



RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigi osaluspoliitika valge raamat

07. juuli 2016

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. Riigi roll ja eesmärgid osaluste omamisel	6
1.1. Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise põhjused ja regulatsioonid	6
1.2. Riigi kui omaniku ülesanded ja riigi muud ülesanded	12
1.3. Strateegiliste eesmärkide seadmine eraõiguslikele juriidilistele isikutele	17
1.4. Tegevusvormi valik	19
1.5. Nõukogu roll ja vastutus.....	22
2. Ühingute tegevuspõhimõtted	26
2.1. Efektiivsus.....	26
2.2. Turupositsioon ja huvigrupid.....	28
2.3. Tasustamispõhimõtted.....	29
2.4. Toetused ja sponsorlus.....	31
3. Läbipaistvus, aruandlus ja kontroll.....	35
4. Dividendipoliitika ja aktsiakapitali muutmine	39
5. Riigi osalusega äriühingute erastamine, kapitali kaasamine aktsia- ja võlakirjaturgudel.....	43
Lisa 1: Nimetamiskomitee moodustamise põhimõtted	46
Lisa 2: Osaluspoliitika valge raamatu äriühingute valitsemise ekspertrühma kokkuvõte	48

Sissejuhatus

Riigi osaluspoliitika valge raamat on järg 2015. aasta aprillis ametisse astunud Vabariigi Valitsuse „100 päeva plaanis“¹ eesmärgiks seatud rohelisele raamatule. Viimase kiitis Vabariigi Valitsus heaks 2015. aasta juulis, tehes samal ajal Rahandusministeeriumile ülesandeks koostada ka osaluspoliitika valge raamat. Kui roheline raamat kaardistab osaluspoliitika kitsaskohad, siis valge raamat pakub neile kitsaskohtadele lahendused. Seetõttu baseerub valge raamat suuresti rohelisel raamatul ning järgib üldjoontes rohelise raamatu ülesehitust. See teeb omakorda mõlema raamatu jälgimise lihtsamaks nii vormiliselt kui sisuliselt. Rohelises raamatus on põhjalikult selgitatud ka kitsaskohtade tausta erinevatest aspektidest lähtudes, mistõttu valges raamatus piirduakse põgusama taustainfoga.

Täiendavalt kaasati valge raamatu ettevalmistamisse erasektori eksperdid, saamaks sisendit erasektori parimast praktikast (vt Lisa 2 kokkuvõtte ekspertrühma soovitustest).

Esimene rohelistes raamatus tõstatatud lahendust vajav küsimus seostub üldise osaluspoliitika suunaga. Tegemist on sisuliselt alusküsimusega, kuna riigi soovist osaleda ettevõtluses suuremal või vähemal määral lähtuvad juba kõik järgnevad teemad ja küsimused alates ühingutele konkreetsemate tegevus- ja finantseesmärkide seadmisest, otstarbekama valitsemismudeli valikust kuni spetsiifiliste käitumismudeliteni (näiteks juhatuse liikmete tasustamine ning sponsorlus).

Eelmise ehk 2015. aasta lõpu seisuga ulatus riigi äriühingute ja sihtasutuste varade summaarne maht 7,29 miljardi euroni, seejuures äriühingute varade väärtus ulatus 6,1 miljardi euroni ja sihtasutuste varade väärtus 1,2 miljardi euroni. Sellele lisaks on riigi omanduses ka spetsiifilise juriidilise staatusega – riigitulundusasutus – Riigimetsa Majandamise Keskus, mille kaasamine varade väärtuse arvestusse viiks riigi osaluste varade koguväärtuse 10,4 miljardi euroni.

Eestis on riigi äriühingutes ja sihtasutustes osalemise õigusliku raamistiku täiendamisel juhitud Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) soovitustest². Nimetatud raamistik on määratud eelkõige riigivaraseadusega (RVS), kus on muuhulgas kirjeldatud riigi osaluspoliitika üldised põhimõtted ning paika pandud riigivara (sealhulgas riigi äriühingute ning sihtasutuste)

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 OECD riigi osalusega äriühingute juhtimispõhimõtete soovitused <http://www.oecd.org/corporate/guidelines-corporate-governance-soes.htm>

valitsemise reegli³. 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.

Kooskõlas OECD soovitustega osaleb riik RVS kohaselt äriühingute ja sihtasutuste juhtimises eelkõige aktsionäri ja asutajaõiguste 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. Seejuures vajab osaluse valitseja/asutajaõiguste teostaja teatud otsuste tegemiseks Vabariigi Valitsuse volitust⁴.

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 järelevalve teostamine vastava ministeeriumi ülesanneteks.

Hoolimata olemasolevatest regulatsioonidest ja dokumentidest saab riigi osaluspoliitikat jätkuvalt parendada – muuta konkreetsemaks, efektiivsemaks ja läbipaistvamaks. Läbimõeldud, optimaalne ja arusaadav riigi osaluspoliitika on äärmiselt oluline, kuna see mõjutab otseselt ka teisi poliitikavaldkondi ning seeläbi Eesti riigi arengut tervikuna. Seega on osaluspoliitika rohelises

³ Riigivaraseaduses sätestatud reeglite lähtekohaks on 1996. aastal Riigikogu poolt vastu võetud Riigi poolt eraõiguslike juriidiliste isikute asutamise ja nendes osalemise seadus.

⁴ 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.

raamatus tõstatatud kitsaskohtadele efektiivsete lahenduste leidmine väga vajalik ja ka kasulik. Eelnevast tulenevalt ongi osaluspoliitika valge raamatu peamine eesmärk pakkuda lahendusi osaluspoliitikas esinevatele puudujääkidele.

Nii näiteks pakutakse valges raamatus välja lahendusi muuhulgas järgmistele viimaste aastate jooksul tõstatunud probleemkohtadele ja küsimustele:

- ➔ kas valitsus peaks defineerima osaluspoliitika detailsemad eesmärgid ning otsustama konkreetset valdkonnad, kus riik ettevõtluses osaleb;
- ➔ kas probleem on õiguslikus raamistikus või selle rakendamises, sh
 - milline on optimaalseim valitsemismudel: kas jätkata senise deentraliseeritud 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 struktuur vastab suures osas osaluspoliitika rohelise raamatu ülesehitusele. Esimeses peatükis pakutakse lahendusi kitsaskohtadele, mis on seotud riigi rolli ja eesmärkidega osaluste omamisel ning teises peatükis käsitletakse riigi osalusega eraõiguslike isikute tegevuspõhimõtetega seotud küsimusi. Kolmas peatükk keskendub aga läbipaistvuse, aruandluse ja kontrolli teemadele, neljandas peatükis lahatakse dividendidega seotud küsimusi ning viiendas peatükis käsitletakse erastamise, sh börsil noteerimise temaatikat.

1. Riigi roll ja eesmärgid osaluste omamisel

1.1. Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise põhjused ja regulatsioonid

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. Eraõiguslikes juriidilistes 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 see on selgesõnaliselt fikseeritud ning eraõiguslikule juriidilisele isikule eesmärgiks seatud.

Osaluspoliitika roheline raamatu koostamise käigus 11.12.2014. a toimunud ümarlaul väljendasid eraettevõtjate esindajad seisukohta, mille järgi tulu teenimine ei tohiks riigi jaoks olla ainukeseks, omaette põhjuseks äriühingus osaluse omamiseks. Samale seisukohale jõuti põhimõtteliselt ka valge raamatu ekspertrühma töös, pidades reeglina äriühingutes osalemist põhjendatuks ainult avalikust eesmärgist lähtuvalt ning tulu teenimist põhieesmärgina ainult erandjuhtudel.

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. Praktikas ei pruugi see seos alati olla üheselt mõistetavalt esitletud.

1. Mis suunas peaks riik oma osaluspoliitikaga liikuma - kas osaleda ainult tegevusspetsiifiliselt strateegilistes valdkondades või prioritseerida üksnes tulu või nende kombinatsiooni?

Alternatiivid:

1. Ainult strateegiliselt olulised ettevõtted

Osaluspoliitika üldine suund ja eesmärk on osaleda ainult nendes eraõiguslikes juriidilistes isikutes, kus see on vältimatult vajalik strateegilistel kaalutlustel. See tähendab, et tulu teenimine ettevõtluse kaudu ei ole riigile eraldi eesmärk. Riik sekkub ettevõtlusse võimalikult vähe,

	uskudes eraturu efektiivsesse toimimisse, panustades maksutuludele, mitte omanikutuludele.
2. Kombineeritud lahendus ehk strateegiliselt olulised ja vähesed tulu teenimise eesmärgil hoitavad ettevõtted.	Osaluspoliitika üldine eesmärk ei ole järgalt määratletud. See tähendab, et lisaks strateegilistele ettevõtetele, omab riik mõningates ettevõtetes osalusi ka ainult tulu teenimise eesmärgil. Tulu teenimise lisaeesmärgina võib kaasneda rahvusliku ettevõtluse dimensioon. Samas ei seata omaniku koondtulu suurendamist üheks põhieesmärgiks.
3. Strateegiliselt olulistele ettevõtetele lisaks on eraldi eesmärgiks tulu teenimine ja selle maksimeerimine ettevõtluse kaudu	Riik tähtsustab ettevõtete poolt makstavale maksutulule lisaks omanikutulu ehk seab eesmärgiks omanikutulu suurendamist. See tähendab, et lisaks strateegilistele ettevõtetele, on eesmärgiks ettevõtlustulu suurendamine, sealhulgas olemasolevate ettevõtete äri aktiivne laiendamine ja uute ettevõtete loomine/omandamine tulu teenimise eesmärgil.
Rahandusministeeriumi ettepanek	Valik nr 1 „Ainult strateegiliselt olulised ettevõtted“

Lisaks RVSile on osaluspoliitika üldised põhimõtted Vabariigi Valitsus koos 2007. aasta koondaruandega⁵ kinnitanud, ent tulenevalt selle dokumendi ülevaatlisest iseloomust ehk teistsugusest fookusest, ei ole need põhimõtted laiapõhjalist kajastamist leidnud. Seega on küsimus osaliselt tehnilist laadi – osaluspoliitika üldised põhimõtted on küll olemas, aga need on raskesti leitavad ja seepärast ei ole teadvusse jõudnud. Teisalt on nende koostamisest üle kuue aasta möödas ning põhimõtted võivad vajada ka sisulist üle vaatamist. Sellest tulenevalt on vajalik olukorda parandada ja vastata järgmisele küsimusele:

2. Kas valitsusel tuleks võtta seisukoht riigi äriühingutes ja ka sihtasutustes osalemise põhimõtete ehk riigi osaluspoliitika sõnastamiseks eraldiseisva dokumendina? Miks?

Alternatiivid:

- | | |
|---|---|
| 1. Jah, riigi osaluspoliitika peaks olema sõnastatud eraldiseisva dokumendina | Praktika on näidanud, et RVSist üksi ei piisa ja koondaruannetega tehtud täiendused tõhusat rakendust ei pruugi leida, mistõttu jäävad osaluste valitsejad kohati osaluste omamise põhjendamise ning nende valitsemisega hätta. Seetõttu on vajalik osaluspoliitika põhimõtted sõnastada eraldiseisva dokumendina, mis ühtlustaks |
|---|---|

⁵Rahandusministeerium. 2008. Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2007.aasta kohta.

	arusaamu ja oleks universaalseks tööriistaks osaluspoliitika rakendamisel.
2. Ei, olemasolevatest dokumentidest piisab.	Osaluste omamise üldised põhimõtted on RVSis juba sätestatud ja konkreetsemaid eesmärke kirjeldavad arengukavad. Lisaks on osaluspoliitika põhimõtted sõnastatud ka 2007. aasta koondaruandes ning käitumisreeglid on sätestatud RVSis.
Rahandusministeeriumi ettepanek	<i>Valik nr 1 „Riigi osaluspoliitika peaks olema sõnastatud eraldiseisva dokumendina“</i>

Osaluspoliitika põhimõtete läbi vaatamine, täiendamine ja sõnastamine eraldiseisvas dokumendis peaks suunama osaluste valitsejaid tegutsema eesmärgistatumalt ning vähendama (ideaalis likvideerima) olukordi, kus riik ei suuda piisavalt oma osaluste omamise vajalikkust eraõiguslikes juriidilistes isikutes põhjendada. See on viimastel aastatel olnud ka üheks rohkem tähelepanu saanud põhimõtteliseks kitsaskohaks - varasemalt eelkõige äriühingutes, kuid 2014. aastal tõstatas Riigikontroll sama küsimuse ka sihtasutuste puhul⁶. Riigile on ette heidetud, et riik ei suuda äriühingutes osalemise põhjuseid ega sihtasutuste tegevusformaadi valikut piisavalt hästi argumenteerida.

Osaluste omamise ja omandamise vajalikkuse põhjendamisel ja määratlemisel võib-olla abiks ka veidi konkreetsem, detailsem lähenemine, mille järgi osaluspoliitika põhimõtteid koondavas dokumendis ja/või RVSis oleks määratletud tegevusvaldkonnad või funktsioonid, mille korral riigi osalemine eraõiguslikus formaadis on vajalik. Seega peaks vastama küsimusele:

3. Kas ja mil määral riik peaks defineerima tegevusvaldkonnad või funktsioonid, mille korral või mis ulatuses riigi osalemine ettevõtluses ja/või eraõiguslikus formaadis on vajalik?

Alternatiivid:

- | | |
|--|---|
| 1. Jah, riik peaks detailselt defineerima tegevusvaldkonnad või funktsioonid, mille korral riigi osalemine eraõiguslikus formaadis on vajalik. | Detailselt defineeritud tegevusvaldkonnad või funktsioonid, mille puhul on riigil eraõiguslikus formaadis osalemine möödapääsmatu, aitaks muuta osaluste omandamise, võõrandamise ja hoidmise otsused lihtsamaks. Ühtlasi suunaks see riigi üldiste poliitikate |
|--|---|

⁶Riigikontroll. 2014. Riigi asutatud sihtasutustele toetuste andmine ja nende sihipärane kasutamine.

	lahendusalternatiivide otsimisel mõtted kindlamatesse raamidesse.
2. Jah, tegevusvaldkondade ja funktsioonide defineerimine on vajalik, ent piisab üldisest sõnastusest.	Üldine sõnastus defineeriks suunad, kus riik peab vajalikuks kontrollida või osaleda tegevuses läbi eraõiguslike juriidiliste isikute, ent ei too välja üksikuid funktsioone või üheselt määratletud majandusharudes sisalduvaid alamtegevusalasid. See tähendab, et riik defineerib küll prioriteetsed olukorrad ja valdkonnad või funktsioonid, ent säilitab samas paindlikkuse.
3. Ei, tegevusvaldkondade ja funktsioonide määratlemine riigi osalemiseks eraõiguslikes isikutes on liigne reguleerimine.	Tegevusvaldkondade või funktsioonide defineerimine on liigne piiramine või jääb liiga üldiseks. Iga osalusega seotud otsus on erinev ja lähtuda tuleks iga vajaduse ja olukorra spetsiifikast eraldi.
Rahandusministeeriumi ettepanek	<i>Valik nr 2 „Riik peaks tegevusvaldkonnad ja funktsioonid, mille korral riigi osalemine eraõiguslikus formaadis on vajalik, defineerima üldsõnaliselt“</i>

Eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise põhjendatuse küsimustele järgneva tasandi küsimuseks on võimalik nõ võtmeküsimuste reguleerimise vajadus. Võtmeküsimused puudutavad iga riigile kuuluvat eraõiguslikku juriidilist isikut ja nendeks võivad näiteks olla riigi osalusega ühingute tegevuse ühtlustamise eesmärgil kokkulepitud riskijuhtimise põhimõtted, üldised finantseesmärgid, sponsorlus, nõukogude tasustamine jne. Kui üldjuhul peab tagama juriidiliste isikute otsustusvabaduse, lähtuvalt nende spetsiifikast, siis riigi üldisi eesmärke silmas pidades võib olla põhjendatud ka ühtsete üldprintsipiide rakendamine. Näiteks on sponsorluse näol sisuliselt tegemist kasumi jaotamisega, samas kui avalikus sektoris on tulude ümberjaotamise vahendiks riigieelarve. See tähendab riski, et sponsorluse võimaldamisel võtaksid riigi osalusega eraõiguslikud isikud justkui riigieelarveliste toetuste otsustaja ja maksja rolli. Samuti võib juhtorganite motivatsioonimehhanismi tagamise ja ühtlustamise seisukohast põhjendatuks osutada juhtimistasude põhimõtete määratlemine. Piire määratledes peab kindlasti säilitama paindlikkuse ning need võiks sõltuda organisatsiooni tegevuse olulisust ja keerukust kirjeldavatest parameetritest, näiteks viimase viie aasta käive, keskmine bilansimaht, töötajate arv vms. Seega jõuame järgmise küsimuseni:

4. Kas ja milliseid võtmeküsimusi peaks keskselt reguleerima (nõukogud, tasustamine, finantseesmärgid, riskijuhtimine, dividendipoliitika, sponsorlus jms)?

Alternatiivid:

- | | |
|---|--|
| 1. Riik peaks reguleerima ainult teatud võtmeküsimusi, mis riigi jaoks on kõige olulisemad, tehes seda seaduse tasemel (nt tegevuseesmärgid, panus poliitika elluviimisse jms) | Mõningate võtmeküsimuste reguleerimine on riigi üldiste eesmärkide edukama saavutamise jaoks vajalik, ent liigne reguleerimine viiks ebaefektiivsuse. Reguleerimis-instrumentiks võiks olla RVS tulenevalt selle järgimise kohustuslikkusest. |
| 2. Riik peaks üldtasemel reguleerima võtmeküsimusi, mis puudutavad kõiki eraõiguslikke juriidilisi isikuid (nt juhtimise tasustamine, sponsorlus, finantseesmärgid jne). Üldpõhimõtteid määratletakse osaluspoliitika põhimõtteid koondavas dokumendis. | Teatud suuniste ja laiade, piisavat tegutsemisvabadust tagavate piiride seadmine on põhjendatud, ent kuna võtmeküsimuste näol on sisuliselt tegemist osaluspoliitika põhimõtetega, tuleks need kirja panna osaluspoliitika põhimõtete dokumendis. Eraldiseisva dokumendiga reguleerimine võib tekitada liigset segadust. Samas nende rakendamiseks võib olla vajalik RVSis sätestada poliitikadokumendis käsitletud põhimõtete kohaldamiskohustus. |
| 3. Ei, riik ei peaks võtmeküsimusi reguleerima. | Võtmeküsimuste reguleerimine piirab eraõiguslike isikute tegutsemisvabadust ja ei ole kooskõlas OECD soovitusetega, mille järgi riigi osalusega ühingud peaksid tegutsema võrdsetel tingimustel ülejäänud eraõiguslike ühingutega. |

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 2 „Riik peaks võtmeküsimusi küll reguleerima, aga tegema seda osaluspoliitika põhimõtteid koondava dokumendi kaudu.“

Lisaks eelnevalt kirjeldatud osalemise põhjustele on aktuaalne otsustusrollide küsimus. See puudutab uute osaluste omandamise ja muude äriühingu üldkoosoleku ehk omanikuõiguste teostaja pädevuses olevate küsimuste otsustussuveräänsust⁷.

Kehtivate normide järgi on kõigi oluliste riigi investeerimisotsuste⁸ tegemine ehk osaluste omandiga seotud küsimused antud Vabariigi Valitsuse pädevusse. Sellega tagatakse nii erinevate valdkondade prioriteete kui ka fiskaalmõjusid arvestavate läbipaistvate ja kaalutletud otsuste tegemine.

⁷ Küsimus tõstataks seoses Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelnõuga „Ettevõtlike toetamise ja laenude riikliku tagamise seaduse muutmise seadus“ (Vabariigi Valitsuse 13.11.2014 toimunud istungil).

⁸ v.a. likviidsus- ja reservinvesteeringute haldamisega seotud otsused.

Alternatiivseks lahenduseks oleks selle põhimõtte mõningane lõdvendamine ja kirjeldatud otsustuspädevuse andmine osaluste valitsejate ehk ministeeriumite kätte. Seega lahendust vajav küsimus on järgmine:

5. Milliseid ühinguõiguslikke otsuseid peaks tegema Vabariigi Valitsus ja millistel juhtudel piisaks otsusest ministeeriumi tasandil (või kas mingitel juhtudel peaks otsustama hoopis Riigikogu)?

Alternatiivid:

- | | |
|--|--|
| 1. Praegune olukord on piisav, muudatusi ei ole vaja. | Osaluste omandamine ja suuremate investeringutega seotud otsused on olulised nii strateegilises, poliitilises kui finantsmajanduslikus plaanis. Osaluste omandiküsimused on otseselt seotud üldise osaluspoliitikaga, ent ka valitsuse muude poliitikate kujundamise ja elluviimisega, Seega on vajalik, et sellised olulised otsused jääksid valitsuse pädevusse. |
| 2. Osaluste omandamine ja eraõiguslike isikute investeerimisotsused peaksid olema ministeeriumi pädevuses. | Osaluste valitsejana on ministeerium pädevaim otsustaja, kuna omab parimat teadmist eesmärkide saavutamise kohta ning eelarves kavandatud vahendite üle on diskussioon juba varasemalt toimunud. Seetõttu võiksid uute osaluste omandamise, võõrandamise, kapitali muutmise jms otsused olla osalust valitseva ministeeriumi pädevuses. |
| 3. Osaluste omandamise, võõrandamise ja isikute restruktureerimise otsused peavad jääma valitsuse pädevusse, omakapitali muutmise, võlakirjade emitteerimise, investeringutega seotud otsustustasand võiks sõltuda otsuse rahalisest mõjust/väärtusest ning osaluse muutuse suurusest. | Kuna uute osaluste omandamine (sh eraõiguslike juriidiliste ühingute asutamine) ja võõrandamine (sh lõpetamine) peab olema kooskõlas nii üldise osaluspoliitikaga kui ka vastava valdkonnapoliitika eesmärkidega, on otstarbekas säilitada valitsuse otsustustasand. Samas väiksemate, väikese mõjuga tehingute puhul, mille järgselt riik säilitab oma eesmärkide saavutamiseks vajaliku kontrolli, piisab ministri otsusest. |
| 4. Osaluste omandamine ja võõrandamine alates kokkulepitud väärtusest peaks olema Riigikogu pädevuses. | Suurte ja seeläbi riigi majandusele olulise tähtsusega ettevõtete puhul osalusega seotud otsuste tegemine on nii suure üldise huviga, et taoliste otsuste lõplik heakskiit peaks olema Riigikogu pädevuses. Riigieelarve raames ainult võimalusena taolisteks juhtumiteks vahendite ette nägemine ei ole piisav selleks, et tagada otsuste sisuline läbi kaalumine. |

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 3 „Osaluste omandamine, võõrandamine ja isikute restruktureerime peab jääma valitsuse pädevusse, muud osalustega seotud tehingute otsustustasand peaks sõltuma otsuse väärtusest/mõjust“

Kui praeguse korralduse juures on riiki kritiseeritud vähese osaluste omamise ja säilitamise vajalikkuse põhjendatuse tõttu, siis eeltoodud täiendused olemasolevasse raamistikku peaksid aitama riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise põhjuseid täpsemalt ja läbipaistvamalt põhjendada ning ka olemasolevate osaluste hoidmise vajadust selgemate kriteeriumite alusel üle vaadata.

1.2. Riigi kui omaniku ülesanded ja riigi muud ülesanded

OECD soovitused riigi osalusega äriühingute valitsemise ja juhtimise osas seavad standardiks, et riigi kui omaniku ülesanded oleksid selgelt eraldatud riigi muudest ülesannetest, mis võivad mõjutada riigi osalusega äriühingute tegevuse tingimusi, seda eriti turureguleerimise funktsiooni puhul.

Eestis absoluutset eraldatust ei ole, kuna osaluste valitsejad ja/või nende allasutused võivad samaaegselt olla ka valdkondlike poliitikate elluviijad või turujärelevalve teostajad. 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 valitsussektori eelarvetasakaalu.

Eestis on tänaseks astunud mitmeid olulisi samme taoliste huvide konfliktide vähendamiseks – olulisemaks tuleb Konkurentsiameti viimist alates 2016. aasta 1. jaanuarist Justiitsministeeriumi alla. Sellele eelnesid näiteks AS Eesti Energia ja AS Levira viimine MKMi valitsemisalast üle Rahandusministeeriumi valitsemisalasse.

Vaatamata nendele muutustele tuleb riigi kui omaniku ju muude ülesannete täielikuks lahti sidumiseks lahendada järgmine küsimus:

6. Kas muuta senist osaluste valitsemise mudelit või tõhustada selle rakendamist?

Alternatiivid:

1. Praegune valitsemismudel töötab, muutusi ei ole vaja

Ministeeriumid sama valdkonna osaluste valitsejana on pädevaimad osalusi kasutama valdkonna poliitika elluviimiseks. Ministeeriumid tunnevad valdkonda ja see on eelduseks sama valdkonna eesmärkide saavutamiseks ja osaluste efektiivseks valitsemiseks.

2. Praegust valitsemismudelit tuleb täiustada

Osaluste jagamine valitsemisalade vahel on üheks lahendusalternatiiviks, ent majandusliku efektiivsuse ja kompetentse osaluste valitsemise huvides võib olla otstarbekas mõlema funktsiooni hoidmine ühes valitsemisalal. Sellisel juhul tuleb huvide konfliktide vähendamiseks täiendada regulatsioonides ja tegevuspõhimõtetes rollide eristamise nõudeid.

3. Praegusest valitsemismudelitest tuleks loobuda

Praegusesse valitsemismudelisse on huvide konflikt sisse kirjutatud nendel juhtudel, kus ministeerium on sama valdkonna osaluste valitseja ning regulatsioonides põhimõtete täiendamine sisuliselt probleemi ei lahenda. Tuleb tagada osaluste valitsemine sellisel, et valdkonnapoliitika kujundajad ja turujärelevalve teostajad/nende tegevuse kureerijad ei oleks osaluste valitsejad.

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 1“ Praegune valitsemismudel töötab, muutusi ei ole vaja.“ Vahetu valdkonnapoliitika kompetentsi ja vastutuse säilitamiseks on otstarbekas säilitada senine osaluste valitsemise mudel ning parandada omanikurolli täitmise kompetentsi.

Osaluste valitsemise mudeleid on erinevad valitsused arutanud, näiteks 2004. aastal riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seaduse eelnõu koostamise ja kooskõlastamisprotsessi käigus. Sellekohased äriühinguid puudutavaid ettepanekuid on koostanud ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi töörühm E. Raasukese juhtimisel⁹. Detsentraliseeritud valitsemise kasuks räägib valdkondlike eesmärkide tähtsustamine ja vastav kompetents, samas kui keske valitsemisüksuse moodustamine aitaks tõhustada professionaalset juhtimist ning vältida rollide konflikti.

Huvide konflikti probleemile on riik oma tegevusega juba lahenduse otsimist alustanud, viies AS Eesti Energia ja AS Levira MKMi valitsemisalast üle Rahandusministeeriumi valitsemisalasse ning tõstes Konkurentsiameti Justiitsministeeriumi alluvusse, signaliseerides sellega, et valitud suund on

⁹ Raasuke, E., Raukas, R., Perli, A. 2013. Ettepanekud Eesti Vabariigi äriühingute valitsemise korraldamiseks.

riigi erinevate rollide lahutamisele. Samas ei pruugi osaluste liigutamine ühe ministeeriumi alt teise alla olla siiski kõige optimaalsem lahendus. Selleks võib olla hoopis osaluste tsentraalne juhtimine ühe spetsialiseerunud üksuse kaudu. Osaluspoliitika valge raamatu ekspertrühma hinnangul on Eesti jaoks optimaalne üks valitsemisüksus, mis peaks suurendama osaluste valitsemise kompetentsi ning seeläbi aitama kaasa ka äriühingute tulemuslikkuse paranemisele. Seega vajab lahendust järgmine küsimus:

7. Kas riigi äriühingute osaluste valitsemine tuleks koondada ühe selge tegevusfookusega üksuse kätte? Miks?

Alternatiivid:

- | | |
|--|---|
| 1. Ei, sellega kahaneks valdkondlik pädevus. | Äriühingud on valdkondliku poliitika ellu viimise olulised instrumendid ning ministeeriumid pädevaimad oma valdkonna eksperdid. See toetab praegust mudelit. |
| 2. Jah, see eristaks selgelt riigi kui omaniku ja riigi muud rollid. | Osaluste valdusüksus aitaks vältida huvide konflikti ning läbi kompetentsi tugevdamise aitaks tõhustada juhtimist sisuliselt. See omakorda muudaks äriühingud efektiivsemaks ning suurendaks riigi omanikutulu. |
| 3. Kasutada tuleks kombineeritud lähenemist. | Tulenevalt turegulatsioonidest võib olla mõnede äriühingute puhul vajalik osaluse valitsejate eristamine (nt võrgustiku- ja kaubamüügiettevõtete omandilise lahutatuse nõue elektri- ja gaasiturul) ning nende erandite valitsemine tuleb hoida lahus. Seeläbi on tagatud optimaalne lahend valdkonnapoliitilise kompetentsi ja vastutuse ning huvide konflikti vältimise eesmärgi vahel. |

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 3. „Kasutada tuleks kombineeritud lähenemist.“ Arvestades tänast osaluste koosseisu ei ole võimalik ühe valdusüksuse loomine ning on otstarbekas jätkata valdkonnapõhise valitsemismudeliga. Nende ühingute puhul, kus huvide konflikti vältimise reeglid nõuavad osaluse valitsemise eraldamist valdkonnapoliitika kujundamisest, toimuks valdkondliku poliitika ja vastava ühingu vahelise sideme säilitamine läbi aktiivse suhtluse osaluse valitseja ja ministeeriumi vahel.

Osaluse valitseja ülesanneteks oleks riigi osalusega äriühingute tulemuste tagamine, sh osalemis- ja finantseesmärkide saavutamine; järelevalve kvaliteedi tagamine läbi regulaarse monitooringu; tegevuse avalikustamispõhimõtete ühtlustamine; nõ igapäevane omanikuõiguste teostamine jmt.

Nende ülesannete efektiivseks täitmiseks on vaja tagada pädeva töötajaskonna komplekteerimise võimekus ning piisav finantseerimine.

Sihtasutuste ja mittetulundusühingute puhul ei ole asutaja- ja liikmeõiguste teostaja rollikonflikt nii aktuaalne ning fookus peaks olema jätkuvalt valdkonnapädevusel, kuna üldjuhul on tegemist spetsiifiliste valdkondlike eesmärkidega. Kuigi SAde/MTÜde puhul on ka huvide konflikti oht väiksem, on see siiski olemas. Selle vältimiseks tuleks täiendada regulatsioone, mis keelaks näiteks ministeeriumi kõrgel ametnikul ehk tegevustoetuste üle otsustajal olla samaaegselt sama valdkonna sihtasutuse nõukogu liige/esimees.

Olenemata valitsemismudelil tuleb äriühingutele eesmärgi seades leida parim lahendus ja tasakaal äriühingu tulu teenimise ja valdkondlike eesmärkide täitmise vahel. Need võivad küll kattuda või olla üksteist nõ toetavad, aga ei pruugi, mistõttu tuleks lahendada ka järgmine küsimus:

8. Kuidas parimal võimalikul moel tagada äriühingute juhtimisel tasakaal valdkondliku eesmärgi ja äriühingu tulu teenimise eesmärgi vahel (sama küsimus tekib ka sihtasutuste puhul)?

Alternatiivid:

1. Osalust valitseb sama valdkonna ministeerium, lähtudes osaluspoliitika põhimõtetest ning sõltumatu asutuse/üksuse heakskiidetud (äriolistest) ootustest.

Osalust valitseb sama valdkonna ministeerium, ent osaluse valitseja on kohustatud järgima osaluspoliitika põhimõtteid, mis seab eesmärgid ja tingimused osaluse valitsemiseks, lähtuvalt eraõiguslike juriidiliste isikute võrdsuse printsiibist. Samuti on kehtestatud erasektori isikutega võrreldavad ärilised tulu teenimise eesmärgid lähtuvalt Rahandusministeeriumi tootlusootuse hinnangutest.

2. Osalust valitseb sõltumatu üksus, valdkonnapoliitilised eesmärgid määratletakse üksuse ja valdkonnapoliitika kujundaja koostöös.

Osalust valitseb sõltumatu üksus, kelle rolliks on koos valdkonnapoliitika kujundajaga määratleda valdkonnapoliitilised eesmärgid, mille täitmist hindab valitsemisüksus. Ärilised eesmärgid on sätestatud osaluspoliitika põhimõtete ja valitsemisüksuse tootlusootuse hinnangutest.

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr. 1. „Osalust valitseb sama valdkonna ministeerium, lähtudes osaluspoliitika põhimõtetest ning sõltumatu asutuse/üksuse heakskiidetud (äriolistest) ootustest.“ Senise valitsemismudeliga jätkates tuleb tõsta osaluse valitsejate kompetentsust, et tagada

osaluspoliitika põhimõtteid järgides tasakaalustatud eesmärkide seadmine nii, et majanduslikult ebaratsionaalsed eesmärgid välistatakse ning ressursse kasutatakse parimal võimalikul moel.

Eelnevate küsimustega seostuvad otseselt ka huvide konflikti vältimise või minimeerimise võimalused. Samas on huvide konflikti teema piisavalt oluline, et see ka eraldi tõstatada. See tähendab, et eelnevate lahendustega kooskõlas tuleks lahendada ka järgmine, spetsiifilisem küsimus:

9. Kuidas vältida huvide konflikte, näiteks olukordi, kus ministeeriumi kõrgem ametnik osaleb nii tegevustoetuste üle otsustamise protsessis ning on samas ka sama valdkonna ühingu nõukogu liige?

Alternatiivid:

- | | |
|---|--|
| 1. Praeguse valitsemismudeli puhul on tegelik huvide konflikti oht ja selle võimalik kahju minimaalne, mistõttu muudatusi ei ole vaja. | Kasu, mis saadakse valdkonda läbinisti tundva (kõrge) ametniku kuulumisest nõukogusse on eelduslikult suurem kui võimalik huvide konfliktist tulenev kahju, mistõttu midagi muuta ei ole vajalik. |
| 2. Praeguse valitsemismudeli juures tuleb täiendada regulatsioone selliselt, et valdkonnapoliitika üle otsustajad ei saa olla samal ajal ka sama valdkonna ühingu nõukogu liikmeks. | Valdkonnapoliitilisi otsuseid tegev ametnik ei saa olla sama valdkonna ühingu nõukogu liige, kui eesmärgiks on täielik huvide konflikti vältimine selleks, et välistada majanduslikult ebaratsionaalsete valdkonnapoliitiliste eesmärkide panemine ühingule. |
| 3. Osaluste koondamine valdkonnapoliitika kujundajast sõltumatu valitsemisüksuse kätte. | Huvide konflikti aitab vältida kas praeguse valitsemismudeli ümber korraldamine ja/või uue mudeli kasutuselevõtt selliselt, et osalust ei valitseks sama valdkonna ministeerium. Ühingu juhtimisse valdkondliku ekspertiisi kaasamise vajaduse korral, ei tohi valdkonna esindajad nõukogus domineerida. |

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 1. „Praeguse valitsemismudeli puhul on tegelik huvide konflikti oht ja selle võimalik kahju minimaalne, mistõttu muudatusi ei ole vaja.“ Lisaks huvide konflikti minimaalsusele toetab kompetentsete nõukogu liikmete nimetamist nimetamiskomitee moodustamine.

1.3. Strateegiliste eesmärkide seadmine eraõiguslikele juriidilistele isikutele

Riigivaraseaduses on kirja pandud üldised riigivara omamise eesmärgid ja põhjused, samas on lisaks üldistele eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise eesmärkidele oluline ka konkreetsemate, kuid samas universaalsete ootuste määratlemine nii äriühingute kui sihtasutuste jaoks.

Positiivse suunana saab märkida, et nii Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kui kõige rohkemate äriühingute valitseja kui ka Rahandusministeerium on oma valitsusalasse kuuluvate äriühingute selgema strateegilise suunamisega algust teinud. Seda läbi nn „omaniku ootuste“ sõnastamise. Siit võiks aga tõstatada ka küsimuse:

10. Kas lisaks üldisele osalemise eesmärgi määratlemisele peaks omaniku ootuste sõnastamine igale äriühingule ja sihtasutusele olema kohustuslik ja milliseid aspekte peaks omaniku ootused katma?

Alternatiivid:

- | | |
|--|---|
| <p>1. Jah, seejuures on vajalik nii osalemise põhjuste täpsustav sõnastamine kui ka strateegiliste valdkonna- ja finantseesmärkide seadmine.</p> | <p>„Omaniku ootuste“ sõnastamine igale äriühingule ja sihtasutusele annab neile edasi selged riigipoolsed suunad, ühtlustades sellega nii omaniku kui vastava eraõigusliku juriidilise isiku arusaamu ning vähendades ebamäärasust. Seejuures on vajalik määratleda nii strateegilised valdkondlikud eesmärgid kui ka konkreetset äritegevuse tulemuslikkust peegeldavad finantseesmärgid. Vajalik on ootuste regulaarne üle vaatamine, et hinnata eesmärkide jätkuvat adekvaatsust ja saavutatavust.</p> |
| <p>2. Ei, igale äriühingule ja sihtasutusele eraldi spetsiifilisemaid eesmärke ei ole mõttekas seada.</p> | <p>RVSis sõnastatud üldistest eesmärkidest piisab, spetsiifilisemate eesmärkide määratlemine on liigne sekkumine. Ühingud oskavad ise defineerida üld-eesmärkidest lähtuvad spetsiifilisemad eesmärgid ning optimaalseimal viisil neid saavutada.</p> |

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 1. „Jah, seejuures on vajalik nii osalemise põhjuste selge sõnastamine kui ka strateegiliste valdkonna- ja finantseesmärkide seadmine.“ Sellisel moel peaks olema tagatud ühine arusaam eesmärkidest ning ressursside parim kasutus nende saavutamisel.

Kui omaniku ootuste dokument loetleks konkreetset eesmärgid, siis eesmärgistatud tegevuseks on vajalik kirjeldada ka täpsem ja pikaajalisem tee, kuidas jätkusuutlikult püstitatud eesmärke

täidetakse ja nendeni jõutakse. See on riigi äriühingute puhul olnud üks markantsemaid puudujäärke – osadel riigi osalusega eraõiguslikel juriidilistel isikutel puudub strateegia ehk visioon pikaajaliseks tegutsemiseks¹⁰.

Lisaks asutamisel seatud põhikirjalistele eesmärkidele ja valdkondlikele arengukavadele peaks strateegia välja töötamine baseeruma ka eelnimetatud dokumente täpsustavatel omaniku poolt seatud ootustel¹¹.

Seega on eelnevaga seotult vajalik leida lahendus järgmisele küsimusele:

11. Kuidas tõhustada strateegiliste eesmärkide seadmist, täitmist ja järelevalvet ning kui tihti tuleks igas konkreetsetes äriühingus või sihtasutuses osalemise põhjendatus üle hinnata?

Alternatiivid:

1. Praegune olukord on piisav, muudatusi ei ole vaja.

Strateegiate koostamine on viimastel aastatel saanud kõrgendatud tähelepanu osaliseks, mistõttu olukord on paranenud ja paranemas, seega fookuse hoidmine toimib ja muudatusi vaja ei ole. Strateegia täitmise jälgimine on nõukogu ülesanne ning osalemise põhjendatust hinnatakse ministriumide poolt iga-aastaselt, mis tagab pideva eesmärgistatud tegevuse.

2. Strateegiliste eesmärkide seadmist ja nende saavutamise jälgimist tuleb prioriteerida; osaluse põhjendatust tuleks hinnata iga paari aasta tagant.

Strateegiliste eesmärkide seadmine ja nende saavutamise jälgimine peab olema prioriteetsena fookuses järjepidevalt, rõhutades seda ka osaluspoliitika põhimõtetes. Iga-aastane kõigi osaluste põhjendatuse hindamine ei ole otstarbekas, kuna reeglina on valdkonnapoliitilistest arengukavadest lähtuvad eesmärgid pikaajalised. Seetõttu oleks otstarbekas intervalli pikendada ning siduda osaluse säilitamise vajaduse hindamine ühingupõhiselt eesmärkide saavutamise

¹⁰ 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 strateegiadokumendi. Kehtiv strateegiadokument puudub 6 äriühingul (<http://www.fin.ee/doc.php?111472>).

¹¹ Eraettevõtjate esindajad rõhutasid 11.12.2014 toimunud Rohelise Raamatu ümarlaual omanike ootuste defineerimise vajadust ning avaldasid sellisele dokumendile ka tugevat toetust.

Kuna sihtasutuste puhul asutaja ootuste määramise võimalus üldkoosoleku otsusena puudub võiks alternatiivseks lahenduseks olla sihtasutuse eesmärkide/asutaja ootuste määramine põhikirjas koos viitega valdkondlikele arengukavale. Eeltoodud lähenemine võib olla raskendatud olukordades, kus riik on vähemusosanik ning seetõttu omanike ootuste kehtestamise võimalused ka väiksemad.

tsükliga või lihtsustuse võtmes kokku leppida nt kolme aastane intervall.

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 2 „Strateegiliste eesmärkide seadmist ja nende saavutamise jälgimist tuleb prioritseerida; osaluse põhjendatust tuleks hinnata iga paari aasta tagant.“

1.4. Tegevusvormi valik

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 ära juba olemasolevat kompetentsi ning vältida liiga suure arvu väikeste äriühingute ja või sihtasutuste tekkimist.

Kuigi Rahandusministeerium on varasemalt määratlenud juriidilise isiku vormi kriteeriume¹², peetakse täna siiski probleemiks sobiliku vormi analüüsimise vähest põhjalikkust, mistõttu on kriitika alla sattunud eelkõige arvukate uute sihtasutuste loomine. Siit tõstatub järgmine lahendust vajav küsimus:

12. Kuidas peaks riigi eraõigusliku juriidilise isiku tegevusvormi valikukriteeriumeid täpsustama?

Alternatiivid:

1. Rahandusministeeriumi seatud kriteeriumid on piisavad, muudatusi vaja ei ole. Olemasolevad kriteeriumid lähtuvad isiku tegevusloogikast, mis ongi kõige olulisem valikukriteerium. Probleem on pigem kriteeriumite järgimine, mitte nende puudulikkus. Täiendavad meetodilised alused õige tegevusvormi valikuks on koostatud riigiauditi projekti raames.

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

<p>2. Määratlema peaks minimaalse siht/osa/aktsiakapitali piiri, millest väiksema kapitali puhul ei ole loomine üldjuhul põhjendatud (lisaks olemasolevatele kriteeriumitele).</p> <p>3. Luuakse valdusüksus(ed), mille alla koondatakse äriühingud ning eraldiseisvate sihtasutuste asutamist piiratakse (lisaks olemasolevatele kriteeriumitele).</p>	<p>Minimaalne kapitali nõue vädiks liiga väikeste ühingute loomise (see on olnud probleemiks just SAde loomise puhul) ja motiveeriks otsima konsolideerimise võimalusi. Samas teatud juhtudel võib olla põhjendatud ka väikeste ühingute loomine erandina, kui mingitel põhjustel ühingule kavandatud eesmärgid läheks teiste ühingute omadega konfliktiks.</p> <p>Valitsemisüksuse loomisel äriühinguna on omanikuõiguste teostamiseks vaja riigi osalusega äriühingud anda valitsemisüksuse omandisse. Riigi otseomandisse jääks äriühing, mis otsustab majanduslikust ratsionaalsusest lähtudes, kas luua uus tütarühing või anda mõnele olemasolevale lisaülesanne. Sihtasutuse puhul tuleb hinnata eesmärkide omavahelist haakuvust ja sünergiapotentsiaali ning üldkulude vähendamise ja tegevusvõimekuse parendamise eesmärgil kavandada tegevus mõnesse olemasolevasse sihtasutusse. Olemasolevad sihtasutused tuleb samas võttes üle vaadata ning väiksemad ühendada.</p>
<p>Rahandusministeeriumi ettepanek</p>	<p><i>Valik nr 1. „Rahandusministeeriumi seatud kriteeriumid on piisavad, muudatusi vaja ei ole.“ Rahandusministeeriumi varasemalt ning riigiauditi raames koostatud metoodilised alused õige tegevusvormi määramiseks on piisavad ja peaks tagama õige valiku tegemise.</i></p>

Valikukriteeriumite täiendamine puudutaks eelkõige uusi, loodavaid eraõiguslikke juriidilisi isikuid, ent probleem näib olevat ka olemasolevate isikutega. Nii on Riigikontroll teinud Justiitsministeeriumile ja Rahandusministeeriumile ettepaneku analüüsida¹³, milliseid avalikke teenuseid on otstarbekas osutada sihtasutuste kaudu, ning selgitada, kas ja millises osas loodud sihtasutused neid täidavad. See tähendab, et osade riigi eraõiguslike juriidiliste isikute tegevusvorm ja tegevusloogika ei pruugi omavahel olla kooskõlas. Näiteks valge raamatu ekspertrühma hinnangul oleks äriühingu vormi kasutamine põhjendatud siis, kui on tagatud kapitalikulu teenindamise suutlikkus; võimalus kasumit maksimeerida; riigieelarve reeglitest lähtuvalt on oluline kuluks vs finantseerimistehinguks liigitumine; rahvusvahelises praktikas on soovitud eesmärkide saavutamiseks tavapärane äriühingu formaat.

