

# Valitsuse tegevus riigi lennundusettevõtete arendamisel



## Head lugejad

Eelmisel sügisel võttis Euroopa Komisjon vastu otsuse, et valitsus on meie 10 aastat kahjumlikult tegutsenud rahvuslikku lennukompaniid Euroopa Liidu reeglite vastaselt elus hoidnud. 85 miljoni ebaseaduslikult saadud euro tagastamine riigikassasse käis ASile Estonian Air üle jõu ja äriühing lõpetas päevapealt tegevuse. Veel enne oli aga valitsus asutanud kaks uut riiklikku lennuettevõtet, millele eraldas kokku 72,7 miljonit eurot maksmaksja raha.

Kui Riigikontroll teatas auditi alustamisest, pidasid ilmselt nii mõnedki seda tagantjärele targutamise projektiks, mille tulemustega pole suurt midagi peale hakata. Eks see jääb lugeja otsustada.

Auditi edenedes sai üsna kiiresti selgeks, et küsimus ei ole pelgalt ASis Estonian Air või uutes lennufirmades. Küsimus on palju laiem ja põhimõttelisem: kuidas valmistatakse ette ja kuidas teeb valitsus otsuseid? Kui nõudlik on minister oma ametnike suhtes, et nood annaksid infot, mille pinnalt on võimalik läbimõeldud otsuseid teha? Millist nõudlikkust näitab üles peaminister valitsuse liikmete suhtes, lubades valitsusele ettevalmistatud otsuseid päevakorda? Kes ja kuidas peab veenduma, et valitsuse riigivara ja maksumaksja raha puudutav otsus on eesmärgipärane, otstarbekas, säästlik, õiguspärane ja läbipaistev, nii nagu nõuab riigivaraseadus? Kas valitsus võib otsustamisel lubada endale emotsionaalseid kaalutlusi või peab lähtuma seadusesätete kohaselt vaid rangelt ratsionaalsetest argumentidest? Kui palju peaks olema valitsusel aega otsuse tegemiseks talle esitatud teabega tutvuda?

Audit näitas, et ASi Estonian Air puudutavad otsused tegi valitsus põhjendamatult kiirustades ja pinnapealse teabe põhjal ka neis olukordades, kus oli võimalust ja aega teha vajalikud analüüsid ning tellida eksperdihinnangud küsimustes, kus ametnikud ei suuda kõiki vastuseid anda. ASiga Estonian Air seonduvat on valitsus viimase viie aasta jooksul arutanud 25 korda ja iga kord kiireloomulisena, saades materjali üldjuhul kätte kohapeal või päev varem. Osa ASi Estonian Air olulisi dokumente on säilinud vaid eraettevõttes, ehkki seadus kohustab neid säilitama ministeeriumis. Auditi käigus tekkis ka olukord, kus Riigikantselei ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi andmed lahkesid küsimuses, kas valitsuskabineti nõupidamine toimus või mitte. Rääkimata ebaselgusest valitsusele esitatud materjalide asjus.

Ma tahaks arvata, et valitsuse otsuste ettevalmistamise ja tegemise viis seoses ASiga Estonian Air on lihtsalt halb üksiknäide – erand, juhul, mis

ei ilmesta puudusi valikute langetamise protsessis üldisemalt. Kardan aga, et see pole nii.

Käesolev audit ei räägi seega üksnes lennundusest, siit on õppida rohkem, kui läheb vaja järgmiste lennundusvaldkonda puudutavate otsuste tegemiseks.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Alar Karis', with a long, sweeping stroke extending upwards and to the left.

Alar Karis  
riigikontrolör

23. mail 2016

# Valitsuse tegevus riigi lennundusettevõtete arendamisel

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

### Mida me auditeerisime?

Novembris 2015 jõudis Euroopa Komisjon (edaspidi komisjon) pärast pea kolm aastat kestnud uurimist otsusele, et Eesti riik on ajavahemikul 2010–2014 andnud ASile Estonian Air Euroopa Liidu reeglitega kokkusobimatult 84,9 miljonit eurot abi, ning kohustas äriühingut raha riigile koos intressidega tagastama. Kuna ASi Estonian Air majanduslik olukord saadud riigiabi tagasimaksmist ja võetud kohustuste edasist täitmist ei võimaldanud, lõpetas äriühing samal päeval tegevuse.

Valmistudes komisjoni negatiivseks otsuseks ja ASi Estonian Air võimalikuks maksejõuetuseks, oli Vabariigi Valitsus andnud majandus- ja taristuministrile volituse asutada septembris 2015 kaks uut riigile kuuluvat lennundusettevõtet: ASi Nordic Aviation Group<sup>1</sup> (NAG) ja OÜ Transpordi Varahaldus (TVH). Lennufirmade tegevuseks eraldas valitsus kokku 72,7 miljonit eurot.

Riigikontrolli auditi eesmärk oli selgitada välja, kuidas ja millisele infole tuginedes võttis Vabariigi Valitsus vastu komisjoni negatiivse hinnangu saanud otsused anda ASile Estonian Air raha ja laenu ning mida oleks saanud (valitsus) teha teisiti, et komisjoni riigiabimenetlust või negatiivset seisukohta vältida. Riigikontroll hindas, kas kahe uue riikliku lennundusettevõtte asutamisel hoidis valitsus eksimustest, mis tehti ASi Estonian Air strateegiliste otsuste langetamisel.

### Miks on see maksumaksjatele oluline?

Riigi äriühingute varad moodustasid 2014. aasta seisuga veerandi kogu avaliku sektori varadest ehk ca 6 miljardit eurot ja äriühingud investeerisid samal aastal ca 500 miljonit eurot.<sup>2</sup> Valitsuse tegevusel riigi äriühingute majandamise korraldamisel ja riigi äriühinguid puudutavate otsuste langetamisel on väga suur rahaline mõju.

AS Estonian Air sai riigilt kümneid miljoneid eurosid, kuid tegutses sellest hoolimata viimased 10 aastat kahjumlikult ja lõpetas pankrotiga.

ASi Estonian Air käekäigu ja valitsuse valikute analüüsimine aitab tõhustada riigi äriühingutega seonduvate otsuste tegemise praktikat sõltumata valdkonnast, kus äriühing tegutseb. On oluline aidata kaasa sellele, et riigivaraga ümber käimist reguleeriks selged põhimõtted ja neid järgitaks.

<sup>1</sup> Praeguseks kaubamärginimega Nordica.

<sup>2</sup> Riigi osalusega äriühingute, sihtasutuste ja mittetulundusühingute koondaruanne 2014. aasta kohta.

## Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul oleks Euroopa Komisjoni negatiivne riigiabiotsus olnud välditav, kui valitsus oleks järginud riigivaraseaduse põhimõtteid ja veendunud, et ASile Estonian Air raha ning laenude andmine on eesmärgipärane, otstarbekas, säästlik ja õiguspärane.

Valitsus võttis ASi Estonian Air otsused vastu põhimõtteliselt seisukohalt, et Eestile on tingimata vaja Tallinnas baseeruvat lennufirmat, kaalumata sisuliselt lennuühenduste tagamise muid võimalusi; nõudmata sõltumatu eksperdi poolt realistlikuks tunnistatud kasumit prognoosivat terviklikku ASi Estonian Air äriplaani ning tehtud või tellitud õigusanalüüsi, mis kinnitaks valitsuse otsuste vastavust Euroopa Liidu riigiabiireeglitele.

Hoolimata Rahandusministeeriumi hinnangust, et pankrotiohtu sattunud ASile Estonian Air edasiste laenude andmine on keelatud riigiabi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) seisukohast, et komisjoni positiivse otsuse saamise ning äriühingu eduka restruktureerimise väljavaated on vähesed, kujundas valitsus 2013. a alguses põhimõttelise seisukoha anda ASile Estonian Air vajalik rahastus, et äriühing suudaks tegevust jätkata vähemalt komisjoni otsuseni.

Kahe uue lennueetvõtte asutamise otsuse tegi valitsus valdavalt riigivaraseaduse põhimõtteid järgides: valitsusele esitati äriühingute terviklikud ja kasumit prognoosivad NAG ning TVH äriplaanid, samuti pöörati tähelepanu riigiabiküsimustele ning telliti eksperdiarvamusi, mille kohaselt on valitsuse otsus kooskõlas riigiabiireeglite erainvestori printsiibiga. Samas valmisid sõltumatu eksperdi lõplikud hinnangud, millega NAG ja TVH äriplaanid teostatavaks tunnistati, pärast valitsuse 10.09.2015. a otsust. Seejuures ei ole NAG ega TVH äriplaane kinnitanud omaniku esindajana äriühingute nõukogud. NAG kasumisse jõudmise aeg on võrreldes asutamisel valitsusele prognoosituga muutunud ja selgus, kuidas NAG-l majanduslikult läinud on, saabub eeldatavasti juunis 2016.

- Euroopa Komisjoni negatiivse seisukoha põhjustas eelkõige valitsuse otsus anda aastatel 2011/2012 ASi Estonian Air laienemisstrateegia elluviimiseks 30 miljonit eurot, millest riik komisjoni ei teavitanud. Euroopa Liidu ühisturureeglite kohaselt võib raskustesse sattunud äriühingule anda abi üks kord kümne aasta jooksul. Eesti riik püüdis komisjoni veenda, et ASi Estonian Air restruktureerimine algas 2010. aastal, kui äriühingule anti 17,9 miljonit eurot, ja jätkus aastatel 2011–2015, mil äriühingule anti täiendavalt 30 miljonit eurot ning kahes osas laenu kokku 37 miljonit eurot.

Komisjon leidis, et kõiki riigi antud rahasummasid ja laene ei saa käsitleda ühe tervikliku restruktureerimisprotsessina, kuna 2012. aastal rakendatud strateegia eesmärk oli laienemine, mis ei lähe kokku raskustesse sattunud ettevõtte restruktureerimise mõttega. Äriühingu laienemisstrateegia eesmärgid olid vastupidised võrreldes sellele eelnenud ja järgnenud strateegiaga ning nii rikkus Eesti riik komisjoni hinnangul siiski üks-kord-kümne-aasta-jooksul-printsiipi. Seega ei oleks ka teistsuguste argumentide ja tihedama

kommunikatsiooni korral ilmselt olnud võimalik komisjoni veenda langetama positiivset otsust.

- **Euroopa Komisjoni negatiivses otsuses võtmerolli mänginud ASi Estonian Air laienemisstrateegia rakendamine ei saanudki neil tingimustel õnnestuda – strateegia ebarealistlikkus oleks ilmsiks tulnud, kui enne selle elluviimist oleks küsitud sõltumatu eksperdi arvamust.** Strateegia elluviimise ebaõnnestumise põhjuste analüüs näitas, et strateegias võetud eeldused olid ebarealistlikult optimistlikud ja polnud reaalne oodata, et Tallinna lennujaam on võimalik lühikese aja jooksul ja kavandatud oluliselt väiksema rahastuse juures kujundada sõlmlennujaamaks, kui naaberriikides juba eksisteerivad pikki aastaid arendatud sõlmlennujaamad. Strateegia elluviimiseks oli algselt kavandatud lisaks riigi 30 miljonile eurole laen kommerts pangast summas 25 miljonit eurot, kuid pank tegi lõpuks keelduva otsuse. Sellest hoolimata strateegiat üle ei vaadatud.
- **Valitsus pööras riigiabiriskile piisavalt tähelepanu alles siis, kui komisjon algatas ASi Estonian Air suhtes menetluse ja komisjoni arvates määravad otsused anda äriühingule aktsiakapitali oli valitsus juba aastaid tagasi langetanud.** Aastatel 2010 ja 2011/2012, kui valitsus otsustas eraldada ASile Estonian Air aktsiakapitali vastavalt 17,9 ja 30 miljonit eurot, andis MKM otsuse seletuskirjas hinnangu, et tehingud on kooskõlas riigiabireeglitega, kuid analüüsi, millele tuginedes selline seisukoht kujundati, ei koostatud. Rahandusministeerium, kes on vastutav riigiabi seaduslikkuse järelevalve tegemise eest, hinnangut ei andnud ja mõlemad ministeeriumid kinnitasid, et Euroopa Komisjoni otsustest ei teavitatud ega komisjoniga ei konsulteeritud. Esimesed õigusarvamused tellis MKM 2013. aasta alguses, kui komisjon oli uurimist juba alustanud.
- **Valitsus otsustas perioodil 2010–2014 suurendada ASi Estonian Air aktsiakapitali ja anda laenu neljal korral ning ühelgi juhul ei esitatud valitsusele otsustamisel äriplaani või restruktureerimiskava, mille sõltumatu ekspert oleks teostatavaks tunnistanud:**

  - Valitsus otsustas 2010. a juunis teha sissemakse ASi Estonian Air aktsiakapitali summas 17,9 miljonit eurot. MKMi sõnul esitati äriplaani aprillis 2010 toimunud valitsuskabineti nõupidamisele, kuid Riigikantselei andmetel äriplaani valitsuse materjalide hulgas polnud. Sõltumatu eksperdi arvamust äriplaani kohta ei küsitud.
  - Valitsus otsustas 2011. a detsembris ja 2012. a märtsis teha sissemakse ASi Estonian Air aktsiakapitali kogusummas 30 miljonit eurot. Valitsusele tutvustati äriplaani versiooni 2011. a novembri valitsuskabineti nõupidamisel, kuid äriplaani ei esitatud valitsuse istungile, kui kapitali sissemakse otsustati. Sõltumatu eksperdi arvamust äriplaani kohta ei küsitud.
  - Valitsus tegi 2012. a detsembris otsuse anda ASile Estonian Air 8,3 miljonit eurot. Äriühingu restruktureerimiskava valitsusele ei esitatud.

- Valitsus tegi veebruaris 2013 põhimõttelise otsuse laenata ASile Estonian Air täiendavalt 28,7 miljonit eurot. Valitsusele oli jaanuaris 2013 tutvustatud restruktureerimiskava tööversiooni, kuid see valmis mais 2013.
- **Valitsus lähtus seisukohalt, et Eestile on tingimata oma lennufirmat vaja ja otsustas 2013. a alguses, et hoolimata vähesest väljavaatest ASi Estonian Air edukalt restruktureerida enne komisjoni otsust äriühingut pankrotti minna ei lasta.** Selleks laenas valitsus äriühingule 37 miljonit eurot. Valitsus jätkas uute laenude väljamaksmist ka siis, kui Rahandusministeerium varasemate laenude tagasimaksmisse ei uskunud ja need ebatõenäoliselt laekuvaks tunnistas. Näiteks kanti novembris 2014 äriühingule üle viimane laenu osamakse summas 12,1 miljonit eurot, ehkki Rahandusministeeriumi kantsleri otsustega oli selleks ajaks varem antud 24,9 miljonit eurot juba maha kantud.
- **Tulenevalt valitsuse põhimõttelisest hoiakust jätkata ASi Estonian Air restruktureerimist, ei nähtu, et valitsusele esitatud materjalides oleks põhjalikult analüüsitud, kas riigil on üldse tingimata vaja lennundusäris osaleda, ja et valitsus oleks seda küsimust sisuliselt kaalunud.** Valitsusele esitatud materjalides on Eestis baseeruva lennuettevõtte kadumise mõju käsitlemisel tuginetud kahele ASi Estonian Air ja Tallinna Lennujaam aastatel 2012 ja 2013 tellitud analüüsile, kuid analüüsi metoodikat ei ole selgitatud ja analüüsi tulemused ei ole piisavalt üksikasjalikud, et järeldusi teha.
- **ASile Estonian Air antud raha kasutamist ja strateegiate ebaõnnestumiste põhjuseid on hinnatud osaliselt ja vastutust pole üldjuhul rakendatud.** Alates aastast 2010 rahastas valitsus nelja erinevat ASi Estonian Air strateegiat, millest ühtegi ei õnnestunud ellu viia. Ebaõnnestumise põhjusi on analüüsitud episoodiliselt ning vastutusena on rakendatud aktsiaseltsi juhatuse ühe esimehe ja nõukogu kahe liikme tagasikutsumist.
- **ASi Estonian Air puudutavad otsused tegi valitsus põhjendamata kiirustades ja pinnapealse teabe põhjal ka neis olukordades, kus oli võimalust ja aega teha vajalikud analüüsid ning tellida eksperdihinnangud küsimustes, kus ametnikud ei suuda kõiki vastuseid anda.** Otsuste materjalide ettevalmistamisel ei näidanud vajalikku nõudlikkust üles ei asjaomane minister oma ametnike ega peaminister valitsuse liikme suhtes.

ASi Estonian Air küsimusi on perioodil 2010–2015 otsustatud alati kiireloomulisena. Nimetatud ajavahemikul arutas valitsus äriühinguga seonduvat 25 korral ja mitte ühelgi juhul ei esitatud valitsusele materjale nii, nagu näeb ette Vabariigi Valitsuse relement (7 kalendripäeva enne valitsuse istungi toimumist). Enamasti said materjalid valitsuse liikmetele kättesaadavaks istungi või kabinetinõupidamise toimumise päeval, ehkki Riigikontrolli hinnangul on esitatud materjalide sisu pea kõigil juhtudel selline, mille asjaoludest pidi eelnõu esitaja olema teadlik pikemat aega kui paar päeva.

- **Kahe uue lennuettevõtete asutamise otsuse tegi valitsus valdavalt riigivaraseaduse põhimõtteid järgides, kuid siiski kiirustades,**



**läbipaistmatult ning omamata lõplikku kindlust, et NAG ja TVH äriplaanid on teostatavad.** Valitsusele esitati otsustamisel äriühingute terviklikud ja kasumit prognoosivad NAG ning TVH äriplaanid, samuti oli Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium pööranud tähelepanu riigiabiküsimustele ning tellitud oli eksperdiarvamusi. Samas valmisid sõltumatu eksperdi lõplikud hinnangud, millega NAG ja TVH äriplaanid teostatavaks tunnistati, pärast valitsuse 10.09.2015. a otsust. Seejuures ei ole NAG ega TVH äriplaane kinnitanud omaniku esindajana kummagi äriühingu nõukogu.

## Mida me soovitasime?

### **Riigikontroll soovitab rahandusministril, selleks et Vabariigi Valitsuse otsused seoses riigi äriühingutega oleksid kaalutletud, kooskõlas riigivaraseaduse põhimõtetega ning kontrollitavad,**

- kujundada kuue kuu jooksul Rahandusministeeriumist riigiabiküsimuste keskne kompetentsuskeskus, mis nõustaks riigiasutusi riigiabi teemal sõltumata valdkonnast ja annaks riigiabiga puutumuses olevate otsuste puhul Vabariigi Valitsusele arvamuse, kas kavandatav otsus on kooskõlas Euroopa Liidu ühisturu reeglitega; ning teha vajalikud muudatused Rahandusministeeriumi põhimäärusesse;
- sätestada riigivaraseaduses sõnaselgelt, et riigi äriühingu asutamisel, ümberkujundamisel ja äriühingu aktsia- või osakapitali suurendamisel või laenu andmisel alates seaduses kindlaks määratud summast esitada Vabariigi Valitsusele edaspidi lisaks muudele materjalidele
  - riigi äriühingu terviklik äriplaani vähemalt järgmiseks neljaks aastaks koos finantsprognoosidega. Kui tegemist on tegutseva äriühinguga, peab äriplaani olema kinnitanud äriühingu nõukogu;
  - äriplaani koostamises mitteosalenud sõltumatu eksperdi hinnang äriplaani majandusliku teostatavuse ja äriplaanis võetud eelduste realistlikkuse kohta; samuti valitsusele esitatud materjalid kinnituseks, et sõltumatu ekspert on hinnanud äriplaani teostatavaks;
  - sõnastada äriplaanis või valitsuse otsuses selgelt, millistest asjaoludest on osaluse valitseja kohustatud valitsust teavitama ja milliste tingimuste täitumisel peab valitsus riigi äriühinguga seonduvat uuesti oma istungil või kabinetinõupidamisel arutama;
  - Rahandusministeeriumi koostatud või tellitud analüüs otsuse vastavuse kohta Euroopa Liidu riigiabireeglitele ning kinnituseks valitsusele esitatud materjalid, et Rahandusministeeriumi hinnangul on otsus ühisturu reeglitega kooskõlas.

**Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:** Ministrid vastasid auditiaruandes toodud soovitudele, muus osas nad aruannet ei kommenteerinud.

Ministrid märkisid, et riigiabi valdkonna puhul on tegemist väga olulise ning samas ka keerulise teemaga, mille puhul täidab Rahandusministeerium üldist nõustamis- ja koordineerimisfunktsiooni, kuid lähtuvalt valdkonnaspetsiifikast peab ministeerium otstarbekaks

senise valdkonnapõhise vastutusjaotusega jätkamist. See tähendab, et põllumajanduse, metsanduse ja kalandusega seotud abi menetlemisega tegeleb Maaeluministeerium ning transpordisektoris antava abi menetluse eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Samas märkisid ministrid, et kuivõrd kõik Vabariigi Valitsusele esitatavad õigusaktide eelnõud käivad Rahandusministeeriumis kooskõlastamisel, annab ministeerium oma parima, et juhtida tähelepanu eksimustele seoses riigiabi temaatikaga. Samuti annab ministeerium hinnangu valitsuskabineti materjalidele.

Vastates Riigikontrolli soovitusetele, et riigi äriühingule aktsiakapitali või laenu andmisel tuleb valitsusele esitada äriühingu terviklik äriplan, nentisid ministrid, et Riigikogus on lugemisel riigivaraseaduse muutmise seadus, millega juba täiendatakse seadust Riigikontrolli soovitusete sarnaste põhimõtete. Äriplanile sõltumatu eksperdihinnangu küsimine peaks ministrite sõnul toimuma vastavalt vajadusele ning lauskoostuse kehtestamine ei ole põhjendatud.

### **Riigikontroll soovib majandus- ja taristuministril**

- koostada sarnaselt teiste Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisel olevate riigi äriühingutega ühe kuu jooksul ASi Nordic Aviation Group ja OÜ Transpordi Varahaldus kohta omaniku ootuste dokument, milles muu hulgas sõnastada, et äriühingute nõukogud peavad esitama ministeeriumile nõukogu kinnitatud äriplaanid;
- hinnata koostöös ASiga Nordic Aviation Group ja OÜga Transpordi Varahaldus uute äriplaanide kooskõla 10.09.2015. aasta valitsuse istungil tutvustatud äriplaanidega, mille elluviimiseks valitsus raha eraldas. Oluliste erinevuste puhul tutvustada uut ja nõukogu kinnitatud terviklikku äriplaan Vabariigi Valitsusele.

**Majandus- ja taristuministri vastus:** Minister auditaruande ASi Estonian Air puudutavat peatükki ei kommenteerinud.

Vastuseks soovitusetele märkis minister, et riigi osalusega äriühingute omaniku ootusi vaatab üle ja kinnitab majandus- ja taristuminister kord aastas äriühingute üldkoosolekutel. Minister leidis, et eksitavad on väited, nagu ei oleks riigi kahel uuel lennuettevõttel omaniku otsusega heakskiidetud äriplaan, kuna nõukogu ei ole neid oma otsusega kinnitanud. Asutamise äriplaan kiitis heaks Vabariigi Valitsus oma 10.09.2015. a otsusega.

Minister kinnitas, et OÜ Transpordi Varahaldus äriplan ei ole pärast nimetatud otsust olemuslikult muutunud. Samuti järgib AS Nordic Aviation Group asutamise äriplaan ja selles toodud eesmärgid. Eesmärkide saavutamise viis on nõukogu heakskiidul küll veidi muutunud, kuid põhjusel, et nii on äriühingule majanduslikult otstarbekam. Minister lubas, et kui äriühingute äriplaanides on kavas ellu viia olulisi muudatusi, siis tutvustatakse neid ka Vabariigi Valitsusele.

Minister viitas veel, et riigivaraseadus ei nõua äriplaan juurde eraldi kirjaliku eksperdiarvamuse vormistamist, kuid kahe uue lennufirma puhul osales ekspert juba äriplaanide koostamise faasis.

**Riigikontroll soovib riigisekretäril** tagada, et valitsusele eelnõude või muude küsimuste esitamisel peetaks kinni Vabariigi Valitsuse reglemendis nende esitamise aja kohta sätestatud tähtaegadest. Kui eelnõu on vajalik käsitleda kiireloomulisena, siis tuleb eelnõu esitajal ühtlasi esitada argumenteeritud põhjendus, miks on valitsuse otsust kiirkorras vaja. Põhjendus tuleks lisada valitsuse istungite infosüsteemi.

**Riigisekretäri vastus:** Riigisekretäril ei olnud aruandele sisulisi märkusi ega vastuväiteid talle tehtud soovitusel kohta.

**Riigikontroll soovib rahandusministril koostöös osalusi valitsevate ministriumidega** selgitada ministriumide siseauditite käigus aasta jooksul välja, kas kogu riigi äriühingutega seonduv dokumentatsioon on talletatud, nagu õigusaktides ette nähtud.

**Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:** Ministrid märkisid, et ministriumide koostatud ning sellele saadetud dokumentatsiooni talletamise eest õigusaktides nähtud korras vastutab iga ministrium ise, mistõttu tuleks soovitus teha vastavale ministriumile.

## Sisukord

<b>Valitsuse tegevus ASi Estonian Air arendamisel perioodil 2010–2015</b>	<b>12</b>
Euroopa Komisjon leidis, et Eesti riik on ASi Estonian Air Euroopa Liidu reeglitega kokkusobimatult toetanud	12
Komisjoni negatiivse seisukoha põhjustasid enne komisjoni teavitamist tehtud valitsuse otsused	13
Komisjonile sai määravaks valitsuse 2011. aasta otsus eraldada ASi Estonian Air tegevuse laiendamiseks 30 miljonit eurot	15
Valitsus tegi otsused suurendada ASi Estonian Air aktsiakapitali riigiabiriski vajaliku põhjalikkusega hindamata	17
Esimesed riigiabianalüüsid telliti 2013. aasta alguses, kuid selleks ajaks olid komisjoni menetluse seisukohalt määravad valitsuse otsused juba tehtud	18
Õigusnõustajad Euroopa Komisjoni otsuse edasikaebamist ei soovitanud	19
Valitsus oleks saanud teha ASiga Estonian Air seonduvaid otsuseid kaalutletumalt, kui otsustamisel oleks järgitud riigivaraseaduse põhimõtteid	19
Valitsus lähtus seisukohast, et Eestile on tingimata oma lennufirmat vaja ja otsustas 2013. aasta alguses, et hoolimata vähesest väljavaatest ASi Estonian Air edukalt restruktureerida enne komisjoni otsust äriühingut pankrotti ei lasta	24
Rahandusminister veebruaris 2013 valitsusele: laenu andmine on ühisturuga kokkusobimatu riigiabi	26
Komisjoni otsuse valguses kulutas riik perspektiivitus riigiabimenetluses ASi Estonian Air tegevuses hoidmiseks kümneid miljoneid ja ASi Estonian Air õigusabikuludeks sadu tuhandeid eurosid	27
Osa ASiga Estonian Air seotud materjalide talletamise asjus pole selgust	27
ASile Estonian Air antud raha kasutamist ja strateegiate elluviimise ebaõnnestumise põhjuseid on analüüsitud osaliselt ning üldjuhul pole vastutust rakendatud	29
Valitsus tegi otsused kiirustades, materjalid said kättesaadavaks üldjuhul istungi või nõupidamise päeval	32
<b>Valitsuse tegevus kahe uue riikliku lennuettevõtte – ASi Nordic Aviation Group ja OÜ Transpordi Varahaldus – asutamisel</b>	<b>34</b>
Septembris 2015 otsustas riik asutada kaks uut lennuettevõtet ja andis neile 72,7 miljonit eurot	34
Kahe uue lennufirma puhul otsustas valitsus rahastada äriplaane, ootamata ära sõltumatu eksperdi lõplikku kinnitust äriplaanide teostatavuse kohta	35
ASi Nordic Aviation Group äriplaani pole nõukogu seni kinnitanud, muutunud on oodatav kasumisse jõudmise aeg	37
Valitsusel polnud OÜd Transpordi Varahaldus asutades kindlust, mis saab ASi Estonian Air liisitud lennukitest – selgus peab saabuma pankrotiprotsessis	38
Uute lennuettevõtete asutamisel pööras Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium riigiabiküsimustele tähelepanu ning tellis analüüse otsuse vastavuse kohta Euroopa Liidu ühisturureeglitele	39
Valitsus tegi otsuse asutada uued lennuettevõtted valdavalt riigivaraseaduse põhimõtteid järgides, kuid siiski kiirustades, läbipaistmatult ning omamata lõplikku kindlust, et ASi Nordic Aviation Group ja OÜ Transpordi Varahaldus äriplaanid on teostatavad	40
<b>Riigikontrolli soovitusel ning majandus- ja taristuministri, rahandusministri ning riigisekretäri vastused</b>	<b>45</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>48</b>
<b>Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi äriühingute valdkonnas</b>	<b>50</b>
<b>Lisa 1. Valitsuse tegevus seoses ASiga Estonian Air ajavahemikul 2010–2015 episoodide kaupa</b>	<b>51</b>
<b>Lisa 2. Sündmuste kronoloogia</b>	<b>58</b>

<b>Lisa 3. ASi Estonian Air, ASi Nordic Aviation Group ja OÜsse Transpordi Varahaldus tehtud riigi rahalise kapitali paigutused ja ASile Estonian Air antud laenud aastatel 2009–2015</b>	<b>61</b>
<b>Lisa 4. Sündmuste lühiülevaade</b>	<b>62</b>
<b>Lisa 5. Auditi raames (kirjalikult) intervjueeritud isikud</b>	<b>64</b>
<b>Lisa 6. Ministrid ja ASi Estonian Air juhtorganite liikmed 2010–2015</b>	<b>65</b>

## Valitsuse tegevus ASi Estonian Air arendamisel perioodil 2010–2015

### Miks asus Euroopa Komisjon Eesti riigi tegevust seoses ASiga Estonian Air uurima?

**Riigiabi** – igasugune Euroopa Liidu liikmesriigi ükskõik missugusel kujul antav abi, mis kahjustab või ähvardab kahjustada konkurentsi, soodustades teatud ettevõtjaid või teatud kaupade tootmist.

**Päästmisabi** – Euroopa Liidu reeglitega lubatud raskustes olevale äriühingule riigi antav laen, mille eesmärk on võimaldada äriühingul oma tegevust pankroti asemel restruktureerida, et muutuda pikaajaliselt elujõuliseks. Päästmislaenu andmisest tuleb komisjoni eelnevalt teavitada ja saada komisjonilt luba. Hiljemalt 6 kuud pärast laenu andmist tuleb komisjonile esitada äriühingu restruktureerimiskava, kus on näidatud muudatused äriühingu tegevuses ning see, kuidas kavatakse äriühing kasumisse viia.

### Milliseid valitsuse otsuseid ja ASi Estonian Air tehinguid komisjon menetles?

#### Euroopa Komisjon leidis, et Eesti riik on ASi Estonian Air Euroopa Liidu reeglitega kokkusobimatult toetanud

1. Euroopa Liidu õiguse kohaselt pole ausa konkurentsi eesmärgil üldjuhul riigiabi ettevõtetele lubatud. Konkurentsi kahjustamise vältimiseks Euroopa Liidu ühisturul on Euroopa Komisjon (edaspidi komisjon) kehtestanud reeglid, millistel tingimustel võib riik äriühingule abi anda. Kõigile liikmesriikidele otsekohalduv **riigiabi** reeglistik näeb peamise põhimõttena, et riik võib anda raskustesse sattunud (lennu-) ettevõttele erandkorras laenu (**päästmisabi**), millega peab kaasnema äriühingu nn ümberkorralduskava koostamine, et äriühing muutuks taas elujõuliseks. Ümberkorralduskava elluviimiseks on riigil võimalik anda äriühingule täiendavat abi. Riik peab riigiabi andmise kavatsusest komisjoni teavitama ega tohi enne komisjonilt loa saamist abi anda.
2. Raskustesse sattunud lennуетtevõtet võib riik sellisel viisil toetada üks kord kümne aasta jooksul. Seejuures on paika pandud nõuded äriühingu tegevuse ümberkujundamisele. Kui riigiabi on antud enne komisjoni heakskiitu ja komisjon leiab, et abi on antud Euroopa Liidu õiguse vastaselt, peab abi saaja abi koos intressidega riigile tagastama. Riigiabiga ei ole tegemist, kui erainvestor oleks nõus riigiga samadel tingimustel oma raha investeerima.
3. Novembriks 2012 oli seitse aastat kahjumlikult tegutsenud ASi Estonian Air majanduslik olukord sedavõrd halvenenud, et tegevuse jätkamiseks poleks äriühingu omavahenditest piisanud ning erasektorist kapitali hankimine ei olnud võimalik. 15.11.2012. a valitsuskabineti nõupidamisel arutati, kas äriühingu tegevus pankrotiga lõpetada või püüda riigi toel ASi Estonian Air äritegevus ümber kujundada ning kasumlikuks muuta (vt olulisemate sündmuste ja Vabariigi Valitsuse, edaspidi valitsus, otsuste kronoloogiat aruande lisast 2). Valitsus eelistas minna edasi äriühingu restruktureerimisega.
4. 20.12.2012. a teavitas Eesti riik ametlikult komisjoni ASi Estonian Air raskustest ja valitsuse otsusest anda äriühingule pankroti vältimiseks päästmisabi, et AS Estonian Air restruktureerida ja muuta äriühing pikaajaliselt elujõuliseks. Lisaks andis Eesti pool komisjonile teada, et äriühing on ka varem riigilt raha saanud.
5. Veebruaris 2013 informeeris komisjon Eestit otsusest alustada menetlust, et selgitada välja, kas laenu andmine on kooskõlas Euroopa Liidu ühisturu reeglitega. Lisaks andis komisjon teada, et võtab uurimisele ka valitsuse varasemad otsused suurendada ASi Estonian Air aktsiakapitali ajavahemikul 2009–2012. Kuna Eesti riik andis lisaks esialgsele päästmisabile ASile Estonian Air veebruaris 2013 täiendavat laenu ning teavitas komisjoni väljavaatest investeerida äriühingusse veel lisaraha, kujunes komisjoni uurimise ulatus lõplikult järgmiseks:

a) riigi rahaline sissemakse ASi Estonian Air aktsiakapitali summas 2,48 miljonit eurot (2009);

b) ASi Estonian Air maapealse teenindusüksuse müük riigile kuuluvale äriühingule AS Tallinna Lennujaam hinnaga 2,4 miljonit eurot (2009);

c) riigi rahaline sissemaks ASi Estonian Air aktsiakapitali summas 17,9 miljonit eurot, selle tulemusena sai riigist ASi Estonian Air suuromanik (2010);

d) riigi rahaline sissemaks ASi Estonian Air aktsiakapitali summas 30 miljonit eurot, et rahastada ASi Estonian Air uut laienemisele suunatud strateegiat (2011/2012);

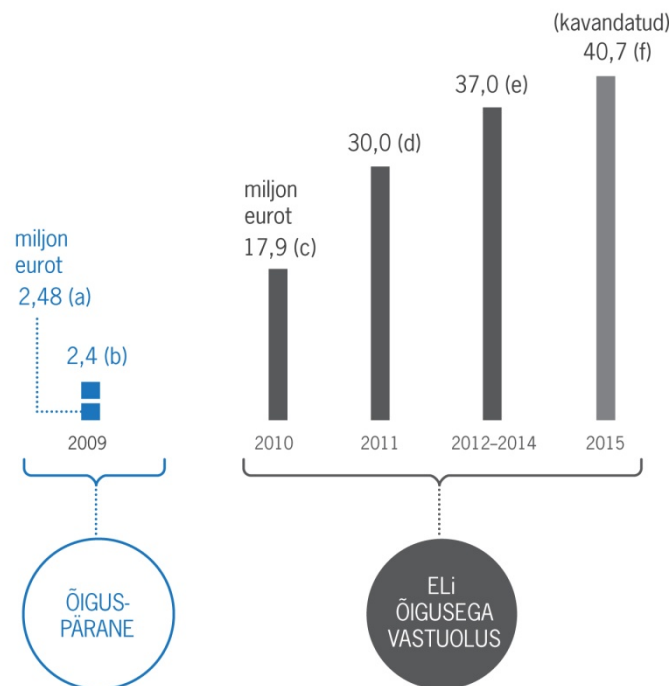
e) riigi laenu ASile Estonian Air kogusummas 37 miljonit eurot (väljamaksed 2012–2014);

f) riigi kavandatud rahaline sissemaks ASi Estonian Air aktsiakapitali äriühingu restruktureerimiseks summas 40,7 miljonit eurot (sissemaks ei tehtud, sest komisjon ei kiitnud varasemaid kapitalipaigutusi ja laene heaks).

### Komisjoni negatiivse seisukoha põhjustasid enne komisjoni teavitamist tehtud valitsuse otsused

6. Komisjon menetles ASi Estonian Air kaasust pea kolm aastat ja 06.11.2015. a vastu võetud otsusega<sup>3</sup> tunnistati Eesti riigi tehtud rahalised sissemaksed ASi Estonian Air aktsiakapitali summas 47,9 miljonit eurot (üldnimetatud episoodid c ja d) ning antud laenu summas 37 miljonit eurot (episood e) Euroopa Liidu õigusega vastuolus olevaks (vt joonis 1).

### Joonis 1. ASi Estonian Air aktsiakapitali sissemakseid ja laene puudutava riigiabimenetluse ulatus ning Euroopa Komisjoni otsused



Allikas: Euroopa Komisjoni 06.11.2015. a otsus, mis avalikustati 19.02.2016. a

<sup>3</sup> Vt [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/247780/247780\\_1730087\\_223\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/247780/247780_1730087_223_2.pdf). Komisjon avalikustas otsuse tervikteksti 19.02.2016. a.

Mida Euroopa Komisjon sügisel 2015 otsustas?

7. Samuti leidis komisjon, et kui valitsus investeeriks ASi Estonian Air täiendavad 40,7 miljonit eurot (episood f), poleks see samuti õiguspärane.

8. Riigi sissemakse ASi Estonian Air aktsiakapitali aastal 2009 (episood a) tunnistas komisjon lubatavaks, kuna toona pani lisaraha äriühingusse ka teine äriühingu aktsionär Scandinavian Airlines (SAS) ja seega oli täidetud riigiabi reeglite nn erainvestori printsiip. Samuti hindas komisjon reeglipäraseks ASi Estonian Air maapealse teenindusüksuse müügi riigi äriühingule Tallinna Lennujaam, kuna tehing toimus komisjoni arvates turutingimustel (episood b). Riigikontroll käsitleb auditis vaid ebaseaduslikuks riigiabiks tunnistanud ASi Estonian Air aktsiakapitali suurendamisi ning antud laene.

9. Lähtudes Euroopa Liidu õigusest otsustas komisjon, et AS Estonian Air peab riigilt ebaseaduslikult saadud kapitalimaksed ja laenu kogusummas 84,9 miljonit eurot koos intressidega riigile tagastama. Suutmatuse tõttu komisjoni nõuet ja kohustusi täita, peatas AS Estonian Air kohe pärast komisjoni otsuse teatavaks saamist tegevuse ja esitas 20.11.2015. a pankrotiavalduse. Auditoriuaruande allakirjutamise ajaks pole ASi Estonian Air pankrotiprotsess veel lõppenud.

10. Riigikontroll analüüsis komisjoni otsuse põhjendusi kahes osas: 1) komisjoni hinnang ASi Estonian Air aktsiakapitali suurendamistele perioodil 2010–2012; 2) komisjoni hinnang riigi antud laenudele ajavahemikul 2012–2014.

11. Komisjon negatiivse otsuse peamine argument oli, et valitsuse otsused suurendada ASi Estonian Air aktsiakapitali summas 17,9 miljonit eurot, mille tulemusena sai riik 90% aktsiate omanikuks (2010), ning 30 miljoni euro eraldamine ASi Estonian Air laienemisstrateegia rahastamiseks (2011/2012) ei olnud kooskõlas erainvestori printsiibiga. Teiste sõnadega tegi komisjoni arvates riik ASi Estonian Air investeeringu, mida erainvestor sellistel tingimustel poleks teinud.

12. Kuna komisjoni hinnangul AS Estonian Air erasektorist sellist investeeringut poleks saanud, moonutas raha eraldamine komisjoni arvates konkurentsi Euroopa lennundusturul, andis äriühingule ärilisi eeliseid ning oli seetõttu kokkusobimatu Euroopa Liidu ühisturu reeglitega.

13. Teise peamise argumendina leidis komisjon, et kuna aastatel 2010–2012 toimunud riigipoolsed kapitalimaksed on ebaseaduslik riigiabi, on rikutud ka põhimõtet, mille järgi võib äriühingut toetada üks kord kümne aasta jooksul. Seetõttu on ka riigi antud hilisemad laenu summas 37 miljonit eurot komisjoni hinnangul õigusvastased.

14. Lisaks heitis komisjon Eestile ette, et ASi Estonian Air restruktureerimiskava polnud usaldusväärne, majanduslikult realistlik, ei vastanud kõikidele Euroopa Komisjoni kehtestatud restruktureerimiskava põhimõtetele ning ka riigi laenude toel tegevuses hoitud ASi Estonian Air väljavaated saada jätkusuutlikuks äriühinguks polnud märkimisväärsed.

15. Eesti riigi üks peamisi argumente oli, et erainvestori printsiibi kõrval peaks komisjon arvesse võtma ka Eesti asukohta, väites, et riikliku lennufirmata väheneksid ühendused muu maailmaga ja see mõjuks negatiivselt Eesti makromajandusele. Komisjon jäi seevastu otsuses

## Miks tegi komisjon ASi Estonian Air asjas negatiivse otsuse?



seisukohale, et riigiabireeglitega vastavuse hindamisel tuleb eelkõige lähtuda ratsionaalsuse põhimõttest – kas erainvestor oleks samadel tingimustel oma raha äriühingusse investeerinud või mitte.

16. Ehkki komisjonil on riigiabimenetluses võimalus riigi asukohaga arvestada, ei pidanud komisjon seda antud juhul õigustatuks. Komisjoni otsusest nähtub, et kui näiteks Eesti pool tõi argumendina välja negatiivse mõju vältimise makromajandusele, siis komisjon leidis, et muu hulgas just seetõttu ongi tegemist keelatud riigiabiga (sest erainvestor ei teeks otsuseid, lähtudes mõjust Eesti makromajandusele).

## Mida hindas auditiga Riigikontroll?

17. Riigikontrolli auditi eesmärk oli selgitada välja, kuidas ja millise info pinnalt tegi valitsus ASi Estonian Air rahapaigutuse ja laenuandmise otsused, mis said komisjonilt negatiivse hinnangu. Riigikontroll analüüsis, kas ja mida oleks saanud valitsus teha teisiti, et vältida komisjoni riigiabimenetlust, negatiivset hinnangut ning langetada ASi Estonian Air puudutavad otsused kaalutletult, riske maandades ja olulisi asjaolusid arvesse võttes. Samuti hindas Riigikontroll, kuidas võttis valitsus vastu otsuse asutada kaks uut lennuettevõtet sügisel 2015.

### Komisjonile sai määravaks valitsuse 2011. aasta otsus eraldada ASi Estonian Air tegevuse laiendamiseks 30 miljonit eurot

## Kas komisjoni negatiivne otsus oleks olnud (Eesti parema kommunikatsiooni ja selgituste korral) välditav?

18. Eesti riigi esindajad võtsid ASiga Estonian Air seonduvalt komisjoniga esimest korda ühendust 3. detsembril 2012, kui komisjoni teavitati mitteametlikult kavatsusest anda äriühingule päästmislaenu ja informeeriti varasematest riigipoolsetest kapitalipaigutustest.

19. Järgnenud infovahetuses püüdis Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium esmalt komisjoni veenda, et riigi varasemad kapitalimaksud pole käsitletavad riigiabina ja hilisemad valitsuse antud laenud on ELi ühisturu reeglitega kooskõlas riigiabi, mida on lubatud raskustesse sattunud äriühingule anda üks kord kümne aasta jooksul.

20. Hiljemalt suvel 2014 andis komisjon Eesti esindajatele mitteametlikult teada, et komisjonil on valmis negatiivse otsuse eelnõu<sup>4</sup>, kuna ka aastatel 2010, 2011 ja 2012 ASi Estonian Air aktsiakapitali suurendamised on siiski riigiabi ja seega on rikutud üks-kord-kümne-aasta-jooksul-printsiipi. Komisjoni seisukohast tingituna muutis Eesti seepeale oluliselt oma argumentatsiooni loogikat.

21. Sügisel 2014 esitas Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium komisjonile ASi Estonian Air uue restruktureerimiskava, millega kujundati seisukoht, et 2010–2012 kapitalimaksud võivad olla käsitletavad riigiabina, kuid need olid osa ühest ja terviklikust, 2010. aastal alanud raskustesse sattunud ASi Estonian Air restruktureerimisprotsessist. Nii ei rikutud Eesti poole kinnitusel põhimõtet, et abi võib anda üks kord kümne aasta jooksul.

22. Komisjoni varasematest teisi lennuettevõtteid puudutavatest riigiabimenetlustest leiab näiteid, kus komisjon on tunnistanud õiguspäraseks mitmed eri aastatel riigilt äriühingule antud toetused või laenud põhjendusel, et tegemist on tervikliku restruktureerimisprotsessiga

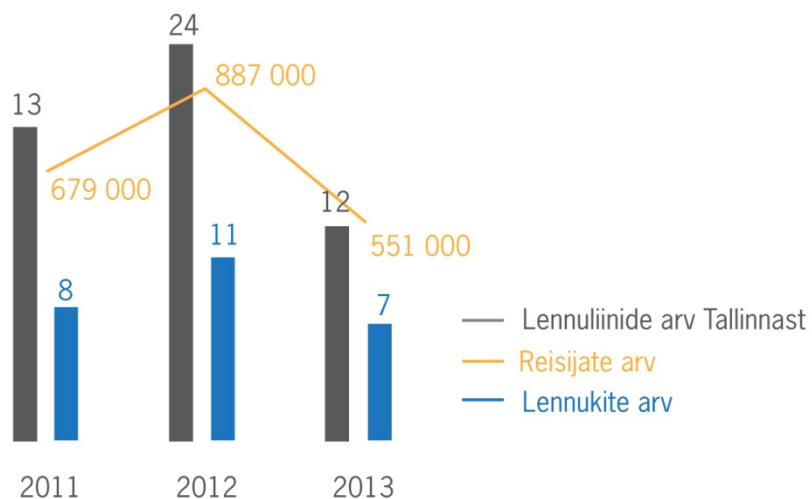
<sup>4</sup> Valitsuskabineti 30.10.2014. a nõupidamisele esitatud memorandumini kohaselt.

(nt Varvaressose kaasus). Teisalt näevad Euroopa Liidu reeglid ette, et restruktureerimise raames tuleb äriühingu tegevust koomale tõmmata, mitte seda laiendada, nagu AS Estonian Air riigi antud 30 miljoni euro toel 2012. aastal lühiajaliselt käitus.

23. Oma otsuses on komisjon ka ise nentunud, et on varasemates menetlustes pikemal perioodil antud riigiabi seaduslikuks tunnistanud, kuid rõhutab, et kunagi ei ole positiivse otsuse saanud äriühingu restruktureerimisprotsessi raames äriühingu elluviidud äriplaanid olnud nii erinevad kui ASil Estonian Air perioodil 2010–2014. Komisjon on märkinud, et äriühingu strateegia, mille elluviimiseks riik 2011. aasta lõpul ja 2012. aasta alguses 30 miljonit eraldas, nägi ette äritegevuse laienemise, mis on vastuolus restruktureerimisprotsessi mõttega riigiabireeglite kontekstis.

24. ASi Estonian Air lennukite arv suurenes laienemisstrateegia raames 8-lt 11-ni, et seejärel ASi Estonian Air 2013. aasta restruktureerimiskava kohaselt väheneda 7-ni (vt joonis 2). Liinide arv suurenes vastavalt 13-lt 24-ni ja kahanes restruktureerimiskavas 12-ni. ASi Estonian Air töötajate arv kasvas laienemisstrateegia raames 255-lt inimeselt 337-ni ja vähenes restruktureerimisprotsessis 164-ni.

**Joonis 2. ASi Estonian Air liinide ja lennukite muutus äriühingu 2010. aasta strateegia, 2011/2012. aasta laienemisstrateegia ja 2013. aasta restruktureerimiskava kohaselt**



Allikas: Euroopa Komisjoni 06.11.2015. a otsus, mis avalikustati 19.02.2016. a

25. Komisjoni otsuses on kirjas, et Eesti põhjendusega nõustumine viiks absurdse olukorrani, kus osa restruktureerimisabist kasutati ASi Estonian Air äritegevuse laiendamiseks ja teine osa kitsendamiseks.

Accepting the modified restructuring plan would lead to an absurd situation where part of the assessed restructuring aid was used in 2011/2012 to expand Estonian Air's capacity and operations while another part of the restructuring aid was subsequently used to reduce its capacities and operations as of 2013.

Allikas: Euroopa Komisjoni 19.02.2016. a avalikustatud otsus

26. Seega olid komisjoni hinnangul valitsuse otsused aastatel 2010 ja 2011 sedavõrd vastuolus riigiabireeglitega, et ka Eesti teistsuguste

argumentide ja kommunikatsiooni korral poleks komisjon suure tõenäosusega riigiabi heaks kiitnud.

### **Valitsus tegi otsused suurendada ASi Estonian Air aktsiakapitali riigiabiriski vajaliku põhjalikkusega hindamata**

27. Riigikontrollile ei ole esitatud materjali, mis kinnitaks, et aastatel 2010 ja 2011 ASi Estonian Air aktsiakapitali suurendamisi ette valmistades oleks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) või Rahandusministeerium (RM) teinud või tellinud sisulisi analüüse, et hinnata, kas valitsuse otsused on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Samuti ei teavitatud kapitalipaigutustest komisjoni siis, kui need toimusid. Intervjueeritud valitsusliikmete ja asjakohaste ametnike kinnitusel riigiabiriski alahinnati ja vajalikke analüüse ei tellitud või ei koostatud.

28. Vabariigi Valitsuse 3. juuni 2010. a istungile, mil otsustati suurendada riigi osalust ASi Estonian Air aktsiakapitalis 17,9 miljoni euro võrra, esitatud materjalides MKM riigiabiküsimust eelnõu ettevalmistajana ei käsitletud. Samuti ei sisaldanud materjalid RMi seisukohta, kas valitsuse otsus on kooskõlas riigiabi reeglistikuga. Istungi protokollis märgitud otsuse kohaselt tegi valitsus MKMile ülesandeks anda koostöös RMiga hinnang osaluse omandamise vastavuse kohta riigiabi reeglitele ja täiendada eelnõu seletuskirja. Kaks nädalat hiljem täiendas MKM valitsuse korralduse seletuskirja hinnanguga, et Eesti Vabariigi osaluse omandamine äriühingus ei ole MKMi hinnangul riigiabi, kuna rahaliselt panustab uute aktsiate märkimisse laenu konverteerimise kaudu ka kaasaktsionär SAS, kuid riigiabianalüüsi ei koostatud.

29. Riskile, et valitsuse otsus suurendada ASi Estonian Air aktsiakapitali võib osutada ebaseaduslikuks riigiabiks, viitas Riigikontroll MKMile ning RMile 15.06.2010. a saadetud kirjas. Riigikontroll soovis ministritelt vastust, kas ASi Estonian Air aktsiakapitali suurendamine kooskõlastatakse Euroopa Komisjoniga võimaliku riigiabi küsimuses ja kui mitte, siis millistel põhjendustel.

30. Rahandusminister vastas Riigikontrollile, et küsimus ei kuulu nende vastutusalasasse, sest transpordi valdkonna abiga tegeleb MKM. Minister kinnitas, et RM ei ole selles küsimuses riigiabi teemal Euroopa Komisjoniga konsulteerinud.

31. MKMi nimel vastas Riigikontrollile kantsler, asudes seisukohale, et tegemist ei ole ebaseadusliku abiga, kuna täidetud on erainvestori printsiip. Samas kinnitas auditi raames intervjueeritud MKMi esindaja, et sisulist analüüsi seisukoha kujundamiseks ei koostatud ning riigiabi teemal Euroopa Komisjoniga ei konsulteeritud. Novembris 2010 majandusministrile saadetud kirjas tõstatas Riigikontroll riigiabiküsimuse teist korda, soovitades analüüsida valitsuse otsuse vastavust riigiabi reeglitele, kuid soovitus eirati.

32. Ka teise ASi Estonian Air aktsiakapitali suurendamise otsuse (15.12.2011. a otsus suurendada riigi osalust summas 30 miljonit eurot), mille komisjon ühisturu nõuetega kokkusobimatuks tunnistas, võttis valitsus vastu vajaliku põhjalikkusega riigiabiriski hindamata. Sarnaselt 2010. aasta otsusega valitsusele esitatud esialgsetes materjalides

riigiabiriski ei puudutatud. MKM täiendas seletuskirja hinnanguga, et erainvestori printsiibi täitmise tõttu on otsus kooskõlas riigiabireeglitega, kuid sisulist analüüsi seisukoha toetamiseks ei ole.

33. Riigikontroll leiab, et aastatel 2010–2012 tehtud otsused suurendada ASi Estonian Air aktsiakapitali kogusummas 47,9 miljonit eurot võttis valitsus vastu riigiabi riski vajaliku põhjalikkusega hindamata ning otsuse tegemisel tugineti MKMi kinnitusele, mis ei põhinenud analüüsil, et tehingud on kooskõlas Euroopa Liidu ühisturu reeglitega. Riigiabianalüüsi ei tellitud ka väliseksperdilt. Rahandusministeerium, kelle põhimääruse järgne ülesanne on nõustada ja koordineerida riigiasutuste tegevust riigiabi valdkonnas, jäi kõrvaltvaataja positsioonile.

### **Esimesed riigiabianalüüsid telliti 2013. aasta alguses, kuid selleks ajaks olid komisjoni menetluse seisukohalt määravad valitsuse otsused juba tehtud**

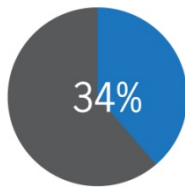
**Millal riik esimest korda ASi Estonian Air riigiabi-küsimustele sisuliselt tähelepanu pööras?**

34. Riigikontrollile esitatud materjalide kohaselt tellis MKM esimesed riigiabianalüüsid õiguseksperdilt 2013. aasta alguses, kui komisjon oli algatanud ASi Estonian Air suhtes menetluse. Seejuures ei soovinud ministeerium õigusnõustajalt hinnangut selle kohta, kas valitsuse senised otsused on lubatud või lubamatu riigiabi, ega selle kohta, kui perspektiivikas või mõistlik on edasine menetlus, vaid arvamust küsiti selle kohta, milliste sammude ja argumentidega suurendada komisjoni heakskiitva otsuse tõenäosust.

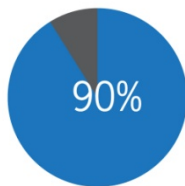
35. Riigiabimenetluse käigus küsis MKM täiendavaid õigusarvamusi, kuid ka need olid suunatud sellele, kuidas koostada ASi Estonian Air restruktureerimiskava selliselt, et suurendada võimalusi saada komisjonilt positiivne otsus. Arvamust ei küsitud selle kohta, kas oleks otstarbekam leida mõni alternatiivne viis ASi Estonian Air asemel lennuühenduste tagamiseks nii, et see oleks Euroopa Liidu ühisturu reeglitega kooskõlas. Komisjoni 19.02.2016. a avalikustatud otsuse valguses ei saanud alates 2013. aastast tellitud eksperdihinnangud ASi Estonian Air enam aidata.

## Miks riik komisjoni otsust Euroopa Kohtusse edasi ei kaevanud?

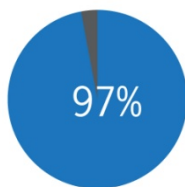
### Joonis 3. Riigi osaluse muutumine ASis Estonian Air



2009



2010



2011

### Eesmärgipärasuse põhimõtte hindamisel

analüüsis Riigikontroll, kas valitsusele esitati otsuse tegemisel ASile Estonian Air jätkusuutlikku tegevust ja kasumit prognoosiv äriplaani, mille realistiikkust oli hinnatud sõltumatu ekspert.

### Otstarbekuse põhimõtte

hindamisel analüüsis Riigikontroll, kas valitsusele esitati otsuse tegemisel põhjalik analüüs selle kohta, miks riigil on üldse riiklikku lennufirmat vaja.

### Säästlikkuse põhimõtte

hindamisel analüüsis Riigikontroll, kas riigile esitati otsuse tegemisel põhjalik alternatiivide analüüs, mis kinnitaks, et ASile Estonian Air raha andmine on kõige säästlikum lennuühenduste tagamise viis.

## Õigusnõustajad Euroopa Komisjoni otsuse edasikaebamist ei soovitanud

36. Euroopa Liidu õiguse kohaselt oli Eestil õigus esitada komisjoni otsuse peale hagi Euroopa Liidu kohtusse.

37. Seisukoha kujundamiseks tellis MKM välisnõustajatelt mitu eksperdiarvamust<sup>5</sup>, millest ei hinnanud üheski tõenäoliseks, et Euroopa Kohus edasikaebamise korral õiguse Eesti riigile või ASile Estonian Air annaks.

38. Õigusarvamustes on toodud peamiselt välja, et isegi kui kõik muud valitsuse otsused võivad olla kohtus kaitstavad, siis suure tõenäosusega ei õnnestu veenda kohut, et riigi 2011/2012. aastal tehtud kapitalimakse (summas 30 miljonit eurot ASi Estonian Air laienemisstrateegia elluviimiseks) vastab riigiabiireeglitele.

39. 18.01.2016. a kabinetinõupidamisel otsustas valitsus, et komisjoni otsust edasi ei kaevata. Valitsusele esitatud materjalides on toodud, et riik ei kaeba otsust edasi, kuna AS Estonian Air on pankrotis ja võimalik vaidluse tulemus seda ei muudaks. Samuti on riik loonud uue rahvusliku lennуетtevõtte Nordic Aviation Group.

## Valitsus oleks saanud teha ASiga Estonian Air seonduvaid otsuseid kaalutletumalt, kui otsustamisel oleks järgitud riigivaraseaduse põhimõtteid

40. AS Estonian Air oli peamiselt Eesti riigile kuuluv äriühing – novembris 2010 suurendas riik sissemaksega aktsiakapitali oma osalust 90%-ni ja omandas hiljem veel 7,34% äriühingu aktsiatest. ASi Estonian Air pankroti mineku ajal valitses riik 97,34% äriühingu aktsiatest ja 2,66% kuulus SASile (vt joonis 3).

41. Riigile kuuluvad äriühingud on riigivara nagu iga muu riigile kuuluv varaliik, näiteks kinnisvara, sõidukid vms. Samuti on riigivaraks äriühingule antav raha või laen.

42. Riigivaraga ümberkäimisel ja tehingute tegemisel peab järgima riigivaraseadust (RVS), mis sätestab, et riigivara tuleb valitseda eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult, kooskõlas õigusaktidega, läbipaistvalt ja kontrollitavalt.<sup>6</sup> RVSi § 8 lõikes 4 on kirjas, et tehes riigivaraga mis tahes toiminguid või tehinguid, peab riigivara valitseja juhinduma põhimõttest suurendada kasu ja vältida kahju, mis riik võib neist toimingutest saada. Seega seavad riigivaraseaduse põhimõtted sarnaselt komisjoni otsusega tehingutes riigivaraga esikohale ratsionaalsed argumendid, mitte muud kaalutlused.

43. RVS-i kohaselt peab riigi äriühingu eesmärk olema teenida tulu. Riik võib äriühingule seada riiklike arengukavadega kooskõlas lisaeesmärke, kuid ka muude ülesannete juures peab äriühing teenima tulu ja mõistlikku kasumit (RVS, § 10).

44. Seega pidi valitsus RVS-i põhimõtteid järgides veenduma, et annab raha või laenu äriühingule, millel on realistlik väljavaade jõuda kasumisse või tegutseda kasumlikult. Riigivaraseaduse § 53 järgi peab riigi

<sup>5</sup> Näiteks advokaadibüroodelt Sorainen, Holman Fenwick Willan, Triniti.

<sup>6</sup> Need põhimõtted olid sätestatud riigivaraseaduses ka 2010. aastal, kui valitsus esimese komisjonilt negatiivse hinnangu saanud otsuse tegi.

## **Õiguspärasuse põhimõtte**

**hindamisel** analüüsis Riigikontroll, kas valitsusele esitati otsuse tegemisel analüüsile tuginev kinnitus, et otsus on kooskõlas Eestile otsekohalduva ELi riigiabiireeglistikuga.

## **Läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte hindamisel**

analüüsis Riigikontroll, kas on võimalik (tagantjärele) tuvastada, miks valitsus sellise otsuse langetas, millised alternatiivsed võimalused olid ning kes sai otsusest kasu ja kahju.

## **Kas valitsuse otsused olid eesmärgipärased, nagu näevad ette riigivaraseaduse põhimõtted?**

äriühingu asutamisel ja talle riigivara üleandmisel valitsuse vastava korralduse seletuskiri sisaldama äriühingu nelja aasta äriplaani.

45. Äriplaani eesmärk on anda valitsusele äriühingusse raha paigutamisel teatav kindlustunne, et äriühingu võimekus tulu teenida suureneb ja riik investeerimist ei kaota. Ka erainvestor analüüsib investeerimise riske ja teeb kapitalipaigutuse tulu saamise ootuses. Kuna valitsus ei pea olema äriplaani realistlikkuse hindamisel ekspert, eeldas Riigikontroll, et äriplaani teostatavuse kohta võeti arvamust sõltumatult asjatundjalt. Riigikontroll hindas, kas riigivaraseaduse eesmärgipärasuse põhimõtte järgimiseks esitati valitsusele otsuse tegemisel ASi Estonian Air äriplaani, kus oli prognoositud äriühingule jätkusuutlikku majandustegevust ja kasumit ning mille oli sõltumatu ekspert teostatavaks hinnanud.

46. Lisaks eesmärgipärasusele tuleb RVS-i kohaselt valitseda riigivara otstarbekalt ja säästlikult, mis antud juhul tähendab kaalumist ja analüüsi, kas riigile kuuluva lennufirma pidamine on vajalik, kas ASi Estonian Air raha ja laenude andmine on lennuühenduste tagamise kõige mõistlikum viis ning millised oleksid mõjud lennuühendustele, kui riigil poleks enda lennufirmat. Riigikontroll hindas, kas valitsus otsuste langetamisel selliseid aspekte analüüsis ning arvestas.

47. Riigivaraseaduse nõue valitseda riigivara õiguspäraselt tähendab siinsel juhul küsimust, kas ja kuidas veendus valitsus ASi Estonian Air raha ja laene andes, et otsused on kooskõlas Eestile otsekohaldavate Euroopa Liidu ühisturu reeglitega. Riigikontroll hindas, kas valitsus sai otsuste ettevalmistajatelt analüüsil põhineva seisukoha, et otsus on õiguspärane.

48. Et hinnata, kas valitsus tegi ASi Estonian Air kohta otsused läbipaistvalt ja kontrollitavalt, selgitas Riigikontroll välja, kas tagantjärele on tuvastatav, millistel asjaoludel valitsus otsused langetas, ning kas dokumentaalne teave, millele tuginevalt otsus tehti, on talletatud, nagu õigusaktides ette nähtud.

49. ASi Estonian Air osaluste ehk riigivara valitsejana oli MKMi ülesanne tagada, et valitsusele esitataks otsustamiseks info, mis võimaldab valitsusel veenduda, et otsused on kooskõlas riigivaraseaduse põhimõtetega. Teisalt oli valitsusel otsuse tegijana kohustus sellist infot ministeeriumilt nõuda. Riigikontroll on alljärgnevalt analüüsinud, kas valitsuse otsused ASi Estonian Air kohta, mis komisjon tunnistas riigiabiireeglitega kokkusobimatuks, vastasid RVS-i põhimõtetele.

50. Riigivara eesmärgipärase valitsemise põhimõtte järgimiseks pidi valitsus veenduma, et talle esitatud materjalide kohaselt muutub ASi Estonian Air talle raha või laenu andes kasumlikuks ning teenib tulu. Igal riigi kapitalipaigutusel äriühingusse peab olema otsuse tegemise aluseks äriplaani, mille elluviimisel oodatakse tulu nii äriühingule kui ka riigile. Seega pidi valitsuse otsuste puhul riigivaraseaduse põhimõtete järgimiseks olema Riigikontrolli hinnangul täidetud kolm tingimust: 1) valitsusele pidi olema esitatud otsuse tegemiseks ASi Estonian Air terviklik äriplaani; 2) äriplaani pidi nägema ette äriühingu kasumisse jõudmise; 3) äriplaani realistlikkust pidi olema kinnitanud sõltumatu ekspert.

### Äriühingu terviklik äriplaani

sisaldab kokkulepitud rahvusvahelise definitsiooni alusel järgmisi osi: äriplaani teostamisega taotletav eesmärk, turuanalüüs, äriühingu kirjeldus, turundus- ja müügitegevuse kirjeldus, toote või teenuse kirjeldus, hinnang vajaminevate ressursside kohta ja nende kasutamise kirjeldus, finantsprognos, info omanike ja juhtkonna kohta

Allikas: Ernst&Young Business Plan Guide

51. Nii 03.06.2010. a istungile, kui valitsus otsustas suurendada ASi Estonian Air aktsiakapitali 17,9 miljoni euro võrra, kui ka 15.12.2011. a istungile, mil otsustati teha kapitalipaigutus summas 30 miljonit eurot, esitas MKM valitsusele finantsprognoside näol küll lubadused, et AS Estonian Air muutub kasumlikuks (mida ei õnnestunud saavutada), kuid äriühingu terviklikke äriplaane ega sõltumatute ekspertide hinnanguid MKM valitsusele ei esitanud.<sup>7</sup> Seetõttu ei saanud valitsus veenduda, et otsused anda ASile Estonian Air kokku 47,9 miljonit eurot aktsiakapitali, on riigivaraseaduse mõistes eesmärgipärased.

52. 13.12.2012. a ja 28.02.2013. a istungil otsustas valitsus anda ASi Estonian Air pankroti vältimiseks laenu kogusummas 37 miljonit eurot<sup>8</sup>, kuid ASi Estonian Air äriplaani/restruktureerimiskava oli alles koostamisel.<sup>9</sup> Äriühingu restruktureerimisplaani esitas MKM valitsuskabineti 02.05.2013. a nõupidamisele, kus valitsus võttis selle teadmiseks. Seega ei saanud valitsus ka laenu andes teatavat kindlust, et AS Estonian Air elujõuliseks muutub ehk kas raha eraldatakse eesmärgipäraselt.

53. MKM võttis auditiaruannet kommenteerides seisukoha, et kuna AS Estonian Air oli juba tegutsev ettevõtte, ei olnud riigivaraseaduse põhimõtte – esitada valitsusele otsuste tegemiseks äriühingu nelja-aastane äriplaani – kohaldamine asjakohane. Samuti argumenteeris MKM, et riigivaraseadus ei nõua ka sõltumatult eksperdilt arvamuse küsimist, kas rahastatav äriplaani on realistlik ja teostatav. MKM leidis, et nii valitsuse 2010. kui ka 2011. a otsuse eel oli ettevõttesiseselt äriplaani siiski koostatud, millele valitsusele esitatud materjalid tuginesid.

54. Hoolimata valitsuse perioodil 2010–2012 eraldatud lisakapitalist summas 47,9 miljonit eurot ja antud laenudest mahus 37 miljonit eurot, jäi äriühingule viimaseks kasumlikuks aastaks 2005.

55. On tähelepanuväärne, et ASile Estonian Air 20.12.2012. a üle kantud esimese laenu osamakse tunnistas Rahandusministeerium juba 31.12.2012. a bilansipäeva seisuga ebatõenäoliselt laekuvaks ja kandis kantsleri 01.04.2013. a allkirjastatud aktiga raamatupidamises nõude maha. Otsuse asjaoludena märgib Rahandusministeerium, et äriühing on raskustes, riigiabilo saamine küsitav, ministeeriumi hinnangul ei suuda äriühing riigi antud laenu tähtajaks tagasi maksta ja pangad ASile Estonian Air raha ei laena.

<sup>7</sup> MKMi sõnul tutvustati valitsusele enne 03.06.2010. a otsust ASi Estonian Air äriplaani 22.04.2010. a kabinetinõupidamisel, kuid Riigikantselei andmetel äriplaani valitsuse materjalide hulgas ei olnud. Samuti ei nähtu kabinetimemorandumist, et äriplaani oleks valitsusele esitatud. Intervjuus Riigikontrollile tödes MKMi ametnik, et võis olla, et osa otsusega seotud materjale saadeti otse peaministri nõunikele. Enne valitsuse 15.12.2011. a otsust eraldada ASile Estonian Air laienemisstrateegia elluviimiseks 30 miljonit eurot oli valitsusele 03.11.2011. a nõupidamisel tutvustatud äriühingu laienemisstrateegia tööversiooni.

<sup>8</sup> 13.12.2012. a istungil otsustas valitsus laenata ASile Estonian Air 8,3 miljonit eurot. Valitsusele esitatud materjalidest ja Euroopa Komisjoni otsusest nähtub, et põhimõtteline otsus laenata äriühingule täiendavalt 28,7 miljonit eurot tehti valitsuse 28.02.2013. a istungil, ehkki sellest 12,1 miljoni euro laenamine vormistati eraldi 02.05.2013. a korraldusega.

<sup>9</sup> Esimest korda tutvustas MKM ASi Estonian Air restruktureerimiskava tööversiooni 31.01.2013. a kabinetinõupidamisel.

## Joonis 4. Laenude väljamaksed ja mahakandmised 2012–2014



## Millal AS Estonian Air tegelikult maksejõuetuks muutus?

### Teadmiseks, et

kui aktsiaselts on maksejõuetu ning maksejõuetus ei ole tema majanduslikust olukorrast tulenevalt ajutine, peab juhatus esitama viivitamata, kuid mitte hiljem kui 20 päeva möödumisel maksejõuetuse ilmnemisest kohtule aktsiaseltsi pankrotiavalduse.

Allikas: äriseadustik, § 306 lg 3

56. Riigikontrolli hinnangul olid esimese laenu mahakandmise asjaolud teada ka siis, kui valitsus otsustas 28.02.2013. a istungil laenata äriühingule täiendavalt 28,7 miljonit eurot. Sellest 24,1 miljonit eurot kanti maha 31.12.2013. a seisuga (ametlik otsus 16.01.2014) ja 12,1 miljonit eurot 31.12.2014. a seisuga (ametlik otsus 02.12.2014). Laenu viimane osamakse summas 12,1 miljonit eurot kanti ASile Estonian Air üle novembris 2014, kui varasemad laenud summas 24,9 miljonit eurot oli Rahandusministerium juba ametlikult ebatõenäoliselt laekuvaks tunnistanud (vt ka joonis 4).

57. Ka ASi Estonian Air vandeaudiitorid<sup>10</sup> loobusid alates 2012. aastast ASi Estonian Air raamatupidamise aastaaruande kohta arvamuse avaldamisest, sest puudus kindlus ettevõtte tegevuse jätkuvuse suhtes, millele tuginedes majandusaasta aruanne oli koostatud. Näiteks väljendas nõukogu audiitorbüroo Ernst & Young otsuse peale loobuda ASi Estonian Air 2012. a aruande kohta arvamuse avaldamisest rahulolematust ja otsustas audiitorit vahetada.

Nõukogu väljendas rahulolematust audiitori töö osas ning kinnitas juhatus ettepaneku lõpetada ülejäänud kaheaastane leping kolmeaastasest lepingust Ernst & Youngiga, peale seda, kui lõppraport on esitatud äriregistrile.

ASi Estonian Air nõukogu 19.03.2013. a koosoleku protokoll

58. ASi Estonian Air majandusandmed näitavad, et alates juulist 2012, kui valitsuse pool aastat varem antud 30 miljonist eurost oli pool kulutatud, ei vastanud äriühingu rahaline seis enam äriseadustiku nõuetele. Seaduse kohaselt ei tohi aktsiaseltsi omakapital olla väiksem kui pool aktsiakapitalist. Veelgi enam, ASi Estonian Air omakapital muutus alates detsembrist 2012 negatiivseks. Seega ei vastanud ASi Estonian Air omakapital äriseadustiku nõuetele alates juulist 2012 kuni pankrotini detsembris 2015.

59. Omakapitali mittevastavuse korral peab äriühingu omanik võtma vastu otsuse, kuidas viia äriühingu rahaline seis vastavusse seaduse nõuetega, vastasel juhul on äriühingu juhatusel kohustus esitada pankrotiavaldus. Asjaolule, et äriühingu finantsseis on seaduse nõuetega vastuolus, juhtis ASi Estonian Air juhatus ja nõukogu tähelepanu näiteks 14.05.2014. a nõukogu koosolekul ka õigusnõustaja, kes soovitas pöörduda omaniku poole küsimusega, kuidas olukord lahendada.

60. Riigikontroll küsis MKMilt, mida tegi omanik, et olukord seadusega vastavusse viia. MKMi esindaja kinnitas intervjuus, et omanik oli ASi Estonian Air omakapitali mittevastavusest äriseadustiku nõuetele teadlik ja otsustas äriühingu rekaptaliseerida pärast komisjoni positiivset riigiabiotsust.

61. Materjalidest nähtub, et ASi Estonian Air 2012. a majandusaasta aruande kinnitamisel jättis majandus- ja kommunikatsiooniminister netovara mittevastavuse küsimuse tähelepanuta. 2013. ja 2014. aasta aruannete kinnitamisel asus minister tõepoolest seisukohale, et äriühingu finantsseisundi seaduse nõuetega vastavusse viimise küsimuses üldkoosolek midagi enne komisjoni otsust ette ei võta.

<sup>10</sup> ASi Estonian Air 2012. a majandusaasta aruande audiitor oli Ernst & Young, aastate 2013–2014 audiitor Deloitte.



Lähtudes [---] majandusaasta aruandes märgitud Aktsiaseltsi tegevuse jätkuvuse printsiibi täitmise eeldustest, otsustada Aktsiaseltsi netovara kooskõlla viimiseks vajalikud konkreetse toimingud (mis sisaldab endas [---] majandusaasta kahjumi katmist) majandusaasta aruandes toodud eelduste täitumisel (eelkõige Euroopa Komisjonist nõusoleku saamisel Aktsiaseltsi poolt esitatud restruktureerimisplaanile [---]).

Allikas: väljavõte ASi Estonian Air aktsionäride 25.06.2014. a ja 05.06.2015. a üldkoosoleku otsustest

- 62.** ASi Estonian Air juhatuse esimees meenutas riigilt iga uut laenumakset taotledes nõukogule ja valitsusele enda kui juhatuse liikme kohustust esitada pankrotiavaldus, kui äriühing kindlaks ajaks lisaraha ei peaks saama. Laenu saamine ei viinud äriühingu finantsseisu seaduse nõuetele vastavaks, kuid pankrotiavaldust enne komisjoni negatiivset otsust juhatus samuti ei esitanud. Ka komisjon on oma otsuses välja toonud, et AS Estonian Air oli sisuliselt maksejõuetu juba suvel 2012.<sup>11</sup>
- 63.** Kokkuvõtvalt olid valitsuse otsused teha sissemaksed ASi Estonian Air aktsiakapitali riigivaraseaduse mõistes eesmärgipärased osaliselt, kuna MKM esitas valitsuse istungitele otsustamiseks küll kasumit lubavad äriühingu finantsprognosid, mis osutusid ebarealistlikuks, kuid mitte terviklikke äriplaane ega sõltumatu eksperdi kinnitust äriplaani teostatavuse kohta. Äriplaani eesmärk on anda investorile teavet, kuidas tema raha kasutatakse, ja teatav kindlustunne, et äriühingut juhitakse realistliku ja ekspertide hinnatud kava alusel. Valitsus ei käitunud ratsionaalse ja põhjendamatuid riske vältiva investorina, kui jättis äriühingusse raha paigutades nõudmata eelnõude esitajatelt ASi Estonian Air terviklikke ja sõltumatu eksperdi poolt teostatavaks tunnistatud äriplaane.
- 64.** Valitsuse otsused laenata ASile Estonian Air raha ei olnud eesmärgipärased, kuna valitsus ei veendunud selles, et laenamine suurendab äriühingu võimekust tulu teenida ning riik saab laenu tagasi. Laenamise otsustamisel detsembris 2012 ja veebruaris 2013 oli äriühingu restruktureerimisplaani alusel otsuste tegemisel oli teada, et väljavaade äriühing edukalt restruktureerida on vähene. Samuti kandis Rahandusministeerium hoolimata restruktureerimisplaani valmimisest äriühingule antud laene maha juba enne järgmisi väljamakseid.
- 65.** Kui valitsus oleks raha eraldamise otsuste tegemisel nõudnud äriühingute terviklikke äriplaane koos sõltumatu eksperdi kinnitusega äriplaani teostatavuse ja realistlikkuse kohta, oleks äriplaanide elluviimise ebaõnnestumine (nii nagu reaalselt ka juhtus) olnud äririski realiseerumine ja see poleks olnud valitsuse vastutus. Ehkki aeg näitas, et ka ekspertide hinnangud ei pea alati paika, oleks MKM ja valitsus eksperdi arvamust küsides järginud riigivaraseaduse põhimõtteid vähemalt formaalselt.

<sup>11</sup> Komisjon on kasutanud väljendit „tehniline pankrot“, mille all on tõenäoliselt silmas peetud olukorda, kus äriühingu omakapital ei vasta seaduse nõuetele ja võlgniku vara ei kata tema kohustusi.

**Kas valitsuse otsused olid otstarbekad ja säästlikud, nagu näevad ette riigivaraseaduse põhimõtted?**

**Valitsus lähtus seisukohast, et Eestile on tingimata oma lennufirmat vaja ja otsustas 2013. aasta alguses, et hoolimata vähesest väljavaatest ASi Estonian Air edukalt restruktureerida enne komisjoni otsust äriühingut pankrotti ei lasta**

66. Asjaolust, et ASi Estonian Air laienemisstrateegia elluviimine on ebaõnnestunud, 2011. a detsembris ja 2012. a märtsis eraldatud 30 miljonit eurot kulutatud ning äriühing ei suuda riigi abita jätkata, teavitas MKM valitsust ametlikult 15.11.2012. a toimunud valitsuskabineti nõupidamisel. MKM soovis valitsuse otsust selle kohta, kas a) lõpetada ASi Estonian Air tegevus juhitud pankroti teel ning värvata rahvusvahelise hanke korras mõni teine lennufirma lendama Eestile kriitilise tähtsusega sihtkohtadesse või b) püüda äriühingu tegevus restruktureerida ja jõuda jätkusuutliku majandustegevuseni. Restruktureerimise korral vajas AS Estonian Air kiiresti riigi rahalist abi.

67. Ametlikult võttis valitsus info teadmiseks, kuid valitsuse 13.12.2012. a istungi otsus anda ASi Estonian Air laenu esialgu summas 8,3 miljonit eurot näitab, et valitsus toetas äriühingu tegevuse ümberkujundamisega jätkamist.

68. 31.01.2013. a toimus järgmine ASi Estonian Air olukorda puudutav valitsuskabineti nõupidamine. Valitsusele esitatud materjalides hindas MKM väljavaateid äriühingu tegevus edukalt ümber kujundada ja saada komisjonilt positiivne riigiabiotsus väheseks, soovitades sisuliselt ASi Estonian Air tegevus lõpetada ja asutada uus Tallinnas baseeruv lennufirma koostöös välisriigi lennuettevõttega.<sup>12</sup>

69. Ametlikult võttis valitsus info taas kord teadmiseks, kuid 14.02.2013. a valitsuskabineti nõupidamise memorandumis tõi MKM välja, et valitsuskabinetile on tutvustatud kolme võimalikku alternatiivi ja valitsus on eelistanud ASi Estonian Air restruktureerimist. Varem valitsusele tutvustatud alternatiividena nimetas MKM 1) ASi Estonian Air juhitud pankrotti; 2) ASi Estonian Air juhitud pankrotti ja uue lennufirma loomist; 3) ASi Estonian Air restruktureerimist ja riigiabi loa taotlemist komisjonilt. Memorandumis on öeldud, et kuna valitsus on otsustanud jätkata ASi Estonian Air restruktureerimisega, on MKM selle valikuga edasi töötanud.

70. Riigikontrolli intervjueeritud toonase valitsuse liikmed ja valitsuse jaanuari ning veebruari kabinetinõupidamistel osalenud isikud kinnitasid, et 2013. a alguses võttis valitsus, tuginedes peaministri selgele seisukohale, vastu põhimõttelise otsuse mitte lasta ASi Estonian Air pankrotti ja anda äriühingule vähemalt komisjoni otsuseni tegevuse jätkamiseks vajalik raha.

Tegemist oli kabineti suulise arutelu käigus sündinud poliitilise otsusega – EA pankrot polnud aktsepteeritav. Oli valitsuse selge suunis, et EA jätkaks oma majandustegevust kuni komisjoni otsuseni. Panustati sellesse, et otsida argumente vaidluseks komisjoniga, milleks kaasati ka väliseksperte.

Intervjueeritud MKMi esindaja

<sup>12</sup> Valitsuskabineti 31.01.2013. a nõupidamisele esitatud memorandum.

„Arendame lennuühendusi eesmärgiga, et Tallinnast saab kõigisse suurematesse Euroopa ärikeskustesse lennata põhimõttel „hommikul sinna, õhtul tagasi““

Allikas: Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011–2015, kinnitatud 05.05.2011. a Vabariigi Valitsuse korraldusega

71. Intervjuudes kinnitati, et lennuühenduste tagamine on olnud valitsuste tegevusprogrammides nimetatud prioriteet ja teiste riikide lennuettevõtete peale lootma jäämine ei ole sisuliselt kõne alla tulnud. Samuti hinnati suureks riski, et ASi Estonian Air pankroti korral ei suudeta piisavalt kiiresti leida operatiivset lennuühenduste tagamise viisi ja paratamatult ühendused mõneks ajaks katkevad. 28.02.2013. a istungil otsustas valitsus laenata ASile Estonian Air lisaks eraldatud 8,3 miljonile eurole veel 28,7 miljonit eurot.

72. Pärast valitsuse põhimõttelist otsust muid lennuühenduse tagamise alternatiive peale ASi Estonian Air restruktureerimise valitsuse tasandil sisuliselt ei arutatud ja kõik MKMi tegevused, sh tellitud analüüsid ja eksperdiarvamused, olid suunatud komisjoni positiivse otsuse saavutamisele.

73. Euroopa Komisjonile 20.06.2013. a esitatud ASi Estonian Air restruktureerimiskava ja 31.10.2014. a esitatud täiendatud restruktureerimiskava lasi MKM hinnata küll rahvusvahelistel nõustajatel<sup>13</sup>, kes tunnistasid teatud mõõndustega äriplaanides võetud eeldused realistlikuks, kuid tegelikkuses ei õnnestunud ASil Estonian Air äriplaanides kavandatut ellu viia.

74. Tulenevalt valitsuse põhimõttelisest hoiakust jätkata ASi Estonian Air restruktureerimist ei nähtu, et valitsusele esitatud materjalides oleks põhjalikult analüüsitud seda, kas riigil on üldse tingimata vaja lennundusäris osaleda, ja valitsus oleks seda küsimust sisuliselt kaalunud.

75. AS Estonian Air ja Tallinna Lennujaam on aastatel 2012 ja 2013<sup>14</sup> tellinud küll analüüse, et hinnata Eestis baseeruva lennuettevõtte kadumise mõju, kuid analüüsi metoodikat ei ole selgitatud ja analüüsi tulemused ei ole piisavalt üksikasjalikud, et järeldusi teha. Valitsusele esitatud materjalides piirduvad hinnangud tõdemusega, et ASi Estonian Air sulgemise mõju kogu majandusele oleks vahemikus ca 0,7–0,9% sisemajanduse koguproduktist (SKP), et teised lennuettevõtted võtaksid tõenäoliselt osa liine üle ja peamiselt laieneksid Eesti turule odavlennufirmad.

76. Samuti ei ole koostatud analüüse, kus oleks käsitletud terviklikult ASi Estonian Air lennuliine ja toodud välja, millises ajaperspektiivis ja millised liinid võtaks eeldatavasti üle teised lennufirmad, millised jääksid asendamata ning kas tekiks eeldatavasti ka uusi liine. Riigikontrolli intervjuueeritud isikud jäid Tallinnas baseeruva lennufirma vajalikkuse ja võimalike mõjude suhtes erinevatele seisukohtadele.

77. Riigikontrolli hinnangul ei järginud valitsus oma 2010.–2012. a otsustes anda ASile Estonian Air 47,9 miljonit eurot aktsiakapitali ja 2012.–2013. a otsustes laenata 37 miljonit eurot riigivaraseaduse põhimõtet, mille kohaselt peab riigivaraga tehingu tegemisel veenduma selle tehingu otstarbekuses ja säästlikkuses, kuna otsuste tegemisel ei

<sup>13</sup> Konsultatsioonibürood Nyras ja Lufthansa Consulting.

<sup>14</sup> Ka Vabariigi Valitsuse 10.09.2015. a istungile esitatud uue lennuettevõtte loomise seletuskirjas tugineb MKM mõjude hindamisel kahele analüüsile – büroo Nyras 2012. a analüüsile ja Maris Lauri 2013. a koostatud analüüsile –, nentides, et värskemaid analüüse koostatud pole.

analüüsitud vajaliku põhjalikkusega lennuühenduste tagamise muid alternatiive, sh ASi Estonian Air tegevuse lõpetamise võimalikku mõju.

78. Kokkuvõtvalt olid valitsuse 2010. kuni 2014. aasta otsused anda ASile Estonian Air kapitali ja laenu majanduslikust aspektist piisavalt läbi analüüsimata ja lähtusid valitsuse põhimõttelisest seisukohast omada rahvuslikku lennufirmat. Seetõttu ei ole valitsus ka põhjalikult kaalunud, kas riigil on üldse otstarbekas lennundusäris osaleda ning kas otsused hoida tegevuses ASi Estonian Air juhitud põhimõttest suurendada riigivara valitsemisel kasu ja vältida kahju.

### **Rahandusminister veebruaris 2013 valitsusele: laenu andmine on ühisturuga kokkusobimatu riigiabi**

**Kas valitsuse otsused olid kooskõlas riigivaraseaduse õiguspärasuse põhimõttega?**

79. Komisjoni negatiivne otsus, mida Eesti riik Euroopa Kohtus ei vaidlustanud, tähendas, et valitsuse otsused anda ASile Estonian Air kapitali ja laenu tunnistati ELi reeglitega vastuolus olevaks.

80. 13.12.2012. a istungile RMi esitatud materjalides, kui valitsus otsustas laenata äriühingule 8,3 miljonit eurot, märkis RM, et „Rahandusministeeriumi hinnangul on käesoleval juhul tõenäosus, et riigiabi luba ei anta, märkimisväärne, kusjuures tagasindoe võib puutuda ka varasemalt ASil Estonian Air tehtud siirdeid.“ MKM enda seisukohta riigiabiküsimuses ei avaldanud.

81. 07.02.2013. a istungi materjalides, kui otsustati välja maksta laenu osamakse summas 4,5 miljonit eurot, ütleb eelnõu esituskirjas RM otsesõnu, et ministeeriumi hinnangul ei ole laenu andmine riigiabi reeglitega kooskõlas. Samas juhtis RM valitsuse tähelepanu, et transpordisektoris antava riigiabi küsimustes on vastutav MKM. Seega ei tahtnud ei MKM ega RM võtta otseselt vastutust anda valitsusele hinnang, kas otsus on ELi õigusega kooskõlas või mitte. Edasiste laenude ja osamaksete otsustamisel kordas RM siiski iga kord oma seisukohta.

**Millal sai Eesti riik teada, et komisjoni otsus tuleb negatiivne?**

82. 2012. a detsembris komisjoni ametnikega toimunud kohtumistelt oli juba toona nii MKMile kui ka RMile teada, et väljavaade saada komisjonilt riigiabi menetluses positiivne otsus, on tagasihoidlik. Kohtumisel osalenud Riigikontrolli intervjueeritud isiku sõnul võtsid komisjoni ametnikud seisukoha, et kaasus on väga selge ja komisjon positiivset otsust ei tee. Teine kohtumisel osalenud isik kirjeldas komisjoni seisukohta nii: „EA-le antud riigiabi juhtum „näeb halb välja“, lahenduseks võiks olla EA pankrot ja uue ettevõtte asutamine.“

83. 13.12.2012. a (kavandatud<sup>15</sup>) valitsuskabineti nõupidamisele koostatud materjalides nentis MKM, et riigiabi loa taotlemine Estonian Airi restruktureerimiseks on komplitseeritud, sh tulenevalt varasemate kapitalisüstide õiguspärasuse küsimusest. Järgnevates valitsuse istungitele ja nõupidamistele esitatud materjalides nenditi üha uuesti, et väljavaade saada komisjonilt positiivne otsus on väike.

84. Valitsuskabineti 30.10.2014. a nõupidamisele MKMi esitatud memorandumis on toodud, et mitteametlikult on komisjon teinud ASi Estonian Air kohta negatiivse riigiabi otsuse. Kohtumisel Euroopa

<sup>15</sup> Riigikantselei kinnitusel toimus 13.12.2012. a vaid valitsuse istung, MKM esitas Riigikontrollile ka valitsuskabineti nõupidamise memorandumid.

Komisjoni konkurentsivolinikuga saavutati aga kokkulepe, et Eestile antakse võimalus esitada hiljemalt 31.10.2014. a täiendatud restruktureerimisplaan.

85. MKM esitas ASi Estonian Air täiendatud restruktureerimisplaani komisjonile küll tähtaegselt, kuid komisjon seda riigiabimenetluses siiski arvesse ei võtnud ega sisuliselt ei hinnanud. Komisjoni otsuses on kirjas, et kuna valitsuse otsused anda äriühingule kapitali aastatel 2010–2012 on ebaseaduslik riigiabi, on tegemist üks-kord-10-aasta-jooksul-printsiiibi rikkumisega ja valitsuse otsuseid ei saa käsitleda kui viis aastat kestnud restruktureerimisprotsessi.

86. Kokkuvõtvalt ei järginud valitsus oma otsustes anda ASile Estonian Air kapitali ja laene riigivaraseaduse õiguspärasuse põhimõtet. Valitsus otsustas äriühingule raha laenata hoolimata RMi seisukohast, et tegemist pole riigiabi reeglitega lubatud tehinguga. Sellega valitsus sisuliselt eiras ametnike seisukohti riigiabi õiguspärasuse küsimuses.

### **Komisjoni otsuse valguses kulutas riik perspektiivitus riigiabimenetluses ASi Estonian Air tegevuses hoidmiseks kümneid miljoneid ja ASi Estonian Air õigusabikuludeks sadu tuhandeid eurosid**

87. Komisjoni otsusest järeldub, et ASi Estonian Air tulevik oli juba riigiabimenetluse alguses ühene ning perioodil 2013–2015 toimus vaid äriühingu elushoidmine riigi raha toel.

88. ASi Estonian Air pankroti vältimiseks enne komisjoni otsust andis valitsus riigiabimenetluse jooksul äriühingule laenu 37 miljonit eurot. Pankrotiprotsessi kestmise tõttu ei ole praegu veel teada, kas ja millises osas on riigil lootust raha tagasi saada, kuid ilmselt on tõenäosus väike.

89. Riigiabimenetluse käivitudes hakkasid eelkõige AS Estonian Air, aga ka MKM tellima õigusarvamusi ning eksperdihinnanguid, et saada nõu, kuidas suurendada võimalusi saada komisjonilt positiivne otsus.

90. Riigikontrollile ASi Estonian Air esitatud andmetest nähtub, et perioodil 2013–2015 moodustasid äriühingu riigiabimenetlusega seotud õigusabikulud ligikaudu 800 000 eurot. MKM tasus enda andmetel riigiabiküsimustes õigusnõustamise eest 4800 eurot.

91. Rahandusministeerium kinnitas, et nemad ei ole riigiabianalüüse välistelt nõustajatelt ASi Estonian Air kaasusega seoses tellinud.

### **Osa ASiga Estonian Air seotud materjalide talletamise asjus pole selgust**

92. Riigikontroll esitas auditiaruande koostamiseks ASi Estonian Air tegevust ja otsuseid perioodil 2010–2015 puudutava kõikehõlmava infopäringu Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Rahandusministeeriumile ning Riigikantseleile.

93. Valitsuse istungitele ja nõupidamistele esitatud ASi Estonian Air, ASi Nordic Aviation Group ja osäühingut Transpordi Varahaldus puudutavad materjalid sai Riigikontroll Riigikantseleilt ja MKMilt. Materjalidest nähtub, et osa valitsuskabineti nõupidamiste puhul ei ole täit ülevaadet, millise info alusel ja mida valitsus arutas. Näiteks vähemalt ühel juhul arutati ASiga Estonian Air seonduvat Riigikantselei kinnitusel suulise

**Kui palju kulutati perspektiivitu riigiabimenetluse jooksul ASi Estonian Air elushoidmiseks ja õigusabikuludeks?**

**Kas valitsus tegi otsused läbipaistvalt ja nende elluviimine on kontrollitav, nagu nõuab riigivaraseadus?**

info alusel, millest ei jäänud kirjalikke ülestähendusi. See oli valitsuskabineti 15.11.2012. a nõupidamine, kus arutati ametlikult esimest korda valikut lasta raskustesse sattunud AS Estonian Air pankrotti või restruktureerida. Samuti toimus kaks lennundusega seotud arutelu Riigikantselei kinnitusele MKMi tehtud esitluste alusel, mida Riigikantseleis pole talletatud.

94. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi andmetel koostati valitsuskabineti 15.11.2012. a nõupidamisele siiski kirjalik memorandum, mille MKM Riigikontrollile esitas. Samuti esitas MKM kaks slaidiesitlust, mida Riigikantselei käsutuses polnud.

95. Teisalt ei saa Riigikontroll olla kindel, kas MKMi poolt Riigikontrollile esitatud valitsuskabineti nõupidamiste materjalid olid lõplikud versioonid või mitte või kas kõik MKMi esitatud materjalid valitsuse ette jõudsid. Näiteks esitas MKM Riigikontrollile lisaks eelviidatud 2012. a novembri memorandumile ka valitsuskabineti 21.05.2015. a memorandum, ehkki Riigikantselei andmetel toimus sellel kuupäeval arutelu vaid MKMi slaidiesitluse põhjal. Vähemalt ühel juhul esitas MKM Riigikontrollile kaks sama kuupäeva kabinetinõupidamise memorandumit. Ühel juhul esitas MKM Riigikontrollile valitsuskabineti nõupidamise memorandum, kuid Riigikantselei kinnitusele sel päeval valitsuskabineti nõupidamist ei toimunud.

96. Riigikontroll palus päringus MKMile selgelt eristada, millised materjalid ja millise kuupäeva valitsuskabineti nõupidamisele esitati, kuid MKM seda ei teinud. Riigikontroll sai lähtuda MKMi antud failinimes olevast infost ja faili sisust, kuid kuna üldjuhul ei olnud MKMi failid esitatud ministri digiallkirja kandva ühtse paketina, jääb lõplikult kindlaks tegemata, kas Riigikontrollile esitati just need, sh ammendavalt, valitsuse materjalid, mis ka tegelikult valitsuse ette jõudsid.

## Teadmiseks, et

audititoimingute tulemusena peab Riigikontroll tegema järelduse, et ASi Estonian Air nõukogu 2010. aasta kuni 2012. aasta mai koosolekute alusmaterjalid on säilinud vaid eraettevõttes.

97. Andmepäringu tulemusena selgus ka, et osa ASi Estonian Air puudutavaid olulisi materjale MKMis talletatud ei ole. Näiteks ei ole MKMil äriühingu nõukogu 2010. a koosolekute protokolle ega perioodil 2010–2015 nõukogu koosolekutele arutamiseks esitatud alusmaterjale, ehkki riigivaraseaduse järgi peab nõukogu esimees hiljemalt kuu jooksul pärast nõukogu koosoleku toimumist esitama osaluse valitsejale nõukogu koosoleku protokoll koos alusmaterjalidega. Osaliselt sai Riigikontroll nõukogu alusmaterjalid endiselt ASi Estonian Air töötajalt ja osaliselt eraettevõttelt Trigon Capital, mille juht ja omanik on olnud ASi Estonian Air nõukogu esimees. Trigon Capitali kinnitusele saadeti kõik nõukogu koosolekute alusmaterjalid toona MKMile.

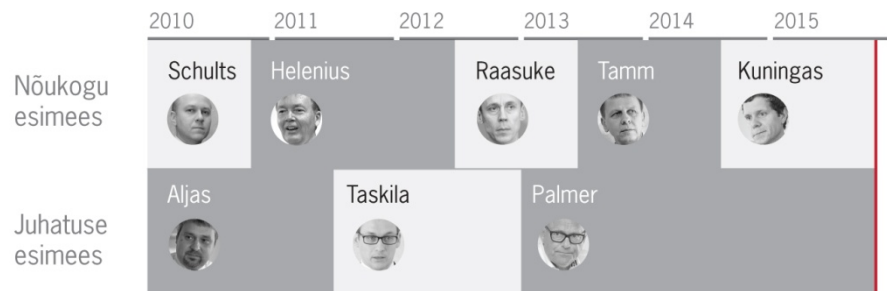
98. Samuti olid mitmete ASi Estonian Air nõukogu koosolekute päevakorrapunktide alusmaterjalid, mida Riigikontroll küsis enda käsutusse, auditeeritute kinnitusele suulised ja kirjalikul kujul neid pole. Näiteks ei ole ajavahemikul juunist oktoobrini 2012 toimunud ASi Estonian Air nõukogu koosolekute osa alusmaterjale, millele tuginevalt tõenäoliselt kujundati seisukoht äriühingu 2012. aasta rakendatud laienemisstrateegiast loobumise suhtes, auditeeritute väitel kirjalikul kujul olemas (vt ASi Estonian Air nõukogu ja juhatuse esimehi perioodil 2010–2015 jooniselt 5).

99. Kuna MKMi Riigikontrollile esitatud materjalid ei olnud Riigikontrolli hinnangul täielikud, palus Riigikontroll ametliku kirjaga

üle vaadata, kas kogu MKMi käsutuses olev päringutega küsitud materjal on Riigikontrollile esitatud ja anda vastav kirjalik kinnitus.

100. MKMi valdkonna eest vastutav asekanter vastas, et „on esitanud Riigikontrollile kõik infopäringutega küsitud ministereeriumi ja tema valitsetavate äriühingute materjalid, mis on tema valduses või talle tehtud kättesaadavaks vastavate päringutega“. Muu hulgas kinnitas asekanter, et ASi Estonian Air 2010. aasta nõukogu koosoleku protokolle ega kogu auditeeritud perioodi nõukogu koosolekutele arutamiseks esitatud alusmaterjale MKMil ei ole.

#### Joonis 5. ASi Estonian Air nõukogu ja juhatuse esimeeste ametiajad



Fotod: Scanpix Baltics, Äripäev

101. ASi Estonian Air puudutavaid otsuseid võib pidada läbipaistvaks, kui on võimalik tuvastada, millistele materjalidele ja andmetele tuginedes ASi Estonian Air nõukogu ning valitsus otsused vastu võttis. Ebaselguse ja puuduste tõttu ASi Estonian Air materjalide talletamises ning kasutatud praktika tõttu arutada küsimusi kohati vaid suuliselt, kirjalikult ja/või muul viisil fikseerimata, ei ole kõikide oluliste otsuste kujunemine tagantjärele tuvastatav. Valitsuse ja ASi Estonian Air nõukogu kõiki otsuseid ei saa pidada läbipaistvaks ega kontrollitavaks, kuna alati pole teada, milline info täpselt valitsusele ja ASi Estonian Air nõukogule otsustamisel teatavaks sai.

#### ASi Estonian Air antud raha kasutamist ja strateegiate elluviimise ebaõnnestumise põhjuseid on analüüsitud osaliselt ning üldjuhul pole vastutust rakendatud

102. Perioodil 2010–2015 rahastas valitsus ASi Estonian Air nelja erinevat strateegiat, mille elluviimine kavandatud kujul ebaõnnestus. Riigikontroll analüüsis, kas ebaõnnestumiste põhjused selgitati välja, võeti arvesse uute otsuste tegemisel ning rakendati vastutust.

103. Esimese analüüsitava strateegiana suurendas valitsus 2010. aastal ASi Estonian Air aktsiakapitali 17,9 miljoni euro võrra, et omandada kontroll äriühingu üle ning tagada raskustesse sattunud äriühingu jätkamine. Valitsuse eesmärk oli säilitada võimalus valida ise, millistesse sihtkohtadesse riigist otse lennata saab. Kuna MKM valitsusele terviklikku äriplaani ei esitanud, ei olnud valitsusel ka täpsemat selgust, millistel eesmärkidel ja milliste oodatavate tulemuste heaks AS Estonian Air maksumaksja raha kasutab.

104. 2011. a esimeses pooles jõudsid äriühingu nõukogu ja MKM seisukohale, et ASi Estonian Air strateegia elluviimine pole siiski õnnestunud ning kasumliku tegevuseni jõudmiseks tuleb oluliselt muuta äriühingu strateegiat. 2011. a sügiseks oli ametisse astunud uus juhatuse

**Kas on välja selgitatud, miks ASi Estonian Air perioodil 2010–2015 rakendatud strateegiad ei töötanud?**

esimees koostanud ASi Estonian Air laienemisstrateegia, mille elluviimiseks andis valitsus detsembris 2011 ja märtsis 2012 kokku 30 miljonit eurot.

**105.** Valitsus tegi koos 30 miljoni eraldamise põhimõttelise otsusega novembris 2011 majandus- ja kommunikatsiooniministrile ülesandeks analüüsida seniseid riigipoolseid kapitali sissemakseid ASi Estonian Air ja ettevõtte kahjumi tekkimise põhjuseid viimase kolme aasta jooksul ning esitada sellekohane ülevaade valitsuskabineti nõupidamisele. MKM on esitanud Riigikontrollile ASi Estonian Air juhatuse poolt jaanuaris 2012 MKMile koostatud memo, kus on kahel lehel käsitletud 2010. aasta kapitalissemakse kasutamist, kuid ei ole käsitletud valitsuse nõutud perioodi, samuti ei esitletud valitsusele analüüsi tulemusi.<sup>16</sup>

**106.** 2012. a sügiseks oli ka riigi antud 30 miljonit eurot kulutatud ning nõukogu otsustas laienemisstrateegiast ja juhatuse esimehe teenetest loobuda.

**107.** ASi Estonian Air nõukogu oli laienemisstrateegia rakendamise tulemuste vastu hakanud huvi tundma mais 2012<sup>17</sup>, kui äriühing oli kahe kuu kaugusel olukorrast, kus oleks tulnud küsida omanikult lisaraha või esitada pankrotiavaldus. Nõukogule rakendatud vastutusena kutsus juunis 2012 majandus- ja kommunikatsiooniminister tagasi kaks nõukogu liiget, kuid novembris astusid tagasi ka ülejäänud nõukogu liikmed.

**108.** ASi Estonian Air uus ametisse asunud nõukogu tellis rahvusvaheliselt ekspertiidibüroolt erinevate ASiga Estonian Air tegevusstsenariumide kohta arvamuse, mille raames käsitleti ka laienemisstrateegia rakendamise ebaõnnestumise põhjusi.<sup>18</sup> Samuti analüüsis strateegiat novembris 2012 värvatud uus ASi Estonian Air juhatuse esimees. Mõlemad analüüsid näitasid, et laienemisstrateegia eeldused olid ebarealistlikult optimistlikud ja polnud reaalse oodata, et Tallinna lennujaam on võimalik lühikese aja jooksul kujundada sõlmlennujaamaks, kui naaberriikides juba eksisteerivad pikki aastaid arendatud sõlmlennujaamad.

**109.** 15.11.2012. a valitsusele esitatud materjalides tõi MKM välja, et strateegia eesmärgi kohaselt kasvatas AS Estonian Air küll reisijate arvu, kuid eelkõige hinnatundlike transiitreisijate näol, mistõttu ei olnud tulude kasv ootuspärane. Memorandumis märkis MKM, et äriühing käitab sisuliselt kõiki ühendusi kahjumlikult.

**110.** Laienemisstrateegia rakendamise ebaõnnestumise teise põhjusena toodi memorandumis, et lisaks riigi 30 miljoni suurusele kapitalisüstile (otsustatud detsembris 2011) pidi strateegiat rahastatama kommerts pangast saadava laenu abil summas 25 miljonit eurot, kuid pank keeldus siiski laenu andmast. Kaks päeva pärast riigi otsust teha esimene sissemake äriühingu aktsiakapitali summas 15 miljonit teavitas juhatuse nõukogu panga otsusest, kuid sellest hoolimata ei algatanud ei nõukogu

<sup>16</sup> Põgusalt on riigi antud kapitali kasutamist perioodil novembrist 2010 kuni aastani 2012 käsitletud ASi Estonian Air 2013. a valminud restruktureerimisplaanis, mis esitati ka valitsusele.

<sup>17</sup> