ThirdMeetingLatinAmericanSOEsPresentation2.pdf>

³⁷ Selline lähenemine vastab OECD soovitudele.

Samas võib mastaabiefekti saavutamiseks olla otstarbekas riigi osalusega äriühingu ekspansiivne tegutsemine, et laiendada tulubaasi nii siseriiklikult kui ka rahvusvaheliselt, mis võimaldaks toodet või teenust pakkuda efektiivsemalt ja seeläbi vabaneda doteerimisvajadusest. Seejuures peab riik ühelt poolt jälgima, et sellise tegevuse käigus turult konkurentsi ei kaotataks ning teiselt poolt jätma ühingutele piisavad võimalused otstarbekaks majandustegevuseks. Rahvusvahelise laienemise puhul, et kasutada oma konkurentsieelist oskusteabe või kuluefektiivsuse näol, peab jälgima, et võetavad riskid oleksid mõõdukad ning nende realiseerumine ei seaks ohtu põhieesmärgi täitmist.

Seega peab riik järgima järgmist põhimõtet:

→ Riigi osalusega (äri)ühingud peavad tegutsema võrdsetel alustel erasektori (äri)ühingutega

Juhtudel, kus riigi osalusega äriühing tegutseb nii tavalises vaba turu konkurentsikeskkonnas kui ka majanduslikult kahjumlike poliitiliste eesmärkide täitjana, võib võrdsete tingimuste loomine olla keeruline. Esiteks võib raske olla nende kahe tegevuse täpne eristamine ning lisaks võib keeruline olla ka kulude täpne määratlemine. Seetõttu on eriti oluline taolise äriühingu tegevuse ja finantsnäitajate läbipaistvus. See aitab vältida olukorda, kus riik toetab rahaliselt enda osalusega äriühingut poliiteesmärkide saavutamiseks liiga palju või liiga vähe.

Riigi osalusega äriühingute puhul peaksid riigi kui omaniku ülesanded olema selgelt eraldatud riigi kui regulaatori ülesannetest. Selle põhimõtte mitte järgimine on maailmas levinud probleem³⁸. Siin võib üheks lahendusvariandiks olla eraldi riigi äriühinguid haldava omandusüksuse loomine (analoogselt Riigi Kinnisvara Aktiseltsile, kes haldab riigi kinnisvara). Sellist lahendust toetab ka OECD.

Samuti peavad riigiäriühingud alluma kohtulikule korrale, mis tähendab, et erinevatel huvigruppidel oleks võimalus lahendada riigiga tekkinud erimeelsused kohtu kaudu. See tähendab, et nii riigi osalusega ühinguid kui ka muid huvigruppe peab jätkuvalt juriidilises mõttes kohtlema võrdselt. Seega on oluline, et riigi osalusega ühingutega seotud vaidlused lahendataks ka edaspidi samas formaadis nagu erakapitalile kuuluvate ühingute puhul.

Lisaks peaksid OECD soovitude kohaselt riigi osalusega äriühingud ja ka mittetulundusühingud ning sihtasutused olema erasektori äriühingutega võrdsed kapitali kaasamisel, see tähendab, et suhted pankadega peaksid baseeruma ainult võrdsetel ärilistel

³⁸ OECD. 2014. OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.

alustel. Näiteks tuleb vältida riigi osalusega ühingutele soodustingimustel riigi garantiide andmist (võõr)kapitali kaasamisel, mis tekitab erasektori ühingute ees konkurentsieelise.

Riigi osalusega äriühingud, sihtasutused või ka mittetulundusühingud ei tohiks olla eelistatud seisuses ka erinevatel riigihangetel, vaid tingimused peaksid olema võrdsed nii riigi osalusega ühingutele kui ka erasektori ühingutele. Põhjendamatu eelise loomist tuleb vältida ka Riigihangete seaduses ette nähtud nn *in-house* reegli kasutamisel. Siinjuures ei tohiks eksisteerida olukordi, kus juba seadusesse kirjutatakse sisse sellised tingimused, mida tegelikkuses suudab täita ainult üks (riigi) äriühing. Riigi osalusega ühingu sõlmitud otselepingud ei tohi anda nendele samadele ühingutele eelispositsiooni avatud konkurssidel osalemiseks. Samas ei ole alati võimalik üheselt ristsubsideerimise süüdistusi pareerida.

Valiku- ja otsustuskohad:

- ➔ Millistes turu- ja konkurentsituatsioonides peaks riik eelistama riigi osalusega juriidiliste isikutega otselepinguid?

3.3. Tasustamispehimitte

Nõukogu liikmete tasustamise üldised pehimitte on määratud Riigivaraseaduses, neid pehimitteid täpsustab ja seab ka konkreetse tasu piirmäärad rahandusminister oma määrusega³⁹. Viidatud regulatsioonide järgi on ühe ja sama äriühingu või sihtasutuse nõukogu liikmete tasu võrdne, vaid nõukogu esimehele võidakse määrata suurem tasu. Küll võidakse nõukogu liikmetele maksta täiendavat tasu täiendava tegevuse eest mõnes nõukogu organis nagu näiteks auditikomitee. Nõukogu liikmetele tasu maksmisel arvestatakse ka liikme osalemist koosolekutel ja nõukogu organi tegevuses, liikmekohalt tagasikutsumisel nõukogu liikmele hüvitist ei maksta.

Riigivaraseadus määratleb ka juhatuse liikme tasustamise pehimitte, mille järgi võib juhatuse liikmele tasu maksta üksnes temaga sõlmitud lepingu alusel. Lisaks võib juhatuse liikmele töö tulemustest lähtuvalt maksta täiendavat tasu, mis ühe majandusaasta eest ei ületa neljakordset keskmist kuutasu. Maksimaalselt kolme kuu tasu suurust lahkumishüvitist võib juhatuse liikmele maksta üksnes nõukogu algatatud tagasikutsumise korral enne juhatuse liikme volituste tähtaja möödumist.

³⁹ vt. <https://www.riigiteataja.ee/akt/112112010013>

Tabel 3. Nõukogu liikmetele makstavate tasude kehtivad piirmäärad⁴⁰

Äriühingu või sihtasutuse palgakulu suurus (EUR) kuus	Makstava tasu piirmäär kuus (EUR)	
	esimehele	liikmetele
üle 95 867	472,95	354,71
47 933 kuni 95 867	413,83	295,59
15 977 kuni 47 933	354,71	236,47
3195 kuni 15 977	295,59	177,35
kuni 3195	236,47	118,24

Riigi jaoks on oluline, et riigile osalusega äriühingud, sihtasutused ja mittetulundusühingud oleksid juhitud heaperemelikult ja ka majanduslikus mõttes tulemuslikult. Selle eesmärgi saavutamise eeldab kvalifitseeritud juhtimist, mille üheks eelduseks on omakorda konkurentsivõimeline tasustamine ja motivatsioonisüsteem. Süsteemi täiendamiseks võib kaaluda vastutuskindlustuse kohustuslikuks muutmist juhtorganite liikmetele, mis peaks kaasa aitama juhtorgani liikmete suuremale pühendumusele organisatsiooni töös osalemisel. See maandaks vastutusriske, mida ei julgeta võtta liiga väikse tasu korral ning võib aidata kaasa kompetentsete nõukogu liikmete leidmisele. Samuti aitaks see maandada korrupsiooniriski, mis võib tuleneda tasu ja riskide mittevastavusest ning ahvatlusest korruptiivsetel meetoditel lisatulu teenida.

Teisalt on riigile ette heidetud, et riigi äriühingute või sihtasutuste juhtidele pakutakse liiga kõrget tasu. Samas leidub ka seisukohti, mille järgi riigi äriühingute nõukogude liikmete töö on alatasustatud ja nõukogude liikmed ei panusta seetõttu ka töösse piisavalt⁴¹. Seetõttu võiks üheks probleemiks lugeda ka järgmist:

→ Riigi osalusega juriidiliste isikute juhtimise tasustamispõhimõtted ei ole ühtsed ega selgelt arusaadavad.

