

Erkki Raasuke
Regina Raukas
Antti Perli

Ettepanekud Eesti Vabariigi äriühingute valitsemise korraldamiseks

Aruteludokument

August 2013

SISUKORD

KOKKUVÕTE	3
1. TÖÖ EESMÄRK	4
2. TAUST	5
2.1. TÖÖGRUPP	5
2.2. EESTI VABARIIGI OSALUSEGA ÄRIÜHINGUD	5
2.3. ÕIGUSLIK TAUST	6
2.4. VARAJASEMAD TÖÖD JA UURIMUSED.....	7
2.5. PÕHJAMAADE PRAKTIKAD.....	9
3. ÜLEVAADE PROBLEEMIDEST JA KITSASKOHTADEST	11
3.1. SISSEJUHATUS	11
3.2. AKTSIONÄRIPOOLSED EESMÄRGID JA OOTUSED EI OLE PIISAVALT MÄÄRATLETUD	11
3.3. OMANIKUJÄRELEVALVE ON EBAPIISAV, ÄRIÜHINGUTE NÕUKOGUD TÄIDAVAD OMA ROLLI VAID OSALISELT	12
3.4. RIIK ON AKTSIONÄRINA KORRAGA MITMES ROLLIS	13
3.5. RIIK ON AEGLASEM JA PAINDUMATUM VÕRRELDES PROFESSIONAALSE ERASEKTORI AKTSIONÄRIGA	14
3.6. VASTUTUS RIIGI KUI AKTSIONÄRI ÜLESANNETE TÄITMISE EEST ON RIIGISISELT KILLUSTUNUD.....	14
4. LAHENDUSSUUND	15
5. MUUDATUSTE OODATAV MAJANDUSLIK MÕJU	17
6. OMANDUSÜKSUSE JURIIDILINE TEGUTSEMISVORM: ERINEVAD ALTERNATIIVID	18
6.1. VÕRDLUSE LÄHTEALUSED	18
6.2. AVALIK-ÕIGUSLIKUD VORMID	19
6.3. ERAÕIGUSLIKUD VORMID.....	22
7. ETTEPANEK OMANDUSÜKSUSE LOOMISEKS ÄRIÜHINGU VORMIS	26
8. OMANDUSÜKSUSE TEGEVUSED	28
8.1. ÄRIÜHINGUTE SUHTES AKTSIONÄRI OOTUSTE SÕNASTAMINE	28
8.2. ÄRIÜHINGUTE NÕUKOGUDE LIIKMETE VALIMINE	28
8.3. ÄRIÜHINGUTE NÕUKOGUDE TEGEVUSE HINDAMISE KORRALDAMINE.....	29
8.4. ÄRIÜHINGUTE PORTFELLI OMANIKUJÄRELVALVE.....	30
8.5. ÄRIÜHINGUTE PORTFELLI ANALÜÜS NING ARUANDLUS	30
8.6. ÄRIÜHINGUTES OSALUSTE OMANDAMINE JA VÕÖRANDAMINE	31
9. OMANDUSÜKSUSE JUHTIMINE, ORGANISATSIION JA RAHASTAMINE	32
9.1. OMANDUSÜKSUSE JUHTIMINE.....	32
9.2. OMANDUSÜKSUSE ORGANISATSIION.....	32
9.3. RAHASTAMINE	33
10. OTSUSTUSPÄDEVUSED OSALUSTE VALITSEMISE PROTSESSIS	34
10.1. OTSUSTUSPÄDEVUSED OMANDUSÜKSUSE JUHTIMISEL.....	34
10.2. VALITSETAVATELE ÄRIÜHINGUTELE AKTSIONÄRIPOOLSETE EESMÄRKIDE JA OOTUSTE SEADMINE ..	36
10.3. VALITSETAVATE ÄRIÜHINGUTE NÕUKOGU LIIKMETE VALIMINE JA TAGASIKUTSUMINE	37
10.4. VALITSETAVATE ÄRIÜHINGUTE LISAFINANTSEERIMINE	37
10.5. VALITSETAVATE ÄRIÜHINGUTE DIVIDENDIDE JAOTAMINE	37
10.6. UUTE ÄRIÜHINGUTE ASUTAMINE JA OSALUSE OMANDAMINE; OSALUSTE VÕÖRANDAMINE	38
10.7. ARUANDLUS	39
LISA 1: RIIGI ÄRIÜHINGUTES OSALEMISE PÕHIMÕTTED (TÖÖPROJEKT)	40

KOKKUVÕTE

Käesoleva töö ülesande on püstitanud Eesti Vabariigi majandus- ja kommunikatsiooniminister. Töö eesmärgiks on analüüsida ja teha ettepanekuid selle kohta, kuidas korraldada Eesti Vabariigi osalusega äriühingute valitsemine, et oleks tagatud nende tõhus, eesmärgipärane ja professionaalne aktsionäripoolne juhtimine.

Töö teostas kolmeliikmeline töögrupp, kes tugines oma töös OECD soovitudele, Põhjamaade kogemustele, praeguse äriühingute valitsemise korralduse analüüsile ning ekspertarvamustele. Töögrupi hinnangul on olemasolevad kitsaskohad piisavalt suured, et kaaluda muudatuste tegemist tänasesse osaluste valitsemise mudelisse. Riigipoolsete eesmärkide ja ootuste ebaselgus, ebapiisav omanikujärevalve ja nõukogude töö, riigi toimimine üheaegselt mitmes rollis, vastutuse killustatus ja riiklike struktuuride paindumatus ei võimalda valitseda riigi äriühinguid vajaliku tõhususe ja tulemuslikkusega.

Lahenduse suunana pakub töögrupp välja neljast alamosast koosneva tegevustiku. See sisaldab (a) riigi äriühingutes osalemise põhimõtete ehk osaluspoliitika sõnastamist; (b) konkreetsetele äriühingutele riigipoolsete ootuste sõnastamist; (c) äriühingute nõukogude moodustamise protsessi täiustamist ning (d) riigi äriühingute osaluste valitsemise koondamist ühe selge tegevusfookusega üksuse kätte.

Lahenduse praktiliseks elluviimiseks tuleb töögrupi hinnangul välja töötada ja kehtestada riigi äriühingute osaluspoliitika ning luua professionaalne osaluste valitsemise üksus (omandusüksus).

Töögrupp analüüsis põhjalikult omandusüksuse erinevaid tegutsemisvorme. Võrreldes erinevaid alternatiive, jõuti järeldusele, et püstitatud kriteeriumide kohaselt on aktsiaseltsi vormis moodustatud omandusüksusel parimad eeldused oma funktsioonide tõhusaks ja tulemuslikuks täitmiseks. Sellest tulenevalt teeb töögrupp ettepaneku luua riigile kuuluvate enamusosaluste operatiivseks valitsemiseks konsolideeriv äriühing (omandusüksus), millele antakse üle võimalikult paljud riigile kuuluvad enamusosalused, eelkõige nendes äriühingutes, mille tegevuseesmärgid on valdavalt ärilised. Teatud valdavalt avalikku eesmärki täitvaid äriühinguid võib olla ka edaspidi otstarbekas valitseda sama valdkonna ministeeriumis. Sellistel juhtudel osutaks loodav omandusüksus valitsevale ministeeriumile vastavalt vajadusele nõustamisteenust, et tagada kõikide riigi osalusega äriühingute valitsemine sarnaste põhimõtete ja praktikate järgi.

Töögrupi hinnangul on väljapakutud muudatuste potentsiaalseks kasuks 75-100 miljonit eurot aastas, mis on võimalik saavutada kolme aastaga muudatuste käivitamise hetkest. Kasu realiseeruks eelkõige strateegilisest selgusest, heast ja professionaalsest ühingujuhtimisest, optimaalsetest investeeringutest, kaasaegsest riskijuhtimisest ning fokuseeritud tulemusjuhtimisest.

1. TÖÖ EESMÄRK

Käesoleva töö ülesande on püstitanud Eesti Vabariigi majandus- ja kommunikatsiooniminister. Töö eesmärgiks on analüüsida ja teha ettepanekuid selle kohta, kuidas korraldada Eesti Vabariigi osalusega äriühingute valitsemine, et oleks tagatud nende tõhus, eesmärgipärane ja professionaalne aktsionäripoolne juhtimine.

Töögrupi ülesandeks on analüüsida ja hinnata, kas riigi osalusega äriühingute valitsemine on käesoleval hetkel korraldatud piisavalt hästi või tuleks seda muuta. Muudatuste vajalikkuse korral peab töögrupp välja pakkuma praegusest korrast erineva või seda täiendava lahenduse.

Töö peamisteks sisenditeks on käesoleval hetkel Eesti Vabariigis riigi osalusega äriühingute valitsemisega tegelevate isikute hinnangud, tagasiside riigi osalusega äriühingutelt, Riigikontrolli auditid, OECD poolt sõnastatud riigi äriühingute valitsemise parimad praktikad, intervjuud erinevate Põhjamaade äriühingute valitsemise võtmeisikutega ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis valminud analüüsid ja aruanded.

Kui töö käigus identifitseeritakse vajadus teha praeguses korras muudatusi, peavad muudatusettepanekud sisaldama erinevate alternatiivide võrdlust, vastustuse ja pädevuse jaotumist, ressursside vajadust ning uue organisatsiooni kirjeldust. Ettepanekud peavad esitama kaalutud ja tulevikku vaatava lahenduse, mis ei ole piiratud päevapoliitiliste probleemidega ning mis on võimalikult lähedane riigi äriühingute juhtimise kõige arenenumatele praktikatele.

Kui ettepanekud eeldavad muudatuste tegemist õigusaktidesse, tuleb muudatuste vajadus üldiselt ära märkida. Samas ei ole käesoleva töö eesmärgiks vajalike muudatuste detailne käsitus.

Töö eesmärgiks ei ole analüüsida ja hinnata üksikute äriühingute operatiivjuhtimist. Ühtlasi ei anta ka hinnangut sellele, kas riik peaks üldse äriühingutes osalema. Lähtepunktiks on asjaolu, et Eesti Vabariik omab osalust ligi 40 erinevas äriühingus ning nende aktsionäripoolset valitsemist ja juhtimist tuleb korraldada tõhusalt ja professionaalselt.

Riigi äriühingute valitsemise ja juhtimise teematikat on avalikus debatis tihti seostatud äriühingute aktsiate võimaliku noteerimisega väärtpaberibörsil. Käesolev töö keskendub siiski üksnes riigi kui aktsionäri ja riigivara valitseja rollile ega sisalda analüüsi noteerimise võimaluste ja mõjude kohta.

Töö tulemusel tehtavad ettepanekud peaksid olema kohaldatavad maksimaalselt suurele hulgale riigi osalusega äriühingutele. Arvestada tuleb piirangutega, mis tulenevad Euroopa Liidu õigusaktidest, näiteks Euroopa Liidu direktiividega, mis ei luba elektrienergiat tootva või müüva ettevõtja ja põhivõrguettevõtja kontrolli ning valitsemist sama isiku poolt.

2. TAUST

2.1. Töögrupp

Töögrupp koosneb kolmest liikmest:

- **Erkki Raasuke** – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi nõunik. Omab ligi 20 aastast kogemust Baltimaade ja Skandinaavia kommertspangandusest. On raporteerinud üle 15 aasta rahvusvahelise börsiettevõtte nõukogule juhatuse esimehe ja finantsdirektorina. On osalenud liikmena või esimehena paljude äriühingute nõukogude töös. Viimased poolteist aastat on tegelenud otseselt Eesti riigi äriühingute temaatikaga.
- **Regina Raukas** – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi majandusanalüüsi talituse peaspetsialist. Omab 13 aastast raamatupidamise ja eelarvestamise kogemust, olles töötanud kindlustuse ja ehitusettevõtte pearaamatupidajana ning olnud vastutav kõigi Eesti Vabariigi kinnipidamisasutuste eelarvete koostamise ja koordineerimise eest. On osalenud riigi osalusega äriühingu ning riigi poolt asutatud sihtasutuse nõukogu töös.
- **Antti Perli** – ASi SmartCap (riikliku riskikapitalifondi valitseja) õigusnõustaja. On tegutsenud 10 aastat advokaadina advokaadibüroos Raidla Lejins & Norcous, nõustades riigi osalusega äriühinguid ja muid kliente suuremahulistes omandamis-, restruktureerimis- ja finantseerimistingutes, väärtpaberite börsil noteerimisel ning ka igapäevastes äriühingute juhtimist puudutavates küsimustes. On varasemalt osalenud riigi äriühingute valitsemist käsitlevate teemade analüüsimisel.

Töötades välja ettepanekuid riigi osalusega äriühingute tõhusamaks valitsemiseks, on töögrupi liikmed tutvunud mitmete erinevate riikide parimate praktikatega. Kõik töögrupi liikmed on kohtunud Soome riigi osalusega äriühingute omandusüksuse Solidium OY tegevjuhi Kari Järvinen'i ning õigusnõunik Tapani Varjas'ega. Lisaks on töögrupi liikmed kohtunud Soome Vabariigi peaministri büroo juurde loodud omandusüksuse juhi Pekka Timonen'iga. Täiendavalt on töögrupi liikmed tutvunud Norra Kuningriigi Kaubandus- ja Tööstusministeeriumi juures tegutseva omandusüksuse tööga, mis võimaldas saada ülevaate riigi kui aktsionäri poolse juhtimise ja järelvalve korraldamisest. Äriühingupoolse vaate saamiseks kohtusid töögrupi liikmed Norra Kuningriigi osalusega äriühingutega *Flytoget* (ekspressrongid Oslo lennujaama ja kesklinna vahel) ja *Avinor* (45 lennuvälja haldaja üle kogu Norra).

Töögrupi kaks liiget on läbinud *Baltic Institute of Corporate Governance (BICG)* poolt korraldatud nõukogu liikme koolituse.

2.2. Eesti Vabariigi osalusega äriühingud

Eesti Vabariigil oli 23. aprilli 2013. a seisuga osalus 38 äriühingus. Nendest 100%-line osalus oli riigil 26 äriühingus ning alla 50% suurune osalus 5 äriühingus. Ülejäänud äriühingute puhul oli riigi osalus vahemikus 51–90%.

Riigi osalusega äriühingute juhtimine on jaotatud seitsme osalust valitseva ministeeriumi vahel ning ühe äriühingu osaluse valitseja on Riigimetsa Majandamise Keskus.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi MKM) valitsemisalas on kõige enam äriühinguid – 18. Rahandusministeeriumi valitsemisalas on 11 äriühingut, Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas 4 äriühingut ning Justiitsministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi, Siseministeeriumi ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalas üks äriühing.

2012. aastal oli riigi osalusega äriühingute konsolideeritud omakapital ca 2,7 miljardit eurot, kulumieelne ärikasum (EBITDA) 496 miljonit EUR ja puhaskasum kokku 167,3 miljonit eurot. Riigi osalusega äriühingutes töötas 2012. aastal kokku ligi 17 300 inimest.

2.3. Õiguslik taust

Riigi osalemist äriühingutes reguleerib riigivaraseadus (RVS), mis sätestab menetlusreeglid kogu riigivara valitsemisele. RVS näol on suures osas tegemist "sisekorra eeskirjaga", mis reguleerib riigisisest pädevuse jaotust, otsuste vastuvõtmise korda ning muid riigisiseseid menetlusküsimusi riigile kuuluvate osaluste kui ühe riigivara liigi valitsemisel.

RVS keskendub eelkõige riigi ja tema esindajate sisesuhtele riigi osalemisel aktsionäri või osanikuna äriühingutes. RVS kehtestab küll teatud spetsiifilised nõuded, mille rakendamise riigi osalusega äriühingutes peab riik tagama (eelkõige läbi vastavate sätete lisamise põhikirja), kuid RVS-i põhieesmärgiks ei ole kehtestada erireeglistikku riigi osalusega äriühingute üldisele tegevusele ja juhtimisele. Viimased on allutatud suures osas samadele normidele, mis kehtivad üldiselt kõigi äriühingute suhtes: äriseadustik, võlaõiguse seadus jm eraõiguse normid, samuti ka Eesti ja Euroopa Liidu konkurentsioigust ja riigiabi puudutavad õigusaktid, äriühingu spetsiifilist tegevusvaldkonda reguleerivad aktid jm kõigile äriühingutele üldiselt kehtivad avaliku õiguse normid.

Seega tulenevad riigi osalusega äriühingute juhtimisstruktuur ja põhireeglid (juhtorganite pädevus, moodustamise kord, otsuste vastuvõtmise kord ja juhtorganite vastutus) üldistest ühinguõiguse reeglitest, eelkõige äriseadustikust. Riigivaraseadus pigem täpsustab riigisisese rollide jaotuse ja menetlusreeglid äriühingute juhtimisstruktuuris osalemiseks. Selline lähenemine on kooskõlas vajadusega tagada riigi osalusega äriühingute ja muude äriühingute võrdne kohtlemine.

Kooskõlas OECD soovitusetega osaleb riik RVS kohaselt äriühingute juhtimises eelkõige aktsionäri õiguste teostamise kaudu ning ei tohi sekkuda äriühingu juhtimisse teistel tasanditel, austades seeläbi nõukogude sõltumatust ning võimaldades nõukogudele ja juhatustele täieliku iseseisvuse igapäevase äritegevuse läbiviimise kaudu seatud eesmärkide saavutamiseks.

Seetõttu on äriühingute riigipoolsel juhtimisel keskne roll riigi osaluse valitsejal, kellel on kõik seadusest tulenevad aktsionäri õigused ja kohustused. Osaluse valitsejaks on Vabariigi Valitsuse määratud ministeerium või riigitulundusamet ning vähemusosaluste puhul Rahandusministeerium.

Osaluse valitseja peab aktsionäriõiguste teostamise kaudu täitma peamiselt järgmisi funktsioone:

- (a) määrama iga tema valitsetava äriühingu osas põhjuse, miks riik üldse antud äriühingus osaleb, lähtudes RVS-s sätestatud eesmärkidest, milleks eelkõige on tulu saamine või avalik eesmärk (RVS § 10);
- (b) määratlema riiklikest arengukavadest ja muudest dokumentidest tulenevalt äriühingu strateegilised eesmärgid ning kontrollima ja hindama nende saavutamist (RVS § 9);
- (c) hindama osaluste valitsemise eesmärgipärasust ja otstarbekust ning tegema ettepanekud riigile mittevajalike osaluste üleandmiseks või võõrandamiseks (RVS § 8 lg 3);
- (d) valima pooled nendest äriühingu nõukogu liikmetest, kelle valimis õigus on riigil; ülejäänud pooled nendest nõukogu liikmetest valib rahandusminister;
- (e) võtma vastu otsuseid ja hääletama äriseadustiku ja RVS kohaselt aktsionäri pädevuses olevates küsimustes;

- (f) tagama aktsionäriõiguste teostamise, eelkõige põhikirja vastavate sätete lisamise kaudu, et tema valitsemisel olevate äriühingutes rakendatakse teatud RVS-s sätestatud erinõudeid;
- (g) esitama Rahandusministeeriumile igal aastal aruande riigi osalemise eesmärkide ja osaluste valitsemise kohta.

Seejuures vajab osaluse valitseja **Vabariigi Valitsuse** volitust teatud aktsionäri pädevusse kuuluvate küsimuste otsustamiseks või nendes hääletamiseks:

- (a) äriühingu ühinemine, jagunemine, ümberkujundamine, lõpetamine, va ühinemine samasse konsolideerimisgruppi kuuluva ühinguga;
- (b) äriühingu osa- või aktsiakapitali suurendamine või vähendamine, vahetusvõlakirjade emiteerimine;
- (c) uue aktsiate või osade omandamine kapitali suurendamisel, märkimise või omandamise eesõigusest loobumine või eesõiguse kasutamine võimalikust väiksemas mahus;
- (d) põhikirja muutmine, kui sellega kaasneb osalusega seotud õiguste muutumine;
- (e) äriühingu aktsionäride või osanike vahelise lepingu sõlmimine, muutmine või lõpetamine;
- (f) riigi osalusega äriühingu asutamiseks või selles osaluse omandamiseks (RVS § 76).

Rahandusministeerium on riigi osalusega äriühingute juhtimist keskselt koordineerivaks üksuseks, kes esitab igal aastal Vabariigi Valitsusele koondaruande riigi osaluste valitsemise kohta, vajaduse korral koos ettepanekutega järgida paremini riigi huvisid äriühingutes ja seisukohtadega riigi osaluste võõrandamise otstarbekuse kohta lähtuvalt riigi osalemise eesmärkidest (RVS 99 lg 2).

2.4. Varasemad tööd ja uurimused

Töögrupp on käesoleva analüüsi teostamisel ja ettepanekute esitamisel kasutanud alusmaterjalina muuhulgas järgmisi töid ja analüüse:

- (a) OECD publikatsioonid, sh “*OECD Guidelines on Corporate Governance of State Owned Companies*” (2005), “*Balancing Commercial and Non-Commercial Priorities of State-Owned Enterprises*” (2013), “*Board of Directors of State Owned Enterprises: An Overview of National Practices* (2012)”;
- (b) Riigikontrolli aruanne nr OSIV-2-1.4/07/4 05.04.2007 „Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes”;
- (c) Erkki Raasuke, Ott Pärna ja Antti Perli. Diskussioonipaber „Eesti Vabariigi äriühingute juhtimisest ja arendamisest“ (jaanuar 2012);
- (d) Baltic Institute of Corporate Governance. Raport “*Governance of State-Owned Enterprises in the Baltic States*” (mai 2012);
- (e) Erkki Raasuke, Ruslan Mahhov. Analüüs “*Riigi äriühingute arengudünaamika 2005-2016*” (juuli 2012);
- (f) Rootsi ekspertgrupi poolt (Hans Dalborg juhtimisel) koostatud raport: “*Ekonomisk värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning*” (*Proposal for a new state ownership and administration*) (2012). Raport on vaid ametkondlikuks kasutamiseks ja kättesaadav töögrupi liikmetele;
- (g) Riigikontrolli audit „*Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus*“ (eelnõu; 2013).

OECD on 2005. aastal koostanud suunised “*OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned enterprises*”¹. Need tuginevad mitmete riikide praktilistele kogemustele ning jagavad soovitusi riigi osalusega äriühingute juhtimiseks. Suunistes on rõhutatud, et riik peab käituma informeeritud ja aktiivse aktsionärina ning kehtestama selge ja järjepideva osaluspoliitika, tagamaks, et riigi osalusega äriühingute juhtimine oleks läbipaistev ja vastutustundlik, professionaalne ja efektiivne.

Samuti soovitatakse OECD juhistes riikidel teostada aktsionärifunktsioone läbi tsentraliseeritud omandiüksuste või tõhusalt koordineeritud üksuste, mis peaksid tegutsema sõltumatult ja kooskõlas riigi poolt kinnitatud osaluspoliitikaga. Riigi osalusega äriühinguid valitsevate üksuste tähistamiseks kasutatakse suunistes termineid koordineeritud üksus (*co-ordinating entity*) ning omandiüksus (*ownership entity*). Vastavatel üksustel on aruandluskohustus parlamendi ja/või valitsuse ees ning selgelt määratletud suhted teiste avaliku võimu asutustega nagu ministeeriumid ning auditi- ja järelevalveorganisatsioonid.

Riigikontrolli 05.04.2007 aruandes „Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes“² on Riigikontroll tõdenud, et riigil puudub äriühingute osalemise poliitika, seega selge arusaam, miks riik äriühingutes või sihtasutustes osaleb, milliseid eesmärke ta omanikuna või asutajana taotleb ja kuidas on äriühingutes või sihtasutustes osalemine seotud avaliku huvi ning riigi strateegiliste eesmärkidega. Riigikontrolli hinnangul võib selline olukord viidata ohule, et äriühingud ei pruugi oma tegevustes lähtuda riigi kui aktsionäri huvidest. Samuti on Riigikontroll aruandes juhtinud tähelepanu sellele, et ministrite tegevus riigi äriühingute valitsemisel paistab vähe läbi ning äriühingute nõukogude töös esineb puudusi.

2012. aasta alguses koostati MKM kantsleri tellimusel Erkki Raasukese juhitud töögrupi poolt diskussioonipaber „Eesti Vabariigi äriühingute juhtimisest ja arendamisest“, milles tehti ettepanek asutada riigi osalusega äriühingute juhtimisele ja järelevalvele keskenduv üksus kontsernimudelit rakendava konsolideeriva äriühinguna.

2012. aastal valmis Erkki Raasukese ja Ruslan Mahhovi poolt trendianalüüs, milles analüüsiti MKM valitsemisalas olevate riigi osalusega äriühingute arengudünaamikaid perioodil 2005-2011 ja kasvuplaane aastani 2016 ning tehti ettepanekuid riigi kui aktsionäri rolli tõhustamiseks.

2012. aastal koostati Rootsi ekspertgrupi poolt (Hans Dalborg juhtimisel) Rootsi parlamendile (*Riksdag*) raport omaniku järelevalve tõhustamisest: “*Ekonomisk värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning*”. Rootsi ekspertgrupi ülesandeks oli kaardistada ja hinnata alternatiivseid organisatsioonivorme riigi osalusega äriühingute haldamiseks ning uurida teiste aktsionäride kogemusi ja parimaid praktikaid selles valdkonnas. Ekspertgrupp pidi kaaluma, kas riigi osalusega äriühingute haldamise mudelit ja organisatsiooni tuleks muuta ja korraldada see ümber uueks või olemasolevaks ametiks või äriühinguks.

Raportis esitas Rootsi ekspertgrupp soovitusi selle kohta, kuidas peaks valitsuse kantselei kaudu toimuv äriühingute juhtimine olema korraldatud, et tagada tõhus ja professionaalne aktsionäripoolne juhtimine ning parlamendi ja avalikkuse võimalus riigi osaluste valitsemisega seonduvat paremini jälgida. Raportis analüüsiti ka väljapakutud mudeli organisatsiooni, pädevuste ja vastutuse jaotamist, juhtimise vorme, finantseerimise mudelit ning toodi välja tegevuskava ettepanekute rakendamiseks.

Ekspertgrupp pidas muuhulgas vajalikuks eraldada riigi kui aktsionäri roll tema muudest ülesannetest, jätta valitsuse pädevusest välja äriühingute operatiivse juhtimisega seotud küsimused, samuti leida võimalused poliitilise juhtimise ja ärilise juhtimise tasandite eristamiseks ning tagamaks, et poliitilised eesmärgid on kooskõlas ärilise loogikaga.

¹ OECD (2005). “*OECD Guidelines on Corporate Governance of State Owned Companies*.” (<http://www.oecd.org/daf/corporateaffairs/soe/guidelines>).

²Riigikontrolli aruanne nr OSIV-2-1.4/07/4 05.04.2007 „Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes“.

Ekspertgrupp tegi oma raportis ettepaneku anda riigi osaluste valitsemine iseseisvale omandusüksusele väljaspool valitsuse struktuuri. Ekspertgrupp pidas otstarbekaks moodustada omandusüksus aktsiaseltsi vormis, kuna see looks kõige paremad eeldused aktsionäri rolli tõhusaks ning professionaalseks täitmiseks.

2013. aasta augustis on valmimas Riigikontrolli poolt läbiviidav audit „Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus“, mille keskseks küsimuseks on analüüsida, kas omanikujärelevalve on tõhus ja muutunud paremaks võrreldes 2007. aastal avaldatud auditi „Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes“ järeldustega. Töögrupile esitatud esmaste järelduste raames märgib Riigikontroll, et riigil ei ole käesoleva ajani osaluspoliitikat, ehk pole selge, miks ja millal peaks riik ettevõtluses osalema. Lisaks toob Riigikontroll aruande tööversioonis välja, et äriühingute tegevus on riigi kui aktsionäri poolt sageli eesmärgistamata; nõukogude liikmete ülesanded pole selgelt määratletud ega kokku lepitud osaluse valitsejaga; asjassepuutuvate ametnike kaasamine on juhuslik ja sõltub nõukogu liikme suvast; ministriumidel pole ka ressursi, et ise initsiatiiv võtta ja äriühingu tegevust sisuliselt seirata.

2.5. Põhjamaade praktikad

Rootsi Kuningriigis ja Soome Vabariigis toimub riigi osalusega äriühingute valitsemine nn. duaalse mudeli kaudu. See tähendab, et peamine sisend äriühingute ülesannete ja eesmärkide osas tuleb osalust valitsevalt valdkondlikult ministriumilt, kuid kogu portfelli juhtimist koordineerib eraldiseisev omandusüksus.

Soome Vabariigis on äriühingute juhtimine jaotatud peaministri büroo juurde loodud üksuse ja riigile kuuluva äriühingu Solidium OY vahel.

Peaministri büroo juurde loodud üksuse ülesandeks on koordineerida nende ligi 30 äriühingu aktsionäripoolset juhtimist, milles Soome riigile kuulub enamusosalus. Vastav üksus vastutab riigi osaluspoliitika koostamise ja rakendamise eest nimetatud äriühingutes.

Solidium OY loodi eesmärgiga võimaldada riigi vähemusosalusega äriühingutes langetada väikesemahulisi investeerimisotsuseid ilma parlamendi heakskiiduta. Kõik suuremad investeeringud vajavad vastutava ministri nõusolekut ja valitsuskabineti otsust. Solidium kasutab aktiivselt oma vabu vahendeid eesmärgiga kindlustada riigi (vähemus)osalus suuremates Helsingi börsil noteeritud äriühingutes. Solidium'ile kuulus 2012. aasta lõpu seisuga vähemusosalus 14 börsil noteeritud ettevõttes, koguväärtusega 7,6 mlrd eurot. Portfelli haldamisel arvestab Solidium riigi poolt kehtestatud osaluspoliitikas toodud juhiseid.

Rootsis on riigi äriühingutes osalemist koordineerivaks üksuseks alates 2010. aastast Rahandusministeerium. Riigi osaluse valitsemine äriühingutes on jaotatud erinevate ministriumide vahel, mille haldusalas on 2012. aasta seisuga kokku 60 äriühingut, osaluse väärtusega ca 620 mlrd EUR.

Norras on enamus riigi osalusega äriühinguid Kaubandus- ja Tööstusministeeriumi haldusalas, mille juurde on loodud riigi osalusega äriühingute juhtimist keskselt koordineeriv üksus. Riigi osaluse valitsemine äriühingutes on jaotatud 10 ministriumide vahel, mille haldusalas on 2012. aasta seisuga kokku 52 äriühingut osaluste koguväärtusega ca 600 mlrd NOK.

Norra Kuningriik kasutab äriühingute portfelli põhisel juhtimisel lisaks duaalsele mudelile riiklike pensionifonde, kes haldavad 85% riigi osalustest äriühingutes. Kõige olulisemad institutsioonid riigi vara investeerimisel äriühingutesse on *Government Pension Fund Global (SPU)* ning *Government Pension Fund Norway (SPN)*. Riigile kuuluvate äriühingute otsene juhtimine on korraldatud läbi erinevate ministriumide.

OECD hinnangul on Põhjamaades rakendatavad riigi äriühingute valitsemise mudelid kõige arenenumad ning läbimõeldumad. Sellest hoolimata ei ole areng seiskunud ning kõik riigid töötavad aktiivselt, et valdkonda veelgi arendada ja tõhustada. Erasektorist pärinevatel

aktsionäridel on riigi ees alati eelised ning nende vähendamiseks tuleb riigil pidevalt pingutada.

3. ÜLEVAADE PROBLEEMIDEST JA KITSASKOHTADEST

3.1. Sissejuhatus

Töögrupp on hinnanud riigi osalusega äriühingute aktsionäripoolset juhtimist ja järelevalvet, lähtudes RVS-s sätestatud nõuetest ning teiste riikide (OECD) poolt sõnastatud parimatest tavadest ja praktikatest. Tehtud järeldused põhinevad peamiselt töögrupi liikmete ja MKM ametnike tähelepanekutel, samuti Riigikontrolli poolt käimasoleva auditi raames esialgselt väljendatud seisukohtadel.

Üldistatult võib väita, et riigi kui aktsionäri ülesannete täitmisel esinevad mitmed puudujäägid, mis ei võimalda saavutada riigi osalusega äriühingute täielikku potentsiaali riigile aktsionärina ega ka ühiskonnale laiemalt. Olulisemad mahajäämused võib määratleda järgmiselt:

- (a) aktsionäripoolsed eesmärgid ja ootused ei ole piisavalt määratletud;
- (b) "omanikujärelevalve" on ebapiisav, äriühingute nõukogud täidavad oma rolli vaid osaliselt;
- (c) riik on aktsionärina korraga mitmes rollis;
- (d) riik on aeglasem ja paindumatum võrreldes professionaalse erasektori aktsionäriaga;
- (e) vastutus riigi kui aktsionäri ülesannete täitmise eest on riigisiselt killustunud.

3.2. Aktsionäripoolsed eesmärgid ja ootused ei ole piisavalt määratletud

Nii RVS kui ka teiste riikide parimate praktikate kohaselt peaks riik iga tema osalusega äriühingu osas määrama põhjuse, miks ta üldse antud äriühingus osaleb³. Samuti peaks riik regulaarselt hindama ning põhjendama, kas ning miks on konkreetse osaluse omamine riigile jätkuvalt vajalik⁴.

Riigil tuleb määratleda ka äriühingu strateegilised eesmärgid⁵, samuti kohustavad õigusaktid riiki analüüsima äriühingule seatud tegevus- ja finantseesmärkide saavutamist⁶, mis ühtlasi tähendab, et riik peab olema eelnevalt ka defineerinud oma ootused vastavate eesmärkide osas, seda vähemalt üldisel tasemel. Selliste eesmärkide ja ootuste väljaselgitamine ja määratlemine on tavapärane ka erasektoris tegutsevate professionaalsete aktsionäride puhul.

Töögrupi hinnangul ei ole riik (osaluse valitsejad) piisavalt selgelt, sisuliselt ja detailselt eelnimetatud eesmärke ja ootusi defineerinud ega ka üldisemalt määratlenud seda, miks riik äriühingutes osaleb. See siiski ei tähenda, et riigi äriühingute rolli ei teataks ega tunnetataks laiemalt. Näiteks kaaluka avaliku eesmärgiga äriühingute puhul (Elektriraudtee AS; AS Saarte Liinid; AS Tallinna Lennujaam) on ootused nii riigile aktsionärina kui ka äriühingule endale üsna selged. Need ei ole küll dokumenteeritud ega seeläbi avalikkusele kättesaadavad, kuid ei saa väita, et need puuduksid. Peamiselt tulu teenimisele orienteerunud äriühingute puhul on aga teadmatus ja info puudus suurem.

Kuna kohati eesmärgid ja ootused puuduvad või on ebapiisavalt määratletud, ei ole võimalik nende täitmist ka mõõta ega suunata. See põhjustab olukorra, kus vastavatel äriühingutel puudub pikaajaliselt määratletud strateegia või puudub strateegial selge side riiklike arenguplaanide ning valdkonda suunavate poliitikatega. Ainult äriühingupõhistest ärilistest kaalutlustest, tegevjuhtkonna ambitsioonidest või päevapoliitilistest mõjutustest seatud tegevussuunad ei tarvitse ühtida riigi kui aktsionäri pikaajaliste ootuste ja vajadustega.

³ RVS § 10.

⁴ RVS § 8 lg 3, § 98 lg 2.

⁵ RVS § 9.

⁶ Vabariigi Valitsuse 08.04.2010 määrus nr 46 „Nõuded riigi osaluse valitsemise aruande ning asutaja- ja liikmeõiguste teostamise aruannete sisule ning nende esitamise kord ja vormid“ § 4 ja 5.

Äriühingute nõukogudel on raskendatud äristrateegiate kehtestamine, kuna lisaks järgmises punktis kirjeldatud problemaatikale ei ole nõukogudel ka piisavat informatsiooni riigi kui aktsionäri ootuste ja eesmärkide kohta.

Eesmärkide ja ootuste ebaselguse negatiivseks tagajärjeks võivad olla strateegilised juhtimisvead, usalduse langus äriühingu ja aktsionäri vahelistes suhetes ning ressursside ebaotstarbekas kulutamine, näiteks riigi seisukohast põhjendamatud või ebaotstarbekad investeeringud.

3.3. Omanikujärelevalve on ebapiisav, äriühingute nõukogud täidavad oma rolli vaid osaliselt

Riigile kuuluvate äriühingute osaluste heaperemehelikuks ja nõuetekohaseks valitsemiseks ei piisa üksnes eesmärkide ja ootuste sõnastamisest - tagatud peab olema ka tõhus järelevalve seatud eesmärkide ja ootuste täitmise üle. Operatiivsel tasandil on sellise järelevalve teostamine äriühingute nõukogude ülesandeks.

Nõukogude tööd on varasemates analüüsides käsitletud vaid põgusalt. Samas on osade töögrupi liikmete enam kui pooleteise aasta vältel saadud praktiline kogemus viidanud just selles valdkonnas esinevatele olulistele kitsaskohtadele. Alljärgnevalt kirjeldatud probleemid ei esine küll läbivalt ja massiliselt, kuid need on siiski korduvad ja seejuures olulise negatiivse mõjuga.

- (a) **Nõukogude liikmete valimise alused on ebaselged ning tehtud valikuid enamasti ei põhjendata.** Nii avalikkusele kui ka äriühingute endi töötajatele, koostööpartneritele ja muudele huvitatud osapooltele ei ole arusaadav, miks on konkreetne isik äriühingu nõukogusse valitud. Kui tegemist ei ole vastava valdkonna tunnustatud eksperdiga, tekib põhjendatud küsimus, kas valik on tehtud oskuste ja kogemuste põhjal või mingitel muudel kaalutlustel.

Kui nõukogu liikmete valik on põhjendamata ning läbipaistmatu, ei tunnustata vastavat nõukogu väljastpoolt professionaalse ja oskustepõhise juhtimisorganina. Kui selline nõukogu valib äriühingule juhatuse, kandub sama kahtlus edasi äriühingu juhatusele. Kõhklused äriühingu nõukogu ja juhatuse professionaalsuses mõjutavad negatiivselt äriühingu majandustegevust ning halvendavad selle konkurentsivõimet. Väga olulisel määral kannatab ka äriühingu töökultuur ning võime värvata tipptasemel töötajaid.

- (b) **Nõukogude ülesanded on ebaselged.** Nõukogu töö tulemuslikkust aktsionäri seatud eesmärkide ja ootuste täitmisel on väga keeruline mõõta juhul, kui vastavad eesmärgid ja ootused ise on üldse sõnastamata või ebamääraselt või vastuoluliselt sõnastatud. Sellises olukorras ei koonda nõukogu tähelepanu ja energiat ühiste eesmärkide saavutamiseks ning tekivad võimalused erinevate, sealhulgas omavahel kokkusobimatute suundadega tegelemiseks. Nõukogu liikmete kontaktid ja infovahetus osalust valitseva ministeeriumiga on juhuslikud ja ebapiisavad.

- (c) **Nõukogudes on olnud esindatud äriühingu majandustegevusega piirnevad või konfliktid huvid.** Huvide konfliktid ja korrupsioon ning kahtlused nende esinemises on halvim, mis saab äriühingu tippjuhtimises juhtuda. Selle tagajärjeks on muuhulgas ebamajanduslikud otsused, „ülemüümine“, ärisaladuste lekkimine ning eelised informeeritud hankijatele/ostjatele. Häid äritavasid järgivad vastaspoolel peletatakse eemale ning äriühingu majandustulemused kannatavad. Sellistel asjaoludel on tugev negatiivne mõju äriühingu organisatsioonikultuurile, millega kaasneb võimetus värvata uusi tipptasemel töötajaid.

Aeg-ajalt on probleemiks asjaolu, et nõukogude koosolekute protokollid on lakoonilised ning tagantjärele võib olla keeruline tuvastada otsuste langetamisel aluseks võetud informatsiooni ning otsuse põhjendusi. Selline läbipaistmatus võib muuhulgas süvendada kahtlusi huvide konflikti ja korrupsiooni esinemises.

- (d) **Nõukogudes on esindatud “konkureerivad” osapooled.** Riigivaraseaduse regulatsioon ning erakondadevaheline ministrikohtade jaotus Vabariigi Valitsuses on loonud olukorra, milles enamike äriühingute puhul määrab pooled äriühingu nõukogu liikmed ühe erakondliku kuuluvusega minister ning teise poole teise erakondliku kuuluvusega minister. Selle tulemuseks on mõningatel juhtudel koostöövõimetu nõukogu. Selliselt määratud nõukogu võib teha ebamajanduslikke ja ebajärjepidevaid otsused ning vastutus hajub. Negatiivsete näidetena võib tuua suuremahulised investeerimisotsused mitmes äriühingus, mille puhul on nõukogu olnud kaalukate otsuste tegemisel kaugel konsensusest, tundlikku informatsiooni on lekkinud avalikkusele ning kannatanud on nii aktsionäri, nõukogu kui ka juhatuse maine.
- (e) **Nõukogu liikmed ei panusta piisavalt aega ja ressursse oma kohustuste täitmiseks.** Äriühingute strateegilise juhtimise ja järelevalve teostamise funktsioon nõuab sügavat valdkonna tundmist, kriitilist meelt, oskust pöörata tähelepanu detailidele ning kõrget analüüsivõimekust. Kvaliteetse tulemuse saavutamiseks peavad keerulisema tegevusvaldkonnaga äriühingute nõukogude liikmed tegema arvestatava pingutuse ja pühendama olulise ajaressurssi materjalide läbitöötamisele ning lisateadmiste hankimisele. Sellele lisandub nõukogu koosolekute ning erinevates komiteedes osalemise aeg.

Kui riik nõuab nõukogu liikmetelt kvaliteetset tööpanust, peab ta olema valmis seda ka asjakohaselt kompenseerima. Käesoleval hetkel kehtivates õigusaktides sätestatud nõukogu liikmete töö tasustamise põhimõtted ei taga nõukogu liikmete piisavat motiveeritust oma ülesannete nõuetekohaseks täitmiseks. Alatasustatud nõukogu liikmed ei prioritseeri nõukogu tööd piisavalt. Nõukogu liikmete pealiskaudne töö tekitab aga riigile kui aktsionärile olulisi riske.

3.4. Riik on aktsionärina korraga mitmes rollis

OECD soovitusel riigi osalusega äriühingute valitsemise ja juhtimise osas nõuavad, et riigi kui aktsionäri funktsioonid oleksid selgelt eraldatud riigi muudest funktsioonidest, mis võivad mõjutada riigi osalusega äriühingute tegevuse tingimusi, seda eriti turureguleerimise funktsiooni puhul.

Näiteks MKM on ühelt poolt suure hulga riigi osalusega äriühingute osaluse valitseja ning teiselt poolt nimetatud äriühingute tegevust puudutava poliitika väljatöötaja ja regulaator. Rahandusministeerium on ühelt poolt Riigi Kinnisvara AS osaluse valitseja ning teiselt poolt riigi eelarvepoliitika kavandamise koordineerija ja elluviija. Riigi Kinnisvara AS igapäevane majandustegevus mõjutab aga eelarvetasakaalu. Mõlemad eeltoodud näited viitavad riigi erinevate rollide ristumisele äriühingute valitsemisel, mis ei ole kooskõlas äriühingute heade juhtimistavadega.

Võib eeldada, et eelkirjeldatud olukord on tekkinud peamiselt praktilistel kaalutlustel. Tuleb ka tõdeda, et OECD soovitustest hoolimata on paljudes riikides koondunud valdkonna regulatsioon ning valdkonnas tegutsevate äriühingute valitsemine ühte ja samasse ministeeriumi. Võib järeldada, et nendes olukordades tähtsustatakse koostööd ja informeeritust rohkem kui huvide konfliktide tekkimise riski. Töögrupp ei tuvastanud oma analüüsi käigus ühtegi olulist juhtumit, milles regulaatori ja osaluste valitseja rolli ühendumine ühes ministeeriumis oleks omanud otsest negatiivset mõju vastava(te) äriühingu(te) tegevusele. Samas mõnab töögrupp, et praeguse osaluste valitsemise mudeli jätkamisel jäävad vastavad riskid siiski avatuks.

Riigi kui aktsionäri konfliktid rollid ilmnevad Eestis oluliselt selgemalt juhtudel, kus lühiajalistel poliitilistel kaalutlustel kaldutakse kõrvale varasemast strateegiast. Näitena võib tuua praktika, kus eelarve tasakaalu kaalutlustel võtab riik ühel ja samal majandusaastal äriühingust dividende (mis suurendavad eelarvetulu) ning samas suurendab äriühingu omakapitali (mis ei ole riigieelarveline kulu). Sellist praktikat on keeruline majanduslikult põhjendatult pidada. Poliitilised ootused riigi äriühingute osas on igati asjakohased ja

õigustatud, kuid seda tingimusel, et need on kooskõlas õigusaktide ja hea juhtimistavaga ning et need sõnastatakse ja rakendatakse läbi arengukavade ja äriühingu organite otsuste selliselt, et need on üheselt mõistetavad kõikidele seotud osapooltele.

3.5. Riik on aeglasem ja paindumatum võrreldes professionaalse erasektori aktsionäriaga

Riigi sisemised protseduurid ja töömudelid aktsionäri funktsioonide täitmisel erinevad suurel määral erasektoris rakendatavatest protseduuridest ja mudelitest. Riigi tegevus aktsionäri ülesannete täitmisel allub ulatuslikematele reeglitele ja piirangutele ning tööprotsesside kujundamise paindlikkus on väiksem. Näidetena võib tuua omanikutulu planeerimise ja maksimise protsessi, rekapiitalseerimise protsessi, omandamiste ning ülevõtmiste protsessi ning konfidentsiaalse äriinfo haldamise protsessi. Samuti võib riigil avaliku teenistuse tasustamispõhimõtete ja vastavate piirangute tõttu olla keeruline värvata vajalikku professionaalset kompetentsi ja konkureerida siin erasektoriga.

Aktiivse konkurentsi tingimustes annavad need erinevused erasektori ettevõtjatele riigi osalusega äriühingute ees teatavad konkurentsieelised, mille ületamiseks peab riik alati tegema eraldi pingutuse.

Asjaolu, et riigi tegevus aktsionärina on organiseeritud erinevalt erasektori samalaadsest tegevusest tähendab ka seda, et riik ei suuda aktsionärina olla äriühingute tegevjuhtkonnale professionaalselt võrdseks vastaspooleks/partneriks. Järelevalve teostaja ning järelevalvatava vahel puudub "tasakaal" nii organiseerituse, vastutuse aluste ja määra, professionaalsuse kui ka motiveerituse poolest.

3.6. Vastutus riigi kui aktsionäri ülesannete täitmise eest on riigisiselt killustunud

Riigivaraseaduse kohaselt jaotuvad ülesanded ja vastutus äriühingute aktsionäripoolsel juhtimisel (a) erinevate ministeeriumite kui osaluste valitsejate (b) Rahandusministeeriumi kui koordineeriva üksuse ning (c) Vabariigi Valitsuse kui kõige olulisemate otsuste tegemiseks pädeva asutuse vahel.

Ministeeriumite siseselt ei ole äriühingute osaluste valitsemisega seotud pädevused ja vastutus piisavalt selgelt määratletud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi põhimäärus sätestab iseenesest, et ministeeriumite valitsevate riigi äriühingute arengu seire ja analüütiline toetamine on majandusarengu osakonna ülesandeks. Samas jätab selline määratlus ebaselgeks, kas nimetatud osakonna ülesandeks on ka laiemalt riigi huvide kaitsmine kõigis valitsetavates äriühingutes (terminid "seire" ja "analüütiline toetamine" sellisele üldisele pädevusele ei viita).

Samuti on Rahandusministeeriumi kui koordineeriva üksuse vastutus ebaselge. Näiteks, kuigi ministeeriumid osaluste valitsejana ei ole siiani piisavalt detailselt määratlenud põhjuseid ja eesmärke riigi osalemiseks äriühingutes, ei ole seda neilt nõudnud ka Rahandusministeerium.

Asjaolu, et riigi organisatsioonis puudub selge struktuuri, piiritletud vastutuse ja fookusega osaluste valitsemise üksus viib lõppkokkuvõttes ebatõhusa järelevalveni ning järgmiste negatiivsete tulemusteni:

- (a) puudub portfelliavaade riigi osalusega äriühingutele; eksisteerib oht mitte märgata võimalikke sünergiaid, majanduslikke ja finantsalaseid võimalusi;
- (b) aktsionäripoolse juhtimise alased praktikad ja protseduurid võivad erinevate ministeeriumite lõikes olla erinevad või neid rakendatakse erinevalt (sh erineva intensiivsuse ja järjepidevusega).
- (c) aktsionäripoolsel juhtimisel saadud kogemused ei tarvitse akumulieruda ega edasi kanduda.

4. LAHENDUSSUUND

Riigivaraseadus sätestab, et riigivara valitseja on kohustatud riigivara valitsema eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult. Eesti Vabariik omab osalusi äriühingutes avaliku huvi teenimiseks ning tulu saamiseks.

Tuginedes eelmises punktis toodud analüüsile ja hinnangutele, võib väita, et olemasolevad kitsaskohad on piisavalt suured, et kaaluda muudatuste tegemist tänasesse osaluste valitsemise mudelisse. Väljapakutav äriühingute osaluste valitsemise mudel peaks aitama lahendada järgmisi küsimusi:

- (a) eraldama selgemalt ärilise ja poliitilise juhtimise; jätma äriühingu operatiivse juhtimise äriühingu tasandile ning tõstma pikaajalise strateegilise suuna määramise selgemalt poliitilisele tasandile;
- (b) eraldama riigi regulatiivse ning riikliku järelevalve alase tegevuse ärilisest juhtimisest; tagama, et regulatiivsed eesmärgid saavutatakse regulatsioonide kehtestamisega ja riikliku järelevalve asutuste tegevuse kaudu;
- (c) tagama professionaalsete äriühingute nõukogude moodustamise, kuhu kuuluvus otsustatakse kandidaatide võimete, teadmiste ja kogemuste baasil; nõukogude moodustamise printsiibid ning nende põhjal tehtud nõukogu liikmete valikud peavad olema läbipaistvad ning avalikkusele hästi selgitatud;
- (d) tagama äriühingute aktsionäripoolsel juhtimisel järjepidevuse, koherentsuse ning pikaajalise stabiilsuse, vältides kiireid kaalutlemata suunamuutusi ning üldisesse ja/või pikaajalisse strateegiasse mittesobivaid üksikotsuseid;
- (e) tagama äriühingute pideva ja järjekindla aktsionäripoolse kontrolli, et toetada seatud eesmärkide saavutamist ning vältida kõrvalekaldumisi ja kriise juba varajases staadiumis;
- (f) rakendama Põhjamaade ja OECD poolt väljatöötatud kaasaegseid ühingujuhtimise parimaid praktikaid;
- (g) rakendama erasektoris väljaarendatud aktiivse aktsionäripoolse juhtimise töömeetodeid, mis aitavad kaasa äriühingute väljundi suurendamisele ja väärtuse kasvule.

Töögrupp on seisukohal, et riigi äriühingute valitsemise arendamiseks ja tõhustamiseks tuleb rakendada kompleksset lahendust, mis koosneb neljast alamosast:

- (a) **Riigi äriühingutes osalemise põhimõtete ehk osaluspoliitika sõnastamine.** Põhimõtete eesmärgiks on tagada äriühingute efektiivne aktsionäripoolne juhtimine, mis võimaldab riigil tegutseda teadliku ja vastutustundliku aktsionärina. Põhimõtted loovad raamistiku, mis aitavad otsustada, miks riik peaks äriühingut omama, missugused on peamised üldised ootused äriühingutele ning kuidas osaluste valitsemist ja äriühingute juhtimist korraldada.
- (b) **Riigi ootuste sõnastamine konkreetsetele äriühingutele.** Juhindudes osaluspoliitikast ning konkreetse äriühingu spetsiifikast, sõnastatakse kõikidele riigi enamusosalusega äriühingutele strateegilised- ja finantseesmärgid. Need eesmärgid on aluseks kompetentse nõukogu valimiseks, kes omakorda värbab äriühingu juhatuse. Samad eesmärgid ja ootused on nõukogu ja juhatuse tegevuse hindamise aluseks.
- (c) **Äriühingute nõukogude moodustamise protsessi täiustamine.** Töögrupi ettepanek on muuta kehtivat protsessi ja praktikat nõukogude määramisel ning täiustada seda arenenud riikide kaasaegsete praktikate alusel. Väljapakutud muudatuste keskmeks oleks kohustus sõnastada igalt nõukogu liikmelt nõutav kvalifikatsioon enne konkreetse

isiku valimist, tagada valikuprotsessi professionaalsus ja faktipõhisus ning kogu tegevusahela ja selle aluseks olevate printsiipide kõrge läbipaistvus.

- (d) **Riigi äriühingute osaluste valitsemise koondamine ühe selge tegevusfookusega üksuse kätte.** Riigi äriühingute portfelli on piisavalt suur ning nendega seotud teemad sedavõrd keerukad, et põhjendada eraldi üksuse loomist. Fokuseeritud üksus on kaasaegse riigi äriühingute haldamise hea tava – seda on soovitanud oma juhistes OECD ning seda on rakendatud Eestile paljuski eeskujuks olevates Põhjala riikides.

Ülaltoodud kompleksset lahendust on võimalik viia ellu läbi kahe konkreetse algatuse:

(a) riigi osaluspoliitika loomine ja vastuvõtmine;

(b) professionaalse osaluse valitsemise üksuse (edaspidi omandusüksus) loomine.

Osaluspoliitika seab osaluste valitsemisele RVS-ga võrreldes täpsema raamistiku. Osaluspoliitika kinnitamine peaks olema Vabariigi Valitsuse pädevuses ning Riigikogu peaks selleks RVS-s andma vastava volituse (volitusnormi). Töögrupp on koostanud esialgse mustandi võimalikust poliitikast (vaata lisa 1). Edasine töö sellega peaks kaasama laiapõhjaliselt kõik huvitatud ja seotud osapooled.

Omandusüksus viib omakorda ellu osaluste eesmärgipäraseks valitsemiseks vajalikke tegevusi. Uue üksuse loomine ei tähenda uue juhtimistasandi loomist või keerukuse kasvu. Vastupidi - valitsemise koondamine ühte professionaalsesse üksusesse tõstab ootuspäraselt oluliselt riigi äriühingute väljundit ning vabastab seni valitsemisega seotud inimeste ressursi erinevates ministeeriumides.

5. MUUDATUSTE OODATAV MAJANDUSLIK MÕJU

Arvestades riigi osalusega äriühingute valitsemise praeguseid kitsaskohti ja nende negatiivset mõju ühelt poolt ning tuginedes parimatele rahvusvahelistele praktikatele ja erasektori pikaajalisele kogemusele teiselt poolt, hindab töögrupp väljapakutud muudatuste potentsiaalseks saavutatavaks kasuks 15-20% riigi äriühingute portfelli summaarsest kulumieelsest ärikasumist (EBITDA). Riigi äriühingute portfelli summaarne EBITDA oli 2010. aastal 454 miljonit eurot, 2011. aastal 468 miljonit eurot ning 2012. aastal 496 miljonit eurot.

Töögrupp usub, et väljapakutud muudatuste oskuslikul ja järjekindlal rakendamisel võib kolme aasta jooksul tõsta äriühingute EBITDA-d vahemikus 75-100 miljonit eurot, mis võiks läbi dividendide ning maksutulu olla otseseks täiendavaks tuluks riigieelarves. Prognoositud tulem ei ole ühekordne kasu, vaid jääks korduma järgnevatel aastatel.

Aktsionäri otsusel ei pea suurenenud väljund realiseeruma vaid suurema omanikutuluna. Alternatiivina võib kaaluda mõnede monopolsete hindade ja tariifide langetamist või aeglasemat kasvu, mis võib anda majanduskeskkonnale laiemalt veelgi suuremat tulu.

Kõige suuremas osas aitaks tulemuste parandamisele kaasa strateegiline selgus, eesmärkide seadmine ning professionaalne tulemusjuhtimine (*performance management*). Järgmine kriitiline positiivne muudatus oleks investeringute tegemine lähtuvalt kaasaegsetest riski- ja tasuvusanalüüsist ning seniste üle-investeerimispraktikate lõpetamine. Kolmanda olulise panuse annaks laiapõhjaline juhtimiskvaliteedi tõstmine läbi professionaalsete äriühingute nõukogude loomise. Nõukogude töö tõhustamine tõstab juhtimisotsuste kvaliteeti ning vähendab huvide konfliktidest ning koostöövõimetusest tulenevaid kahjusid.

Ka kõige konservatiivsematel hinnangutel hindab töögrupp väljapakutud muudatuste tulu võrreldes omandusüksuse loomise ja käitamise kuluga vähemalt 20 korda suuremaks (vt punkt 9.3 – omandusüksuse kulud). Väljapakutud muudatuste oskuslikul elluviimisel on oodatav tulu kaasnevatest kuludest suurem 75-100 korda. Heale ühingujuhtimistavale ning professionaalsele omandusfunktsioonile täna võrreldavaid alternatiive ei ole.

6. OMANDUSÜKSUSE JURIIDILINE TEGUTSEMISVORM: ERINEVAD ALTERNATIIVID

6.1. Võrdluse lähtealused

Käesolev analüüs tugineb arusaamale, et riigile kuuluvate osaluste valitsemine on täidesaatva riigivõimu funktsiooniks ning selle korraldamine on (ja peakski olema) vähemalt algselt Vabariigi Valitsuse ja valitsusasutuste pädevuses. Teiste põhiseaduslike institutsioonide rollid osaluste valitsemisel on (ja peakski olema) piiratud ja kaudsemad. Näiteks Riigikogu funktsioonid antud küsimuses piirduvad eelkõige üldise õigusliku raamistiku ning seaduslike aluste kehtestamisega (nt riigivaraseaduse näol), äriühingute riigieelarvelistest vahenditest finantseerimise otsustamisega läbi riigieelarve vastuvõtmise ning riiklike strateegiliste dokumentide heakskiitmisega, millest võivad tuleneda ülesanded riigi osalusega äriühingutele.

Kuigi täidesaatvat riigivõimu teostavad eelkõige Vabariigi Valitsus ja valitsusasutused, võib riik teatud täitevvõimu ülesannete täitmise organiseerida ka eraõiguslikus vormis.

Alljärgnevalt on lühidalt käsitletud omandusüksuse võimalikke avalik-õiguslikke ja eraõiguslikke juriidilisi tegutsemisvorme, lähtudes nende põhimõttelisest sobivusest omandusüksuse funktsioonide täitmiseks. Seejuures on töögrupp aluseks võtnud peamiselt järgmised kriteeriumid:

- (a) **Tegutsemisvormi sobivus eespool üldises lahendussuunas identifitseeritud eesmärkide täitmiseks.** Seejuures omab tegutsemisvormi valik olulist tähtsust eelkõige küsimuses, kuidas tagada riigi erinevate funktsioonide eraldatus ning selge vastutuse jaotus. Tegutsemisvorm peaks võimaldama eraldada äriühingute ärilise juhtimise riikliku poliitika kujundamisest ning riigi regulatiivsest ja järelevalve-alasest tegevusest. Omandusüksus peaks olema organiks, mis vastutab äriühingute ärilise aktsionäripoolse juhtimise eest, olles seejuures piisaval määral sõltumatu poliitikast ja regulatiivsest tegevusest. Selge vastutuse jaotus loob eeldused kõigi funktsioonide (poliitika kujundamine, regulatiivne tegevus, ärijuhtimine) paremaks täitmiseks, kuna iga üksus saab keskenduda oma vastutusvaldkonnale. Samas tuleks sellise vastutuse jaotuse korral anda omandusüksusele ka võimalikult suures ulatuses õigus teostada äriühingutes aktsionäriõigusi. Vastasel korral jääks omandusüksusele vastutus ilma reaalse pädevuseta ning "omanikujärelevalve" teostamise ahel muutuks lohisevaks.
- (b) **Väärtuse kasvu ja ärilise tõhususe suurendamise võimekus.** Vorm peaks looma head eeldused äriühingute väärtuse ja majandustegevuse efektiivsuse kasvuks. Omandusüksuse tegutsemisvorm ei tohiks tekitada riigile täiendavat ebaefektiivsust ega tarbetut bürokraatiat. Olulised on ka järgmised tegurid:
 - Valitav tegutsemisvorm peaks olema äriühingute aktsionäripoolse juhtimise vormina rahvusvahelises praktikas üldiselt tunnustatud. See võimaldaks üksuse tegevuseesmärke ja nende saavutamist otseselt võrrelda teiste sarnases vormis üksuste tegevusega ning lahendada tõusetuvaid küsimusi (nt juhtorganite pädevus, vastutuse ulatus) olemasoleva praktika, sh kohtupraktika põhjal.
 - Tegutsemisvorm peaks võimaldama rakendada erasektoris kasutatavaid aktiivse aktsionäripoolse juhtimise meetodeid, kuna need tuginevad pika aja jooksul välja arendatud, üldiselt tunnustatud ja praktikas läbiproovitud teoreetilistele ja metodoloogilistele alustele, mis on suunatud väärtuse kasvu maksimaliseerimisele.
 - Tegutsemisvorm peaks olema piisavalt atraktiivne, et kaasata vajalikku kompetentsi vähemalt samal tasemel riigi äriühingute endiga, saavutamaks vajaliku tasakaalu "järelevalvet teostava" ning "järelevalvatavate" subjektide

vahel. Tegutsemisvorm ei tohiks kaasa tuua piiranguid, mis raskendavad eeltoodud eesmärgi saavutamist.

- (c) **Riigi strateegilise ja poliitilise sisendi väljaselgitamise ja koordineerimise võimekus.** Üksuse paiknemine riigiorganisatsioonis peaks looma võimalikult head eeldused erinevatelt riigiasutustelt äriühingute aktsionäripoolseks juhtimiseks vajaliku strateegilise ja poliitilise sisendi saamiseks, riigisektoris leiduva valdkondliku ekspertiisi parimaks ärakasutamiseks, sisendi koordineerimiseks vajalike osapooltega ning selle põhjal stabiilse ja järjepideva aktsionäripoolse juhtimise rakendamiseks. See puudutab muuhulgas riigi äriühingutes osalemise põhjuste ja vajalikkuse määratlemist ning äriühingute avalike eesmärkide defineerimist.
- (d) **Riigi kontroll üksuse tegevuse üle.** Töögrupp on eeldanud, et riik soovib jätta kõige olulisemate aktsionäripoolsete juhtimisotsuste tegemise Vabariigi Valitsuse pädevusse, nii nagu on sätestatud kehtivas RVS-s. Seega peaks tegutsemisvorm võimaldama sellist otsustuspädevuse jaotust efektiivselt rakendada. Samuti peaks vorm tagama riigile võimaluse ebaõnnestumiste või kriisisituatsioonide korral kiiresti reageerida ning vajadusel ka vastutust rakendada.
- (e) **Finantseerimise võimalused, sh äriühingute lisakapitaliseerimise ja dividendide jaotamisega seotud küsimused.** Tegutsemisvormi valikul tuleb arvestada ka üksuse tegevuse finantseerimisega seotud iseärasusi. Ulatuses, milles omandusüksus muutub ka riigi äriühingute osaluste valitsejaks ja aktsionäriõiguste teostajaks, on oluline analüüsida, kuidas toimuks tegutsemisvormi kasutamisel riigi äriühingute lisakapitaliseerimine ja dividendide jaotamine.

6.2. Avalik-õiguslikud vormid

Avalik-õiguslike vormide hulgas võib eristada alljärgnevat õiguslikke vorme:

- (a) valitsusasutused, näiteks ministriumid, ametid, Riigikantselei;
- (b) avalik-õiguslikud juriidilised isikud;
- (c) muud vormid: hallatavad riigiasutused ja riigitulundusasutused.

6.2.1. Valitsusasutused

- Võimalused eraldada äriühingute juhtimine poliitikast ja regulatiivsest tegevusest

Omandusüksuse tegutsemisel valitsusasutusena võib olla keeruline eraldada äriühingute äriühingute juhtimist poliitikakujundamisest ja regulatiivsest tegevusest ning tagada selget vastutuse jaotust ülalkirjeldatud viisil.

Näiteks võib vaadelda omandusüksuse tegutsemist ministriumide osakonnana. Osakond on ministriumide põhiline struktuuriüksus, mida juhib ministri poolt ametisse nimetatav osakonna juhataja. Osakonna struktuuri ja pädevuse määrab minister osakonna põhimääruses (Vabariigi Valitsuse seadus (VVS) § 47 lg 1 ja 3). Osakond ei oma reeglina iseseisvat juhtimisfunktsiooni.

Äriühingute juhtimist puudutavates küsimustes ei saa ministriumide osakonnale eelduslikult anda iseseisvat otsustuspädevust. Osakonnale jääb vastavates küsimustes (nt äriühingute nõukogu liikmete määramine, aktsionäride üldkoosoleku pädevuses olevate küsimuste otsustamine) üksnes ettevalmistav roll. Aktsionäriõiguste teostamine jääb eelduslikult endiselt ministri pädevusse. See aga tähendab, et poliitika kujundamine ei ole piisavalt eraldatud äriühingute juhtimisest ning vastutuse jaotumine ministriumide juhtimisahelas võib jääda endiselt ebamääraseks. Ministriumisisised alluvussuhted ning koordinatsioonisuhted teiste osakondadega võivad muuta keeruliseks äriühingute juhtimise piisava eraldamise riigi regulatiivsest tegevusest.

Ministeeriumi valitsemisalas tegutseva ameti⁷ puhul on funktsioonide ja vastutuse eraldatust eelduslikult võimalik paremini tagada. Nimelt on ametil juhtimisfunktsioon ning teatav sõltumatus ja iseseisvus oma ülesannete täitmisel. Kui Eesti riigi halduskorralduses on ministeerium eelkõige valdkonna poliitika kujundaja, siis ameti ülesandeks on seaduste tegelik rakendamine ja konkreetsete üksikjuhtumite lahendamine, sh riikliku järelevalve teostamine.

Samas on amet traditsiooniliselt sobivaks tegutsemisvormiks eelkõige selliste funktsioonide täitmisel, mis hõlmavad õigusaktides selgelt määratletud ülesannete täitmist ning riikliku järelevalve teostamist õigusaktides sätestatud nõuete täitmise üle. Riigi äriühingute operatiivne aktsionäripoolne juhtimine ei ole aga tegevus, millele oleks võimalik õigusaktidega seada põhjalikud ning üldkehtivad nõuded ning eesmärgid.

- Valdkonnaülese koordineerimise võimekus

Mõlemat nimetatud tegutsemisvormi – ministeeriumi osakonda ja ametit – iseloomustab asjaolu, et nad paiknevad konkreetse ministeeriumi valitsemisalas, olles vastavalt konkreetse ministeeriumi sisemiseks struktuuriüksuseks või ministeeriumi “käepikenduseks”. Seetõttu võib nende tegutsemisvormide puhul jääda ebapiisavaks nende võimekus selgitada välja äriühingute juhtimiseks vajalik riigipoolne valdkonnaülene strateegiline sisend ja täita sellega seotud koordineerivaid ülesandeid. See võib omakorda tähendada, et avalike eesmärkidega äriühingute juhtimise ei anta piisavat sisendit valdkondlike ekspertide poolt teistest ministeeriumitest või mujalt riigisektorist.

Eelkirjeldatud kriteeriumit silmas pidades võiks teatavaid eeliseid näha omandusüksuse moodustamisel Riigikantselei struktuuriüksusena.

Riigikantselei peamiseks ülesandeks on korraldada Vabariigi Valitsuse ja peaministri asjaajamist, tehnilist teenindamist ja suhtlemist teiste põhiseaduslike institutsioonidega, samuti koordineerida Euroopa Liidu asjades Eesti seisukohtade kujundamist (VVS § 77 lg 1). Riigikantseleid juhib riigisekretär, kelle nimetab ametisse ja vabastab ametist peaminister (VVS § 79 lg 1).

Riigikantseleil on põhimääruse kohaselt mitmed koordineerivad funktsioonid, nt Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi, riigi konkurentsivõime tõstmise ning säästva ja jätkusuutliku arengu strateegiliste arengukavade koostamise ja elluviimise koordineerimine, Euroopa Liidu asjades Eesti seisukohtade kujundamise ja elluviimise koordineerimine, riigi julgeoleku ja riigikaitse juhtimise koordineerimine. Samuti on Riigikantselei funktsiooniks avaliku teenistuse tippjuhtide värbamine, valik ja arendamine⁸.

Seega on Riigikantseleil pikaajaline ministeeriumite ja valdkondadeülese koordineerimise kogemus, mis võiks luua head alused ka äriühingute juhtimiseks vajaliku riigipoolse sisendi väljaselgitamiseks ja koordineerimiseks ja seeläbi järjepideva ning koherentse osaluspoliitika rakendamiseks.

Tegutsedes Vabariigi Valitsust teenindava üksusena on Riigikantseleil ka otsene kontakt Vabariigi Valitsusega, mis võimaldaks iseenesest efektiivselt jagada riigi äriühingute juhtimist puudutavat otsustuspädevust Riigikantselei struktuuriüksuse ja Vabariigi Valitsuse vahel

⁷ Amet on konkreetse ministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, millel on juhtimisfunktsioon ja mis teostab riiklikku järelevalvet ning kohaldab riiklikku sundi seaduses ettenähtud alustel ja ulatuses (VVS § 70). Amet on aruandekohustuslik otse vastava ministri ees, kes suunab ja koordineerib ameti tegevust ning teeb ameti üle teenistuslikku järelevalvet, samuti kinnitab ameti tegevusvaldkonna, põhiülesanded, struktuuri ja eelarve (VVS § 41 lg 1 ja 7, § 42). Amet teeb koostööd ja kooskõlastab oma tegevuse ministeeriumi osakondadega. Ameti peadirektori nimetab ametist ja vabastab ametist minister kantsleri ettepanekul avaliku konkursi alusel (VVS § 49 lg 1 p 5, ATS § 18 lg 4).

⁸ Riigikantselei struktuuriüksusteks on muuhulgas strateegiabüroo, Euroopa Liidu sekretariaat ning julgeoleku ja riigikaitse koordineerimisbüroo, samuti tippjuhtide kompetentsikeskus.

(arvestades töögrupi poolt püstitatud eeldust, mille kohaselt soovib riik jätta Vabariigi Valitsusele pädevus kõige olulisemate äriühinguid puudutavate otsuste tegemisel).

Samas ei võimalda omandusüksuse tegutsemine Riigikantselei struktuuriüksusena töögrupi hinnangul tagada riigi erinevate funktsioonide piisavat eraldatust. Nimelt on (ja jääb) Riigikantselei traditsiooniliseks funktsiooniks Vabariigi Valitsuse ja peaministri tegevuse toetamine, abistamine ja nõustamine erinevates küsimustes, mis tähendab, et Riigikantselei osaleb eelkõige poliitika kujundamises ja riigi poliitilises juhtimises. Lisaks eeltoodule peab arvestama, et ajalooliselt ei ole Riigikantseleil olnud olulisel määral iseseisvat otsustamispädevust. Mõlemad nimetatud asjaolud seavad olulise kahtluse alla Riigikantselei võimekuse (ja võimalused) teostada äriühingute operatiivset ärilist aktsionäripoolset juhtimist eraldiseisvana riigipoolsetest strateegilis-poliitilisest suunamäärangutest ja regulatiivsest tegevusest.

- Väärtuse kasvu ja ärilise tõhususe suurendamise võimekus

Omandusüksuse tegutsemisel ministeeriumi osakonnana, ametina või Riigikantselei struktuuriüksusena ei ole eelduslikult võimalik rakendada erasektoris kasutatavaid aktiivse aktsionäripoolse juhtimise meetodeid, arvestades et valitsusasutuste juhtimis-, järelevalve- ja vastutuse struktuur, tööprotsessid ning nende õiguslik raamistik erinevad oluliselt erasektori omadest.

Avaliku teenistuse regulatsioonid (sh kehtestatud palgajuhendid ja –astmestikud) võivad piirata võimekust kaasata vajalikku kompetentsi erasektorist.

Ministeeriumi osakonna, ameti või Riigikantselei struktuuriüksuse tegevust ei oleks kohane võrrelda (*benchmarking*) erasektoris suuri kontserne juhtivate valdusäriühingute või mahukat äriühingute portfelli valitsevate investeerimisfondide valitsejate tegevusega, kuna tegevuse põhialused ja neid mõjutavate reeglite raamistik on liiga erinev.

- Finantseerimise võimalused

Omandusüksuse tegevust ministeeriumi osakonna, ameti või Riigikantselei struktuuriüksusena tuleks finantseerida riigieelarvelistest vahendist. Muid finantseerimise võimalusi töögrupp ei näe. Äriühingute lisakapitaliseerimise ja dividendide jaotamise protsessi nimetatud tegutsemisvormide kasutamine kehtiva olukorraga võrreldes olulisi põhimõttelisi muudatusi ei tooks.

- Riigi kontroll üksuse tegevuse üle

Omandusüksuse tegutsemisel valitsusasutusena on riigil võimalused kontrolli ja järelevalve teostamiseks läbi hierarhilise subordinatsioonisuhte ja teenistusliku järelevalve. Valitsusasutuste suhtes teostab majanduskontrolli ka Riigikontroll.

6.2.2. Avalik-õiguslik juriidiline isik

Avalik-õiguslik juriidiline isik on spetsiifiliselt selle juriidilise isiku kohta käiva seaduse alusel avalikes huvides loodud riigist iseseisev õigussubjekt. Avalik-õigusliku juriidilise isiku pädevus ja ülesanded sätestatakse asutamise aluseks oleva seaduse ja põhikirjaga. Nimetatud subjektid asutatakse reeglina eesmärgiga riigivõimu detsentraliseerida, st anda lõplik otsustusõigus teatud küsimustes iseseisvatele õigussubjektidele ning viia otsustamine võimalikult lähedale nendele, keda otsused puudutavad. Avalik-õiguslik juriidiline isik ei kuulu riigi haldusorganisatsiooni hierarhilisse süsteemi ning ta tegutseb oma pädevuse piires riigist sõltumatult.

Avalik-õiguslikud juriidilised isikud moodustatakse tavapäraselt selleks, et tagada mõne põhiseadusest tuleneva põhiõiguse teostamiseks vajalik autonoomia. Seetõttu on avalik-õigusliku juriidilise isikuna moodustatud näiteks kohalikud omavalitsused, Eesti Advokatuur, Notarite Koda, Eesti Haigekassa ning Eesti Töötukassa.

Riigi äriühingute aktsionäripoolne juhtimine on osa riigivara valitsemisest ning selle ülesande täitmine ei seonu ühegi põhiõiguse kaitsmisega, mida oleks vaja teha autonoomselt, mitte riigi alluvuses. Seepärast on töögrupp seisukohal, et sõltumata avalik-õigusliku juriidilise isiku võimalikest eelistest tegutsemisvormina (funktsioonide piisav eraldatus, head eeldused valdkondadeüleseks koordineerimiseks, piisav paindlikkus erasektori juhtimismudelite rakendamiseks ning erasektoriga võrdsetel alustel vajaliku kompetentsi kaasamiseks) ei ole avalik-õiguslik juriidiline isik kohane vorm omandusüksuse funktsioonide täitmiseks.

Samuti eeldaks nimetatud vormi kasutamine uue põhjaliku seaduse väljatöötamist.

6.2.3. Muud vormid

Eesti õiguskord tunneb avalik-õigusliku tegutsemisvormina ka riigitulundusasutust⁹. Käesoleval hetkel on ainsaks selles vormis tegutsevaks asutuseks Riigimetsa Majandamise Keskus. Arvestades, et tegemist on tavapärase ning vähekasutatava tegutsemisvormiga, ei ole töögrupp seda vormi põhjalikumalt analüüsinud.

Vabariigi Valitsuse seaduses on tegutsemisvormina välja toodud ka valitsusasutuste hallatavad riigiasutused. Nimelt võivad VVS kohaselt võivad valitsusasutuste haldamisel olla riigi eelarvest finantseeritavad riigiasutused, kelle põhiülesandeks ei ole täidesaatva riigivõimu teostamine. Nimetatud riigiasutused teenindavad valitsusasutusi või täidavad teisi riiklikke ülesandeid kultuuri, hariduse, sotsiaal- või muus valdkonnas (VVS § 43). Traditsiooniliselt on sellisteks asutusteks muuseumid, raamatukogud jms. Püstitatud kriteeriumite valguses ei näe töögrupp nimetatud tegutsemisvormil eeliseid muude valitsusasutuste ees, mistõttu ei ole töögrupp seda tegutsemisvormi ka põhjalikumalt analüüsinud.

6.3. Eraõiguslikud vormid

6.3.1. Eraõiguslikud juriidilised isikud

Omandusüksuse tegutsemine eraõiguslikus vormis tähendab käesolevas dokumendis mudelit, mille kohaselt riik organiseerib riigi äriühingute portfelli (või selle osa) aktsionäripoolse juhtimise talle 100%-liselt kuuluva eraõigusliku juriidilise isiku kaudu.

Eesti seaduste kohaselt on eraõiguslikeks juriidilisteks isikuteks täisühing, usaldusühing, osaühing, aktsiaselts, tulundusühistu, sihtasutus ja mittetulundusühing. Nimetatud õiguslikest vormidest kasutatakse erasektoris omandusüksuse funktsioonidega sarnaste tegevuste teostamiseks ülekaalukalt kõige rohkem osaühingu ja aktsiaseltsi vormi, kuna need kaks äriühingu liiki on ka üldiselt igasuguse ärilise tegevuse kõige eelistatumad vormid. Seetõttu asutatakse ka suuri kontserne juhtivad ematettevõtjad/valdusettevõtjad või muul viisil äriühingute portfelle haldavad ettevõtjad reeglina eelnimetatud vormides, mistõttu saab neid lugeda äriühingute aktsionäripoolse juhtimise üldtunnustatud vormideks.

Teisi eelkirjeldatud juriidiliste isikute liike töögrupile teadaolevalt sarnaste funktsioonide täitmiseks eriti ei kasutata, mistõttu võiks nende põhjalikum käsitlemine olla põhjendatud üksnes juhul, kui osaühingu või aktsiaseltsi vormil esineksid olulised puudujäägid muude püstitatud kriteeriumite täitmisel. Kuna töögrupp selliseid puudujääke tuvastanud ei ole, siis ei ole alljärgnevalt ka muid vorme põhjalikumalt käsitletud.

6.3.2. Aktsiaselts ja osaühing

Aktsiaseltsi ja osaühingut iseloomustab eelkõige piiratud vastutus, mille kohaselt aktsionär ega osanik ei vastuta isiklikult äriühingu kohustuste eest. Nimetatud äriühingute juhtimine on

⁹ Riigivaraseaduse kehtivuse kaotanud redaktsiooni kohaselt on riigitulundusasutus riigiasutus, mis võib oma põhimääruses sätestatud piires osutada tasulisi teenuseid ja saada selle eest tulu.

kolmetasandiline ning jaguneb aktsionäride/osanike, nõukogu ja juhatuse vahel¹⁰. Osaühing on suletud äriühing ning sobilik eelkõige väikese osanike arvuga äriühingutele, mille osanike ring ei muutu tihti. Osanikel on võimalik osaleda isiklikult osaühingu juhtimises suuremal määral kui seda on aktsionäridel aktsiaseltsis. Alljärgnevalt on lihtsustamise huvides käsitletud üksnes aktsiaseltsi, kuigi valdav osa analüüsist kehtib ka osaühingu puhul.

Võttes aluseks püstitatud kriteeriumid, leiab töögrupp, et aktsiaseltsil on parimad eeldused omandusüksuse funktsioonide tõhusaks ja tulemuslikuks täitmiseks.

- Võimalus eraldada äriühingu juhtimine poliitikast ja regulatiivsest tegevusest

Aktsiaseltsina tegutsev omandusüksus peab riigi äriühingute aktsionäripoolisel juhtimisel lähtuma eelkõige ärilisest ratsionaalsusest ja otstarbekusest. Sellises vormis tegutsevas omandusüksuses "tõlgitakse" riigi poolt äriühingutele püstitatud strateegilised eesmärgid ärilist loogikat arvestavateks konkreetseteks omanikuootusteks.

Aktsiaseltsina tegutsev omandusüksus on riigist iseseisev õigussubjekt, mis ei kuulu riigi haldusorganisatsiooni hierarhilisse süsteemi ning millel on iseseisvad juhtorganid. Seetõttu piirduvad riigi võimalused omandusüksuse juhtimisel suuresti äriõiguslike meetmetega, milleks on eelkõige aktsionäriõiguste teostamine üldkoosolekul. Näiteks peab riik äriühingutele seatud strateegiliste eesmärkide rakendamiseks esitama need aktsionäripoolsete ootustena omandusüksuse üldkoosolekul. Omandusüksus viib saadud sisendi konkreetsete äriühinguteni konkretiseeritud ootuste näol. See omakorda tähendab, et riik peab vastavald eesmärgid ja kõik äriühingutele esitatavad ootused enne nende esitamist põhjalikumalt läbi mõtlema ja välja töötama, kuna üldkoosolekuid korraldatakse tavapäraselt piiratud arv kordi aastas.

Eelkirjeldatud asjaolud peaksid tagama riigi äriühingute ärilise juhtimise piisava sõltumatuse nii poliitika kujundamisest kui ka riigi regulatiivsest tegevusest, tekitades omandusüksuse näol vajaliku "filtri".

- Väärtuse kasvu ja ärilise tõhususe suurendamise võimekus

Aktsiaseltsina tegutseval omandusüksusel on väga head eeldused äriühingutes väärtuse kasvu ja ärilise tõhususe suurendamiseks, kuna

- (a) antud vormi puhul on võimalik otseselt rakendada kõiki erasektoris kasutatavaid väärtuse ja tõhususe kasvule suunatud juhtimise meetodeid;
- (b) omandusüksusel on hallatavate äriühingute ärilise juhtimise korraldamisel üldreeglina sama kiired ja paindlikud võimalused nagu hallatavatel äriühingutel endil;
- (c) omandusüksuse tegevuseesmärgid ja nende saavutamist saab otseselt võrrelda erasektoris tegutsevate äriühingute tegevusega (*benchmarking*);
- (d) aktsiaseltsina tegutseval omandusüksusel on väga head eeldused professionaalse kompetentsi kaasamiseks vähemalt samal tasemel "järelevalvatavate" riigi äriühingute endiga; omandusüksusele ei laiene avaliku teenistuse regulatsioonidest tulenevad võimalikud piirangud motivatsioonisüsteemide väljatöötamisel;
- (e) omandusüksuse tegutsemine samas vormis tema poolt hallatavate äriühingutega peaks eelduslikult hõlbustama ka suhtlemist ja koostööd üksuse ja hallatavate äriühingute vahel; tegevuse toimumine ühesugustel alustel parandab eelduslikult "vastastikust mõistmist";

¹⁰ Aktsionäride üldkoosolek/osanikud on kõrgeimaks juhtimisorganiks, mille pädevuses on kõige olulisemad otsused (nt põhikirja muutmine, kapitali suurendamine ja vähendamine, kasumi jaotamine). Nõukogu ülesandeks on äriühingu tegevuse (pikaajaline) planeerimine ja juhtimise üldine korraldamine, samuti järelevalve teostamine juhatuse tegevuse üle. Juhatuse ülesandeks on äriühingu esindamine ja igapäevane juhtimine. Igapäevase majandustegevuse raamest väljuvaid tehinguid võib juhatuse teha üksnes nõukogu nõusolekul. Osaühingu puhul võib nõukogust ka loobuda ning selle funktsioonid anda otseselt osanike pädevusse.

Iseenesest on aktsiaseltsina tegutseva omandusüksuse puhul võimalik rakendada osaluste valitsemise osas alljärgnevat mudeleid:

- (a) riigi osalused äriühingutes antakse üle omandusüksusele, mis juhib neid nii, nagu emaettevõtja juhib kontserni (kontsernimudel);
- (b) riigi osalused äriühingutes jäävad riigile ning omandusüksus nõustab äriühingute juhtimist ning teostab muid abistavaid ja toetavaid tegevusi riigiga sõlmitud lepingute alusel (nõustamismudel).

Töögrupi hinnangul oleks kontsernimudeli rakendamisel mitmed eelised nõustamismudeli ees:

- (a) Nõustamismudeli korral jääksid riigi kui aktsionäri ülesannete täitmise eest lõppvastutust kandma endiselt praegused osaluste valitsejad; omandusüksuse vastutus piirduks tavapärase käsundisaaja (nõustaja) vastutusega.
- (b) Nõustamismudeli korral tekiks omandusüksusel pädevus äriühingute suhtes toimingute tegemiseks (sh üldkoosolekul hääletamiseks või nõukogu liikmete valimiseks) üksnes osaluse valitseja poolt spetsiifiliste volitustega antud ulatuses; praktikas tekitaks volituste taotlemise ja andmise protsess täiendavat tarbetut bürokraatiat.
- (c) Kontsernimudel avab äriühingute portfelli juhtimisel täiendavad ärilised võimalused (likviidsuse juhtimine, võrkapitali kaasamine, dividendide reinvesteering, efektiivsus ühistelt tugiteenustelt).

Siinjuures tuleb arvestada, et Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevate piirangute tõttu ei tarvitse kõigi riigi osaluste üleandmine omandusüksusele olla siiski võimalik. Samuti ei tarvitse osaluste üleandmine olla otstarbekas valdavalt avalike eesmärkidega äriühingute puhul (vt täpsemalt punkt 7).

- Valdakonnaülese koordineerimise võimekus

Kuigi aktsiaseltsina tegutsev omandusüksus paikneb formaalselt väljaspool riigi üldist organisatsiooni, saab omandusüksus abistada ja toetada riiki äriühingutele strateegiliste eesmärkide seadmisel ning vastaval valdkonnaüleisel koordineerimisel. Omandusüksus saab iseseisvalt kontrollida, kas ning millises ulatuses on riik oma strateegilise tasandi ülesanded täitnud ning vajadusel taotleda vajalike otsuste tegemist ja informatsiooni edastamist (seda küll mitte täitmiseks kohustuslike korralduste näol).

Kuna riigi muud struktuurid väljaspool omandusüksust vabanevad äriühingute ärilise juhtimisega seotud kohustusest ja vastutusest, on neil eelduslikult ka rohkem ressursse, et fokuseeritult tegeleda strateegiliste tasandi küsimustega.

- Finantseerimise võimalused

Alternatiivina riigieelarvelistest vahenditest finantseerimisele (riigieelarvelise kuluna), saab kontsernimudeli alusel tegutseva omandusüksuse tegevust rahastada ka omandusüksuse hallatavate äriühingute poolt makstavatest dividendidest, jättes osa tütarettvõtjate poolt makstud dividendist omandusüksuse tegevuskulude katmiseks. Samuti saab omandusüksust vajadusel finantseerida riigieelarveliste finantseerimistehingute kaudu (omandusüksuse aktsiakapitali suurendamine).

Hallatavate riigi äriühingute dividendid makstaks riigile läbi emaettevõtjana tegutseva omandusüksuse ning ka hallatavate riigi äriühingute kapitali suurendamine toimuks läbi omandusüksuse. Omandusüksuse poolt dividendide väljamaksmisel riigile võib omandusüksusele jätta teatud reservi hallatavate äriühingute ettenägematu lisakapitalivajaduse rahuldamiseks.

Omandusüksuse näol täiendava "vahelüli" lisandumine riigi ja hallatavate äriühingute vahele ei muuda siiski äriühingute kapitaliseerimise protsessi oluliselt keerukamaks, eeldusel, et riik loobub senisest heade juhtimistavadega vastuolus olevast praktikast, mille kohaselt samal

aastal võetakse äriühingutest dividende ja samaaegselt lisatakse nendesse täiendavat kapitali. Mõistlik on jätta äriühingutele piisav osa kasumist nende ettenähtava kapitalivajaduse katmiseks.

- Riigi kontroll üksuse tegevuse üle

Erinevalt avalik-õiguslikest tegevusvormidest on aktsiaseltsina tegutseva omandusüksuse puhul riigi võimalused kontrolli teostamiseks kaudsemad. Kui riiki ei rahulda omandusüksuse tegevuse tulemused, on riigi peamiseks äriõiguslikuks võimaluseks kutsuda tagasi omandusüksuse nõukogu. Teoreetiliselt on võimalik esitada nõukogu liikmete vastu ka kahju hüvitamise nõue.

Samas on võimalik õigusaktidega sätestada omandusüksuse tegevuse kontrollimiseks täiendavad meetmed, näiteks sätestada küsimused, mille otsustamine on omandusüksuse juhatuse või nõukogu asemel hoopis omandusüksuse aktsionäri (riik) pädevuses. Seejuures võib sätestada küsimused, milles otsuse vastuvõtmiseks vajab omandusüksuse osaluse valitseja Vabariigi Valitsuse nõusolekut.

Lisaks saab riik kui omandusüksuse aktsionär vajadusel kehtestada omandusüksuse-sisesed kontrolli- ja aruandlusmehhanismid.

Aktsiaseltsi vormis tegutseva omandusüksuse suhtes teostab majanduskontrolli ka Riigikontroll.

6.3.3. Muud vormid – investeerimisfond

Erasektoris eksisteerivad riigi äriühingute kogumi sarnased suured äriühingute portfellid sageli investeerimisfondide koosseisus. Seetõttu võib tõstatada küsimus võimalusest koondada ka riigi äriühingute portfell üheks või mitmeks investeerimisfondiks, mida valitseks omandusüksus investeerimisfondi valitsejana.

Investeerimisfondi valitsemisena käsitletakse tavapäraselt mitmetelt investoritelt kapitali kaasamist eesmärgiga investeerida see kindaksmääratud investeerimispoliitika alusel ning riski hajutamise põhimõttest lähtudes investorite kasuks eesmärgiga teenida neile maksimaalselt tulu.

Töögrupi hinnangul ei oleks selle tegutsemisvormi rakendamine siiski sobiv, kuna riigi osaluste valitsemise puhul puuduvad mitmed traditsioonilised fondivalitsemise tunnused: (i) eksisteerib ainult üks investor (ii) osaluste valitseja põhitegevus ei seisne uute investeeringute otsimises ja teostamises, vaid olemasolevate äriühingute portfelli aktsionäripoolses juhtimises (iii) riigi äriühingute portfell ei ole moodustunud riski hajutamise põhimõtetest lähtudes (iv) riigi kui investori põhieesmärgiks ei ole alati tulu teenimine. Eeltoodud põhjustel võib investeerimisfondi vormi rakendamine seada omandusüksuse tegevusele mittevajalikud nõuded ja piirangud.

7. ETTEPANEK OMANDUSÜKSUSE LOOMISEKS ÄRIÜHINGU VORMIS

Eelnev analüüs viitab sellele, et väärtuse loomist riigi osalusega äriühingutes saab suurendada ning muudatuste positiivne mõju on piisavalt suur nende teostamise õigustamiseks. Töögrupp hindab riigi osalusega äriühingute valitsemise mudeli kaasajastamise ja arendamise summaarseks võimalikuks kasuks 75-100 miljonit eurot aastas.

Tuginedes oma analüüsile, teeb töögrupp ettepaneku luua riigile kuuluvate osaluste operatiivseks valitsemiseks iseseisvalt vastutav professionaalne organisatsioon (omandusüksus). Töögrupp peab sellise omandusüksuse kõige sobivamaks tegutsemisvormiks konsolideeriva äriühingu (aktsiaseltsi) vormi.

Omandusüksus võib põhimõtteliselt tegutseda paralleelselt nii kontsernimudeli kui ka nõustamismudeli alusel (vt täpsemalt punkt 6.3.2). Tegevusmudeli valik sõltub eelkõige konkreetsete riigi osalusega äriühingute tegevuseesmärkidest. Nimelt, lähtudes RVS-s sätestatud riigivara valitsemise eesmärkidest ning riigi pikaajalistest ootustest iga äriühingu suhtes, tuleks äriühingud jagada kahte gruppi:

- (a) valdavalt äriliste eesmärkidega äriühingud;
- (b) valdavalt avalike eesmärkidega äriühingud.

Töögrupp peab otstarbekaks rakendada kontsernimudelit valdavalt äriliste eesmärkidega äriühingute puhul. Riigi osalused nimetatud äriühingutes tuleks üle anda omandusüksusele ning konsolideerida need ühtseks portfelliiks. Valdavalt avalike eesmärkidega äriühingute puhul tuleb osaluse üleandmise otstarbekust põhjalikumalt kaaluda. Töögrupp eeldab, et osasid nimetatud äriühinguid on ka edaspidi otstarbekas valitseda valdkonda kureerivas ministeeriumis. Sellistel juhtudel osutaks loodav omandusüksus valitsevale ministeeriumile vastavalt vajadusele nõustamisteenust, et tagada kõikide riigi osalusega äriühingute valitsemine sarnaste põhimõtete ja praktikate järgi.

Töögrupp põhjendab oma ettepanekut järgmiselt:

- (a) **Äriline juhtimine eraldatakse poliitilisest juhtimisest.** Omandusüksuse loomine võimaldab selgelt eraldada äriühingutele vajaliku igapäevase ärilise juhtimise ja kontrolli poliitilisest juhtimisest. Poliitilise juhtimise raames tegeletakse edaspidi arengukavade koostamise ning pikaajaliste strateegiliste eesmärkide sõnastamisega. Ärilise operatiivjuhtimise raames tegeletakse pikaajaliste eesmärkide elluviimisega ning igapäevase majandustegevuse korraldamisega. Omandusüksus on ühenduslüliks poliitilise ja ärilise juhtimise vahel ning toimib professionaalse omandusüksuse parimate praktikate järgi.
- (b) **Regulatiivne tegevus eraldatakse aktsionäri funktsioonide täitmisest.** Omandusüksuse loomine eraldab selgelt tänaste valitsevate ministeeriumide regulatiivse tegevuse äriühingutes aktsionäriõiguste teostamisest (eriti kontsernimudeli puhul). See tähendab, et regulatiivseid eesmärke saab äriühingutele seada ja rakendada ainult läbi õigusaktide ja vajadusel lepingute ning mitte läbi „ministeeriumi otsetee“. Sellise eraldatuse kaudu välditakse olukorda, kus riik on aktsionäri ja regulaatorina potentsiaalselt konfliktsetes rollides. Samuti aitab see tagada äriühingule tegevuseks tingimused, mis on võimalikult sarnased erasektoris vabal turul tegutsevatele äriühingutele.
- (c) **Koostatakse äriühingupõhised ootused ja eesmärgid.** Tuginedes riigi arengukavadele ja pikaajalistele eesmärkidele ning arvestades äriühingute võimaluste ja piirangutega, sõnastab omandusüksus konkreetsete aktsionäripoolsed ootused ja eesmärgid kõigile tema valitsetavatele äriühingutele.

- (d) **Riigi äriühingute nõukogud moodustatakse viisil, mis kaasab vajalikud teadmised, oskused ja kogemuse ja seda tehakse läbipaistval ning huvide konflikte välistaval viisil.** Omandusüksus teeb põhjaliku ettevalmistuse ja otsib konkreetsele äriühingule sobivad nõukogu liikmete kandidaadid. Tehtud valikute kriteeriume põhjendatakse avalikult. Kord aastas korraldab omandusüksus nõukogude ja nõukogu liikmete töö hindamise.
- (e) **Tagatakse äriühingute pidev ja järjekindel aktsionäripoolne kontroll.** Omandusüksus teostab pidevat sisulist ja professionaalset kontrolli riigi äriühingute majandustegevuse üle ning jälgib eesmärkide täitmist. Oluliste kõrvalekaldumiste korral või äriühingute kriisi korral on omandusüksus võimeline kiiresti ja otsustavalt reageerima ning vajadusel algitama muutusi või protsesse olukorra stabiliseerimiseks.
- (f) **Järgitakse OECD soovitusi riigi äriühingute tõhusaks juhtimiseks.** Omandusüksuse loomine ning selle töö kaasaegne korraldamine võimaldab täita valdavat osa OECD soovitustest. Seda nii tõhusa regulatiivse raamistiku loomisel, riigi omandusfunktsiooni täitmisel, aktsionäride ja seotud osapoolte võrdsel kohtlemisel ning läbipaistvuse ja aruandluse tagamisel.
- (g) **Rakendatakse erasektoris väljaarendatud aktiivse aktsionäripoolse juhtimise töömeetodeid.** Valides omandusüksuse juriidiliseks vormiks äriühingu, saab rakendada erasektoris pika aja jooksul väljaarendatud töömeetodeid osaluste professionaalseks valitsemiseks ja haldamiseks. Fondivalitsejad, erakapitali (*private equity*) tööstusharu ja aktiivsed kapitaliturud on arendanud välja tõhusad meetodid äriühingute strateegiliseks omandamiseks ning nende väärtuse kasvu toetamiseks. Äriühingu vormi kasutamine tagab vajaliku paindlikkuse ning annab võrreldes avaliku sektoriga oluliselt paremad võimalused kaasamiseks tiptasemel professionaalset teadmist ja kogemust.

Kokkuvõttes leiab töögrupp, et omandusüksuse moodustamine ja selle organiseerimine äriühingu vormis loob kõige paremad eeldused riigi osalusega äriühingute tõhusaks haldamiseks. See aitab kasvatada äriühingute portfelli väärtust ja avalikku kasu, tugevdada poliitilist mõju strateegilisel tasandil ning luua stabiilsed ja prognoositavad alused äriühingute tegevuseks ja arenguks. Antud seisukoht haakub hästi nii teistes arenenud riikides levinud riigi äriühingute valitsemise korralduse kui ka erasektori ettevõtete aktsionäride pikaajalise kogemusega.

8. OMANDUSÜKSUSE TEGEVUSED

Loodava omandusüksuse peamiseks eesmärgiks on tagada riigi enamusosalusega äriühingute aktsionäripoolne juhtimine kõige tõhusamal viisil, et luua seeläbi maksimaalselt suurt majanduslikku ja avalikku kasu. Oma eesmärkide saavutamiseks teostab omandusüksus erinevaid tegevusi, millest peamised on alljärgnevad:

8.1. Äriühingute suhtes aktsionäri ootuste sõnastamine

Kõigile riigi enamusosalusega äriühingutele tuleb sõnastada selged ja põhjendatud aktsionäri ootused. Seda selgust on vaja esiteks riigile, et läbipaistvalt selgitada, miks riik üldse omab osalust konkreetsetes äriühingus. Seda selgust on vaja äriühingule, et seada pikaajalised eesmärgid. Selgust on vaja ka äriühinguga konkureerivatele ja koostööd tegevatele turuosalistele ning laiemalt kogu avalikkusele.

Riigil on üldisel tasemel kõigile äriühingutele kolm ootust, mis tuleb äriühingupõhiselt detailsemalt avada. Need ootused on:

- (a) tegeleda valitud valdkonnas kasumliku, jätkusuutliku ja efektiivse majandustegevusega, mis tagab riigile optimaalse ja stabiilse omanikutulu;
- (b) täita riigi poolt kehtestatud strateegilisi ja finantseesmärke kooskõlas kehtivate õigusaktide ja muude regulatsioonidega;
- (c) olla kõikidele Eesti äriühingutele heaks eeskujuks heade juhtimistavade, sotsiaalse vastutuse ning kõrge ärikultuuri poolest.

Valdavalt äriühingute eesmärkidega äriühingute aktsionäri ootuste sõnastamisel lähtub omandusüksus olemasolevatest arenguplaanidest ja strateegiatest, samuti valitsusasutuste ning muude asjassepuutuvate osapoolte sisendist. Omandusüksuse juhatus esitab vastavad ettepanekud kord aastas omandusüksuse nõukogule kinnitamiseks ning need antakse äriühingutele edasi korralistel üldkoosolekutel. Võib eeldada, et sõnastatud ootused on ajas üsna püsivad ning neid ei ole vaja tihti ega suures mahus muuta. Samas on regulaarne ootuste ülevaatamise ja korrigeerimise protsess siiski vajalik, et tagada nende ajakohasus ja relevantsus.

Valdavalt avalike eesmärkidega äriühingute aktsionäri ootused sõnastab osalust valitsev ministeerium ning omandusüksus saab pakkuda selle teostamiseks vajalikku tuge.

Esimese sammuna on MKM sõnastanud riigi kui aktsionäri ootused Eesti Energia AS suhtes ning andnud need edasi Rahandusministeeriumile lõplikuks viimistlemiseks.

8.2. Äriühingute nõukogude liikmete valimine

Peale aktsionäri ootuste selget sõnastamist on äriühingu tegevust kõige rohkem mõjutavaks aktsionäri funktsiooniks kompetentse ja töövõimelise nõukogu moodustamine. Nõukogu moodustamise protsessiga ja sellesse valitud isikutega signaaliseerib aktsionär äriühingu töötajatele, klientidele ja partneritele, millised on aktsionäri tegelikud ambitsioonid ning milliste väärtushinnangute järgi äriühingut juhitakse.

Töögrupi hinnangul on nõukogu komplekteerimisel võrdsel määral oluline nii see, et nõukogudes oleksid kompetentsed ning vastava kogemusega professionaalid, kui ka see, et nõukogu liikmete valimise protsess oleks aus ja läbipaistev. Nõukogu on töövõimeline siis, kui tema legitiimsust avalikult tunnustatakse.

Eesti Vabariigi äriühingute portfell on piisavalt suur ning selle nõukogudes toimub pidevalt piisavalt muudatusi, et antud teemaga järjepidevalt tegeleda. Nõukogu liikmete muudatused võivad tuleneda volituste tähtaja lõppemisest, liikme enda soovist tagasi astuda, potentsiaalsest huvide konfliktist või nõukogu liikme tööle antud negatiivsest hinnangust.

Tagamaks hea kvaliteediga ja piisavalt suure nõukogu liikmete kandidaatide kogumi olemasolu, tuleb sellega professionaalselt tegeleda.

Valdavalt äriliste eesmärkidega äriühingute puhul oleks omandusüksuse ülesandeks nõukogu liikmete valimise protsessi läbiviimine. Valdavalt avalike eesmärkidega äriühingute puhul oleks omandusüksuse funktsiooniks valitsevate ministeeriumide toetamine äriühingute nõukogude valimisel. Omandusüksuse poolt konsolideeritud äriühingute puhul näeks protsess välja järgmiselt:

- (a) äriühingu nõukogu esimees või omandusüksuse nõukogu esimees identifitseerib vajaduse uue nõukogu liikme järgi;
- (b) omandusüksus koostöös äriühingu nõukogu esimehega sõnastavad kriteeriumid, millele uus nõukogu liige peaks vastama;
- (c) vakantses nõukogu liikme kohast teavitatakse avalikult;
- (d) lähtudes sõnastatud kriteeriumidest, asub omandusüksus koostama potentsiaalsete kandidaatide nimekirja;
- (e) omandusüksuse juhatus koos omandusüksuse nõukogu esimehega valivad kandidaatide lühinimekirja (2-3 kandidaati);
- (f) omandusüksus selgitab kandidaatide nõusoleku ning töö tingimused;
- (g) omandusüksuse juhatus esitab tema poolt väljavalitud kandidaadi omandusüksuse nõukogule nõusoleku andmiseks;
- (h) omandusüksuse nõukogu annab omandusüksuse juhatusale nõusoleku konkreetse kandidaadi valimiseks;
- (i) äriühingu üldkoosolek (omandusüksuse juhatus) määrab uue nõukogu liikme;
- (j) omandusüksus kommenteerib avalikult tehtud otsust, selle aluseks olnud kriteeriume ja ootusi nõukogu liikme suhtes.

Oma töö edukaks korraldamiseks peab omandusüksus potentsiaalsete nõukogu liikmete andmebaasi. Sinna kuuluvad sobivad varasemad nõukogude liikmed, praegused nõukogude liikmed ning lisaks identifitseeritud uued võimalikud liikmed. Läbipaistvuse suurendamiseks võib selle andmebaasi pidamise osta sisse professionaalselt personaliotsinguga tegelevalt teenusepakkujat, kelle ülesanne on jooksvalt tegeleda uute potentsiaalsete nõukogu liikme kandidaatide leidmise ja monitoorimisega. Viimatinimetatud mudelit rakendatakse näiteks Soomes.

Valdavalt avalike eesmärkidega (ministeeriumide poolt valitsetavate) äriühingute puhul võib omandusüksus anda ministeeriumile vajadusel tuge ja teha seda läbi nõukogu liikmete profiilide defineerimise ja potentsiaalsete kandidaatide otsimise.

Omandusüksuse töötajad ning nõukogu liikmed ei osale huvide konflikti vältimiseks omandusüksuse poolt valitsetavate äriühingute nõukogudes. Sellest reeglist võidakse teha erandeid juhul, kui äriühing on keerulises kriisiolukorras ning aktsionär peab võtma järsult aktiivsema rolli.

8.3. Äriühingute nõukogude tegevuse hindamise korraldamine

Omandusüksus loob põhimõtted ja raamistiku nõukogude tegevuse hindamiseks ning viib läbi iga-aastase hindamise. Rakendatakse nõukogu liikmete hindamise meetodit, mis kombineerib liikmete enesehindamise vastava sisendiga relevantsetelt kolmandatelt osapooltelt. Hindamisel annab olulise sisendi äriühingu tegevusvaldkonda kureeriv ministeerium, kes annab hinnangu, kas ja millises mahus on täidetud äriühingule pandud avalikud eesmärgid.

Nõukogu liikmete hindamise tulemused on aluseks nõukogude komplekteerimisele ning muudatuste tegemisele. Nõukogu liikmete hindamise tulemused ei ole avalikud ning nendes pühendatakse üksnes selgelt piiritletud isikute ring.

8.4. Äriühingute portfelli omanikujärelvalve

Peale selgete ootuste ja eesmärkide seadmist ning kompetentse nõukogu moodustamist peab professionaalne aktsionär teostama ka järelvalvet. Selline aktsionäripoolne "omanikujärelvalve" ei ole olemuslikult sama äriühingu nõukogu poolt teostatava järelevalvega. Aktsionäripoolne järelevalve keskendub eelkõige pikaajalisele suunale ning selle eesmärgiks on kontrollida, kas äriühing täidab talle pandud strateegilisi ja/või pikaajalisi ootusi. Selline järelevalve ei sekku ühelgi viisil äriühingu igapäevasesse tegevusse. Järelevalve meetmeid teostatakse üksnes läbi üldkoosoleku ning nõukogu liikmete määramise protsessi.

Sellise omanikujärelvalve teostamiseks korraldatakse omandusüksuse ja valitsetava äriühingu vahel kvartaalselt kohtumisi, kus antakse ülevaade äriühingu käekäigust, väljakutsetest, peamistest riskidest ning võimalustest. Omandusüksuse ülesandeks on seejuures anda hinnang, kas soovitud suunast esineb kõrvalekaldeid ning milline on kõrvalekaldumiste võimalik mõju. Pärast kvartaalsete koosolekute läbiviimist teeb omandusüksus rahandusministri kaudu Vabariigi Valitsusele lühikese ülevaate, milles märgitakse ära olulisemad arengud ja riskid. Eraldi tähelepanu pööratakse arengutele, mis võivad mõjutada planeeritud dividende (kõrvalekaldumisi dividendipoliitikast).

Regulaarsetel kohtumistel esindab äriühingut selle juhatuse esimees ning omandusüksust vastav portfelli juht. Vähemalt kaks korda aastas (suuremate äriühingute puhul kvartaalselt) toimub kohtumine äriühingu nõukogu esimehe ja omandusüksuse juhatuse vahel. Vajadusel võib omandusüksuse nõukogu kutsuda äriühingute nõukogu esimeest ning äriühingu juhatajat esitlusele omandusüksuse nõukogu koosolekule.

Valdavalt avalike eesmärkidega (ministeeriumide poolt valitsetavate) äriühingute omanikujärelvalvet peab teostama valitsev ministeerium. Soovi korral võib ministeerium selle ülesande delegeerida omandusüksusele, kuid lõpliku hinnangu ja otsustuse õigus jääb siiski ministeeriumile.

8.5. Äriühingute portfelli analüüs ning aruandlus

Omandusüksus loob kvaliteetse ning läbipaistva aruandlussüsteemi. Muuhulgas loob omandusüksus veebikeskkonna, mille kaudu avalikustatakse kord kvartalis kõigi riigi enamusosalusega äriühingute peamised majandustulemused ning kokkuvõttev informatsioon kogu riigi äriühingute portfelli kohta. Siinjuures tuleb vältida töö dubleerimist Rahandusministeeriumiga. Ootuspäraselt suudab omandusüksus tagada kvaliteetse aruandluse vastavalt Rahandusministeeriumi vajadustele.

Kord aastas, hiljemalt 1. juuniks, avaldab omandusüksus põhjaliku osaluste valitsemise koondaruande, mis kajastab läbipaistvalt kogu riigi äriühingute portfelli ja selle arenguid eelmisel majandusaastal. Omandusüksuse koondaruanne asendab praegust Rahandusministeeriumi poolt koostatud koondaruannet ning hõlmab kõik riigi osalusega äriühingud. Koondaruande kinnitab Vabariigi Valitsus. Aruanne avaldatakse nii eesti kui ka inglise keeles.

Omandusüksus vaatab läbi tema enda poolt valitsetavate äriühingute kõik suuremad investeerimisprojektid ning esitab omapoolse arvamuse omandusüksuse nõukogule ja vajadusel rahandusministri kaudu ka Vabariigi Valitsusele. Eriti puudutab see investeringuid, mis eeldavad omakapitali kaasamist või hälbeid pikaajalises dividendipoliitikas.

Valdavalt avalike eesmärkidega (ministeeriumide poolt valitsetavate) äriühingute investeeringute analüüsi teostavad ministeeriumid. Vajadusel võivad ministeeriumid tellida analüüsi ka omandusüksuselt, kuid lõpliku hinnangu ja otsustuse õigus jääb siiski ministeeriumile.

Omandusüksus analüüsib riigi äriühingute tegevust sektoripõhises võtmes. Suurimad riigi äriühingud töötavad valdavalt kahes sektoris – energeetika- ja transpordisektoris. Mõistmaks ja hindamaks äriühingute tegevust, on vaja hinnata kogu sektori regionaalseid arenguid ning riigi äriühingute suhtelist tulemuslikkust konkureerivate äriühingute suhtes.

8.6. Äriühingutes osaluste omandamine ja võõrandamine

Vastavalt RVS-le peab osaluse valitseja hindama tema valitsemisel olevate osaluste valitsemise eesmärgipärasust ja otstarbekust ning tegema ettepanekuid riigile mittevajalike osaluste üleandmiseks või võõrandamiseks. Lähtudes riigi konkreetse äriühingus osalemise eesmärgist, võtab omandusüksus vähemalt kord aastas põhjendatud seisukoha riigi osaluse säilitamise või võõrandamise otstarbekuse kohta ning esitab selle Vabariigi Valitsusele. Vajadused muudatuste järgi riigi äriühingute portfellis võivad olla põhjustatud ka välistest faktoritest. Näiteks eksisteerib mõnes strateegilises valdkonnas oluline turutõrge, mille lahendamiseks tuleb luua uus riigile kuuluv äriühing (vastav sisend ja tellimus saab tulla mõnelt ministeeriumilt). Samuti võib olla mõistlik korraldada ümber mõnda olulist riigivara valitsemise valdkonda (Riigi Kinnisvara AS). Ka võivad riigile kuuluvad äriühingud ühineda (AS Eesti Teed tekkimine) või reorganiseeruda (AS Teede Tehnokeskus).

Osaluste omamise põhjendused ning ettepanekud vajalike muutuste kohta esitatakse kord aastas Vabariigi Valitsusele koondaruande lisana. Tulenevalt tehtud ettepanekutest võib Vabariigi Valitsus anda vastavasisulise volituse osaluste omandamiseks või võõrandamiseks või muudeks sarnasteks tehinguteks.

Kõigi ülalkirjeldatud ülesannete täitmiseks ja tehingute läbiviimiseks on vajalik elementaarsete investeerimispankunduse alaste teadmiste olemasolu. Omandusüksus peab olema võimeline analüüsima äriühingute ostmise, müümise või ümberkorraldamisega seotud majanduslikku ja avalikku mõju ning vajadusel koordineerima tegevusi otsustatud tehingu elluviimiseks.

9. OMANDUSÜKSUSE JUHTIMINE, ORGANISATSIOON JA RAHASTAMINE

Töögrupp teeb ettepaneku korraldada, komplekteerida ja juhtida omandusüksus aktsiaseltsi vormis viisil, mis sarnaneb eraõiguslike valdusühingute / investeerimisettevõtetega. See tähendab, et omandusüksuse kõrgeimaks juhtimisorganiks on aktsionäride üldkoosolek. Strateegilist juhtimist ja järelvalvet teostab nõukogu ning igapäevast juhtimist teostab juhatus.

9.1. Omandusüksuse juhtimine

Omandusüksuse vastutuseks on juhtida ning strateegiliselt suunata suurt hulka riigi osalusega äriühinguid, mis esindavad märkimisväärset majanduslikku väärtust ja täidavad tähtsaid avalike ülesandeid. Kogu tegevus toimub "lõppomaniku" - Eesti rahva nimel. On äärmiselt oluline, et kirjeldatud rolli ja vastutust kajastaks nii juhtkonna koosseis kui ka selle liikmete ühised teadmised ja kogemused. Nii nõukogu kui ka juhatuse esimehel peavad olema sügavad ettevõtlusalased teadmised ja kogemused, mis on omandatud keerukates äriühingutes ning keerukates oludes. Lisaks sellele peavad omandusüksuse juhid mõistma, et riigi äriühingute roll on mõneti eriline ning kohati ka vastuoluline. Omandusüksuse juhtidel lasub suur vastutus ühendada äriühingute otstarbekus poliitiliste suundade ja taotlustega.

Omandusüksuse nõukogu määrab Vabariigi Valitsus. Nõukogusse kuulub 5-7 liiget ning nende ametiajaks on soovituslikult neli aastat. Töögrupp peab otstarbekaks sünkroniseerida omandusüksuse nõukogu ametiaeg Riigikogu volituste kestusega, et tagada vajalik poliitiline mõju riigi äriühingute juhtimise kõrgemale tasandile.

Omandusüksuse nõukogus peaks olema esindatud vähemalt järgmised kompetentsid:

- (a) keeruka börsiettevõtte või kontserni tiptasemel juhtimiskogemus;
- (b) rahvusvahelise äritegevuse kogemus;
- (c) infrastruktuuri investeeringute planeerimise ja teostamise kogemus;
- (d) finantsplaneerimise ja –juhtimise kogemus;
- (e) kompleksse riskijuhtimise kogemus;
- (f) rahvusvahelise äriõiguse kogemus;
- (g) avaliku sektori ja valitsuse töö kogemus.

Nõukogu koosolekud toimuvad vähemalt kord kuus ning nõukogu liikmed peavad arvestama investeeritava ajakuluga 2-3 päeva igas kuus. See eeldab ka nõukogu liikmetele asjakohase töötasu määramist.

Omandusüksuse juhatuse esimees peab olema sama kõrge kvalifikatsiooniga kui nõukogu esimees. Tema oskused ja kogemused peavad olema samal tasemel või kõrgemad, võrreldes Eesti suurimate riigi äriühingute juhatuste esimeestega. Omandusüksuse juhatuse esimehe värbab omandusüksuse nõukogu ning tema ametiaeg on kolm aastat. Heaks tavaks peaks olema juhatuse esimehe kandidatuuri kooskõlastamine omandusüksust valitseva ministriga. Teiste juhatuse liikmete kandidaadid pakub nõukogule välja juhatuse esimees.

9.2. Omandusüksuse organisatsioon

Omandusüksuse organisatsiooni juhib juhatus, mille tööd omakorda juhib juhatuse esimees. Juhatus on kolmeliikmeline. Omandusüksuse peamisi tegevusi teostavad portfelli juhid. Juhatus esimees töötab ka ise portfelli juhina. Iga portfelli juht vastutab tema portfelli antud äriühingute haldamise eest. Koos juhatuse esimehega on kokku neli portfelli juhti. Nendest üks on keskendunud valdavalt avalike eesmärkidega äriühingutele (eeldusel, et omandusüksus osutab ministeeriumitele vastavate äriühingute valitsemisel vajalikku tuge) ning kolm valdavalt äriühingute eesmärkidega äriühingutele. Portfelli juhid peavad olema

suurepärase finantsalase ja investeerimisalase kogemusega inimesed. Vajalikud on ka teadmised investeerimispingandusest, et vajadusel juhtida äriühingute kapitaliseerimise, ostmise ning müügi projekte.

Portfelli juhtidele on toeks üks või kaks analüütikut. Kogu meeskonda toetab assistent. Omandusüksuse tugiteenused (IT, raamatupidamine jne) ostetakse sisse.

Tagamaks vajalike kompetentside ning kogemuse olemasolu, peab võtmeisikute töötasude tase olema võrreldav suuremate riigi äriühingute juhatuse liikmete vastava tasemega. Omandusüksus on kooslus, mis oma mastaabi ja huvitavate väljakutsete poolest peaks olema väga atraktiivne tööpakkaja. Sellest tulenevalt võib planeeritav töötasude tase jääda pigem konservatiivsemale tasemele. Küll ei tohi seda aga võrrelda riigiasutuste töö tasustamise põhimõtetega. Omandusüksus on koht isikutele, kes ei ole enam aktiivset karjääri tegemas, vaid pigem oma sügavaid ettevõtlusalaseid kogemusi kasutamas ning riigile strateegilise tähtsusega valdkonda tugevdamas. **Oma väärtushinnangutelt peab omandusüksuse meeskond olema majakaks kogu Eesti ettevõtlusele.**

9.3. Rahastamine

Omandusüksuse omakapitali moodustab sellele üle antud äriühingute kapitalide konsolideeritud summa. Valitsevate äriühingute dividendid maksab omandusüksus riigile edasi. Laekunud dividendidest peetakse kinni omandusüksuse ühe majandusaasta kulude katmiseks vajalik summa. See summa on omandusüksuse poolt eelarvestatud ja nõukogu poolt kinnitatud. Esimesel aastal moodustatakse lisaks jooksvate kulude katmiseks omandusüksuse tasandil reserv, mille eesmärgiks on katta sisseostetavate professionaalsete teenuste kulud. Vajadus kolmandate osapoolte teenuste järgi võib tekkida seoses äriühingute aktsiate või osade omandamise või võõrandamisega.

Arvestades omandusüksuse planeeritavat suurust, on üksuse hinnanguliseks aastaseks majandamiskuluks 800 000 kuni 850 000 eurot. Sellele lisandub 200 000 euro suurune esimese aasta reserv. Kui reservi on eesmärgipäraselt kasutatud, siis suurendatakse seda kord aastas tagasi algsele tasemele. Omandusüksus peab olema oma majandamisega eeskujuks kõigile äriühingutele. See tähendab **tagasihoidlikkust, praktilisust, planeeritust ja läbipaistvust.**

Detailsemalt prognoositakse kulusid järgmiselt (eurodes):

Töötasud koos maksudega	725 000
Kontori ja administratiivkulud	30 000
Tugiteenused	25 000
Lähetuskulud	20 000
Auditeerimiskulud	10 000
Kokku	810 000

10. OTSUSTUSPÄDEVUSED OSALUSTE VALITSEMISE PROTSESSIS

Alljärgnevalt esitab töögrupp oma nägemuse otsustuspädevuste jaotusest väljapakutud osaluste valitsemise struktuuris. Jaotuse tegemisel on töögrupp lähtunud eesmärgist (a) kindlustada poliitilise juhtimise ja regulatiivse tegevuse piisav eraldatus ärilisest juhtimisest (b) tagada valitsusasutustele vajalik kontroll oluliste otsuste üle (c) vältida samasisuliste otsuste tegemist erinevatel tasanditel.

Järgnev käsitlus puudutab kõige olulisemaid põhimõttelisi küsimusi omandusüksuse tegevuse korraldamisel ja äriühingute juhtimisel. Väljapakutud pädevuste jaotus on kohaldatav eelkõige nende riigi osalusega äriühingute puhul, millele on valdavalt ärilised eesmärgid ning mille osalused annab riik üle omandusüksusele. Valdavalt avalike eesmärkidega äriühingute puhul jäävad allkirjeldatud omandusüksuse funktsioone täitma osalusi valitsevad ministeeriumid, kellele omandusüksus võib pakkuda nõustamismudeli alusel vajalikku tuge.

10.1. Otsustuspädevused omandusüksuse juhtimisel

Omandusüksuse kõrgeimaks juhtimisorganiks on äriseadustiku (ÄS) kohaselt aktsionäride üldkoosolek. RVS kohaselt teostab riigi kui aktsionäri õigusi üldkoosolekul osaluse valitseja, milleks võib olla ministeerium või riigitulundusasutus.

Töögrupi hinnangul oleks kõige otstarbekam määrata omandusüksuse osaluse valitsejaks ning aktsionäriõiguste teostajaks **Rahandusministeerium**. Seda eelkõige põhjusel, et kogu riigivara valitsemise koordineerimine on käesoleval hetkel ja on ka traditsiooniliselt olnud Rahandusministeeriumi ülesanne¹¹. Arvestades erinevate ministeeriumite seadusega määratud valitsemisalasid ning vajadust tagada omandusüksuse tegevuse piisav eraldatus riigi kui valdkondliku regulaatori tegevusest, oleks keeruline paigutada omandusüksust mõne muu ministeeriumi valitsemisalasse.

Samas on enamus omandusüksuse aktsionäri pädevuses olevatest küsimustest niivõrd olulise tähtsusega, et nende otsustamine peaks tuginema lisaks Rahandusministeeriumi valitsemisala kesksetele teguritele (nt riigi eelarvepoliitika) ka teiste ministeeriumite asjakohasele sisendile ja/või võimalikult laiaulatuslikule poliitilisele konsensusele, mistõttu peaks nende otsustamine jääma **Vabariigi Valitsuse** pädevusse. Sellisteks olulise tähtsusega küsimusteks on:

- (a) omandusüksuse põhikirja kinnitamine ja muutmine;
- (b) omandusüksuse nõukogu liikmete valimine ja tagasikutsumine;
- (c) omandusüksuse aktsiakapitali suurendamine ja vähendamine ja sellega seotud toimingud;
- (d) omandusüksuse lõpetamine, ühinemine, jagunemine ja ümberkujundamine.
- (e) omandusüksuse majandusaasta aruande ning selle lisaks oleva riigi osaluste valitsemise koondaruande kinnitamine ja omandusüksuse dividendide jaotamine;
- (f) omandusüksuse poolt uue äriühingu asutamine ning teises äriühingus olulise osaluse omandamine või võõrandamine.

Suur osa loetletud küsimustest kuuluks Vabariigi Valitsuse pädevusse ka kehtiva RVS § 76 ja 77 kohaselt, mistõttu ei tekitaks eelkirjeldatud pädevuste jaotus töögrupi hinnangul fundamentaalset muudatust riigivara valitsemise regulatsioonis.

¹¹ Rahandusministeeriumi struktuuriüksuseks on riigivara osakond, kes muuhulgas töötab välja poliitikat, valmistab ette õigusaktide eelnõusid, nõustab ja koordineerib riigiasutuste tegevust riigivara valitsemise valdkonnas ning korraldab riigi huvide kaitset riigi osalusega eraõiguslikes juriidilistes isikutes. Vastavalt kehtivale RVS-ile on Rahandusministeeriumi ülesandeks anda Vabariigi Valitsusele ministeeriumide aruannete põhjal igal aastal ülevaade riigi äriühingute valitsemisest eelmisel perioodil.

Eeltoodut arvestades jääksid **Rahandusministeeriumi** kui osaluse valitseja pädevusse järgmised küsimused:

- (a) omandusüksuse audiitori valimine;
- (b) omandusüksuse suhtes erikontrolli määramine;
- (c) omandusüksuse nõukogu liikmega tehingu tegemise otsustamine, tehingu tingimuste määramine, õigusvaidluse pidamise otsustamine ning selles tehingus või vaidluses omandusüksuse esindaja määramine;
- (d) muude seadusega omandusüksuse üldkoosoleku pädevusse antud küsimuste otsustamine¹².

Tuleb arvestada, et kehtiva RVS kohaselt ei ole Vabariigi Valitsus tema pädevuses olevates küsimustes aktsionäriõiguste teostajaks, vaid organiks, mis annab osaluse valitsejale volituse vastavas küsimuses otsuse tegemiseks või hääletamiseks. Seetõttu jääks kehtiva RVS kohaselt ka nendes küsimustes formaalselt aktsionäriõiguste teostajaks Rahandusministeerium rahandusministri kaudu. Töögrupi hinnangul ei tarvitse selline mitmetasandiline otsustamise süsteem olla paljudel juhtudel otstarbekas, eriti siis, kui Vabariigi Valitsuse volituse kohaselt rahandusministrile jäetav diskretsioon on väga kitsas või puudub täielikult. Seetõttu tuleks kaaluda võimalusi süsteemi lihtsustada ning anda Vabariigi Valitsusele mitmete küsimuste otsustamisel ainupädevus.

On oluline märkida, et sarnaselt teiste riigi osalusega äriühingute juhtimisele peab ka omandusüksuse enda aktsionäripoolne juhtimine toimuma **üksnes äriseadustikus ettenähtud aktsionäriõiguste teostamise kaudu** ning kooskõlas heade ühingujuhtimise tavade ja OECD poolt sõnastatud printsiipidega. See tähendab, et osaluse valitsejal ei ole lubatud sekkuda omandusüksuse igapäevasesse tegevusse, anda nõukogule või juhatusele jooksvalt juhiseid või korraldusi ega esitada jooksvalt arupärimisi. Omandusüksus ei ole Rahandusministeeriumi kui osaluse valitseja struktuuriüksuseks ega allu ministeeriumisisestelt kehtivatele subordinatsioonisuhetele.

Omandusüksuse nõukogu otsustuspädevuse määratlemisel tuleb lähtuda eelkõige äriseadustikust, mille kohaselt on nõukogu peamiseks ülesandeks aktsiaseltsi tegevuse planeerimine ja juhtimise üldine korraldamine.

Nõukogu pädevuses on omandusüksuse juhatuse valimine ja tagasikutsumine ning järelevalve teostamine juhatuse tegevuse üle. Tagamaks juhatuse toimimine ühtse meeskonnana, on otstarbekas korraldada juhatuse valimine viisil, mille kohaselt nõukogu valib kõigepealt juhatuse esimehe, kes seejärel pakub välja kandidaadid teiste juhatuse liikmete kohtadele.

Nõukogu pädevuses on ka muud küsimused, mis puudutavad omandusüksuse tegevuse üldist planeerimist või igapäevase tegevuse raames väljuvaid toiminguid, näiteks:

- (a) omandusüksuse igaaastase eelarve kinnitamine;
- (b) omandusüksuse dividendipoliitika kinnitamine (vt punkt 10.5 "Valitsetavate äriühingute dividendide jaotamine");
- (c) laenude ja võlakohustuste võtmine, samuti laenude andmine ja võlakohustuste tagamine (mis reeglina ei peaks omandusüksuse tegevuses olema lubatud);
- (d) muude lepingute sõlmimine, mis omandusüksuse poolt võetavate rahaliste kohustuste suuruse, kehtivustähtaja pikkuse või muude tingimuste poolest on olulise tähtsusega.

¹² Äriseadustik § 298 lg 1.

Lisaks eeltoodule täidab omandusüksuse nõukogu ka muid järgnevatel alapunktides nimetatud funktsioone, nt nõusoleku andmine valitsetavate äriühingute nõukogu liikmete valimiseks.

10.2. Valitsetavatele äriühingutele aktsionäripoolsete eesmärkide ja ootuste seadmine

Äriühingutele aktsionäripoolsete eesmärkide ja ootuste seadmisel on lähtealuseks **Riigikogu** ja **Vabariigi Valitsuse** poolt kinnitatavad riiklikud arengukavad ja muud samalaadsed strateegilised dokumendid.

Spetsiifiliselt äriühinguid puudutavaks dokumendiks on **Vabariigi Valitsuse** poolt kehtestatav **riigi äriühingutes osalemise poliitika**, milles muuhulgas sätestatakse kõigile äriühingutele esitatavad ootused üldisel tasemel¹³.