¹³ Riigikontroll.2014. Riigi asutatud sihtasutustele toetuste andmine ja nende sihipärane kasutamine

Sellest tulenevalt tuleks lahendada järgmine küsimus:

13.Kas eraõiguslike juriidiliste isikute tegevusvormi muutmist on vaja lihtsustada?

Alternatiivid:

1. Täiendada tuleb regulatsioone, et tegevusvormi muutus oleks lihtne.

Ühinguõiguses (äriõigustik ja sihtasutuste seadus) tuleks luua võimalused lihtsamalt tegevusvormi muutmiseks ja ühingu ümberkujundamiseks äriühingust sihtasutuseks ja vastupidi. See tagaks paindlikuma ja sujuvama tegevusvormi muutmise, kui tegevustingimused on muutunud ning otstarbekam oleks kasutada teist juriidilist vormi.

2. Tegevusvorm tuleb õigesti otsustada koheselt, lihtne muutmise ei ole vajalik.

Lihtne muutmise võimalus võib veelgi süvendada tendentsi, et uute eraõiguslike juriidiliste isikute asutamisel ei analüüsita selle tegevusvormi piisavalt.

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 2. „Tegevusvorm tuleb õigesti otsustada koheselt.“ Organisationsiooni tegevuse tulemuslikkusele aitab kaasa, kui selle tegevusvorm on kohe algusest peale õigesti valitud ning fookus tänu sellele täpsemalt paigas. Kui muutunud olude tõttu olekski otstarbekas tegevusvormi vahetada, siis erandolukordadeks paindliku süsteemi loomine ei ole otstarbekas.

Lisaks eelnevatele tegevusvormiga seonduvatele probleemkohtadele on aja jooksul tõusetunud ka riigi kuulumine mittetulundusühingutesse. Eesti Vabariik on avalik õiguslik juriidiline isik, millel on riigiasutuste näol palju esindajaid. Mittetulundusühingute seaduse kohaselt saab mittetulundusühingu liikmeks olla üks juriidiline isik nõ ühe liikmena ning seadus ei näe ette võimalust liikmestaatust saada ühe juriidilise isiku erinevatel esindajatel korraga. Praktikas siiski on esinenud korduvalt juhtumeid, kus nt mittetulundusühingu formaati kasutava erialaliidu liikmeks on korraga mitu riigiasutust. See on tulenenud praktilisest vajadusest/soovist saada kasu oma töös vastava mittetulundusühingu liikmestaatusest ning läbi ühe riigiasutuse esindatuse ei ole liikmestaatusest tuleneva kasu saamine olnud võimalik või piisav.

Sellest tulenevalt on vajalik leida lahendus järgmisele küsimusele:

14. Kas riigi osalemisel mittetulundusühingus liikmena on otstarbekas luua lahendus, mis võimaldaks mitmel riigiasutusel samaaegselt mittetulundusühingu liige olla?

Alternatiivid:

1. Õigusakte tuleks täiendada loomaks võimalus avalik-õigusliku juriidilise isiku erinevatel üksustel olla samaaegselt ühe mittetulundusühingu liige.

Arvestades riigi kui juriidilise isiku suurust, tegevusvaldkondade ja sellest tulenevate esindajate rohkust, on praktiline, et mittetulundusühingute liikmeks saaks olla samaaegselt mitu riiki esindavat asutust. Sama printsiipi võiks võimaldada ka kohalikele omavalitsustele.

2. Tänapäevane juriidilise isiku põhine ainuliikmelisus on õige lahendus ning muudatusi ei ole vaja.

Mittetulundusühingute liikmestaatuse võimaldamine ühe isiku erinevatele esindajatele ei oleks koosõlas üldiste õiguspõhimõtetega. See looks süsteemi ebasobiva erisuse ning tekitaks segaduse nt juhul, kui üks isiku esindajatest liikmena oma kohustusi ei täida ning nende täitmiseks pöörduakse selle isiku teise esindajast liikme vastu.

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 1. „Luua võimalus avalik-õigusliku juriidilise isiku erinevatel üksustel olla sama mittetulundusühingu liige.“ Selline lahendus võimaldaks riigiasutustel saada suuremat kasu nt erinevate erialaliitude ühistegevusest ja kompetentsidest, mis aitaks tõhustada ka riigi toimimist. Selle võimaldamiseks tuleks täiendada mittetulundusühingute seadust, lugedes nt liikmeteks ka valitsusasutused ja hallatavad riigiasutused. Ühtlasi võib halduskoormuse vähendamiseks tuua otsustuspädevuse ministeeriumi tasandile.

1.5. Nõukogu roll ja vastutus

Omaniku ja üldkoosoleku eesmärkide elluviimisel on järgmise juhtimistasandina tähtis roll nõukogul. Seetõttu on nõukogu liikmete valimisel oluline tagada vajaliku pädevuse olemasolu¹⁴. Vajaliku kompetentsi tagamiseks, sealhulgas tagamiseks ka võimet korraldada ühingu juhtimist

¹⁴ Kehtiva seaduse kohaselt 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. Riigivara seaduse kohaselt on kohustus nimetada üks nõukogu liige rahandusministri ettepanekul, et suurendada eelkõige finantsvaldkonna kompetentsi.

vastavalt omaniku ootustele ning olla võrdväärseks partneriks juhatustele, on oluline kaasata nõukogu koosseisudesse praktikuid ja eksperte ettevõtlussektorist ja teistest valdkondadest. Samas tuleb viimaste puhul jälgida, et ei oleks huvide konflikti kas konkurendi või peamise kliendi/tarnijana.

Siiski on praegune nõukogu liikmete valikuprotsess ja ka muud seotud teemad nagu nõukogu liikmete ülesannete ebamäärasus, saanud üsna palju kriitikat¹⁵. Ebaselgete nõukogu liikmete ülesannete probleem on seotud üheselt mõistetavalt määratlemata omaniku ootuste ja eesmärkidega, mida eelnevalt juba käsitleti. 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 konkurentsivõimet¹⁶. Seega tuleb keskenduda ka nõukogu koosseisudele ning lahendamist vajab järgmine küsimus:

15. Kuidas täiustada nõukogude moodustamise protsessi, et oleks tagatud kompetentsed ja otsustusvõimelised nõukogud?

Alternatiivid:

- | | |
|---|--|
| 1. Nõukogu liikmete nimetamisel peab motiveerima sisuliselt isiku sobivust positsioonile. | Kehtiv nõukogu liikmete nimetamise süsteem, kus osaluse valitseja nimetab pooled koosseisust omal äranägemisel ja pooled rahandusministri ettepanekul, peaks tagama kombinatsioonina piisava nõukogu pädevuse. Samas süsteemi läbipaistvuse huvides ning kompetentside olemasolus veendumiseks peaks iga isiku nimetamisel põhjendada, miks ta sobib antud nõukogusse. |
| 2. Nõukogu liikme ametikoht tuleks täita konkursi korras, valimise põhjuse väljatoomine tuleks teha kohustuslikuks. | Nõukogu liikme ametit tuleks vaadata sarnaselt näiteks juhatuse liikme ametile, mille täitmiseks korraldaks osaluse valitseja konkursi. Nõukogu liikme valik tehtaks sel juhul elulookirjelduse, intervjuude jms põhjal. Vähemalt soovitamise õigus peaks olema ka valdkondlikul ministeeriumil. |
| 3. Nõukogu liikmete valimiseks moodustatakse sõltumatu | Selleks, et tagada professionaalne äriühingute juhtimine läbi kompetentsete inimeste nimetamise nõukogudesse, luuakse sõltumatu ja stabiilse koosseisuga nõukogu |

¹⁵ 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.

¹⁶ Raasuke, E., Raukas, R., Perli, A. 2013. Ettepanekud Eesti Vabariigi äriühingute valitsemise korraldamiseks.

nimetamiskomitee, mis peab tagama nõukogu liikmete sobivuse.	liikmete nimetamiskomitee, kuhu kaasatakse erasektori suure juhtimiskogemusega eksperdid. Komitee rolliks oleks kandidaatide sobivuse hindamine ja üldkoosolekule nimetamisettepaneku tegemine, soovitusliku nõukogu esimehe määratlemine, tasu maksmise ettepaneku tegemine ning nõukogu töö regulaarne hindamine.
Rahandusministeeriumi ettepanek	<i>Valik nr 3. „Nõukogu liikmete valimiseks moodustatakse sõltumatu nimetamiskomitee.“ Stabiilse ning enda pädevust tõestanud ja seeläbi sõltumatutest inimestest koosneva komitee (vt täpsem ettepanek lisas 1) abil on võimalik tagada professionaalsete nõukogu liikmete nimetamisettepanekute tegemine ja nõukogude moodustamine, lähtudes iga konkreetse äriühingu iseärasustest ja arengufaasi vajadustest. Sellega kaasneb ühingute juhtimise süsteemsus ja tulemuste tõhusam saavutamine.</i>

Nõukogu roll äriühingu juhtimisel vastavalt omaniku ootustele on väga oluline - nõukogu liikmed peavad korrapäraselt hindama juhatuse tegevust strateegia elluviimisel, samuti hindama finantsseisundit, riskijuhtimise süsteemi, juhatuse tegevuse õiguspärasust ning ka seda, kas ühingu puudutav oluline teave on nõukogule ja vajadusel avalikkusele nõuetekohaselt teatavaks tehtud. Lisaks strateegia elluviimise hindamisele peab nõukogu hindama ka strateegia aktuaalsust ning vajadusel tegema vajalikke täiendusi. Oluline on, et nõukogu mitte ainult ei jälgi ja ei kontrolli, vaid ka plaanib süsteemselt ühingu pikaajalist tegevust.

Omaette teemana on juba mitmeid aastaid tähelepanu pööratud Riigikogu liikmete kuulumisele riigi äriühingute nõukogudesse, ent ühisele seisukohale pole endiselt jõutud. Seetõttu on jätkuvalt õhus küsimus, kas Riigikogu liikmete kuulumine riigi äriühingute nõukogudesse on õiguspärane ja põhjendatud? Samuti võib päevapoliitilise sõltumatuse võtmes kahtluse alla seada ka teiste poliitikute kuulumine nõukogudesse, mistõttu on vaja leida lahendus järgmisele küsimusele:

16. Kas ja millisena võtta osaluspoliitika dokumendis selge seisukoht Riigikogu liikmete ja teiste poliitikute riigi äriühingute nõukogudesse kuulumise küsimuses?

Alternatiivid:

<p>1. Riigikogu liikmed ei tohiks nõukogudesse kuuluda.</p> <p>2. Riigikogu liikmeid ja teisi poliitikuid tuleks vaadelda võrdselt ülejäänud potentsiaalsete nõukogu liikmetega.</p>	<p>Õiguskantsleri seisukoha järgi on Riigikogu liikmete kuulumine riigi äriühingutesse põhiseadusega vastuolus¹⁷ ning sellest lähtuvalt ei tohiks nad riigi osalusega äriühingute nõukogudesse kuuluda. Teiste poliitikute nõukogudesse kuulumine ei ole õigusaktidega vastuolus, mistõttu ainult teoreetilise parteipoliitilise riski tõttu neid välistada pole põhjust. Seda eriti sõltumatu nimetamiskomitee loomise kontekstis, mis tagaks nõukogu liikmete pädevuse.</p> <p>Riigikontroll leiab, et vastava õiguskorra puhul ei tohiks pelgalt Riigikogu liikme staatus saada takistuseks äriühingu nõukogu liikmeks nimetamisel. Tuginema peaks ainult isiku sisulisele kompetentsusele ning juhul, kui Riigikogu liikmel on selleks tööks olemas vajalikud teadmised ja oskused¹⁸, siis takistusi teha ei tohiks.</p>
<p>Rahandusministeeriumi ettepanek</p>	<p><i>Riigikogu ja Vabariigi Valitsuse vahelist rollide jaotust ning võimude lahususe printsiipi arvestades on otstarbekas antud küsimuses Vabariigi Valitsusel seisukoht kujundamata jätta. Rahandusminister ning majandus- ja taristuminister jätkavad koostöös selles küsimuses sobiva lahenduse otsimist.</i></p>

¹⁷ Õiguskantsler. 2008. Õiguskantsler:parlament peab sätestama keelu Riigikogu liikme kuulumisele äriühingu nõukogusse. (<http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/uudised/oiguskantsler-parlament-peab-saestama-keelu-riigikogu>)

¹⁸ Riigikontroll.2013.Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus. Kas riik valitseb talle kuuluvaid äriühinguid heaperemehelikult?

2. Ühingute tegevuspõhimõtted

2.1. Efektiivsus

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. Samuti peab riik tagama, et kapitali kasutataks võimalikult efektiivselt ka äriühingute bilansistruktuuri mõttes. See tähendab, et optimaalse kapitalistruktuuri põhimõtte järgi peaksid äriühingud, lähtuvalt oma tegevusspetsiifikast, kaasama optimaalses mahus võõrkapitali vajalike investeeringute tegemiseks. Kuna üldiselt on omakapital kõrgema hinnaga kui võõrkapital, siis äriliselt on mõistlik teatud määrani äriühingute tegevuse finantseerimiseks kaasata ka võõrkapitali.

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

Eesti riigi osalusega äriühingute efektiivsuse hindamiseks kasutatakse erinevaid otseseid ja kaudseid näitajaid, mis esitatakse kokkuvõtvalt ka Rahandusministeeriumi koostatavates igaaastastes 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 vahendamisega tegelevad sihtasutused, peamiselt neile antud vara baasil teenuste osutamisega tegelevad sihtasutused, äriühingutele sarnased sihtasutused ja muud eelpool loetlemata 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.

Sõltumata erinevate efektiivsusmõõdikute kasutamisest on põhjendatud nende adekvaatsust ja ajakohasust hinnata, millest ka küsimus:

17. Kas ja kuidas peaks ühingute (majanduslikke) efektiivsuskriteeriume täiendama?

Alternatiivid:

1. Praegused efektiivsuskriteeriumid on piisavad, täiendusi ei ole vaja

Praegused kasumlikkusele (ROE) ja optimaalsele kapitalistruktuurile keskenduvad kriteeriumid hindavad just soovitud aspekte – riigi kapitali/raha kasutamise efektiivsust. Sihtasutusi hinnatakse lähtuvalt nende tegevusspetsiifikast lähtuvatest efektiivsusmõõdikutest.
2. Praegused efektiivsuskriteeriumid on piisavad, ent täiendavalt tuleks keskenduda ka pikemaajalisele (ühe majandustsükli) vaatele ja kirjeldama ettevõtte strateegilisi eesmärke.

Kuna riik hoiab osalusi üldjuhul väga pikalt ning lühiajaliste näitajate kasutamine võib olenevalt majanduses toimuvatest muutustest tekitada soovimatuid kõrvalekaldeid, siis tuleks kasutusel olevaid efektiivsuskriteeriume hinnata ka kogu majandustsükli (~5-10 aastat) lõikes. See annab ühingute tegutsemise efektiivsusest ja strateegiliste eesmärkide saavutamisest parema ülevaate, kuna majanduslanguse ajal võivad efektiivsusnäitajad olla oodatust oluliselt nõrgemad ja majanduskasvu ajal oodatust oluliselt tugevamad. Lisaks lõppenud aasta tulemustele, tuleks pikaajalist tegutsemist hinnata ka sihtasutuste puhul.
3. Olemasolevatele efektiivsuskriteeriumitele tuleks lisada täiendavaid mõõdikuid

Saavutamaks detailsem ülevaade riigi äriühingute ja sihtasutuste tegevusefektiivsusest tuleks kasutada veel mitmeid teisi kasumlikkuse ja kapitalistruktuuriga seotud suhtarve/näitajaid nagu näiteks riskiga korrigeeritud tootlusi, tööjõukulude osakaal käibest, lühiajaliste kohustuste kattekordaja, raha osakaal koguvaradest jne.

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 2 „Praeguste efektiivsusmõõdikute puhul tuleks keskenduda ka pikemaajalisele vaatele selliselt, et need kirjeldaks ettevõtte strateegilisi eesmärke.“ Ühingu tegevust iseloomustavate näitajate jälgimine pikema perioodi kohta võimaldab teha sisulisemaid järeldusi nende tegevuse kohta ja seeläbi ka tulevikku paremini planeerida.

2.2. Turupositsioon ja huvigrupid

Riigi osalusega äriühingud peavad tegutsema samadel alustel ja samasuguses konkurentsituatsioonis nagu kõik muud äriühingud. See tähendab, et riigi osalusega äriühingud peavad samuti tegutsema kehtivate seaduste alusel ja neile ei tohi teha soodustusi ega panna neid ebasoodsasse positsiooni. Ehk riik ei tohi põhjendamatult palju mingi teenuse eest maksta ega seada näiteks äriühingule avalikkuse huve teenivaid kohustusi, mis majanduslikkus mõttes ei ole tasuvad. Selliste kohustuste kulud peab riik hüvitama¹⁹.

Juhtudel, kus riigi osalusega äriühing tegutseb nii tavalises vabaturu konkurentsikeskkonnas kui ka majanduslikult kahjumlike poliitiliste eesmärkide täitjana, võib võrdsete tingimuste loomine olla keeruline. Viidatud kahe tegevuse ja seotud kulude täpne eristamine võib olla keeruline, mistõttu on eriti oluline taolise äriühingu tegevuse ja finantsnäitajate läbipaistvus. Samas peaks riik kaaluma selliste toodete ja teenuste pakkumisest loobumist, mille puhul turg toimib efektiivselt ka ilma riigi osalemiseta.

Riigi osalusega äriühingud, sihtasutused või ka mittetulundusühingud ei tohiks olla eelistatud seisuses erinevatel riigihangetel. Põhjendamatult eelise loomist tuleb vältida ka riigihangete seaduses sätestatud võimaluse nn *in-house* reegli kasutamisel²⁰. Riigi osalusega ühingu sõlmitud otselepingud ei tohi anda neile eelispositsiooni avatud konkurssidel osalemiseks. Sellest tulenevalt vajab vastust järgmine küsimus:

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

¹⁹ Selline lähenemine vastab OECD soovitudele.

²⁰ Siinjuures ei tohiks eksisteerida olukordi, kus juba seadusesse kirjutatakse sisse sellised tingimused, mida tegelikkuses suudab täita ainult üks (riigi) äriühing

Alternatiivid:

1. Olukorras, kus riik on ainuke tellija või üks vähestest tellijatest ja/või turul on üks pakkuja või pakkujaid on väga vähe

Kui turg ei toimi ehk mingi toote/teenuse puhul puudub arvestatav nõudlus ja pakkumine või eksisteerib mõni spetsiifiline valdkondlik eesmärk, ei olegi riigil sisuliselt muud võimalust kui osta otselepingu alusel teenust/toodet olemasolevalt riigi osalusega juriidiliselt isikult (kelle valdav osa tulust tuleb riigi tellimustest). Kui turg mingilgi määral toimib, tuleks riigil enne otselepingu kasuks otsustamist testida turu poolt pakutavate lahenduste rahuldavust.

2. Olukorras, kus turg toimib ehk riigi osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute kõrval on ka mitmeid teisi pakkujaid ning lisaks riigile on ka mitmeid teisi tellijaid.

Riigi osalusega ühingute eesmärk on tegutseda võimalikult efektiivselt ning omaniku huvides. Sellest põhimõttest lähtuvalt oleks põhjendatud võimalikult paljudel juhtudel otselepingute sõlmimine riigi osalusega ühingutega. See võimaldaks muuhulgas vahetumalt kontrollida riigi ressursside kasutust.

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 1. „Piiratud pakkumise või nõudluse olukorras on in-house kasutamine aktsepteeritav.“ See annab riigile suurema kindluse, et avalikes huvides olulise/kriitilise teenuse või toote pakkumine on vajalikul määral tagatud.

2.3. Tasustamispehimohtted

Juhatus ja nõukogu liikmete tasustamise üldised pehimohtted on määratud riigivaraseaduses. Juhatus liikmele võib tasu maksta ainult temaga sõlmitud lepingu alusel, lisaks võib juhatus liikmele töö tulemustest lähtuvalt maksta täiendavat tasu, mis ühe majandusaasta eest ei ületa neljakordset keskmist kuutasu. Nõukogu liikmete tasude täpsed piirmäärad seab rahandusminister oma määrusega²¹. Viidatud regulatsioonide järgi on ühe ja sama äriühingu või sihtasutuse nõukogu liikmete tasu võrdne, vaid nõukogu esimehele võidakse määrata suurem tasu.

Hoolimata olemasolevatest pehimohttetest on riigile siiski ette heidetud, et riigi äriühingute või sihtasutuste juhtidele pakutakse liiga kõrget tasu. Samas leidub seisukohti, mille järgi riigi äriühingute nõukogude liikmete töö on alatasustatud ja nõukogude liikmed ei panusta seetõttu töösse piisavalt²². Seetõttu vajab järgmine küsimus selget lahendust:

²¹vt. <https://www.riigiteataja.ee/akt/112112010013>

²² Raasuke, E., Raukas, R., Perli, A. 2013. Ettepanekud Eesti Vabariigi äriühingute valitsemise korraldamiseks.

19. Kuivõrd peaks riigiosalusega eraõiguslike juriidiliste isikute juhtide/juhtorganite tasustamine olema reguleeritud ja piiratud, arvestades ka turukonkurentsi?

Alternatiivid:

1. Riigi osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute juhtide tasustamist ei tohiks seaduse tasemel piirata.

Igasugune tasude piiramine seaduse tasemel võib pädida olukorraga, kus pole võimalik tarku ja läbipaistvaid juhtimisotsuseid teha. Riigi eraõiguslikud juriidilised isikud on väga erinevad, samuti on pidevas muutumises turusituatsioon, mis tähendab, et seaduse tasemel tasude reguleerimine võib tekitada liigset jäikust ja takistada ühingu arengut.

2. Juhatuse liikmete tasustamist ei tohiks seadusega absoluutnumbrites piirata, küll aga peaks monitoorima turuolukorda ning sellest lähtuvalt määratlema soovituslikud tasude vahemikud. Nõukogu liikmete tasu peaks olema loogilises seoses juhatuse liikme tasudega, olles maksimaalselt juhatuse liikme tasust 10% tavalikiikmel ja 20% nõukogu esimehel. Tasud peavad olema avalikud.

Ühingu kompetentse ja motiveeritud juhtkonna tagamiseks tuleb tasustamisel lähtuda turuolukorrast ja ettevõtte konkurentsipositsioonist, seaduse tasemel reguleerimine ei võimaldaks vajalikku paindlikkust. Samas konkurentsivõimelise tasu määramiseks oleks otsustajate vajalik võrdlusbaas turu-uuringute alusel, mida teeks nimetamiskomiteed teenindav üksus (Rahandusministeerium). See tähendab, et soovitusena oleksid riigi üldised ootused tasu turutingimustele vastavuse kohta määratletud, ent need ei oleks otseselt kohustuslikud. Kõikide tasude avalikustamine aitaks ebamõistlikult suurte tasude maksmist vältida ning survestab veelgi rohkem juhtkonda panustama, õigustamaks saadavat tasu.

3. Juhtorgani liikmete tasud peaksid olema reguleeritud ja piiratud seaduse tasemel, see välistaks ebamõistlike tasude maksmist.

Tasude piiramata jätmine võib tekitada olukorra, kus tasudeks määratakse ebamõistlikult suuri summasid, võrreldes muude avaliku sektori juhtivate positsioonidega. Selle vältimiseks ja riigi raha põhjendatud kasutamise tagamiseks peaks tasudele seadma absoluutnumbrilised piirmäärad.

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 2. „Tasustamist seaduse tasemel ei piirata, küll aga peab tagama monitooringu abil juhatuse ja nõukogude tasude vastavuse turutingimustele ning juhatuse ja nõukogu tasude omavahelise loogilise seose, vältides nende omavahelisest sõltuvusest tulenevat automaatset muutust.“ Seeläbi välditakse üle kompenseerimist, aga suudetakse olla konkurentsivõimelised, et palgata ühinguid juhtima tugevaid ja kompetentseid inimesi. Nõukogu liikmete sisulise panustamise tagamiseks on vajalik nende töö

adekvaatne tasustamine, mis peab olema loogilises seoses juhatuse liikmete motivatsioonimehhanismiga.

Riigi jaoks on oluline, et riigi osalusega äriühingud, sihtasutused ja mittetulundusühingud oleksid juhitud heaperemehelikult ja majanduslikus mõttes tulemuslikult. Selle eesmärgi saavutamine 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. Seega tuleks leida vastus järgmisele küsimusele:

20. Kas juhtorganite liikmete pühendumust ning vastutuse võtmise julgust tuleks lisaks tasustamisele toetada vastutuskindlustusega, mille kulud kataks vastav ühing?

Alternatiivid:

1. Ei, see tekitaks lisakulusid ja selle kasu ei ole võimalik adekvaatselt hinnata

Vastutuskindlustuse kasutuselevõtt oleks üleliigne ning selle kasu olematu või marginaalne. Pühendumus tuleks saavutada praktikas levinud meetoditega – motiveeriv tulemustest sõltuv tasustamissüsteem.

2. Jah, see kahandaks riske ja tõstaks juhtorganite liikmete motivatsiooni ja otsuste tegemise julgust

Vastutuskindlustus motiveeriks juhtorganite liikmeid rohkem riigi äriühingute arengusse panustama, suurendades nende otsustusjulgust, kuna maandaks samal ajal ka võimalikke riske otsustusprotsessiga seotud isikute jaoks.

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 1. „Ei, see tekitaks lisakulusid ja selle kasu ei ole võimalik adekvaatselt hinnata.“ Kohustuslikus korras nõude sisse viimine ei ole praeguses faasis põhjendatud, kuna vastutuskindlustuse olemasolu ja ühingu tulemuslikkuse omavahelist seost on raske hinnata.

2.4. Toetused ja sponsorlus

Avaliku sektori tulude ümberjagamise instrumendiks on riigieelarve, mis tähendab, et riigil puudub otsene vajadus kasutada sama eesmärgi saavutamiseks riigi osalusega äriühinguid. Viimased maksavad riigile teenitud kasumilt dividende ja ka erinevaid makse. Nende tulude kasutamine otsustatakse riigieelarvega, lähtuvalt valitsuse/riigi prioriteetidest.

Samas võib sponsorlustegevus riigi osalusega äriühingu jaoks täita ka näiteks mainekujunduse ja turunduse eesmärki või olla osa töötajate motivatsioonipaketist. See tähendab, et toetuste maksmine võib olla osa mõtestatud majandustegevusest, mille tulemusena peaks eelkõige sihtgruppi silmas pidades muutuma atraktiivsemaks äriühingu pakutud tooted või teenused. See võib tähendada, et sponsorluse keelamine paneks riigiosalusega äriühingud võrreldes teiste turul tegutsejatega ebasoodsamasse positsiooni. Sellest tulenevalt ei pruugi sponsorlustegevuse 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. 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 puhaskasumist²³. Info makstud toetuste ja tehtud annetuste kohta tuleb avaldada äriühingu veebilehel.

Eelnevat kokkuvõttes tuleb tõdeda, et teatud olukordades võib toetus- ja sponsorlustegevus olla majanduslikult mõistlik, ent samas tuleks seda siiski ohjes hoida. Praeguste regulatsioonide täiendamiseks peaks vastama järgmisele küsimusele:

21. Kas kehtestada valdkonnad, millele riigi osalusega äriühing tohib toetust anda (vt nt koalitsioonileppes sport, kultuur)? Millised need valdkonnad peaksid olema?

Alternatiivid:

1. Ei, valdkondlikku määratlust ei ole vaja, pigem tuleks piirata toetuste maksmist (praegune olukord).

Eri valdkondade finantseerimine toimub läbi riigieelarve, täiendavat sihitud rahastamist ei ole vaja. Äriühingu jaoks peaks toetuste maksmine olema ärilise, näiteks turundusliku eesmärgiga. See aga tähendab, et iga riigi

²³ Sellest piirangust on äriühingud kinni pidanud – riigiosalusega äriühingute toetuste kogusumma on jäänud 0,7 ja 1,5 miljoni euro vahele, samal ajal on lubatud piirmäär olnud igal aastal üle 3 miljoni euro (vt. näiteks 2012. aasta koondaruanne).

	osalusega äriühingu jaoks võib äriliselt mõistlik toetatav valdkond olla erinev.
2. Jah, valdkonnad peaksid olema seatud kehalise ja vaimse arenguga – sport, kultuur üldisemalt, õppe- ja teadustegevus.	Äriühingud peaksid eelkõige toetama nõrke väärtusi – ühiskonna kui terviku arengut. See tähendab, et eelistatud peaksid olema otseselt vaimse ja kehalise arenguga seotud valdkonnad.
3. Kehtestada tuleks valdkonnad, millele toetust ei tohiks anda.	Riik ei tohiks läbi äriühingute toetada näiteks alkoholi, tubaka ja hasartmängu jms nõrke probleeme valdkondi.
4. Sponsorlus tuleks äriühingutel täiesti ära keelata.	Toetuste maksmine on väga subjektiivne ning selle kasu ühingu eesmärkide saavutamisele pole praktiliselt võimalik hinnata. Seetõttu on tegemist riigile potentsiaalselt ebaoluliste eesmärkide finantseerimisega, vähendades prioriteetsemate valdkondade rahastamisvõimalusi.
Rahandusministeeriumi ettepanek	<i>Seisukoht kujundatakse pärast täiendavat 2015. a sponsorluse ja toetuste maksmise analüüsi.</i>

Kuna riigiäriühingutel peavad ka OECD soovitude kohaselt olema samasugused võimalused nagu erasektori äriühingutel, siis toetus- ja sponsorlustegevuse täielik keelamine ei pruugi olla optimaalseim lahendus. Küll aga saab olukorda parandada näiteks läbipaistvuse suurendamise abil – see tähendab, et riigi osalusega äriühingute poolt makstud toetused ja sponsorrahad oleksid senisest veelgi nähtavamad. Seega peaks hoopis otsima vastust järgmisele küsimusele:

22. Kuidas muuta toetuste maksmine veelgi läbipaistvamaks?

Alternatiivid:

- | | |
|---|---|
| 1. Vastava info avaldamine äriühingu veebilehel on piisav (praegune olukord). | Kuna tegemist on riigi osalusega äriühingute käibed ja kasumeid vaadates marginaalsete summadega, siis liigseid kohustusi info läbipaistvuse parandamiseks ei ole mõistlik rakendada. See tähendaks ka lisanduvat kulu. |
|---|---|

<p>2. Riigi osalusega äriühingute makstud toetuste info peaks olema koondatud ka Rahandusministeeriumi (või tulevikus võimaliku valdusüksuse) kodulehel.</p> <p>3. Toetuste maksmise korral peaks äriühingutele kohustuslik olema ka avalikkuse teavitamine (nt pressiteade)</p> <p>4. Eelmise kahe kombinatsioon – vastava üksuse/asutuse kodulehel peaks olema koondinfo ning äriühingud peaksid toetuste maksmise korral kohustuslikus korras avaldama pressiteate.</p> <p>5. Toetuste maksmine on keelatud ning seetõttu pole küsimus aktuaalne.</p>	<p>Praktikas on selge, et eraldi riigi osalusega äriühingute kodulehtedel vastava info kajastamine soovitud efekti ei saavuta, seepärast peaks info nõu tarbija jaoks kättesaadavamaks ja lihtsamaks tegema. Siin on näiteks lahenduseks info koondamine ühte kohta.</p> <p>Kuna toetuste maksmine peaks äriühingutele olema eelkõige turunduslik tegevus, siis selle loogiline kaasnähtus peaks olema ka laiem avalikkuse teavitamine. See loob täiendava distsiplineeriva meetme, vältimaks nõu isiklikest eelistustest lähtuvat toetuste maksmist.</p> <p>Pressiteate avaldamine toetuste maksmise kohta oleks kooskõlas mainekujunduse/turunduse ideega ning info koondamine aitaks samuti toetustega seotud teabe teha lihtsamini kättesaadavaks, seega läbipaistvamaks.</p> <p>Toetuste maksmine on väga subjektiivne ning selle kasu ühingu eesmärkide saavutamisele pole praktiliselt võimalik hinnata. Seetõttu ei ole otstarbekas toetusi maksta ning avalikustamise/läbipaistvuse küsimus ei ole aktuaalne.</p>
<p>Rahandusministeeriumi ettepanek</p>	<p><i>Seisukoht kujundatakse pärast täiendavat 2015. a sponsorluse ja toetuste maksmise analüüsi.</i></p>

3. Läbipaistvus, aruandlus ja kontroll

Riigi osalusega eraõiguslike juriidiliste isikute võimalikult läbipaistva tegevuse saavutamiseks on viimastele tehtud kohustuslikuks erineva informatsiooni ja aruannete esitamine ning avalikustamine. Tingimustele vastavate riigi osalusega äriühingute puhul aitaks suurima läbipaistvuse tagada küll osaluste osaline börsil noteerimine, ent seni ei ole seda võimalust läbipaistvuse suurendamise ega ka muudel eesmärkidel kasutatud.

Riigi osalusega eraõiguslikel isikutel on riigi raamatupidamise üldeeskirjast tulenevalt kohustus esitada kvartaalsed vahearuanded majandustulemuste kohta ning seaduses sätestatule kohaselt tuleb need ka oma veebilehel avalikustada. Kinnitatud majandusaasta aruanded tuleb esitada 4 kuu jooksul pärast majandusaasta lõppemist²⁴. Siiski saab läbipaistvuse suurendamiseks veel palju ära teha, seda näiteks ka informatsiooni teavitamise ja leviku mõttes. Sellega seonduvalt tuleks vastust otsida järgmisele küsimusele:

23. Kas kehtestada osaluspoliitika põhimõttena, et riigi osalusega eraõiguslikud juriidilised isikud peavad olema aktiivsemad enda tulemuste avalikul kajastamisel? Millised võiksid olla võimalused aktiivsemaks kajastamiseks?

Alternatiivid:

1. Ei, senine korraldus on piisav.

Riigi osalusega eraõiguslikud juriidilised isikud annavad vahearuannete näol oma tegevusest ülevaate iga kolme kuu tagant, lisaks antakse koos selgitustega ülevaade ka vähemalt sama tihti nõukogu koosolekul. Lisakohustuste kehtestamine tõstab koormust ning tegelikke tarbijaid lisa infovoole ei ole, mistõttu praegune aruandlus ja teavitustegevus on piisav.

2. Jah, riigi osalusega eraõiguslikud juriidilised isikud peaksid olema aktiivsemad, kuna info avalikkuseni tihtipeale siiski ei jõua.

Aruandluse regulaarsus on küll börsiettevõtete sarnane ja piisav, ent teavitustegevus pigem nõrk. Samas korralik teavitustegevus aitab läbipaistvust suurendada ning täidab lisaks ka turunduseesmärki. Seega on aktiivsem töö selles suunas põhjendatud ja ka äriliselt mõistlik. Osaluspoliitika põhimõtete dokumendis võib olla otstarbekas

²⁴ 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.

	tegevustulemuste avalikustamise heade tavade määratlemine.
Rahandusministeeriumi ettepanek	<i>Valik nr 2. "Tegevusest aktiivsem teavitamine aitab kaasa eesmärkide paremale saavutamisele"</i>

Lisaks juriidiliste isikute enda avaldamiskohustustele, peavad praeguse regulatsiooni järgi ka kõik osaluste valitsejad, asutajaõiguste ja liikmeõiguste teostajad Rahandusministeeriumile esitama osaluste valitsemise, asutajaõiguste ja liikmeõiguste teostamise aruanded. Viimaste alusel koostab Rahandusministeerium koondaruande, mis pärast Vabariigi Valitsuse poolset arutelu saadetakse teadmiseks nii Riigikogule kui ka Riigikontrollile, et anda spetsiifiline ülevaade riigi osalustega toimunust.

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 nii avalikkuses üldiselt kui ka näiteks Riigikogu tasandil. Viimase olukorra parandamiseks peaks vastama järgmisele küsimusele:

24. Kas viia koondaruannete arutelu seadusest tulenevalt Riigikogu tasandil (nt majandus)komisjoni?

Alternatiivid:

- | | |
|---|--|
| 1. Ei, piisab Vabariigi Valitsuse arutelust ja Riigikogule saadetud infost. | Osaluste efektiivne valitsemine on eelkõige valitsuse vastutus, mistõttu Riigikogu aktiivsem kaasamine ei ole otseselt vajalik. Lisaks on majandus- või mõnel muul komisjonil huvi korral alati võimalus koondaruande arutelu kokku kutsuda. |
| 2. Jah, see aitaks riigi osaluspoliitikaga seotud teemadele suuremat fookust hoida. | Praeguses olukorras on riigil eraõiguslikes juriidilistes isikutes piisavalt palju osalusi, mille väärtus on piisavalt kõrge ja oluline, et seotud teemasid ja probleeme käsitleda Riigikogu tasandil aktiivse diskussioonina. |

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 1. „Piisab Vabariigi Valitsuse arutelust ja Riigikogule saadetud infost“ Vabariigi Valitsuse poolt kohustuslikus korras Riigikogus arutelu initsieerimine ei ole otstarbekas, kuna parlamentaarse järelevalve teostamiseks on ka täna Riigikogul kõik instrumendid

olemas, sh infoks saadetud koondaruannete arutelude initsieerimine.

Erineva aruandluse kõrval on läbipaistvusega seotud ka tõhus järelevalve, mille tagamiseks peavad äriühingud ja sihtasutused tagama oma sisekontrollisüsteemi toimimise ning teatud suurusel alates selleks otstarbeks moodustama siseaudiitori ametikoha või ostma vastavat teenust sisse²⁵. Sisekontrollisüsteemi eesmärgiks on tagada majanduslikult otstarbekas, õigusaktidele ja siseregulatsioonidele vastav ning eetiline ja kuritarvitamist/korruptsiooni ennetav/välistav tegevus ja eesmärkide saavutamine. Vaatamata juba kehtestatud regulatsioonidele ning rollide jaotusele (sisekontrollisüsteemi piisavuse ja toimivuse tagamine, Justiitsministeeriumi ja Rahandusministeerium tegevus korruptsiooni ennetamisel, järelevalveasutuste (Riigikontroll, KAPO) poolne tegevus) on jätkuvalt probleemiks äriühingutes ja sihtasutuses esinev ebaeetiline käitumine ja korruptsioon. Sellest tulenevalt on vaja otsustada, kas korruptsiooni vältimine nõuab täiendavate meetmete rakendamist:

25. Kas korruptsiooni ennetamiseks on vajalik lisameetmete rakendamine?

Alternatiivid:

1. Jah, rohkem tähelepanu tuleb pöörata ennetustegevusele ning järelevalvefunktsiooni sõltumatussele.

Ilmsiks tulnud korruptsioonijuhtumid näitavad, et jätkuvalt liiga paljude inimeste hoiakud ei vasta kõrgeimatele eetikanormidele ning sisekontrollisüsteemide toimivuse tagamisel pole tagatud piisav sõltumatus korruptsiooniohuga kokkupuutuvatest isikutest. Seetõttu tuleb täiendavalt pöörata tähelepanu koolitustegevusele, juhtide taustakontrollile ning tagada nõukogu järelevalvefunktsiooni täita aitavaks sõltumatus tegevjuhtkonnast.

2. Ei, tänaseks juba rakendatud meetmed toimivad tagades ebaeetiliste inimeste tuvastamise ja nende korruptiivse tegevuse lõpetamise.

Riigi osalusega äriühingute ja sihtasutuste hiljutised korruptsioonijuhtumite ilmsiks tulekud näitavad tänaseks rakendatud korruptsiooni ennetamise ja neutraliseerimise meetmete toimivust ning lisareeglite kehtestamine pole vajalik. Seega tuleb jätkata nii ennetust ehk inimeste koolitamist kui ka järelevalvet,

²⁵ 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.

lõpetamaks jätkuvalt mitte-eeetiliste hoiakutega isikute tegevus.

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 1. „Jah, rohkem tähelepanu tuleb pöörata ennetustegevusele ning järelevalvefunktsiooni sõltumatusse.“

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 protokollide koos materjalidega. Samas praktikas on protokollide tase ebahühtlane, mis põhjustab ebakindlust ka otsuste kvaliteedi suhtes. Selle parandamist saaks alustada järgmisele küsimusele vastamisega:

26. Kuidas viia nõukogu koosolekute protokollide ja otsuste tase ühtlaselt kõrgele tasemele?

Alternatiivid:

1. Osaluspoliitika põhimõtete vms sarnases dokumendis tuleks ära tuua protokollide vorm, sh kohustuslikud komponendid.

Vormi loomine ja näidisprotokoll oleks protokollide vormistamisel eeskujuks ja aitaks seeläbi muuhulgas nõukogu otsuste taset parandada ning töö süsteemsust tõsta.

2. Luua tuleks protokollide vorm koos selle kohustuslike komponentidega, korraldada protokollide koostamise koolitusi/seminare.

Protokollide ja seeläbi otsuste taset aitaks kindlamini tõsta mitme erineva meetme üheaegne kasutamine – nii seminaride/koolituste korraldamine, protokollide vormi ja näidisprotokollide loomine, aga ka nõ parimate praktikate tunnustamine ja nõrgemate ära märkimine. Selline lähenemine annaks signaali, et protokollide kvaliteeti võetakse tõsiselt ja hooletult koostatud protokolle ei aktsepteerita.

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 2. „Protokollide jaoks tuleks kehtestada ühtne formaat ning nõustada selle järgimist.“

4. Dividendipoliitika ja aktsiakapitali muutmine

Etteheitekena on kõlama jäänud, et 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.

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 investeeringute ja nende rahastamise allikate vajadust. Lisaks hindab Rahandusministeerium äriühingute optimaalset kapitalistruktuuri, 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 eelarvestrateegia raames äriühingute dividendide maksmise võimekust ka keskpikas perspektiivis. Kuigi lõplikud dividendide suurused kinnitatakse Vabariigi Valitsuse istungil, siis eelnevatesse ministeeriumide vahelistesse aruteludele kaasatakse vajadusel ka äriühingu esindajad.

See tähendab, et sisulises mõttes on teatud dividendide maksmise põhimõtted juba olemas, ent neid ei ole üheselt mõistetavalt sõnastatud ja kommuniqueeritud. Seetõttu vajab vastust järgmine küsimus:

27. Kas sõnastada põhimõtted dividendide maksmiseks? Millised peaksid need põhimõtted olema (arvestama kapitalistruktuuri, investeerimisvajadust, rahavoogusid jne)?

Alternatiivid:

<p>1. Ei, iga äriühing on erinev ja kõiki arvestavaid põhimõtteid on raske ja ebapraktiline seada.</p> <p>2. Jah, üldised põhimõtted peaks kehtestama.</p> <p>3. Sõnastama peaks nii üldised põhimõtted kõikidele riigi osalusega äriühingutele kui ka määratlema dividendipoliitika igale äriühingule eraldi.</p>	<p>Piisava konkreetsusega dividendipoliitikat on üldisel tasemel väga keeruline välja töötada. Lisaks on ka makromajanduslik olukord muutuv, mistõttu võimalike põhimõtete järgimine ei pruugi alati olla võimalik.</p> <p>Üldisel tasemel dividendipoliitika võiks olla osa osaluspoliitika põhimõtete dokumendist ja sätestada üldjoontes, mis on riigi eesmärgid ja ootused seoses dividendide maksmisega.</p> <p>Üldise taseme põhimõtted peaksid küll olema olema ja kehtima kõikidele riigi osalusega äriühingutele, aga iga äriühingu spetsiifikast tulenevalt peaks konkreetsema dividendipoliitika välja töötama äriühingu tasandil. Viimane peaks olema ka üpris paindlik ehk suhteliselt lihtsasti muudetav, sest sobiv dividendipoliitika võib olla ajas muutuv (nt algselt on poliitikaks dividendide mittemaksmine, ent äriühingu arenedes ja nõ kühsemaks muutudes, oleks mõistlik juba dividende võtta). Dividendipoliitika peaks lähtuma nii kapitalistruktuurist (optimaalsest omakapitali osakaalu vahemikust), pikema perioodi (nt viimane 10 aastat) kasumiteenimise võimest, investeerimisvajadusest kui ka rahavoogudest üldisemalt.</p>
<p>Rahandusministeeriumi ettepanek</p>	<p><i>Valik nr 3. "Vajalikud on nii üldised dividendipoliitika põhimõtted kui ka ettevõttespetsiifilised ootused, vastamaks adekvaatsemalt ettevõtte arengufaasile."</i></p>

Nii nagu erasektori äriühingute puhul tuleb ka riigi osalusega äriühingute eluea jooksul ette olukordi, kus on vajalik ja otstarbekas suurendada või vähendada äriühingu aktsiakapitali²⁶. Samas on viidatud riigile kuuluvate äriühingute aktsiakapitali muutmise kaasa käinud ka 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 läbipaistvus²⁷.

Näiteks on välja toodud, et ministeeriumite finantsprognosides esitatud riigi äriühingute aktsiakapitali suurendamise vajadusest lähtuvalt plaanitakse riigieelarvesse vastavas mahus küll

²⁶ . Nii näiteks suurendas riik 2012. aastal Eesti Energia aktsiakapitali rahalise sissemakse teel 150 miljoni euro võrr. Samuti on viimase viie aasta jooksul suurendatud ka näiteks Eleringi aktsiakapitali.

²⁷ Riigikontroll. 2013. Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus. Kas riik valitseb talle kuuluvaid äriühinguid heaperemehelikult?

finantseerimistehinguid, kuid riigieelarve seletuskirjas ei ole täpsustatud millise riigile kuuluva ettevõtte aktsiakapitali ja millistel põhjustel ja summas suurendatakse. Seega vajab vastust järgmine küsimus:

28. Kuidas muuta aktsiakapitali muutmise otsused läbipaistvamaks?

Alternatiivid:

- | | |
|---|---|
| 1. Riigieelarve seletuskirjas tuleb iga kord selgelt välja tuua, millise äriühingu aktsiakapitali plaanis muuta on. | Aktsiakapitali muutmise plaan ja vajadus ei teki üldjuhul üleöö, mistõttu seda on võimalik ette prognoosida ja riigieelarvet vastavalt ka koostada. Riigieelarve seletuskirjas tuleb seetõttu selgelt välja tuua, millise äriühingu aktsiakapitali muudetakse, miks muudetakse ja millises summas muudetakse. See peaks soovituslikult hõlmama ka fondiemissiooni teel kapitali suurendamist, kuna vähendab samal ajal dividendide maksmise võimet. |
| 2. Riigieelarve tasandil täiendava regulatsiooni tekitamine pole vajalik. | Riigieelarve seletuskirjas konkreetse äriühingu, põhjuste ja plaanitava summa väljatoomine ei ole otstarbekas, kuna on vajalik säilitada vahendite kasutamise paindlikkust ning mitte siduda lõplikult neid ainult ühe ühinguga. Lisaks on täiendavaks ning detailsemaks otsustushetkeks Vabariigi Valitsuse korralduse vastuvõtmine juba lõpuni läbi mõeldud vajaduste valguses. |

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 1. „Riigieelarve seletuskirjas peaks olema näidatud, millise ühingu ning mis eesmärgil aktsiakapitali suurendada võimaldatakse.“

Lisaks seni läbi viidud aktsiakapitali muutmiste halvale kommunikatsioonile ja vähesele läbipaistvusele, on riigile ette heidetud ka seda, et tihti puudub side äriühingu strateegia ja aktsiakapitali suurendamise vahel. See tähendab, et aktsiakapitali suurendamine peaks tulema äriühingu strateegiast, ent riik on aktsiakapitali suurendanud ka neil äriühingutel, kellel kinnitatud strateegia puudub. Seda ja eelnevalt tõstatatud probleeme aitaks lahendada selge seisukoha võtmine järgmises küsimuses:

29. Kas sõnastada aktsiakapitali suurendamise ja vähendamise üldised põhimõtted? Millised peaksid need põhimõtted olema (lähtuma strateegilistest eesmärkidest, investeerimisvajadustest, rahavoogudest, kapitalistruktuurist jne)?

Alternatiivid:

1. Ei, põhimõtete täiendav sõnastamine ei annaks midagi juurde.

Aktsiakapitali muudetakse harva ja muutmise vajadus/põhjus võib olla väga erinev. See tähendab, et lähtuda tuleks igast üksikust olukorrast. Põhimõtete sõnastamine ei parendaks protsessi,

2. Jah, põhimõtted peaksid eelkõige arvesse võtma strateegilisi eesmärke, kapitali hinda ja kapitalivajadust (sh milline on kapitalistruktuur, rahavood, praegune ja oodatav kasumlikkus)

Lähtuvalt seni esile kerkinud probleemidest on aktsiakapitali muutmise põhimõtete sõnastamine vajalik (ühe osana osaluspoliitika põhimõtetest). Põhimõtted peaksid sätestama, millistes olukordades on aktsiakapitali muutmise põhjendatud, lähtuma strateegiast, samuti kuidas protsess peaks olema läbiviidud (sh kommunikatsioon ja läbipaistvus), millised peavad olema tingimused, sh kapitalihind, oodatav kasumlikkus jms

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 2. „Üldised põhimõtted vajavad täiendamist, et planeerimisprotsess oleks süsteemsem ning välditaks põhjendamatut kui ka liigselt kiirustades tehtavat kapitalisuurendust.“

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

Eesti haldusõiguse üldosa regulatsioonis on põhimõttelistes küsimustes käsitlemata haldusülesannete (sealhulgas kohaliku omavalitsuse omahaldusülesannete) täitmine eraõiguslikus vormis või avaliku halduse funktsioonide täitmise täielik loovutamine 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 vajab vastust järgmine küsimus:

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

Alternatiivid:

- | | |
|--|---|
| 1. Olukorras, kus erasektoris valitseb piisav konkurents haldusülesannete täitmiseks ei ole strateegiliselt vajalik nende täitmist otsese riigi kontrolli all hoida. | Kui turg toimib ja erasektoris on riigi haldusülesannete täitmiseks mitmeid pakkujaid, siis see loob ka eelduse, et riik saab põhjendatud hinnaga kvaliteetset teenust. Muidugi kehtib see teenuste kohta, mida riik ei pea strateegiliselt vajalikuks enda otsese kontrolli all hoida. |
| 2. Riik peaks haldusülesandeid täitma ise, nende andmine erasektorile võib tähendada liigset kulu ja kontrolli kaotamist. | Riik on suurema osa haldusülesannete ainuke täitja, mis tähendab, et erasektorile üleandmine võib osutuda väga keeruliseks, toob ilmselt kaasa liigse kulu ning lisaks kaotab riik sellega otsese kontrolli haldusteenuste/ toodete kvaliteedi üle. |

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 1. „Tuleb otsida innovatiivseid lahendusi, et avalikke teenuseid optimaalselt pakkuda.“ Täiendavaid lahendusi ja ettepanekuid riigi paremaks toimimiseks pakutakse riigireformi käigus.

Samuti ei peaks Eesti riik üldjuhul kartma riigi osalusega ettevõtete erastamist ning seejuures nende börsile viimist. Vastupidi, see võiks isegi olla üks valitsuse poliitilisi suundi avaliku sektori osakaalu vähendamiseks. Kui erasektor suudab toodet või teenust pakkuda efektiivselt, vähemalt sama hea

kvaliteediga, siis oleks see üks argument riigi osalusest loobumiseks. See aga tõstatab järgmise vastust vajava küsimuse:

31. Kas määratleda riigi osaluspoliitika dokumendis kriteeriumid erakapitali kaasamiseks ja vähemusosaluste börsile viimiseks? Millised need kriteeriumid peaksid olema?

Alternatiivid:

- | | |
|--|--|
| 1. Jah, osaluspoliitika põhimõtete dokumendis peaks olema välja toodud ka põhimõtted/kriteeriumid, mille korral peaks eelistama erakapitali kaasamist/vähemusosaluse börsil noteerimist. | Riigi osaluspoliitika suund peaks olema nõ riigikapitalismi vähendamise, mis tähendab muuhulgas ka erakapitali kaasamist/vähemusosaluste börsile viimist. Kriteeriumid peaksid sisaldama ajastust (osaluse müük tuleks teha tõusutsüklis, nt kui viimasest viiest aastast vähemalt neljal on Eesti SKP, äriühingu käive vms kasvanud), määratlema müüdava osaluse suuruse vahemiku jms |
| 2. Ei, põhimõtteid erakapitali kaasamiseks või vähemusosaluse börsile viimiseks ei ole eraldi vaja määratleda. | Erakapitali kaasamiseks/vähemusosaluste börsile viimiseks eraldi põhimõtteid vaja ei ole, kuna selliseid samme tehakse väga harva ja sel juhul tuleks lähtuda juhtumipõhiselt nii äriühingu kui ka muudest eesmärkidest. Sama eesmärki teenib 11. ettepanekus toodud põhimõte regulaarselt hinnata osaluse säilitamise eesmärki. |

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 2. „Ei, põhimõtteid erakapitali kaasamiseks või vähemusosaluse börsile viimiseks ei ole eraldi vaja määratleda.“ Sihipärase omanikurolli täitmise üheks osaks on selge arusaam osalemise eesmärgist ning selle saavutamisest, mida hinnatakse regulaarselt. Juhul, kui eesmärkide saavutamise hindamisel ilmneb, et riigi ootused on täidetud, siis peab kohe järgnema ettevõttest väljumisstrateegia formuleerimine.

Riigiettevõtete börsile viimisel on mitmeid positiivseid aspekte, millest tähtsamateks võiks pidada riigiettevõtete (kui enamusosalus jääb riigile) tegevuse läbipaistvuse suurenemist ja 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 kodanike finantskirjaoskuse kasvule, mis omakorda peaks positiivselt mõjuma erinevate makseraskustega seotud probleemide vähenemise näol. Siiski on esmalt vaja otsustada, kas riik peab vajalikuks äriühingutes hoida 100% või peetakse piisavaks, kui säilib väiksem osalus.

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 pensionifondidele, kellel täna paraku Eesti kodanike pensioniraha piisavas mahus Eestisse investeerida ei ole otstarbekas.

Otsustuskriteeriumid on vajalikud ka teistpidises olukorras, kus riigi osalus ei ole domineeriv. Kehtivas RVSis on sätestatud põhimõte, 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. Sellest tulenevalt peaks läbi mõtlema ja vastuse andma ka järgmisele küsimusele:

32. Kas nihutada finantsinvesteeringuna defineeritavat praegust osaluspääsi (1/3) 10%-le (see annaks võimaluse ka senisest väiksema osalusega äriühingut käsitleda kui valdkonnapoliitika elluviimise üksust)? Miks?

Alternatiivid:

- | | |
|---|--|
| 1. Ei, väiksema kui 1/3 riigi osalusega äriühinguid on vaid ükskuid ja piiri alla toomine ei annaks lisaefekti. | Vähemusosalusega äriühingute puhul tuleks esmajoones mõelda nende müügi peale, kuna kontrolli riik neis ei oma, mis tähendab, et sisuliselt on seotud pakutavad tooted/teenused juba erasektori kontrolli all. Lisaks oleks osaluspääsi alandamise reaalne mõju valdkondlike eesmärkide saavutamisele siiski väga väike. |
| 2. Jah, see laiendaks valdkonnapoliitika elluviimise võimalusi. | Osaluspääsi alandamine annaks riigile juurde teoreetilised instrumendid valdkonnapoliitika elluviimiseks. |

Rahandusministeeriumi ettepanek

Valik nr 1. „Finantsinvesteeringuna käsitletava piiri alandamine ei ole otstarbekas.“

Lisa 1: Nimetamiskomitee moodustamise põhimõtted

Tuginedes osaluspoliitika valge raamatu äriühingute valitsemise ekspertrühma soovitudele pakub Rahandusministeerium nõukogu liikmete nimetamiskomitee moodustamiseks välja järgmised põhimõtted:

- koosseisu määrab Vabariigi Valitsus lähtudes eelnevalt kokku lepitud kriteeriumidest (nt valitsuskomisjonina tuginedes Vabariigi Valitsuse seaduse §-le 21 või lisades riigivaraseadusse vastavad sätted);
- komitee optimaalseks suuruseks on 5-7 inimest. Erasektori esindajatest kaks peaks olema esitatud üldtunnustatud ettevõtlusorganisatsioonide poolt nimetatud - üks Tööandjate Keskliidu poolt ja teine Kaubandus- ja Tööstuskoja poolt. Ülejäänud erasektori esindajad määrab Vabariigi Valitsus rahandusministri ning majandus- ja taristuministri ühisettepanekul. Riigi esindaja oleks ametikoha järgi Rahandusministeeriumi kantsler ning teine riigi esindaja oleks roteeruvalt osalust valitseva ministeeriumi kantsler (nt MKMi valitsetava ühingu nõukogu liikme nimetamisel MKMi kantsler);
- erasektori esindajatel peab olema pikaajaline tippjuhtimiskogemus ning vastama *fit-and-proper* nõuetele ehk laitmatu renomeega;
- komitee liikmete volituste pikkuseks oleks 3 aastat, mis tagab nimetamiskomitee ja nõukogu liikmete volituste perioodi ühtimise kaudu komitee sõltumatuse varasematest otsustest ning objektiivsuse uute nõukogu liikmete nimetamisel;
- erasektori esindajad võivad olla järjest tagasivalitud vaid üheks täiendavaks perioodiks ning pärast seda uuesti peale kolmeaastase perioodi vahele jätmist;
- komitee juhi valivad komitee liikmed erasektorit esindavate komitee liikmete seast;
- komitee liikmed ei tohi kuuluda ühegi riigi osalusega äriühingu ja riigi asutatud sihtasutuste juhatusse ega nõukogusse; ei tohi kuuluda ühegi riigilt toetust saava organisatsiooni juhtorganisse; peavad läbima korruptsioonivastase taustakontrolli;
- tööd ei tasustata.

Komitee ülesanneteks oleks:

- nõukogu liikme kandidaadi sobivuse hindamine ja heaks kiitmine nõukogusse valimiseks/nimetamiseks. Osaluse valitsejal on lõppotsustusõigus ning juhul kui välja pakutud kandidaat ei sobi, peab osaluse valitseja esitama nimetamiskomiteele omapoolse uue kandidaadi hindamiseks. Sõltumata sellest, kas uus kandidaat hinnatakse nimetamiskomitee poolt sobivaks, on osaluse valitsejal õigus see isik nõukogu liikmeks valida;
- äriühingu spetsiifikast ja vajadustest lähtuva nõukogu kompetentside kaetuse analüüs ning seda arvestades nõukogu liikme kandidaatide hindamine;
- äriühingu spetsiifikat arvestades nõukogu koosseisu optimaalse suuruse/nõukogu liikmete arvu soovitamine;
- nõukogu liikmetele makstava tasu ettepanekute tegemine üldkoosolekule;
- nõukogu liikmete töö regulaarne hindamine;
- täpsustamist vajavaks küsimuseks võib olla osaluse tasemest sõltuv nõukogu liikmete heaks kiitmine – nt kas ainult valdusettevõtte nõukogu liikmed või ka selle türed.

Nimetamiskomitee teenindavaks üksuseks on Rahandusministeerium nõ osaluspoliitikat koordineeriva (valitsemis)üksusena, kelle kaudu on õigus ka teistel osaluste valitsejatel nimetamiskomiteele ettepanekuid teha nõukogu liikmete sobivuse hindamiseks. Rahandusministeeriumi ülesanneteks on komitee töö korraldamine ja toetamine, sh töömaterjalide ettevalmistamine – potentsiaalsete kandidaatide leidmine, tausta kontrollimine, intervjuude läbiviimine, nõukogude töö hindamise tehnilise läbiviimise korraldamine ehk läbipaistva nõukogu liikmete nimetamise praktika kujundamise korraldamine, mis baseeruks isikute teadmistele ja kogemustele.

Teiste osaluste valitsejate ettepanekute puhul korraldab Rahandusministeerium komitee ja osaluse valitseja vahelist kommunikatsiooni.

Lisa 2: Osaluspoliitika valge raamatu äriühingute valitsemise ekspertrühma kokkuvõte

EKSPERTRÜHMA SOOVITUSED RIIGI OSALUSEGA ÄRIÜHIGUTE JUHTIMISE PARANDAMISEKS:

Ekspertrühma liikmete hinnangul on kõige aktuaalsemaks küsimuseks riigi osalusega äriühingute juhtimisel piisava juhtimiskogemuse puudumine äriühingute nõukogude tasemel. Seetõttu on juhtimise tase keskpärane ja ebastabiilne, mille põhjustajaks on ülepolitiseeritud ja kompetentsidest mittelähtuv nõukogu liikmete nimetamise süsteem.

Võrreldes peamise kitsaskoha lahendamisele annavad järgmised parendusmeetmed kõik oluliselt väiksema lisaväärtuse. Seejuures on oluline teadvustada ka seda, et lahendamata nõukogu koosseisude kompetentsuse probleemi, ei realiseeru ekspertrühma poolt pakutud ülejäänud soovitude täispotentsiaal.

Eelnevast tulenevalt peab ekspertrühm vajalikus oluliselt muuta äriühingu valitsemise põhimõtteid järgmiselt:

1. selleks, et tagada professionaalne äriühingute juhtimine läbi kompetentsete inimeste nimetamise nõukogudesse, tuleb luua sõltumatu nõukogu liikmete nimetamiskomitee, mille liikmetest enamus on erasektori suure juhtimiskogemusega eksperdid (vt. IV koosoleku kokkuvõte – moodustamise põhimõtted ja ülesanded);
2. selleks, et tagada omaniku ülesannete täitmine parimal võimalikul viisis, tuleb luua valitsemisüksus, mille ülesanneteks on: omaniku ootuste selge määratlemine ja nende saavutamise hindamine; nõukogu liikmete kvaliteedi tagamine nimetamiskomitee tugiüksusena; ühtsete parimaid praktikaid järgivate juhtimis- ja aruandluspõhimõtete rakendamine. Valitsemisüksuse tõhusa tegevuse tagamiseks on sobivaim äriühingu vorm ning omanikuõiguste selge ja vahetu teostamise eesmärgil tuleks riigi osalused koondada kõik (va seadusega sätestatud erandid) valitsemisüksuse alla. (vt. VI ja VII koosoleku kokkuvõtted – põhimõtted, ülesanded, vorm).

ÜLEVAADE EKSPERTRÜHMA TÖÖST:

Eesmärk: erasektori kompetentsi kaasamine parendamiseks riigi osalemise praktikat ettevõtetes, sh millistes ja miks; kuidas tagada nõukogude depolitiseeritus ja parendada nimetamisprotseduurikat; kuidas osaluste valitsemist tõhustada ning kas selleks oleks mõistlik luua valitsemisüksus ning millisel kujul.

Koosseis: Erkki Raasuke, Raul Parusk, Valdo Kalm, Margus Uudam, Allar Jõks, Regina Raukas, Agris Peedu, Kaie Karniol, Katrin Rasmann, Tarmo Porgand

Töö formaat: Üheksa aruteluvõru vahemikus 21.09.2015.-11.12.2015. a, millest igal korral keskenduti ühele või rohkemale riigi osaluste valitsemist puudutavale teemale ekspertrühma olulisushinnangutest lähtuvalt.

Käsitletud teemad ja ettepanekud:

I koosolek:

TEEMA - kaardistati, mis ekspertrühma hinnangul on kõige olulisemad teemad ja peaks andma suurima panuse riigi osaluste valitsemise kvaliteedi tõusule. Ekspertrühm keskendub eelkõige järgmistele teemadele:

1. Mis on see raamistik, mida omada ja mitte;
2. Valitsemisüksuse roll ja vorm;
3. Milline peab olema tõhus ja eesmärgipärane juhtorganite moodustamine.

II koosolek:

TEEMA - osaluste omamise põhjused – ekspertrühma hinnangul on riigi osalemine ettevõtluses õigustatud reeglina ainult avalikust eesmärgist lähtuvalt ning tulu teenimine põhieesmärgina on põhjendatud ainult erandjuhtudel:

- Avalik eesmärk – selle alameesmärgid:
 - (loomulik) monopol ehk turutõrge alareguleeritud õigusruumi tingimustes; järelevalve/sektori poolse valitsusasutuse ebapiisav võimekus;
 - ressursipoliitika on aktuaalne eelkõige olulisemate/väärtuslikemate loodusressursside puhul nagu põlevkivi, mets jmt, mille kasutamisest potentsiaalselt saadav tulu on oluline võrdluses SKPsse;
 - valdkonnapoliitika eesmärkidest lähtuvalt kujundatud monopol või oligopol ning selleks tõhusaima tegevusvormina äriühingu kasutamine;
 - riigi funktsioon (nt rahvusvaheliste lepingutega võetud kohustus) ja selle teostamiseks tõhusaima tegevusvormina äriühingu kasutamine;
 - julgeolekukaalutlused – eelkõige elutähtsa taristu/teenuse toimivuse/pakkumise tagamine, kui erasektor mingil põhjusel ei suuda või ei soovi kindlust tagada ning on seetõttu vajalik kohaliku/riikliku juhtimiskontrolli rakendamine.
- Tulu saamine – eesmärk on aktsepteeritav ainult juhul, kui äriühingu muud eesmärgid on riigi jaoks oma olulisuse kaotanud; riik määratleb oma väljumisstrateegia ning ei oma äriühingus 100% suurust osalust; lisaeesmärgina võib olla aktsepteeritav rahvusliku ettevõtluse dimensioon – nt soov hoida ettevõtte peakontorit ja kõrge lisandväärtusega tegevust Eestis.

Äriühingu vorm on põhjendatud, kui:

- tagatud on kapitalikulu teenindamise suutlikkus;
- võimalus kasumit maksimeerida (tulu- ja kulubaasi juhtimise võimalus/võimekus);
- riigieelarve reeglitest lähtuvad kaalutlused (kulu vs finantseerimistehing);
- rahvusvahelises praktikas sama eesmärgi jaoks äriühingu formaadi kasutamine.

III koosolek:

TEEMA – valitsemisüksus – ekspertrühma hinnangul on vaja enne valitsemisüksuse kohta lõpliku seisukoha kujundamist vaadelda kõiki riigi osalusega äriühinguid osalemise eesmärkide kontekstis, et hinnata nendes osalemise vajaduse perspektiive ning konsolideerumise võimalusi.

IV koosolek:

TEEMA – juhtimise parendamine – ekspertrühma hinnangul on osaluste valitsemise kõige sisulisemaks probleemiks keskpärane juhtimine ning ebastabiilsus. Pakkuda tuleb lahendus küsimusele, kuidas parandada juhtimiskompetentsi ning vältida liigtihedaid muudatusi juhtimissüsteemis/juhtide hulgas. Juhtimiskompetentsi parandamiseks ja ebastabiilsuse vähendamiseks peab ekspertrühm vajalikuks rakendada sõltumatu ja stabiilse koosseisuga nimetamiskomitee süsteemi.

Moodustamise põhimõtted:

- koosseisu määrab Vabariigi Valitsus lähtudes etteantud kriteeriumidest. Ettepaneku järgmise perioodi koosseisu kohta peab tegema lahkuv koosseis;
- komitee suuruseks viis inimest, kellest kolm erasektori esindajat ning kaks riigisektori esindajat. Erasektori esindajatest üks võiks olla välja pakutud Töandjate Keskliidu poolt (nt Töandjate Keskliidu president). Riigi esindajad võiks olla ametikoha järgi Rahandusministeeriumi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kantslerid. Erasektori esindajatele tuleb seada kriteeriumid - nt pikaajaline tippjuhtimiskogemus rahvusvahelises korporatsioonis (nt 10 a juhtimiskogemus, sh 5 a rahvusvahelise korporatsiooni üksuse tegevjuht);
- Volituste pikkus 5 aastat, mis aitab tagada stabiilsust poliitilises tsüklis (valimised iga nelja aasta tagant);
- erasektori esindajad peavad roteerima ning kedagi ei tohiks järgmiseks perioodiks tagasi valida, vaid vähemalt üks viieaastane periood peaks vahele jääma;
- komitee juhiks võiks olla erasektori esindaja;
- komitee liikmed ise ei tohi kuuluda ühegi riigi osalusega äriühingu juhatusse ja nõukogusse; ei tohi kuuluda erakonna juhtorganitesse ja ei tohi olla erakonda viimase viie aasta jooksul toetanud kokku miinimumpalgast suuremas ulatuses. Peavad läbima julgeolekukontrolli;
- tööd ei tasustataks, kuna kantsleritel sisuliselt tegemist nende vastutusala tööga ning eelduslikult erasektori esindajad on majanduslikult sõltumatud ja ei osale komitee töös oma majandushuvidest lähtuvalt.

Ülesanded:

- nõukogu liikme kandidaadi sobivuse hindamine ja heaks kiitmine nõukogusse valimiseks/nimetamiseks + koosseisu optimaalse arvu soovitus;
- soovitusliku nõukogu esimehe määratlemine;
- nõukogu liikmetele makstava tasu ettepanekute tegemine (soovituslikult nõukogu esimehele 20% ja tavalisliikmele 10% juhatuse esimehe tasust);
- nõukogu liikmete töö regulaarne hindamine;

- täpsustamist vajavaks küsimuseks võib olla osaluse tasemest sõltuv nõukogu liikmete heaks kiitmine – nt kas ainult valdusettevõtte nõukogu liikmed või ka selle tütreid.

Nimetamiskomitee teenindavaks üksuseks peaks olema valitsemisüksus. Ülesanneteks oleks töömaterjalide ettevalmistamine – leiab potentsiaalsed kandidaadid, kontrollib nende tausta, viib läbi intervjuusid, korraldab nõukogude töö hindamise tehnilist läbiviimist jmt.

V koosolek:

TEEMA - nõukogu ülesanded ja juhatuse tasustamine.

Nõukogu ülesannete poolt on ekspertrühma hinnangul regulatsioonid piisavalt detailsed, kuid strateegiline vaade on senimaani vähetähtsustatud ning olulisuse järjekord peaks ülesannetel olema järgmine:

1. Strateegiline eesmärgistamine – eeldab selgeid omaniku ootuseid, millest lähtub äritegevus ja avaliku ootuse kujundamine;
2. Tippjuhtkonna moodustamine – peab olema sisuliselt nõukogu pädevuses ning protsess peab olema pidev, sh hõlmates tagasisidet eesmärkide saavutamise kohta;
3. Järelevalve – instrumentideks auditikomitee, riskijuht ja järjepidevus;
4. Läbiv riskide hindamine – oluline kõikide ülesannete ja tööetappide juures;
5. Enesehindamine – oluline töö kavandamisel ning sisendina nimetamiskomiteele.

Juhatuse tasustamine – ekspertrühma hinnangul peab kompetentse juhtkonna motiveerituna töötamiseks olema tagatud adekvaatne tasustamine ning tasustamispehmete otsustamine peab olema nõukogu pädevuses. Palga suuruse peab määrama ettevõtte konkurentsipositsioonist lähtuvalt ning võrdlus peab baseeruma regulaarselt tehtavatel turuuringutel (valitsemisüksuse ülesanne), mitte ametipositsioonide hierarhiast lähtuma.

Tulemustasu maksmine peab baseeruma selgetel eesmärkide saavutamisest lähtuvaltel pehmetel.

Tasude avalikustamisel peaks järgima börsiettevõtete reegleid ning avaldama peaks vähemalt juhatuse liikmete tasud kokku ning sh eraldi välja tuua juhatuse esimehe kogutasu.

VI koosolek:

TEEMA - valitsemisüksuse pehmeted ja ülesanded.

Expertrühma hinnangul on Eesti riigi jaoks optimaalne üks valitsemisüksus, mille ülesanded peaks olema:

- vastutus kogu riigi osalusega äriühingute portfelli tulemuste eest, sh osalemise eesmärkide ehk omaniku ootuste ja finantseesmärkide täitmise eest (st eesmärkide seadmine ja nende saavutamise hindamine);
- hästi struktureeritud ja läbipaistva ning teadmiste ja kogemuste baasil toimiva nõukogude moodustamise praktika kujundamine. Samuti selgepehmetelise tasustamispoliitika loomine, mis on suunatud kesk- ja pikaajaliste eesmärkide saavutamisele ja aitab värvata ning motiveerida sobilikke inimesi; - järelevalve kvaliteedi tagamine läbi regulaarse ettevõtete tulemuslikkuse ning heade juhtimistavade rakendamise hindamise. Samuti pidev suhtlus ettevõtete välisaudiitorite ja Riigikontrolliga;

- ettevõtete poolt avaldatava informatsiooni määratlemine ning avaldatava info kvaliteedi ja ühtluse tagamine;
- riigi huvidest ja vajadustest lähtuvalt toimingud äriühingutega, nt asutamised, ümberstruktureerimised, müügid jmt.

[VII koosolek:](#)

TEEMA – valitsemisüksuse vorm.

Ekspertühma hinnangul peab valitsemisüksuse vorm tagama ülesannete efektiivseks täitmiseks selle poliitilise sõltumatuse, pädeva töötajaskonna komplekteerimise võimekuse ning piisava finantseerimise. Parimal võimalikul viisil tagab seda äriühingu vorm, kuna võimaldab kõige tõhusamalt iseseisvust/sõltumatust ning vajalikke ressursse tagada. Ministeeriumi koosseisus tegutseva struktuuriüksuse puhul võivad töö efektiivsust takistavateks teguriteks kujuneda poliitilise sõltuvuse risk ning finantseerimis põhimõtete jäikus.

Ekspertühma hinnangul ei peaks esmases faasis valitsemisüksusel olema aktiivset rolli riigi asutatud sihtasutuste juhtimisel ning valitsemisüksuse poolt rakendatavaid parimaid praktikaid võiks sihtasutuste juhtimisel kasutama hakata tulevikus.

Ekspertühma hinnangul peaks riigi osalusega äriühingutes osaluse säilitamise kohta seisukohad kujundama ja soovitusi nende võimaliku erastamise kohta andma valitsemisüksus süsteemselt ühe metoodika alusel.

[VIII ja IX koosolek:](#)

TEEMA – ekspertühma töö kokkuvõte.