Samas võib ühtsete tasustamispõhimõtete kehtestamine kaasa tuua uue probleemi, kuna väljatöötatavad põhimõtted ei pruugi sobida kõigile riigi osalusega eraõiguslikele juriidilistele isikutele. See tähendab, et üheaegselt universaalsete ja kõiki olukordi haaravate tasustamispõhimõtete määratlemine võib osutuda väga keerukaks. Viimane muidugi ei tähenda, et seaduses juba sätestatud põhimõtteid oleksid parimad võimalikud ja neid täiustada ei ole enam mõtet.

⁴⁰ Tasud on olnud muutumatud alates 2003. aastast.

⁴¹ Raasuke, E., Raukas, R., Perli, A. 2013. Ettepanekud Eesti Vabariigi äriühingute valitsemise korraldamiseks.

→ **Eraldi probleemiks on juhatuse liikmetele tulemustasu maksmine.**

→ **Samuti võib kohati probleemiks olla erinevate tasude maksmise läbipaistvus**

Riigivaraseadus sätestab küll tulemustasu piirid, kuid konkreetsemad reeglid/mõõdikud on jäetud nõukogude pädevusse. See praktika on aga täna äärmiselt ebaühtlane. On äriühinguid, kus tulemustasu on seotud üldiste majandusnäitajatega, on ka keerukamaid süsteeme. Juhatuse liikmete tasude üle otsustamisel võiks nõukogu liikmetel abistava materjalina kasutada olla ka võrreldavate tasude turuanalüüs.

Valiku- ja otsustuskohad:

- Kuivõrd peaks riigiosalusega eraõiguslike juriidiliste isikute juhtide tasustamine olema reguleeritud ja piiratud, arvestades ka turukonkurentsi?
- Kas nõukogu liikmete pühendumust ning vastutuse võtmise julgust tuleks lisaks tasustamisele täiendada vastutuskindlustusega, mille kulud kataks vastav ühingu?

3.4.Toetused ja sponsorlus

Riigi osalusega äriühingu sponsorlustegevus ei saa olla laiahaardeline ja ülemäära kulukas, kuna avalikus sektoris peab tulude ümberjaotamise (sisuliselt on sponsorluse puhul tegemist kasumi jaotamisega, mitte kulutuste tegemisega tavapärase majandustegevuse raames) instrumendiks olema riigieelarve. Selleks maksavad äriühingud teenitud kasumilt riigile dividende ning nende tulude kasutamine otsustatakse riigieelarvega lähtuvalt valitsuse/riigi prioriteetidest. Eelnevast tulenevalt tuleb vältida järgmist olukorda:

→ **Riigi osalusega äriühingud võtavad sponsorluse kaudu üle riigieelarve toetuste maksmise rolli.**

Seejuures on vajalik tagada, et riigi äriühingud ei tegeleks ka varjatud toetuste maksmisega. Selline olukord võib näiteks tekkida, kui riigieelarvest taotletud toetust ei saada, kuid läbi sponsorluse või muu lepingulise formaadi jõuab raha ikkagi taotlejani.

Siiski võib sponsorlustegevus riigi osalusega äriühingu jaoks täita ka näiteks mainekujunduse ja turunduse eesmärki. See tähendab, et toetuste maksmine võib olla osa mõtestatud majandustegevusest, mille tulemusena peaks eelkõige sihtgruppi silmas pidades muutuma atraktiivsemaks ka äriühingu pakutud tooted või teenused. See tähendab, et sponsorluse

keelamine võrduks äriühingu tavapärase majandustegevuse piiramisega ja paneks riigiosalusega äriühingud võrreldes teiste turul tegutsejatega ebasoodsasse positsiooni. Sellest tulenevalt ei saa sponsoralustegevuse täielik keelamine olla lahendus.

Riigivaraseaduse järgi võib riigi osalusega äriühing maksta toetusi ja annetusi teha üksnes, kui see aitab kaasa äriühingu tegevus- ja finantseesmärkide saavutamisele ning seejuures peab toetuste maksmise kord olema määratletud põhikirjaga. See tähendab, et põhikirjas peab olema toodud toetuste maksmise ja annetuste tegemise põhimõtted, maksmise tingimused, piirsummad või -määrad majandusaasta kohta ning otsuste tegemise kord. Riigi doteeritavatel äriühingutel annetuste tegemine otseselt keelatud ei ole, aga kindlasti tuleks nende puhul kaaluda täiendavate piirangute rakendamist.

Lisaks peab jälgima, et kalendriaasta jooksul ei ületaks riigi osalusega äriühingu makstavad toetused ja tehtavad annetused 1,5 protsenti äriühingu kolme eelneva majandusaasta keskmisest konsolideeritud puhaskasumist. Info makstud toetuste ja tehtud annetuste kohta tuleb avaldada äriühingu veebilehel.

Tabelis 4 toodud riigi äriühingute poolt makstud toetussummasid aastatel 2009 kuni 2013, on jäänud seaduses kehtestatud piirmäära sisse. Samas probleemseks on nähtud valdkondi, mida toetatakse.

Tabel 4. Riigi äriühingute makstud toetused 2009-2013 (tuhat EUR)⁴²

Äriühing	2009	2010	2011	2012	2013
AS Tallinna Sadam	430,80	370,90	475,40	524,10	0,00
Eesti Energia AS	296,20	344,10	568,60	644,00	547,50
Riigi Kinnisvara AS	0,00	0,00	67,00	119,00	75,20
Lennuliiklusteeninduse AS	15,30	20,30	17,70	20,20	23,50
AS Elering	0,00	0,00	0,00	47,00	64,20
AS Eesti Loots	25,60	19,20	25,60	28,80	32,00
AS Eesti Raudtee	4,20	4,50	17,70	27,00	6,50
AS Vireen	1,90	1,90	1,00	0,30	2,00
AS Tallinna Lennujaam	0,00	0,00	0,00	0,00	7,90
Kokku makstud toetused	774,00	760,90	1 173,00	1 410,40	758,80
Kasum kokku (v.a. kahjumid)	173 108	257 475	275 721	220 533	
Koondpiirmäär (kasum v.a kahjum)⁴³	3 821,70	3 032,90	3 346,50	3 531,50	3 768,60

⁴² 2012. aasta koondaruande põhjal, ei kajasta äriühinguid, mis pole vaadeldava perioodil toetusi maksnud.

⁴³ 1,5% kolme eelneva aasta keskmisest kasumitest (ei ole arvestatud kahjumeid)

Soome, Rootsi ja Norra on rahvusvaheliselt tasandil ühed eesrindlikumad ja aktiivseimad riigi osaluspoliitika kujundajad. Muuhulgas osalevad nimetatud riigid väga aktiivselt ka OECD soovitude ettevalmistamises.

Sellele vaatamata Soome, Rootsi ja Norra riigi osalusega äriühingute sponsorluspoliitikat ehk toetuste maksmise korda ei reguleeri. Piiranguid ei ole seatud ei õigusaktide ega poliitikadokumentidega. Ainuke konkreetne sponsorlust käsitlev nõue on Soomes seotud aruandlusega, kus valitsuse poolt kinnitatud osaluspoliitika üks osa käsitleb sotsiaalset vastutust ja vastavat aruandlust. Selles aruandluse blokis eeldatakse muuhulgas ülevaate andmist äriühingu poolt antud toetustest. See peab hõlmama toetuste maksmise põhimõtete kirjeldust ning makstud toetusi sihtgruppide kaupa (nt lapsed ja noored; teadus- ja haridustegevus; kultuur; sport; poliitika; kodanikuühiskond ja keskkonnakaitseorganisatsioonid)⁴⁴.

Valiku- ja otsustuskohad:

- ➔ Kas kehtestada valdkonnad, millele riigi osalusega äriühing tohib toetust anda (vt nt koalitsioonileppes sport, kultuur)?
- ➔ Kuidas muuta toetuste maksmine veelgi läbipaistvamaks?

⁴⁴ Rahandusministeerium. 2014. Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2012. aasta kohta.

4. Läbipaistvus, aruandlus ja kontroll

Riigi osalusega eraõiguslikel isikutel on riigi raamatupidamise üldeeskirjast tulenevalt kohustus esitada kvartaalsed vahearuanded majandustulemuste kohta, mis on mõeldud eelkõige riigi konsolideeritud aruandluse koostamiseks, kuid aitavad samas ka kaasa ülevaate saamisele nende tegevusest. Äriühingute ja sihtasutuste tegevus läbipaistvuse tõstmiseks on seaduses sätestatud, et vastavad aruanded tuleb avalikustada ka oma veebilehel. Kinnitatud majandusaasta aruanded tuleb esitada 4 kuu jooksul pärast majandusaasta lõppemist. Eeltoodu on kooskõlas mõttega, et nõuded riigi äriühingute läbipaistvusele ja aruandlusele peaksid olema vähemalt samaväärsed börsiettevõtetele esitatud nõuetega. Kuna iga riigi kodanik on vaadeldav kui riigi äriühingu aktsionär, siis peaks analoogiast tulenevalt talle info olema ka kättesaadav nagu börsiettevõtete puhul viimaste aktsionäridele.

Osaluste valitsemise, asutajaõiguste ja liikmeõiguste teostamise aruanded peavad esitama kõik osaluste valitsejad, asutajaõiguste ja liikmeõiguste teostaja Rahandusministeeriumile. Aruannetes tuleb ära tuua millised muudatused on toimunud äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute osas; kui edukas oli nende möödunud aasta ja kui hästi täideti neile seatud eesmärgid; millised on järgnevate aasta eesmärgid ning kas riigi osalemine neis on üldse jätkuvalt vajalik ja otstarbekas. Nende aruannete alusel koostab Rahandusministeerium koondaruande, mis vajadusel sisaldab ka ettepanekuid riigi huvide paremaks järgimiseks ning seisukohti riigi osaluste võõrandamise ja sihtasutuste tegevuse jätkamise otstarbekuse kohta.

Koondaruanne saadetakse pärast Vabariigi Valitsuse poolset arutelu teadmiseks nii Riigikogule kui ka Riigikontrollile, et anda spetsiifiline ülevaade riigi osalustega toimunust. Lisaks eeltoodule peavad tõhusa järelevalve tagamiseks äriühingud ja sihtasutused tagama oma sisekontrolli süsteemi toimimise ning teatud suurusest alates selleks otstarbeks moodustama siseaudiitori ametikoha või ostma vastavat teenust sisse. Suurematel äriühingutel ja sihtasutustel on kohustus moodustada auditikomitee, mille ülesandeks on nõukogu toetamine eelkõige järelevalve funktsioonide täitmisel. Eriti oluline on see suurekoosseisuliste ning mitte väga professionaalse koosseisuga (vastava ala mõttes) nõukogude puhul.

Riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste eesmärkide täitmisest jooksva ülevaate saamiseks esitavad äriühingud ja sihtasutused osalust valitsevale või asutajaõigusi teostavale ministrile

ja rahandusministrile nõukogu koosoleku päevakorra ning kinnitatud koosoleku protokolliga koos materjalidega. Samas võib siin välja tuua ühe kitsaskoha:

→ **Nõukogude koosolekute protokollid on oma tasemelt ebahühtlased.**

Kuigi formaalselt on aruandlus ja kontroll hästi tagatud – on olemas õiguslik regulatsioon ja selles seatud nõudeid ka täidetakse (aruandeid esitatakse) – ei saa aruannetes esitatud probleemid ja ettepanekud piisavalt tähelepanu. See tähendab, et praktikas on probleemiks:

→ **Kuigi aruandeid esitatakse juba rohkem kui kümme aastat, nii Valitsusele kui Riigikogule, on sisulist debatti seni tekkinud üsna vähe.**

Kuidas mujal? NORRA, IISRAEL, HOLLAND, UNGARI, UUS-MEREMAA

Norra ja Iisrael ei ole riigi osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute tulemuste kontrollimisel seni väga kaugemale läinud. Tulemuste kontroll on tugevam kasumit mittetaotlevate ühingute puhul, kuna sõltudes riigieelarvest alluvad nad ka eelarvega seotud kontrollidele. Mitteäriiliste eesmärkide täitmine peamiselt kasumittaotlevates ühingutes on korraldatud nõukogu pideva seiramise kaudu.

Hollandis on selgelt rangem tulemuste kontroll neis ühingutes, kus mitteäriilised eesmärgid on reguleeritud lepingutega. Kõigis kolmes riigis ehk nii Norras, Iisrealis kui ka Hollandis on aga näiteks kommunaalteenuseid pakkuvad riigi osalusega äriühingud otseselt regulaatorite kontrollimise all ning mõnel juhul antakse tulemustest aru ka otse parlamendile.

Ungari eristub riigi osalusega ühingute kaasaegse seiresüsteemiga – nii äriiliste kui mitteäriiliste eesmärkide täitmist on võimalik läbi spetsiaalse ettevõtete seiresüsteemi jälgida reaajas. Süsteemi funktsionaalsus sisaldab ka varaseid hoiatusi, tagasisidet ja infot mittetäidetud eesmärkide kohta.

Uus-Meremaal saadavad kõik riigi kontrollitavad ühingud seirega tegelevatele asutustele lisaks aastaaruannetele ka info iga kvartali kohta eraldi, tuues seejuures detailselt välja saavutatud tulemused võrreldes seatud finantsiliste ja mittefinantsiliste eesmärkidega. Lisaks on riigiauditoril ning vastaval parlamendi komiteel õigus lähemalt uurida kõikide ühingute tegevuse ükskõik millist aspekti⁴⁵.

Valiku- ja otsustuskohad:

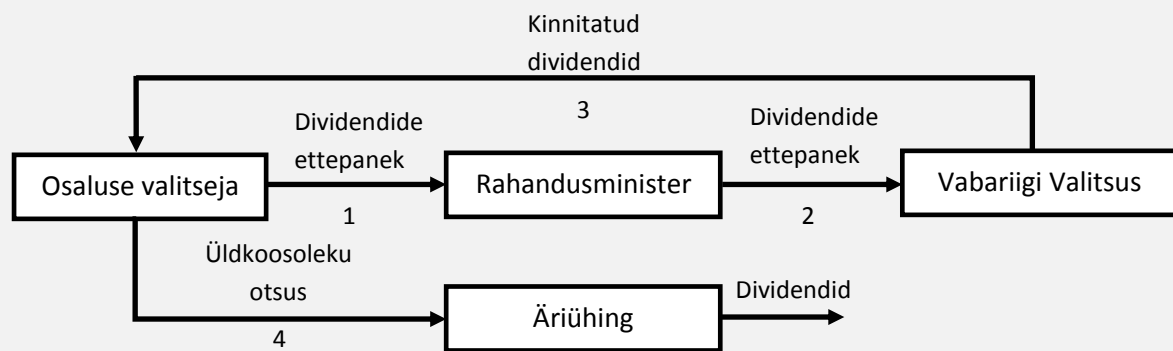
- Kas viia koondaruannete arutelu Riigikogu tasandil (nt majandus)komisjoni?
- Kas kehtestada osaluspoliitika põhimõttena, et riigi osalusega eraõiguslikud juriidilised isikud peavad olema aktiivsemad enda tulemuste avalikul kajastamisel?

⁴⁵ Christiansen, H. 2013. Balancing Commercial and Non-Commercial Priorities of State-Owned Enterprises”, OECD. Corporate Governance Working Papers, No. 6, OECD Publishing.

5. Dividendipoliitika

Eesti riigil puudub selgelt sõnastatud ja kinnitatud riigi osalusega äriühingutele suunatud dividendipoliitika. Kehtiva riigivaraseaduse järgi kinnitab vähemalt riigi otsustusõigusega äriühingus dividendisumma või -määra Vabariigi Valitsus rahandusministri ettepanekul. Eelnevalt teeb rahandusministrile dividendide väljamakse suuruse kohta ettepaneku aga osaluse valitseja. Viimaks hääletab osaluse valitseja äriühingu üldkoosolekul lähtuvalt Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud dividendisummast või -määrast.

Riigi osalusega äriühingute dividendide otsustusprotsess



Kirjeldatud dividendide otsustusprotsess näitab koordinatsiooniprotsessi ministeeriumide ja Vabariigi Valitsuse vahel. Sellele eelneb veel finantsproгноoside koostamine ja esitamine äriühingute juhtkondade poolt osaluse valitsejatele. Ettepanekutele tuginedes teeb riik reeglina maksimaalse dividendiotsuse, mis oleks samas kooskõlas äriühingu kapitalistruktuuri, finantsolukorra ning äriliste eesmärkidega, sealhulgas ka investeerimisplaanidega. Kirjeldatud otsustusprotsessi riskikohaks on riigi liialt eelarvekulude katmise eesmärgist lähtumine, kui eelarve tulude suurendamise eesmärgil jäetakse tahaplaanile äriühingu (pikaajalised) kapitalivajadused. Viidatud olukord on pälvinud kriitikat, mistõttu on riigil vaja likvideerida järgmine kitsaskoht:

➔ Riigil puudub kinnitatud äriühingute dividendipoliitika

Riigi sooviga eelarvetulusid suurendada on kaasnenud juhtumid, kus ühel ja samal eelarveaastal võetakse äriühingutest nii dividende kui ka suurendatakse äriühingu omakapitali. See tähendab, et riigieelarve tulud suurenevad aga kulud mitte, sest omakapitali suurendamine tootlike investeeringute tegemiseks ei klassifitseeru riigieelarves kuluna.

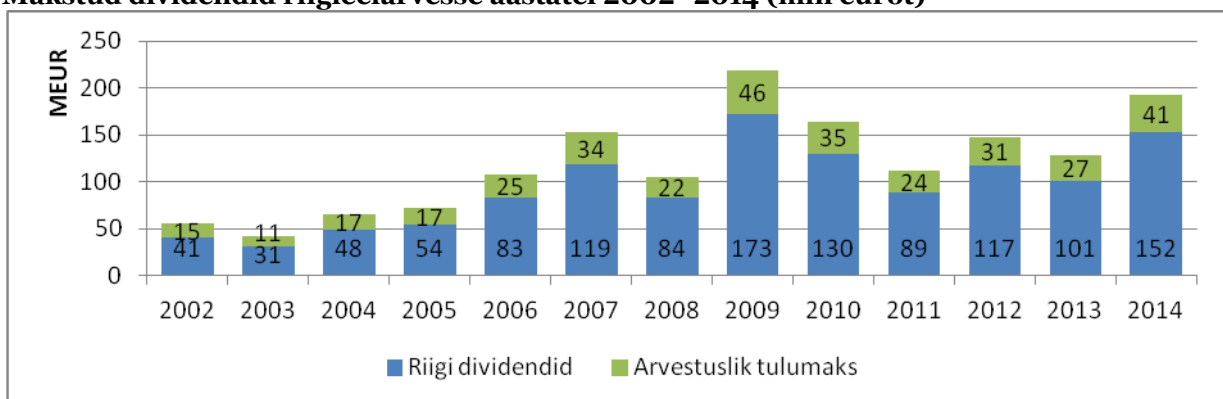
Kehtiva korralduse alusel püütakse optimaalne dividendide suurus määrata olemasolevate regulatsioonide ja aruandluse alusel. See tähendab, et dividendide suurus määratakse lähtudes ühelt poolt äriühingu eesmärkidest ja finantsprognosidest ning teiselt poolt riigi kui omaniku tuluootustest. Täpsemalt hinnatakse kõikide riigi osalusega äriühingute dividendide maksevõimet äriühingute poolt esitatud finantsprognoside alusel, seejuures analüüsitakse nii tulusid, kulusid kui ka investeringute ja nende rahastamise allikate vajadust. Lisaks hindab Rahandusministeerium äriühingute optimaalset kapitalstruktuuri, et optimeerida äriühingusse investeeritud vahendite kasutusefektiivsust ning kasutab ka täiendava statistilise tööriistana maksevõimetuse hindamise meetodikat. Viimase eesmärk on veenduda esitatud prognooside usaldusväärsuses ja ning maandada dividendide väljamaksmisega seotud riske.

Lisaks konkreetse aasta dividendide suuruse määramisele, hinnatakse riigi eelarvestrategia raames äriühingute dividendide maksmise võimekust ka keskpikas perspektiivis. Kuigi lõplikud dividendide suurused kinnitatakse Vabariigi Valitsuse istungil, siis eelnevatesse ministeeriumitevahelistesse aruteludele kaasatakse vajadusel ka äriühingu esindajad.

Dividendipoliitika määratlemiseks on erinevaid võimalusi – dividendipoliitika on võimalik välja töötada nii üldiselt kõigile äriühingutele või ka igale äriühingule eraldi. Samuti on mõeldav nii üldiste põhimõtete määratlemine kui ka viimaste täpsustamine äriühingu tasandil. Samuti peaks dividendide maksmine olema koskõlas äriühingu strateegiaga.

Kokku maksid riigi äriühingud 2013. aasta riigieelarvesse dividende 101,2 miljonit eurot ehk 13,4% vähem kui aasta varem.

Makstud dividendid riigieelarvesse aastatel 2002–2014 (mln eurot)



Valiku- ja otsustuskohad:

- ➔ Kas sõnastada põhimõtted dividendide maksmiseks, mis arvestaksid muuhulgas kapitalstruktuuri, investeerimisvajadust, rahavoogusid jne?

6. Aktsiakapitali suurendamine

Äriühingu tegevuse finantseerimiseks on vajalik piisava kapitali olemasolu. Viimase tagamiseks on teatavasti mitmeid erinevaid võimalusi nagu omatulu teenimine või kui sellest ei piisa, siis ka näiteks võõrkapitali kaasamine. Lisaks võib teatud juhtudel osutada otstarbekaks ka suurendada äriühingu omakapitali. Nii näiteks suurendas riik 2012. aastal Eesti Energia aktsiakapitali rahalise sissemakse teel 150 miljoni euro võrra ning vahemikus 2009-2011 tõsteti tegevuse jätkumise eesmärgil kolmel korral ka Estonian Airi aktsiakapitali kogusummas enam kui 50 miljoni euro eest. Samuti on viimase viie aasta jooksul suurendatud ka näiteks Eleringi aktsiakapitali.

Samas on viidatud riigile kuuluvate äriühingute aktsiakapitali suurendamistega kaasas käinud ka avalikkuse teatav kriitika. Viimane on puudutanud esmajoonel aktsiakapitali suurendamisi rahaliste sissemaksete teel. Seejuures ei ole kriitika alla sattunud mitte niivõrd aktsiakapitali tõstmise otstarbekus kui võrd protsessi läbipaistvus⁴⁶. Sellest tulenevalt on vaja leida lahendus järgmisele kitsaskohale:

→ Riik ei põhjenda avalikkusele piisavalt miks äriühingute aktsiakapitale suurendatakse

Ministeeriumite finantsprognoosides esitatud riigi äriühingute aktsiakapitali suurendamise vajadusest lähtuvalt plaanitakse riigieelarvesse vastavas mahus finantseerimistehinguid, samas riigieelarve seletuskirjas ei täpsustata millise riigile kuuluva ettevõtte aktsiakapitali ja millistel põhjustel ja summas suurendatakse. Samuti heidetakse ette, et tihti puudub side äriühingu strateegia ja aktsiakapitali suurendamise vahel – aktsiakapitali suurendamine peaks tulema äriühingu strateegiast, ent riik on aktsiakapitali suurendanud ka neil äriühingutel, kelle kinnitatud strateegia puudub. Seega vajaks siin lahendamist ka teine kitsaskoht:

→ Aktsiakapitali suurendamine ei tulene äriühingu kinnitatud pikaajalisest strateegiast

Toodud kitsaskohtade lahendamist tuleb ilmselt alustada eelnevates peatükkides käsitletud omaniku ootuste ja nendest lähtuvate strateegiate koostamisest kõikidele äriühingutele.

⁴⁶ Riigikontroll. 2013. Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus. Kas riik valitseb talle kuuluvaid äriühinguid heaperemehelikult?

Samuti võib vajalik olla aktsiakapitali suurendamise (ja ka vähendamise) üldpõhimõtete sõnastamine.

Valiku- ja otsustuskohad:

- ➔ Kas sõnastada aktsiakapitali suurendamise ja vähendamise üldised põhimõtted, mis lähtuksid strateegilistest eesmärkidest, investeerimisvajadustest, rahavoogudest, kapitalistruktuurist jms ning peaksid seejuures silmas ka läbipaistvuse aspekti?