Töögrupi arvates oleks edasine tegevus äriühingute eesmärkide seadmisel otstarbekas korraldada järgmiselt:

- (a) **Rahandusministeerium** kui omandusüksuse osaluse valitseja määrab koostöös asjassepuutuvate ministeeriumitega kõigi äriühingute osas üldiselt **riigi osalemise põhjuse**, milleks on tulu saamine või avalik eesmärk¹⁴. Paralleelselt osalemise põhjuse määramisega teevad eelnimetatud asutused Vabariigi Valitsusele ettepaneku äriühingute jaotamiseks **valdavalt äriliste eesmärkidega ühinguteks** ja **valdavalt avalike eesmärkidega ühinguteks**. Kord aastas vaatab Rahandusministeerium koos valdkondlike ministeeriumitega eelnimetatud eesmärgid ja äriühingute liigituse üle ja teeb vajadusel muudatused. Rahandusministeerium esitab ministeeriumitega kooskõlastatud seisukohad Vabariigi Valitsusele koos omandusüksuse poolt igaaastastel koostatava riigi osaluste valitsemise koondaruandega.
- (b) **Vabariigi Valitsus** kinnitab Rahandusministeeriumi ja valdkondlike ministeeriumite vahel kooskõlastatud ettepaneku alusel äriühingute jaotamise **valdavalt äriliste eesmärkidega ühinguteks** ja **valdavalt avalike eesmärkidega ühinguteks**. Omandusüksuse moodustamise käigus antakse riigi osalused valdavalt äriliste eesmärkidega ühingutes üle omandusüksusele.
- (c) **Omandusüksuse juhatus** kui riigi osalusega äriühingute osaluse valitseja sõnastab iga tema poolt valitsetava äriühingu osas konkreetsete aktsionäripoolsete ootused, sh äriühingu strateegilised eesmärgid ning esitab need igaaastase osaluste valitsemise koondaruande osana omandusüksuse nõukogule kinnitamiseks. Ootuste sõnastamisel võtab omandusüksuse juhatus aluseks:
 - Riigikogu ja Vabariigi valitsuse poolt kinnitatud arengukavad ja muud samalaadsed strateegilised dokumendid;
 - Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud riigi äriühingutes osalemise poliitika;
 - Rahandusministeeriumi poolt määratud riigi äriühingus osalemise eesmärgid;
 - asjassepuutuvate ministeeriumite sisendinformatsiooni.
- (d) **Omandusüksuse nõukogu** kinnitab eelnimetatud konkretiseeritud ootused igaaastase koondaruande osana ja esitab need Rahandusministeeriumi kaudu Vabariigi Valitsusele lõplikuks kinnitamiseks.
- (e) Pärast koondaruande kinnitamist Vabariigi Valitsuse poolt täpsustab **omandusüksuse juhatus** vajadusel äriühingute põhikirjades nende tegevusvaldkonnad ja eesmärgid¹⁵ ning esitab konkretiseeritud aktsionäriootused äriühingule aktsionäride üldkoosolekul.

¹³ Vastav volitusnorm tuleks sätestada riigivaraseaduses.

¹⁴ RVS § 10 lg 1, 2 ja 6.

¹⁵ RVS § 75 lg 4.

- (f) **Vabariigi Valitsus** saadab kinnitatud koondaruande Riigikogule ja Riigikontrollile teadmiseks¹⁶.

10.3. Valitsetavate äriühingute nõukogu liikmete valimine ja tagasikutsumine

Töögrupi hinnangul omandusüksuse valitsetavate äriühingute nõukogu liikmete valimine ja tagasikutsumine olema **omandusüksuse pädevuses**.

Uute nõukogu liikmete valimisel on omandusüksuse juhatuse ülesandeks määrata nõutav kvalifikatsioon ning leida potentsiaalsed kandidaadid ja omandusüksuse nõukogu ülesandeks kinnitada juhatuse poolt tehtud valikud või põhjendatud juhtudel lükata need tagasi. Pärast nõukogu vastavat nõusolekut valib omandusüksuse juhatus äriühingute üldkoosolekutel vastavad isikud äriühingute nõukogu liikmeteks.

Täpsemalt on omandusüksuse tegevus nõukogu liikmete valimisel kirjeldatud peatüki 8 "Omandusüksuse tegevused" alapunktis 8.2.

Nõukogude töö iga-aastase hindamise eest vastutab omandusüksuse juhatus, kes esitab hindamise tulemused omandusüksuse nõukogule.

Olemasolevate nõukogu liikmete ennetähtaegne tagasikutsumine peaks olema samuti omandusüksuse juhatuse pädevuses, kes lähtub läbiviidud hindamisest ning selgitab vajadusel tagasikutsumise põhjuseid omandusüksuse nõukogule.

10.4. Valitsetavate äriühingute lisafinantseerimine

Töögrupp leiab, et valitsetavaid äriühinguid ei tuleks finantseerida aktsiakapitali suurendamise kaudu juhul, kui äriühingu kasumist ja omavahenditest piisab vastavate kulutuste või investeeringute finantseerimiseks. Seetõttu peaks kaduma vajadus kapitali suurendamiseks perioodil, mil äriühing on samas maksnud olulises suuruses dividende. Nimetatud põhimõtted tuleks sõnastada ka Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatavas riigi osalemise poliitikas.

Eelkirjeldatud põhimõtete rakendamine peaks vähendama vajadust iga-aastaste kapitali suurendamise tehingute teostamiseks.

Kuna kapitali suurendamine puudutab otseselt riigi vahendite kasutamist, peaks otsuse tegemine antud küsimuses olema lõppastmes **Vabariigi Valitsuse otsustuspädevuses**. Äriõiguslikult tähendab see seda, et omandusüksuse juhatus, kel iseenesest oleks vastava äriühingu aktsionäriõiguste teostajana õigus otsustada ka äriühingu kapitali suurendamine, peab antud otsuse tegemiseks eelnevalt küsima nõusoleku või volituse omandusüksuse enda aktsionäriilt (ning vastavat aktsionäri õigust teostab siinjuures Vabariigi Valitsus või rahandusminister Vabariigi Valitsuse volituse alusel).

Samas võib kaaluda võimalust jätta dividendide jaotamise käigus omandusüksuse käsutusse teatav kapitalipuhver, mida omandusüksuse juhatus võib nõukogu eelneval nõusolekul või nõukogu poolt kindlaksmääratud tingimustel kasutada valitsetavatesse äriühingutesse väikesemahuliste investeeringute tegemiseks.

10.5. Valitsetavate äriühingute dividendide jaotamine

Kehtiva RVS kohaselt kinnitab riigi otsustusõigusega äriühingutes Vabariigi Valitsus rahandusministri ettepanekul äriühingu dividendisumma või – määra, millest osaluse valitseja peab üldkoosolekul hääletamisel juhinduma. Ettepaneku eelnimetatud summa või määra kohta esitab osaluse valitseja rahandusministrile koos osaluse valitsemise aruandega¹⁷.

¹⁶ RVS § 99 lg 2.

¹⁷ RVS § 77.

Töögrupi hinnangul ei järgi RVS ja selle rakendamise praktika ÄS põhimõtteid kasumi jaotamise ja dividendi suuruse määramise kohta. RVS kohaselt võiks riik aktsionärina otsekui iseseisvalt otsustada dividendi maksmise ja selle suuruse. ÄS kohaselt teeb aga kasumi jaotamise ettepaneku (mh aktsionäridele makstava dividendide suuruse kohta) äriühingu juhatus, muudatusi selles ettepanekus saab teha nõukogu¹⁸. Võib väita, et ÄS kohaselt on aktsionäri õigus valida, kas juhtorganite poolt esitatud kasumi jaotamise ettepanek kinnitada või tagasi lükata. Aktsionäri õigust esitada kasumi jaotamise osas iseseisev ettepanek ÄS aga otseselt ette ei näe.

Kui aktsionär saaks iseseisvalt määrata dividendi suuruse, oleks äriühingu nõukogul ja juhatusel keeruline kui mitte võimatu planeerida äriühingu tegevust (sh investeeringuid, pikaajalisi kohustusi). Sellise otsusega võtaks aktsionär endale ka sisuliselt vastutuse äriühingu tegevuse, sh äärmisel juhul ka pankroti eest.

Samas on selge, et riigi ootuseks on saada äriühingutest optimaalset, stabiilset ja ajas kasvavat omanikutulu. Samuti peab riik saama ette planeerida oma eelarvetulusid.

Töögrupi hinnangul tuleks nimetatud eesmärgid saavutada mitte läbi iga-aastase dividendisumma määramise Vabariigi Valitsuse poolt, vaid läbi üldise ja pikaajalise dividendipoliitika kehtestamise iga vastava äriühingu poolt. Dividendipoliitikas sätestatakse põhimõtted igaaastase dividendi suuruse määramiseks ning need on äriühingu juhtorganitele aluseks kogu äriühingu tegevuse, sh investeeringute pikemaajalisel planeerimisel.

Eeltoodut arvestades oleks töögrupp hinnangul otstarbekas määrata pädevused valitsetavate äriühingute dividendide jaotamise otsustamisel järgmiselt:

- (a) **Vabariigi Valitsus** määrab riigi äriühingute osalemise poliitikas riigi üldised ootused dividendide maksmise ja dividendipoliitika osas;
- (b) **Omandusüksus** sõnastab eelnimetatud üldise poliitika alusel spetsiifilised aktsionäripoolsed ootused iga valitsetava äriühingu dividendipoliitikale;
- (c) **Iga valitsetava äriühingu nõukogu** kinnitab vastava äriühingu dividendipoliitika, arvestades omandusüksuse poolt sõnastatud ootusi;
- (d) **Iga valitsetava äriühingu juhatus** lähtub kasumi jaotamise ettepaneku tegemisel nõukogu poolt kinnitatud dividendipoliitikast; ettepaneku läbivaatamisel analüüsib äriühingu nõukogu muuhulgas selle vastavust kehtestatud dividendipoliitikale;
- (e) **Omandusüksuse juhatus** kui valitsetava äriühingu aktsionäriõiguste teostaja otsustab juhatause ja nõukogu poolt esitatud kasumi jaotamise ettepaneku kinnitamise.
- (f) **Omandusüksus** jaotab saadud dividendid riigile kui aktsionärile vastavalt omandusüksuse nõukogu poolt kehtestatud dividendipoliitikale.

Riigieelarve planeerimisel lähtutakse endiselt äriühingute juhtorganite poolt esitatud kasumiprognosidest, kuid seejuures võetakse arvesse kehtestatud dividendipoliitikat.

10.6. Uute äriühingute asutamine ja osaluse omandamine; osaluste võõrandamine

Initsiatiiv uute riigi osalusega äriühingute asutamiseks või nendes osaluste omandamiseks tuleb reeglina vastava valdkondliku pädevusega ministeeriumist. Töögrupi hinnangul võiksid otsustuspädevused uue äriühingu asutamisel või osaluse omandamisel olla järgmised:

- (a) **Vastava valdkondliku pädevusega ministeerium** teeb Vabariigi Valitsusele ettepaneku äriühingu asutamiseks või osaluse omandamiseks äriühingus, põhjendades äriühingu asutamise või osaluse omandamise vajalikkust, lähtudes Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud osaluspoliitikast.

¹⁸ ÄS § 332 lg 2, § 333 lg 2.

- (b) **Vabariigi Valitsus** annab omandusüksuse juhatusele volituse/nõusoleku riigi osalusega äriühingu asutamiseks või osaluse omandamiseks äriühingus, täpsustades volituses/nõusolekus ka **riigi osalemise põhjuse**¹⁹; nimetatud küsimuses teostab Vabariigi Valitsus omandusüksuse osaluse valitseja/aktsionäri õigusi Rahandusministeeriumi asemel²⁰.
- (c) **Omandusüksuse juhatus** asutab äriühingu või omandab osaluse Vabariigi Valitsuse nõusoleku alusel.

Initsiatiiv riigile kuuluva osaluse võõrandamiseks peaks eelkõige tulenema omandusüksuse poolt läbiviidavast äriühingute portfelli analüüsist (vt täpsemalt punkt 8.6). Töögrupi hinnangul võiks osaluste võõrandamise otsustamise pädevused ja protsess olla järgmised:

- (a) **Omandusüksuse juhatus** esitab kord aastas omapoolse arvamuse riigi äriühingutes osalemise otstarbekuse ja eesmärkide osas ning teeb vajadusel ettepaneku riigile mittevajalike osaluste võõrandamiseks või ka äriühingu lõpetamiseks või ühinemiseks. Nimetatud arvamus ja ettepanekud vormistatakse **osaluste valitsemise koondaruande osana või lisana** ning esitatakse omandusüksuse nõukogule kinnitamiseks.
- (b) **Omandusüksuse nõukogu** vaatab läbi juhatuse poolt esitatud arvamuse ja ettepanekud, kinnitab need ja esitab Rahandusministeeriumi kaudu Vabariigi Valitsusele lõplikuks kinnitamiseks.
- (c) **Vabariigi Valitsus** kinnitab koondaruande koos selle lisadega ning otsustab selles toodud ettepanekute alusel nõusoleku andmise äriühingu lõpetamiseks või ühinemiseks või RVS-s sätestatud juhtudel ka äriühingus osaluse võõrandamiseks²¹.

10.7. Aruandlus

Vastavalt äriseadustikule peab omandusüksus iga majandusaasta kohta koostama majandusaasta aruande. Töögrupi hinnangul oleks mõistlik majandusaasta koostamisega aruandega ühendada kehtiva RVS § 98 lg 2 ning § 99 alusel koostatavad **osaluste valitsemise aruanded (koondaruanded)**, arvestades, et omandusüksuse majandusaasta koosseisu kuuluv juhatuse tegevusaruanne peaks suures osas hõlmama RVS alusel koostatavate aruannete sisu (omandusüksuse poolt valitsetavate äriühingute osas).

Pädevused nimetatud aruannete koostamisel peaksid lähtuma üldjoontes äriseadustikus sätestatust:

- (a) **Omandusüksuse juhatus** koostab majandusaasta aruande ja selle lisaks oleva riigi osaluste valitsemise koondaruande;
- (b) **Omandusüksuse nõukogu** vaatab aruanded läbi ja koostab selle kohta omapoolse kirjaliku aruande, milles ta peab näitama, kas ta kiidab heaks juhatuse poolt koostatud aruande, ning selgitab, kuidas ta on omandusüksuse tööd korraldanud ja juhtinud.
- (c) **Vabariigi Valitsus** (või Rahandusministeerium Vabariigi Valitsuse volituse alusel) kinnitab eelnimetatud aruanded, teostades aktsionäriõigusi.

Nende äriühingute osas, millel on valdavalt avalikud eesmärgid ning mille osaluste valitsejateks jäävad ministeeriumid, koondab omandusüksus vastava info ministeeriumitelt saadud informatsiooni alusel.

¹⁹ RVS § 76 lg 1 ja 2

²⁰ Kui Vabariigi Valitsus on juba sisuliselt otsustanud äriühingu asutamise või selles osaluse omandamise, ei oleks põhjendatud nimetatud küsimuse täiendav otsustamine Rahandusministeeriumi poolt, mistõttu oleks otstarbekas riigivaraseaduses sätestada erireegel, et selles küsimuses teostab Vabariigi Valitsus omandusüksuse aktsionäri õigusi Rahandusministeeriumi asemel. Kuna tegemist on eelkõige riigi strateegilise otsusega, ei oleks põhjendatud ka nimetatud otsuse andmine omandusüksuse nõukogu pädevusse.

²¹ RVS § 75 lg 3; RVS § 37 lg 3,4.

LISA 1: RIIGI ÄRIÜHINGUTES OSALEMISE PÕHIMÕTTED (TÖÖPROJEKT)

Riigi äriühingutes osalemise põhimõtted

Tööprojekt

SISUKORD

1. SISSEJUHATUS	43
2. RIIGI OSALUSPOLIITIKA ÜLDISED PÕHIMÕTTED.....	44
3. RIIGI KUI AKTSIONÄRI ROLL ÄRIÜHINGUTE JUHTIMISEL	45
4. ÄRIÜHINGUTE FINANTSEESMÄRKIDE MÄÄRATLEMINE.....	47
5. NÕUKOGU	48
6. DIVIDENDIPOLIITIKA	49
7. JÄRELEVALVE JA ARUANDLUS	50

1. SISSEJUHATUS

OECD soovitusel riigi osalusega äriühingute juhtimisele on rõhutatud, et riik peab käituma informeeritud ja aktiivse aktsionärina ning kehtestama selge ja järjepideva osaluspoliitika, tagamaks, et riigi osalusega äriühingute juhtimine oleks läbipaistev ja vastutustundlik ning tagatud oleks professionaalsus ja efektiivsus. Osaluspoliitika peaks määratlema riigi äriühingutes osalemise üldised eesmärgid, riigi rolli vastavate äriühingute juhtimisel ning selle, kuidas riik oma osaluspoliitikat rakendab.

Eestis on osaluspoliitika osaliselt kajastatud riigivaraseaduses, mis sätestab menetlusreeglid kogu riigivara valitsemisele, sealhulgas ka riigi osalemisele aktsionäri või osanikuna aktsiaseltsides ja osaühingutes.

Kooskõlas OECD soovitustega osaleb RVS kohaselt Eesti Vabariik äriühingute juhtimises eelkõige **aktsionäri õiguste teostamise kaudu** ega sekku äriühingu juhtimisse teistel tasanditel, austades seeläbi nõukogude sõltumatust ning võimaldades nõukogudele ja juhatustele täieliku iseseisvuse igapäevase äritegevuse läbiviimise kaudu seatud eesmärkide saavutamiseks.

Seetõttu on osaluspoliitika teostamisel keskne roll **riigi osaluse valitsejal**, kellel on kõik seadusest tulenevad aktsionäri õigused ja kohustused. Osaluse valitsejaks on Vabariigi Valitsuse määratud **ministeerium** või riigitulundusamet ja vähemusosaluste puhul Rahandusministeerium.

Samas on RVS sätted mitmete küsimuste reguleerimisel väga üldised ega anna riigi osalusega äriühingute juhatustele ja nõukogudele, töötajatele, koostööpartneritele, teistele riigiasutustele ja avalikkusele piisavalt detailset ettekujutust sellest, kuidas osaluse valitseja riigi osaluspoliitikat erinevates detailsetes küsimustes võib rakendada.

Eesmärgiga tagada riigi kui aktsionäri käitumise järjepidevus, prognoositavus ja läbipaistvus, on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi juures tegutsev töögrupp sõnastanud konkreetsemalt ühtsed põhimõtted, millest riik osaluse valitsejana äriühingute juhtimisel võiks lähtuda.

Dokumendis on kõigepealt esitatud riigi osalusega äriühingutes osalemise üldised põhimõtted, mis kohalduvad kõigi riigi enamusosalusega äriühingute suhtes. Seejärel on valdkondade kaupa detailsemalt esitatud: (a) riigi kui aktsionäri roll äriühingute juhtimises (b) äriühingute üldised finantseesmärgid (c) riigi ootused äriühingute juhtimise osas (d) riigi ootused äriühingute dividendipoliitika osas (e) järelevalve ning aruandluse põhimõtted.

Käesolevaid põhimõtteid rakendatakse äriühingutes, milles riigil on enamusosalus. Vähemusotsustusõigusega äriühingutes püüab osaluse valitseja rakendada neid teiste aktsionäridega konsulteerides ning nendega koostöös.

2. RIIGI OSALUSPOLIITIKA ÜLDISED PÕHIMÕTTED

- (a) Iga riigi osalusega äriühing peab olema heaks eeskujuks kõikidele Eesti äriühingutele heade juhtimistavade, sotsiaalse vastutuse ning kõrge ärikultuuri poolest.
- (b) Riigi osalusega äriühingu juhtimine peab olema läbipaistev. Osaluse valitseja poolt tehtavad otsused, sh nõukogu liikmete valimise otsused, peavad olema põhjendatud ja dokumenteeritud.
- (c) Riigi osalusega äriühingute nõukogu liikmete töö tasustamisel järgitakse põhimõtet, mille kohaselt on nõukogu liikme töö eest makstav tasu võrreldav sama sektori äriühingutes nõukogu liikmele makstava tasuga²².
- (d) Iga riigi osalusega äriühing peab tegelema valitud valdkonnas kasumliku, jätkusuutliku ja efektiivse majandustegevusega, mis tagab riigile optimaalse ja stabiilse omanikutulu.
- (e) Iga riigi osalusega äriühing peab suutma areneda ja jätkata kasvu, et luua ja suurendada väärtust aktsionäridele;
- (f) Äriühingute kapitalistruktuur peab kohanduma riigi äriühingus osalemise eesmärgi ja äriühingu finantsseisundiga.
- (g) Osaluse valitseja sõnastab konkreetsed eesmärgid (ootused) iga tema valitsetava äriühingu suhtes, mis jaotuvad (a) strateegilisteks eesmärkideks ning (b) finantseesmärkideks.
- (h) Iga riigi osalusega äriühing peab täitma osaluse valitseja poolt kehtestatud strateegilisi- ja finantseesmäärke kooskõlas kehtivate õigusaktide ja muude regulatsioonidega.
- (i) Iga riigi osalusega äriühingu nõukogu kehtestab äriühingu tegevuseesmärgid, arvestades osaluse valitseja poolt määratletud strateegilisi ja finantseesmäärke ning käesolevas dokumendis esitatud põhimõtteid ja ootuseid.
- (j) Pikaajalised ja olulise majandusliku mõjuga otsused võetakse riigi osalusega äriühingute nõukogude poolt vastu konsensuslikult;
- (k) Kõiki riigi osalusega äriühingu aktsionäre tuleb võrdsetel asjaoludel kohelda võrdselt.
- (l) Tagamaks võrdne kohtlemine turgudel, kus erasektoris tegutsevad äriühingud saavad konkureerida riigi osalusega äriühingutega, ei pea riik osaluse valitsejana pikemas perspektiivis otstarbekaks riigi osalemist äriühingutes, millel on üksnes tulu teenimise (äriline) eesmärk ning puuduvad avalikud eesmärgid. Osalused sellistes äriühingutes tuleb sobival ajal ning sobivatel tingimustel võõrandada.

²² Põhimõtte rakendamiseks võib olla vajalik muuta riigivaraseadust.

3. RIIGI KUI AKTSIONÄRI ROLL ÄRIÜHINGUTE JUHTIMISEL

Äriühingute juhtimisorganiteks on **aktsionäride üldkoosolek**²³, **nõukogu** ja **juhatuse**. **Aktsionäride üldkoosolek** on äriühingu kõrgeim juhtimisorgan, mille pädevuses on otsuste vastuvõtmine kõige olulisemates küsimustes, nagu põhikirja muutmine, kapitali suurendamine või vähendamine, majandusaasta aruande kinnitamine ja kasumi jaotamine, äriühingu ühinemine, jagunemine, lõpetamine. Aktsionäride üldkoosolek valib ja kutsub tagasi nõukogu liikmed. **Nõukogu** funktsiooniks on eelkõige äriühingu tegevuse (pikaajaline) planeerimine, selle juhtimise üldine korraldamine ja järelevalve juhatuse tegevuse üle, samuti juhatusele nõusoleku andmine igapäevase majandustegevuse raamest väljuvate tehingute tegemiseks. Nõukogu valib ja kutsub tagasi juhatuse liikmed. **Juhatus** on juhtorgan, mis korraldab äriühingu igapäevast majandustegevust ning esindab äriühingut.

Riik osaleb äriühingute juhtimises eelkõige aktsionäri õiguste teostamise kaudu, täites peamiselt järgmiseid funktsioone:

3.1. Riigi äriühingutes osalemise põhjuse määramine

Osaluse valitseja määrab iga tema valitsetava äriühingu osas põhjuse, miks riik üldse antud äriühingus osaleb, lähtudes RVS § 10 lõikes 1 sätestatud eesmärkidest, milleks eelkõige on tulu saamine või avalik eesmärk.

Tulu saamise eesmärk rakendub eelkõige ajalooliselt riigile kuulunud äriühingute puhul, kelle tegevusvaldkonnas on piisav turegulatsioon ja järelevalve ning toimiv konkurents olemas, kuid tulude optimeerimise seisukohast võib olla otstarbekas osaluse säilitamine, et teenida jooksvat dividenditulu või oodata õiget hetke osaluse müügitulu maksimeerimise eesmärgil. Avalikuks eesmärgiks võib pidada ka riigi strateegilist huvi osaluse säilitamiseks. See eesmärk rakendub eelkõige äriühingute puhul, kes osutavad avalikke teenuseid või täidavad muid ülesandeid, mida ei ole mõtet teha riigiasutuse kaudu või riigihanke vormis või tegemist on avalikust huvist lähtuvalt riigile strateegiliselt tähtsa toote või teenusega, mida on vaja riigi majanduse üldise toimimise huvides, kuid erasektor ei ole valmis vastavat teenust või toodet pakkuma piisavas mahus või üldse selle vähese tasuvuse tõttu.

Osaletmise eesmärgi määratlemisel tuleb arvestada, et äriühingute olemusest lähtuvalt ei saa äriühingu eesmärgina arvestamata jätta tulu saamist ka juhul, kui see ei ole esmane eesmärk. Seega, kui äriühingus osaluse valitsemise põhieesmärgiks on õigusakti, põhikirja või halduslepinguga sätestatud avalikust huvist lähtuva funktsiooni täitmine, näiteks tegevusalal tegutsemine, on eesmärgiks ka tulu saamine kaupade müügi või teenuste osutamise teel tasu eest, mis tagab mõistliku kasumi (RVS § 10 lg 2).

Riigi osalemise eesmärk äriühingus tuleb eeltoodust lähtuvalt määratleda ka riigi osalusega äriühingu asutamisel või äriühingus osaluse omandamisel (RVS § 76 lg 2).

3.2. Strateegiliste eesmärkide määratlemine

Osaluse valitsejal on kohustus määratleda riiklikest arengukavadest ja muudest dokumentidest tulenevalt äriühingu strateegilised eesmärgid ning kontrollida ja hinnata nende saavutamist (RVS § 9).

Osaluse valitseja määratleb kirjalikult tema valitsemisel olevate äriühingute strateegilised eesmärgid ning esitab need kinnitamiseks äriühingute üldkoosolekutele. Vähemalt üks kord aastas vaatab osalise valitseja kehtestatud eesmärgid üle ning täpsustab, täiendab või muudab neid vastavalt vajadusele (muutunud on valdkondlikud eesmärgid, turuolukord jne). Uuendatud eesmärgid esitatakse kinnitamiseks äriühingute üldkoosolekutele.

²³ Osäriühingu puhul on selleks juhtimisorganiks osanike koosolek või osanikud. Käesolevas dokumendis keskendutakse aktsiaseltsidele, arvestades, et valdavalt on riigiosalusega äriühingud asutatud aktsiaseltsi vormis.

Äriühingute üldkoosolekute poolt kinnitatud strateegiliste eesmärkide täitmise eest vastutavad äriühingute nõukogud ja juhatused. Nõukogu ülesandeks on seejuures erinevate eesmärkide tasakaalustamise ja kõigi aktsionäride huvide harmooniline ning pikaajaline kaitsmine.

3.3. Riigi osaluse säilitamise või võõrandamise otstarbekuse hindamine

Osaluse valitseja ülesandeks on hinnata tema valitsemisel olevate osaluste valitsemise eesmärgipärasust ja otstarbekust ning teha ettepanekuid riigile mittevajalike osaluste üleandmiseks või võõrandamiseks (RVS § 8 lg 3). Seega, lähtudes riigi osalemise eesmärgist konkreetses äriühingus, võtab osaluse valitseja vähemalt kord aastas põhjendatud seisukoha riigi osaluse säilitamise või võõrandamise otstarbekuse kohta ning esitab selle Rahandusministeeriumile esitatavas osaluse valitsemise aruandes (RVS § 98 lg 2).

3.4. Nõukogu liikmete valimine

Osaluse valitseja valib reeglina pooled nendest äriühingu nõukogu liikmetest, kelle valimise õigus on riigil. Ülejäänud pooled nendest nõukogu liikmetest valib rahandusminister (vt täpsemalt 5 peatükk).

3.5. Aktsionäri pädevuses olevate otsuste vastuvõtmine ja üldkoosolekul hääletamine

Lisaks äriseadustiku kohaselt aktsionäri pädevuses olevatele küsimustele sätestab RVS täiendavalt teatud küsimused, mille otsustamine on riigi enamusosalusega äriühingute puhul aktsionäride pädevuses²⁴.

Lisaks kohustab RVS osaluse valitsejat aktsionäriõiguste teostamise, eelkõige põhikirja vastavate sätete lisamise kaudu, et tema valitsemisel olevates äriühingutes rakendatakse teatud RVS-s sätestatud erinõudeid²⁵.

Teatud aktsionäride pädevusse kuuluvate küsimuste otsustamiseks või nendes hääletamiseks vajab osaluse valitseja Vabariigi Valitsuse vastavasisulist volitust: (a) äriühingu ühinemine, jagunemine, ümberkujundamine, lõpetamine (va ühinemine samasse konsolideerimisgruppi kuuluva ühinguga) (b) äriühingu osa- või aktsiakapitali suurendamine või vähendamine, vahetusvõlakirjade emiteerimine (c) uue aktsiate või osade omandamine kapitali suurendamisel, märkimise või omandamise eesõigusest loobumine või eesõiguse kasutamine võimalikust väiksemas mahus; (d) põhikirja muutmine, kui sellega kaasneb osalusega seotud õiguste muutumine; (e) äriühingu aktsionäride või osanike vahelise lepingu sõlmimine, muutmine või lõpetamine ning (f) riigi osalusega äriühingu asutamine või selles osaluse omandamine²⁶.

²⁴ Nendeks küsimusteks on muuhulgas (a) äriühingu ja tema tütarettevõtjate poolt teises äriühingus olulise osaluse omandamine ja võõrandamine (b) äriühingu tütarettevõtjate juhtimise ja aruandluse põhimõtete kehtestamine (c) selle otsustamine, milliste otsuste tegemiseks vajab äriühingu tütarettevõtja emaettevõtja üldkoosoleku või nõukogu nõusolek (d) nõukogu töökorra kehtestamine (e) äriühingu toetuste ja annetuste korra kehtestamine põhikirja osana.

²⁵ Nendeks nõueteks on nt nõukogu ja juhatuse liikmetele esitatavad nõuded (RVS § 80 lg 2, 4 ja 5), riigi õigused nõukogu liikmete valimise osas (RVS § 81 lg 1 p 3 ja 4), nõukogu liikmete tasustamine (RVS § 85), juhatuse liikmete tasustamine (RVS § 86), sisekontroll, siseaudit, erikontrolli teostamine (RVS § 87), nõukogu pädevus, liikmete arv ning nõukogu töökorra, protokollimise ja protokollide kättesaadavusega seonduv (RVS § 88 lg 1 p 1-3, 7-9), hea ühingujuhtimise tava järgmise kohustus (RVS § 88 lg 1 p 10), toetuste ja annetuste maksmise kord (RVS § 88 lg 1 p 11).

²⁶ See nõue kehtib, kui riigil on äriühingus vähemalt vähemusotsustusõigust andev osalus või osalus nimiväärtusega vähemalt 1 000 000 eurot.

4. ÄRIÜHINGUTE FINANTSEESMÄRKIDE MÄÄRATLEMINE

Äriühingutel, milles riigil on vähemalt otsustusõigus, on neli suuremat finantseesmärki: **kasumlikkus, jätkusuutlikkus, efektiivsus ja omanikutulu teenimine.**

Kasumlikkus

Riik ootab aktsionärina, et kõik vabal turul opereerivad riigi osalusega äriühingud tegutsevad kasumlikult ning suudavad katta vähemalt oma kapitalikulu.

Jätkusuutlikkus

Riik ootab aktsionärina, et kõik riigi osalusega äriühingud teostavad oma majandustegevust keskmisest madalamate riskidega ja konservatiivse kapitalistruktuuriga. Äriühingud peavad tagama oma tegevuse jätkusuutlikkuse pideva uuendus- ja arendustööga ning vajalike investeeringutega. Investeeringud peab olema võimalik katta äriühingu põhitegevuse rahavoogudest ning riik reeglina omakapitaliinvesteeringuid äriühingutesse ei tee. Kõik plaanitavad investeeringud peavad olema põhjalikult läbi analüüsitud ning kaasnevad riskid tuvastatud ning kvantifitseeritud.

Äriühingute kapitalistruktuur peab kohalduma riigi osaluse eesmärgi ja äriühingu finantsolukorraga.

Efektiivsus

Riik ootab aktsionärina, et kõik riigi osalusega äriühingud teostavad oma majandustegevust efektiivselt ning ressursisäästlikult. Äriühingud peavad defineerima oma tegevusvaldkonnale kohased efektiivsusmõõdikud ning püüdlema nende järk-järgulise parandamise poole.

Omanikutulu

Riigi ootab aktsionärina, et kõik vabal turul (valdavalt ärilisel eesmärgil) opereerivad riigi osalusega äriühingud maksavad stabiilset ning ajas kasvavat omanikutulu (dividende). Kõik äriühingud peavad defineerima dividendipoliitika ning esitama selle teadmiseks üldkoosolekule.

Äriühingutele, mis ei tegutse vabal turul või sõltuvad riigi poolt eraldatavatest toetustest, määratakse kvalitatiivsed ja kvantitatiivsed näitajad lähtuvalt muudest osaluse valitseja poolt määratud avalikest eesmärkidest.

Lisaks eeltoodule esitab osaluse valitseja äriühingutele omapoolsed ootused detailsemate finantseesmärkide osas (omakapitali tootlus, optimaalne kapitalistruktuur), võttes muuhulgas arvesse asjaolu, et teatud valdkondades tegutsevatele äriühingutele on õigusaktidega kehtestatud tariifide ja hindade kooskõlastamise nõuded.

Äriühingu juhatus võtab eeltoodud ootuseid arvesse äriühingu finantseesmärkide seadmisel ning esitab need kinnitamiseks äriühingu nõukogule. Äriühingu nõukogu esitab kinnitatud finantseesmärgid teadmiseks üldkoosolekule.

5. NÕUKOGU

Nõukogu liikmete valimisel peab osaluse valitseja järgima RVS-s sätestatud nõudeid nõukogu liikme kandidaatidele, muuhulgas nõuet, et nõukogu liikmel oleks oma ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised ja kogemused, arvestades äriühingu tegevus- ning finantsvaldkonda. Samuti on oluline nõue, mille kohaselt nõukogu liikmeks ei või olla isik, kellel on äriühinguga seotud olulised ärihuvid, mis võivad väljenduda muu hulgas olulise osaluse omamises või kuulumises sellise äriühingu juhtorganisse, kes on äriühingu oluline kaupade müüja või ostja, teenuste osutaja või tellija²⁷.

Nõukogu liikmete valimise protsess tuleks läbi viia järgmiselt (ning vajadusel tuleb nimetatud protsess kajastada ka õigusaktides):

- (a) äriühingu nõukogu esimees või osaluse valitseja identifitseerib vajaduse uue nõukogu liikme järgi;
- (b) osaluse valitseja koostöös äriühingu nõukogu esimehega sõnastavad kriteeriumid, millele uus nõukogu liige peaks vastama;
- (c) vakantselt nõukogu liikme kohast teavitatakse avalikult;
- (d) lähtudes sõnastatud kriteeriumidest, asub osaluse valitseja koostama potentsiaalsete kandidaatide nimekirja;
- (e) osaluse valitseja koos omandusüksuse nõukogu esimehega valivad kandidaatide lühinimekirja (2-3 kandidaati);
- (f) osaluse valitseja selgitab kandidaatide nõusoleku ning töö tingimused;
- (g) osaluse valitseja esitab tema poolt väljavalitud kandidaadid otsustajale kinnitamiseks
- (h) otsustaja (aktsionäriõiguste teostaja) valib uue nõukogu liikme;
- (i) osaluse valitseja kommenteerib avalikult tehtud otsust, selle aluseks olnud kriteeriume ja ootusi nõukogu liikme suhtes.

Osaluse valitseja peab nõukogu liikme valimisel (või sellealase ettepaneku tegemisel) lisama otsusele või ettepanekule kirjaliku selgituse iga valitud või valimiseks ette pandud nõukogu liikme kohta, põhjendades vastava nõukogu liikme kandidatuuri sobivust, lähtudes äriühingu nõukogu töös osalemiseks vajalikest oskustest ja teadmistest, ning esitades konkreetsed ootused ja eesmärgid valitud nõukogu liikmele äriühingu juhtimises osalemisel.

Kord aastas viib osaluse valitseja läbi äriühingu nõukogude ja nõukogu liikmete töö hindamise, mille käigus analüüsitakse nõukogu liikmete pädevust, nõukogu töös osalemiseks vajaliku oskusteabe ja kogemuse olemasolu, lähtudes muuhulgas riigi poolt äriühingu tegevusele seatud eesmärkidest. Selleks kasutatakse nõukogu liikmete enesehindamist kombineerituna vastava sisendiga asjakohastelt kolmandatelt osapooltelt. Hindamistulemused vormistatakse kirjalikult ning need on aluseks nõukogude komplekteerimisel ning muudatuste tegemisel riigi osalusega äriühingu nõukogu koosseisus. Nõukogu liikmete hindamise tulemused ei ole avalikud.

²⁷ Täpsemad nõuded nõukogu liikme kandidaatidele sätestab RVS § 80 ning nõuded nende poolt esitatavatele andmetele RVS § 83.

6. DIVIDENDIPOLIITIKA

Riigi kui aktsionäri ootuseks on saada vabal turul opereerivatelt äriühingutelt stabiilset (ajas kasvavat) omanikutulu. Kõik äriühingud, milles riigil on vähemalt otsustusõigus, defineerivad oma dividendipoliitika. Dividendipoliitika defineerimine ja kinnitamine peaks olema äriühingu nõukogu pädevuses. Äriühingud koostavad ka lühiajalised (1 aasta) ja pikaajalised (4 aastat) dividendide prognoosid. Äriühingu nõukogu esitab kinnitatud dividendipoliitika teadmiseks üldkoosolekule.

Dividendi summa määramisel rakendatakse järgmisi põhimõtteid:

- (a) Dividendi määramine peab olema kooskõlas kinnitatud dividendipoliitikaga.
- (b) Dividendisumma määramisel lähtutakse äriühingute dividendide maksmise võimekusest, st võttes arvesse nende järgnevate perioodide prognoositavat rahavoogu ja investeerimisvajadust ning hetke kapitalstruktuuri (oma- ja võõrkapitali suhet) ja likviidsust.
- (c) Dividendisumma määramisel võetakse arvesse äriühingu eelmiste perioodide jaotamata kasumit.
- (d) Dividendisumma määramisel lähtutakse Statistikaameti poolt rakendatavast niinimetatud „superdividendi testi“ metoodikast, mille kohaselt kajastuvad riigieelarve tuluna vaid dividendid, mis ei ületa varade võõrandamisest tekkinud kasumiga korrigeeritud eelmise majandusaasta ärikasumit.
- (e) Omanikutulu (dividende) ei jaota need riigi osalusega äriühingud, keda riik ise läbi eelarve toetab (doteerib) ja/või teenust ostab.
- (f) Äriühingutes, milles riigil on vähemalt otsustusõigus, järgitakse dividendide määramisel põhimõtet, mille kohaselt **ei rakendada äriühingus ühel eelarveaastal korruga omakapitali suurendamist ja dividende määramist.**

7. JÄRELEVALVE JA ARUANDLUS

7.1. Järelevalve seatud eesmärkide täitmise üle

Osaluse valitseja kontrollib ja annab hinnangu äriühingu eesmärkide saavutamisele üks kord aastas toimuval korralisel üldkoosolekul. Osaluse valitseja annab kord aastas hinnangu ka nõukogu liikmete tööle, võttes arvesse äriühingu tulemusi ja tema poolt sõnastatud ootusi nõukogu liikmetele.

Omanikujärelevalve teostamiseks korraldatakse osaluse valitseja ja äriühingu vahel kvartaalseid kohtumisi, kus antakse ülevaade äriühingu käekäigust, väljakutsetest, peamistest riskidest ning võimalustest. Äriühingu ülesandeks on seejuures anda hinnang, et kas soovitud suunast esineb kõrvalekaldeid ning kui jah, siis mis on nende mõju.

7.2. Aruandlus

Võimaldamaks riigil aktsionärina hinnata ja kontrollida äriühingute tegevust ja seatud eesmärkide täitmist, näeb RVS ette muuhulgas järgmised nõuded:

- (a) riigi ettepanekul valitud nõukogu liige peab teavitama vastavalt osaluse valitsejat või rahandusministrit muuhulgas äriühingu kavast teha tavapärasest majandustegevusest väljuvaid või äriühingu suhtes olulist tähtsust ja tagajärgi omada võivaid tehinguid, samuti üldiselt oma tegevusest nõukogu liikmena (RVS § 84 lg 1);
- (b) riigi poolt valitud nõukogu liikmed peavad esitama osaluse valitsejale ja rahandusministrile nõukogu koosolekute materjalid, otsused ja protokollid (RVS § 84 lg 2 ja 3);
- (c) äriühingud peavad esitama majandusaasta aruanded ning nõukogu tegevusaruanded (§ 98 lg 1);
- (d) RVS sätestab nõuded äriühingute sisekontrolli ja siseauditi osas (§ 87).

Lisaks riigivaraseaduses sätestatud aruandluse korrale on osaluse valitseja ootused aruandluse osas järgmised:

- (a) Äriühingu nõukogu esitab osaluse valitsejale kord aastas (hiljemalt 1. juuni) korralisel üldkoosolekul omapoolse arvamuse riigi poolt konkreetses äriühingus osalemise otstarbekuse ja eesmärkide osas ning teeb vajadusel omapoolse ettepaneku riigile selles äriühingus kuuluva osaluse võõrandamiseks või ka äriühingu lõpetamiseks või ühinemiseks.
- (b) Osaluse valitseja määrab kõigi äriühingute osas üldiselt riigi osalemise põhjuse, milleks on tulu saamine või avalik eesmärk²⁸, samuti aktsionäripoolsed konkreetsed ootused, sh äriühingu strateegilised eesmärgid, samuti seisukohad riigi osaluse võõrandamiseks, äriühingu lõpetamiseks või ühinemiseks lähtuvalt riigi äriühingutes osalemise eesmärkidest²⁹. Nimetatud arvamus ja ettepanekud vormistatakse riigi osaluse valitsemist koordineeriva üksuse poolt osaluste valitsemise koondaruandes ning kinnitatakse iga-aastaselt Vabariigi Valitsuse poolt „Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruande“ vormis.
- (c) Osaluse valitseja annab üks kord aastas toimuval korralisel üldkoosolekul kirjaliku hinnangu äriühingu eesmärkide saavutamise ja nõukogu liikmete tööle, võttes arvesse äriühingu tulemusi ja osaluse valitseja poolt sõnastatud ootusi nõukogu liikmetele.

²⁸ RVS § 10 lg 1, 2 ja 6.

²⁹ RVS § 98 lg 2 ja 5; 99 lg 2

7.3. Osaluspoliitika teostamise riigisisene koordineerimine

Vabariigi Valitsus kinnitab iga-aastaselt osaluse valitseja(te) poolt esitatud koondaruande riigi osaluste valitsemise kohta „Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruande“ vormis³⁰. Koondaruandes on kirjeldatud kõigi äriühingute osas üldiselt riigi osalemise põhjused, aktsionäripoolsed konkreetsed ootused, samuti seisukohad riigi osaluse võõrandamiseks, äriühingu lõpetamiseks või ühinemiseks lähtuvalt riigi äriühingutes osalemise eesmärkidest.

³⁰ RVS § 99 lg 3