7. Riigi osalusega äriühingute erastamine, kapitali kaasamine aktsia- ja võlakirjaturgudelt

Eesti tänases, suhteliselt valitsusekeskses halduskorralduse skeemis on selge ja süsteemse vastuse ta küsimus, kas ja millistel õiguslikel alustel peaks toimuma riigihalduse raames riigivõimu teostamine eraõiguslike isikute kaudu. Eesti haldusõiguse üldosa regulatsioonis on põhimõttelistes küsimustes käsitlemata haldusülesannete (sealhulgas kohaliku omavalitsuse omahaldusülesannete) täitmine eraõiguslikus vormis või avaliku halduse funktsioonide täitmise täielik loovutamist eraõiguslikele isikutele. Eelnimetatu kuulub avaliku halduse ülesannete täitmise vormina riigihalduse üldregulatsiooni alla selle laiemas tähenduses. Siin tuleb selgelt määratleda põhjused, lubatavus, erisused, kontrollimehhanismid haldusülesande täitmise üle, riikliku sekkumise võimalused, riigi vastutus erastatud ülesande täitmise eest ning isikute põhiõiguste kaitse. Seega on valitsusel vaja lahendada järgmine kitsaskoht:

→ Millistel sisulistel tingimustel võib riik otsustada haldusülesande täitmise (formaalse või materiaalse) erastamise teel?

Samuti ei peaks Eesti riik üldjuhul kartma riigi osalusega ettevõtete erastamist ning seejuures ka nende börsile viimist. Vastupidi, see võiks isegi olla üks valitsuse poliitilisi suundi halduskoormuse vähendamiseks. Kui erasektor suudab toodet või teenust pakkuda efektiivsemalt, parema kvaliteediga, siis oleks see üks argument riigi osalusest loobumiseks.

→ Riigiettevõtete börsile viimise teematikat on küll analüüsitud, aga Valitsus ei ole selles küsimuses selget seisukohta kujundanud.

Riigiettevõtete börsile viimisel on mitmeid positiivseid aspekte, millest olulisemaks võiks pidada kohaliku finantsturu elavdamist, samuti aga kodanike võimalust olla ise otseselt mingit avalikkusele olulist toodet või teenust pakkuva ettevõtte omanik ning seeläbi ka ettevõtte arengusse vahetult panustada. Toimiv finantsturg aitaks kaasa ka kodanike finantskirjaoskuse kasvule, mis omakorda peaks positiivselt mõjuma erinevate makseraskustega seotud probleemidele. Lisaks muutuks börsil noteeritud eraosalusega ettevõtte tegutsemine läbipaistvamaks ja ratsionaalsemaks, mille tulemusena muutuks kapitali kasutamine tõenäoliselt ka tulusamaks. Viimaks jääb riigile ka võimalus kontroll läbi enamusosaluse säilitada ning vaid väiksem osalus erastada, ent siiski saavutada mitmeid positiivseid muutusi. Siiski on esmalt vaja otsustada, kas riik peab vajalikuks äriühingutes

hoida 100% või peetakse piisavaks, kui säilib väiksem osalus. Kui osaluse müüki peetakse põhjendatuks, tuleb otsustada, kas vajatakse strateegilist investorit või sobivad ka finantsinvestorid, sel juhul tuleb kaaluda ettevõtte börsileviimise otstarbekust.

Eesti kapitaliturgude tervikliku arendamise seisukohast peaks kaaluma ka riigi äriühingute võlakirjade noteerimise võimalusi. Näiteks võiks kapitali kaasamine võlakirjade abil sobida erinevate taristuprojektide teostamiseks.

Teadlik riigipoolne kapitaliturgude arendamine looks oluliselt paremad võimalused ka pensionifondidele, kes täna paraku Eesti kodanike pensioniraha piisavas mahus Eestisse investeerida ei saa.

Otsustuskriteeriumid on vajalikud ka teistpidises olukorras, kus riigi osalus ei ole domineeriv. Kehtivas RVSis on sätestatud põhimõtte, et äriühingute, kus riigi osalus on alla 1/3, valitsejaks määratakse Rahandusministeerium, kuna nii väikseid osalusi tuleb käsitleda finantsinvesteeringutena. Samas võib olulisuse piiri tõmmata ka 10% peale, kuna ka sellisel juhul on aktsionäril veel nõu lisaõigusi võrreldes väga väikeste aktsionäridega.

Valiku- ja otsustuskohad:

- ➔ Millistel sisulistel tingimustel võib riik otsustada haldusülesande täitmise (formaalse või materiaalse) erastamise teel?
- ➔ Kas määratleda riigi osaluspoliitika dokumendis kriteeriumid erakapitali kaasamiseks ja vähemusosaluste börsileviimiseks⁴⁷?
- ➔ Kas nihutada finantsinvesteeringuna defineeritava praegust osaluspiiri (1/3) 10%-le (see annaks võimaluse ka senisest väiksema osalusega äriühingut käsitleda kui valdkonnapoliitika elluviimise üksust)?

⁴⁷ Erasektori esindajad üldiselt toetavad riigiettevõtete osaluste noteerimist börsil. Vt näiteks Äripäev. Riigiettevõtete osalused võiks viia börsile. (28.11.2014).
<http://www.aripaev.ee/uudised/2014/11/27/riigiettevotete-osalused-voiks-via-borsile>

Lisa 1: OECD soovitused riigi osalusega äriühingute juhtimisel⁴⁸

Efektiivse õigusliku raamistiku tagamine riigi poolt äriühingutes osalemisele

Riigi osalusega äriühinguid reguleeriv õiguslik keskkond peab tagama samad reeglid turul, kus tegutsevad ja konkureerivad omavahel sama-aegselt riigi osalusega ning erasektorile kuuluvad äriühingud, et vältida turumoonutusi. Raamistik peaks baseeruma ning olema täies ulatuses kooskõlas OECD heade juhtimistavade põhimõtetega.

- ➔ Selgelt peavad olema eristatud riigi omaniku ja muud funktsioonid, mis võivad mõjutada riigi osalusega äriühingute tegutsemistingimusi, eriti tähelepanelikult tuleb seda reeglid järgida turegulatsiooni funktsiooni puhul.
- ➔ Valitsus peab püüdlema riigi osalusega äriühingute tegutsemispõhimõtete ja juriidilise vormi lihtsustamisele ja ühtlustamisele. Juriidiline vorm peab võimaldama kreditoridel enda nõudeid tagasi nõuda ja pankrotti algatada.
- ➔ Igasugune avaliku teenuse osutamise seotud kohustus ja vastutus, mida riigi osalusega äriühing peab kandma ning mis ületab üldiselt tunnustatud normi, peab olema selgelt antud seaduse või muu õigusaktiga. Sellised kohustused peavad olema avalikustatud ning teenuse osutamise seonduvad kulud tuleb katta läbipaistvalt üheselt mõistetavate põhimõtete järgi.
- ➔ Riigi osalusega äriühingute suhtes ei või olla erandeid (ei või olla privilegeritumas seisus) üldiste normide suhtes, mis on sätestatud üldistes seadustes ja regulatsioonides. Aktsionäridel, sh ka konkurentidel, peab olema võimalus nõuda oma õiguste taastamist jmt, kui nad leiavad, et nende õigusi on rikutud.
- ➔ Õiguslik raamistik peaks võimaldama piisavat paindlikkust, et oleks võimalik "korrigeerida" riigi osalusega äriühingu kapitalstruktuuri, kui see on vajalike äriühingu eesmärkide saavutamiseks.
- ➔ Riigi osalusega äriühingutel peavad olema laenudele juurdepääsu võimalused analoogsed erasektoriga (ei tohi olla soodustatud). Nende suhtes riigi osalusega pankade, riigi omandis olevate muude finantsinstitutsioonide ja teiste riigi osalusega äriühingutega peavad baseeruma ainult kommertsalustel.

⁴⁸ Hetkel kehtivad, 2005. aasta soovitusel.

Riik omanikuna

Riik peab käituma informeeritud ja aktiivse omanikuna ning kehtestama selge ja järjepideva osalus(omaniku)poliitika, tagamaks, et riigi osalusega äriühingute juhtimine on oleks läbipaistev ja vastutustundlik ning tagatud oleks professionaalsus ja efektiivsus.

- ➔ Valitsus peaks välja töötama ja kehtestama osaluspoliitika, mis määratleb üldised riigi osalemise eesmärgid, riigi rolli riigi osalusega äriühingute juhtimisel ning selle, kuidas riik oma osaluspoliitikat rakendab.
- ➔ Valitsus ei tohi olla kaasatud äriühingute igapäevasesse juhtimisse ning peab võimaldama äriühingutele täielikku majandustegevuse autonoomiat, et nad saaks oma eesmärged saavutada.
- ➔ Riik peab võimaldama riigi osalusega äriühingute nõukogudel täita oma kohustusi ning austama nende sõltumatust.
- ➔ Omaniku ülesannete/õiguste teostamise põhimõtted peavad olema riigi administratsiooni siseselt (asutuste vaheliselt) selgelt määratletud. See võib olla korraldatud läbi koordineeriva üksuse loomise või veelgi sobivam oleks omaniku ülesannete tsentraliseerimine.
- ➔ Koordineeriv/omanikuõigusi teostav üksus peab olema aruandluskohustuslik parlamendi ees ning omama ka selgelt defineeritud suhteid muude asjasse puutuvate asutustega, sh riigikontrolliga.
- ➔ Riik peab omanikuõigusi teostama lähtuvalt iga äriühingu juriidilisest vormist lähtuvalt. Riigi peamisteks ülesanneteks oleks:
 - Aktsionäride üldkoosolekul osalemine ja seal otsuste tegemisel osalemine.
 - Kehtestada hästi struktureeritud ja läbipaistvad nõukogu moodustamise põhimõtted riigiainuomandis ja riigi enamusosalusega äriühingutes ning aktiivselt osalema nõukogu koosseisude kujundamisel.
 - Luua aruandlussüsteemid, mis võimaldavad jälgida ja hinnata riigi osalusega äriühingute tegevuse tulemuslikkust.
 - Kui õigussüsteem ja riigi osaluse suurus võimaldavad, siis suhelda pidevalt äriühingu välisaudiitorite ning riigikontrolliga.
 - Tagada, et riigi osalusega äriühingute nõukogu/juhatus tasustamise skeemid teeniks äriühingu pikaajalisi huve ning köidaksid ja motiveeriksid kvalifitseeritud personali.

Aktsionäride võrdne kohtlemine

Riik ja riigi osalusega äriühingud peavad tunnustama kõigi aktsionäride õigusi ning kooskõlas OECD hea juhtimistava põhimõtetega tagama võrdse kohtlemise ja ligipääsu äriühingut puudutavale informatsioonile.

- Koordineeriv või omanikuõigusi teostav üksus ja riigi osalusega äriühing peavad tagama kõigi aktsionäride võrdse kohtlemise.
- Riigi osalusega äriühingud peavad olema kõrge läbipaistvusega kõigi aktsionäride jaoks/suhtes.
- Riigi osalusega äriühingud peaksid omama aktiivset suhtlus- ja konsultatsioonipoliitikat kõigi aktsionäridega.
- Vähemusaktsionärid osalemine aktsionäride üldkoosolekul tuleks korraldada selliselt, et neil oleks võimalik osaleda fundamentaalsetes äriühingu juhtimist puudutavates küsimustes, nt nõukogu liikmete valimine.

Suhted aktsionäridega

Riigi osaluspoliitika peab tõdema/tunnustama riigi osalusega äriühingute kohustusi aktsionäride ees ning nõudma, et need raporteeriksid oma suhetest aktsionäridega.

- Valitsus, koordineeriv või omanikuõigusi teostav üksus ja riigi osalusega äriühing peavad tunnustama ja austama aktsionäride seaduslikke ning lepingulisi õigusi ning lähtuma seejuures OECD hea juhtimistava põhimõtetest.
- Börsil noteeritud või suured riigi osalusega äriühingud kui ka äriühingud, millel on tähtis avalik eesmärk, peavad aru andma suhetest aktsionäridega.
- Riigi osalusega äriühingute nõukogud peavad välja töötama, rakendama ja avalikustama sisemise eetikareeglid. Need eetikareeglid peavad baseeruma riigi tavadel kooskõlas rahvusvaheliste kohustustega ning rakenduma nii äriühingule endale kui ka tema tütaräriühingutele.

Läbipaistvus ja avalikustamine

Riigi osalusega äriühingud peavad järgima kõrgeid läbipaistvus normatiive kooskõlas OECD hea juhtimistava põhimõtetega.

- ➔ Koordineeriv või omanikuõigusi teostav üksus peaks välja töötama ühesugused ja ülevaatlikud aruandluse reeglid ning avaldama koondaruande riigi osalusega äriühingutest.
- ➔ Riigi osalusega äriühingud peavad välja töötama tõhusad sisekontrolliprotseduurid ning looma siseauditi funktsiooni, mis on aruandekohustuslik nõukogu või auditi komitee või analoogse äriühingu organi ees.
- ➔ Riigi osalusega äriühingud, eriti suured, peavad olema iga-aastaselt välisaudiitorite poolt rahvusvaheliste auditeerimisstandardite alusel auditeeritud. Riigispetsiifiliste kontrollide olemasolu ei asenda sõltumatud välisauditit.
- ➔ Riigi osalusega äriühingutele peaksid rakenduma sama ranged raamatupidamise ja auditeerimise standardid nagu börsil noteeritud äriühingutele. Suured ja börsil noteeritud riigi osalusega äriühingud peaksid finants- ja muud informatsiooni avalikustama vastavalt rahvusvahelistele standarditele.
- ➔ Riigi osalusega äriühingud peaksid avalikustama kogu olulise informatsiooni, mis nõutud OECD hea juhtimistava põhimõtetega ning lisaks keskenduma valdkondadele, mis on olulised riigile omanikuna ja avalikkusele. Selliseks informatsiooniks on nt:
 - Äriühingu eesmärgid ning nende saavutamise seis.
 - Omanikestruktuur ja häälte jagunemine.
 - Igasugune olulise riski allikas ning meetmed nende maandamiseks.
 - Igasugune finantsabi, sh garantiid, mis on saadud riigilt ning riigi osalusega äriühingu poolt võetud kohustused.
 - Olulised tehingud seotud osapooltega.

Riigi osalusega äriühingute nõukogude vastutus

Riigi osalusega äriühingute nõukogudel peab olema piisav autoriteet, teadmised ja objektiivsus, et täita nende strateegilise juhtimise kohuseid ning teostada järelevalvet juhatuse üle. Nad peavad tegutsema ühtselt ning olema vastutavad oma tegude eest.

- ➔ Riigi osalusega äriühingute nõukogudele peab olema antud selge mandaat ja peavastutus äriühingu tegevuse tulemuslikkuse eest. Nõukogu peab täies ulatuses vastutama omanike ees, tegutsema äriühingu parimates huvides ning kohtlema kõiki aktsionäre võrdselt.
- ➔ Nõukogud peavad oma juhatuse üle järelevalvet teostamise ning strateegilise juhtimise ülesandeid täitma lähtuvalt valitsuse ja omanikuõigusi teostava üksuse poolt seatud eesmärkidest. Nõukogul peab olema õigus määrata ja tagasi kutsuda juhatuse esimeest.

- ➔ Nõukogud peavad olema komplekteeritud selliselt, et nad oleks suutelised äriühingu tegevust objektiivselt ja sõltumatult hinnata. (Nõukogu esimees ei või olla juhatuse esimees.)
- ➔ Juhul kui töötajate esindaja peab olema nõukogus esindatud, siis peab olema sisse seatud korraldus, mis tagab töötajate esindatuse efektiivsuse ning see suurendab nõukogu pädevust, informeeritust ja sõltumatust.
- ➔ Kui vajalik, siis peab nõukogu moodustama spetsiaalseid komiteesid toetamaks nõukogu tema ülesannete täitmisel, eelkõige silmas pidades auditit, riskide juhtimist ja tasustamist.
- ➔ Nõukogu peaks iga-aastaselt läbi viima oma tegevuse hindamise.

Lisa 2: Omaniku ootuste dokumendi näidisstruktuur

Omaniku ootused *Riigi Äriühingule*

Riigi osalemise põhjused *Riigi Äriühingus*

Siin tuuakse lühidalt ära miks riik antud äriühingus osalust hoiab, milliseid eesmärke riigi äriühing täidab.

Strateegilised eesmärgid

Siin kirjeldatakse muuhulgas riigi kui omaniku (valdkonnapõhiseid) strateegilisi ootusi Riigi Äriühingule. Võimalusel tuleks ootused sõnastada konkreetsetel mõõdetavatel eesmärkidel, kui see aga ei ole asjakohane, siis üldisemal tasandil.

Finantseesmärgid

Siin kirjeldatakse finantseesmärke, mis toetavad strateegiliste eesmärkide saavutamist ja tegevuse jätkusuutlikkust. Finantseesmärgid peavad minimaalselt katma kasumlikkuse, efektiivsuse, dividendide, finantsriske peegeldavaid ja investeerimistegevusega seotud näitajaid.

Näide: Omaniku ootused Eesti Energia aktsiaseltsile

Riigi osalemise põhjused Eesti Energia aktsiaseltsis

Energiamajandus on Eesti heaolu peamisi tagajaid. Omades olulist energeetilist ressursi peamiselt põlevkivi näol peab riik looma parimad viisid selle väärimiseks, tulu ühiskonnas jagamiseks, keskkonnakahju minimeerimiseks ning varustuskindluse tagamiseks.

Eesti Vabariik omab osalust Eesti Energias järgmistel kaalutlustel:

- ➔ põlevkivi ja teiste loodusressursside maksimaalne väärtustamine;
- ➔ ettevõtte väärtuse kasvatamine ja stabiilse dividenditulu teenimine;
- ➔ varustuskindluse tagamine elektritootjana ning elektri jaotusvõrgu omanikuna;
- ➔ piirkondliku tööjõuressursi rakendamine ning keskkonnamõju vähendamine.

Strateegilised eesmärgid

Riigi kui omaniku valdkonnapõhised ootused Eesti Energiale on järgmised:

- ➔ Olla oluline turuosaline regionaalsel elektriturul.
 - Tagada konkurentsivõimeline ja mitmekesine elektritootmisportfell, mis võimaldab edukat tegutsemist elektri tootja ning müüjana avatud turul.
 - Tagada vähemalt 2023. aastani elektritootmise ja energiakaubanduse võimekus mahus, mis on vajalik Eesti keskmise elektritarbimise katmiseks.
- ➔ Vähendada elektritootmisportfelli CO₂ sisaldust.
 - Seada sihiks CO₂-mahukus 0,4 t/MWh aastaks 2030.
 - Arendada põlevkivigaasi, biomassi ja põlevate jääkide kasutamise võimekust elektrijaamades.
- ➔ Arendada õlitootmist ja teisi põlevkivi kõrge väärimise viise.
- ➔ Tugevdada Eesti positsiooni põlevkivienergeetika kompetentsikeskusena, investeerides teadus- ja arendustegevusse ning tehes rahvusvahelist koostööd.
- ➔ Tõsta võrguteenuse kvaliteeti, investeerides mahus, mis ei suurenda oluliselt võrguteenuse tariife). Lähtuda investeringute planeerimisel riigiplaneeringust Eesti 2030+.
- ➔ Minimeerida majandustegevuse keskkonnamõju, kasutada loodusvarasid ja mõjutada maastikke säästvalt, suurendada jäätmete taaskasutust ning vähendada keskkonnaheiteid.

Finantseesmärgid

Strateegiliste eesmärkide saavutamist ja tegevuse jätkusuutlikkust peavad toetama järgmised finantseesmärgid:

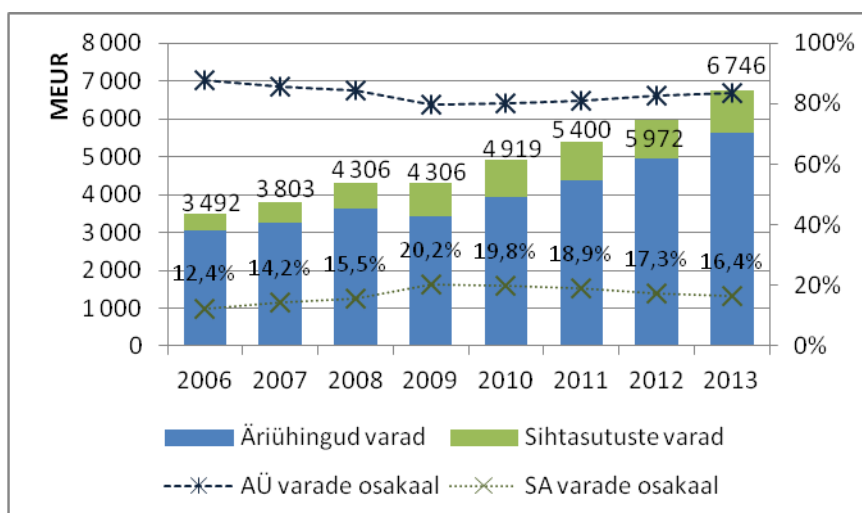
- ➔ Kasumlikkus – lähtuda oma tegevust kujundades omakapitali hinna eesmärgist. 2014. aastal on tegevuste kavandamisel oodatavaks minimaalseks omakapitali tootluseks 9,5%.
- ➔ Efektiivsus – tagada keskpikas ajahorisondis tulude proportsionaalselt kiirem kasv kuludest Defineerida tegevusvaldkondadele kohased efektiivsusmõõdikud ning püüelda nende parandamise poole.
- ➔ Dividendipoliitika – stabiilse ja ajas kasvava omanikutulu tagamine. Ootuspäraseks dividendiks on 50-100% puhaskasumist, võttes arvesse ettevõtte kapitalistruktuuri ja investeerimisvajadust.

- ➔ Riskijuhtimine – majandustegevuse kavandamisel tuleb lähtuda võrreldava sektori keskmisest riskitasemest ja optimaalsest kapitalistruktuurist.
 - Minimaalseks omakapitali proportsiooniks kogukapitalis (netovõlg+omakapital) on 55%.
 - Netovõlg suhtes EBITDA-sse peab jääma igal ajahetkel alla 3,5-e.
- ➔ Investeerimispoliitika – investeeringud kaetakse reeglina äriühingu põhitegevuse rahavoogude ja võõrkapitali abil.
- ➔ Tegevusvaldkondade sõltumatus – kõik tegevusvaldkonnad peavad olema kontsernisiseselt iseseisvalt tasuvad ja mõõdetavad.

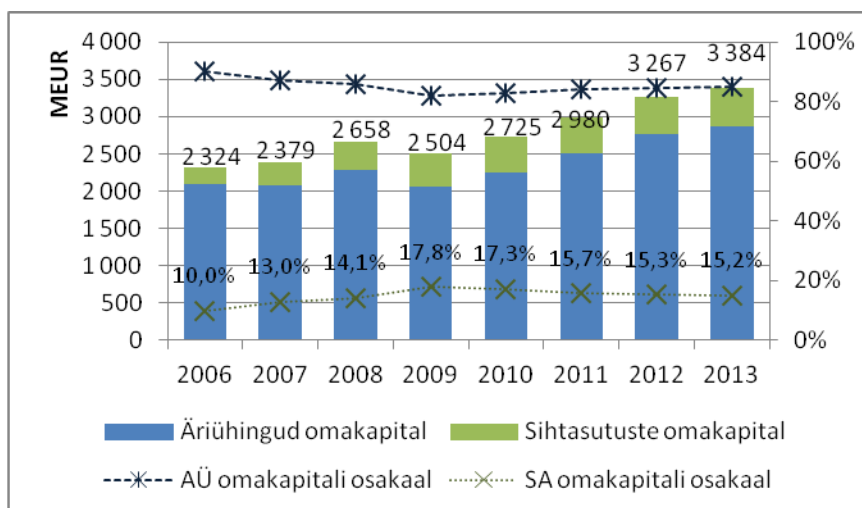
Lisa 3: Eesti riigi eraõiguslike juriidiliste isikute tegevusnäitajad

Siin on toodud Eesti riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste erinevad tegevusnäitajad perioodil 2006-2013. Näitajad on esitletud agregeeritult ehk koondina kõikide riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste kohta.

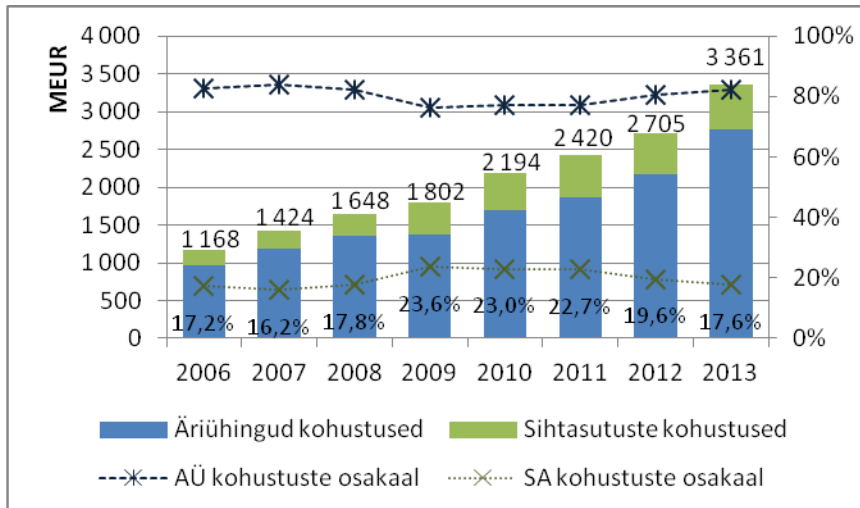
Eesti riigi äriühingute ja sihtasutuste varad (mln eur)



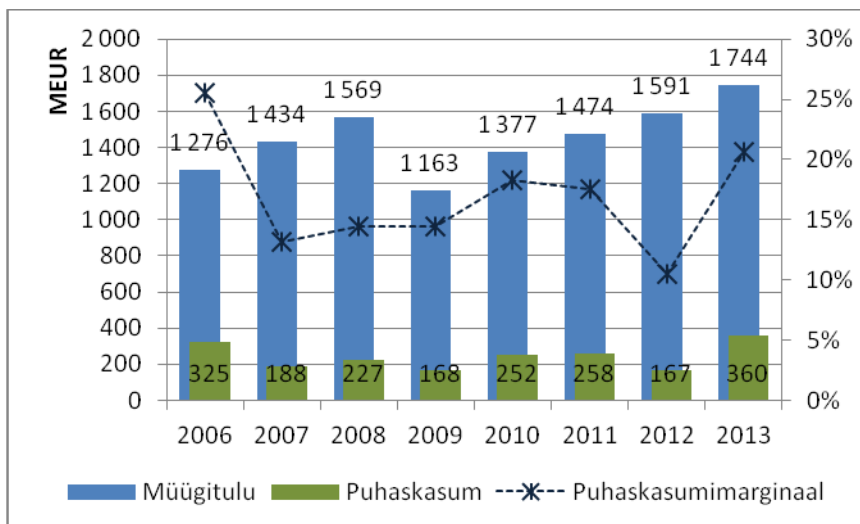
Eesti riigi äriühingute ja sihtasutuste omakapital (mln eur)



Eesti riigi äriühingute ja sihtasutuste kohustused (mln eur)

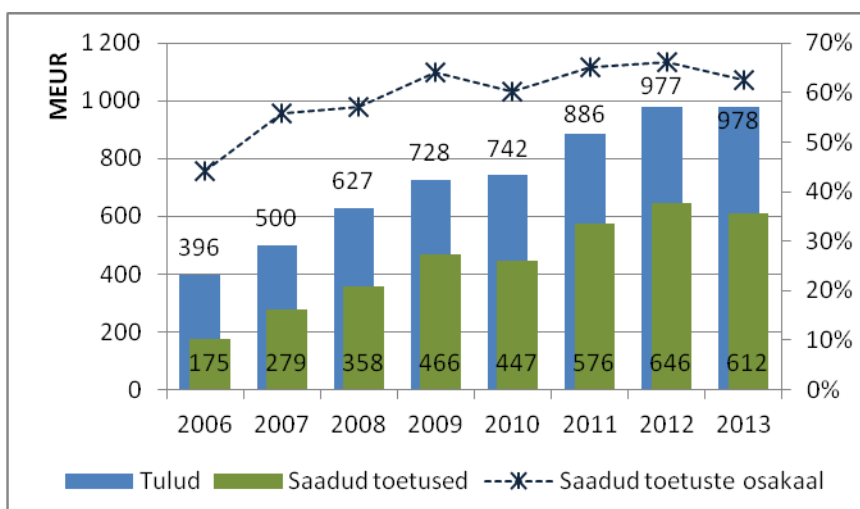


Eesti riigi äriühingute müügitulu ja puhaskasum (mln eur)

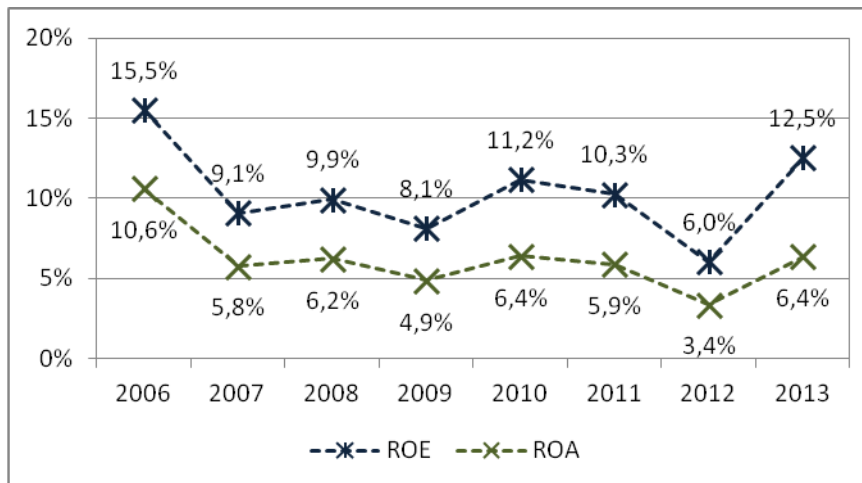


Puhaskasumimarginaal = puhaskasum / müügitulu

Eesti riigi sihtasutuste tulud (mln eur)

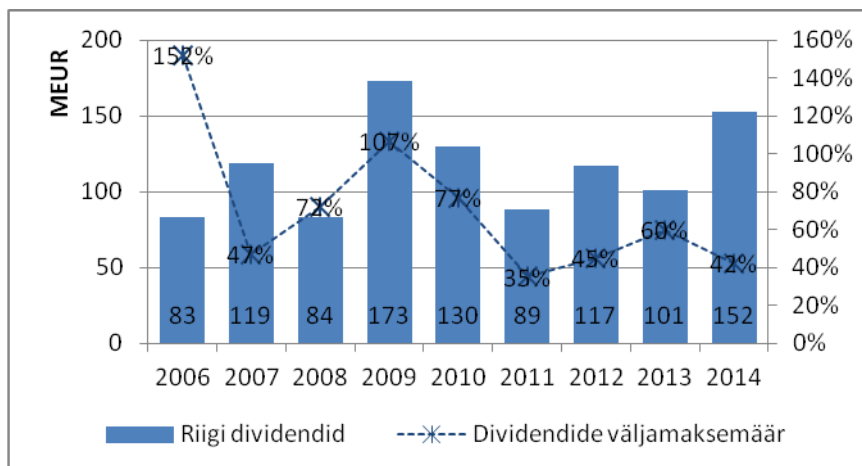


Eesti riigi äriühingute omakapitali ja varade tootlikkus



Omakapitali tootlikkus (ROE) = puhaskasum / omakapital
 Varade tootlikkus (ROA) = puhaskasum / varad

Eesti riigi äriühingute poolt riigile välja makstud dividendid (mln eur)



Dividendide väljamaksemäär = Riigile makstud dividendid / Riigile kuuluv puhaskasum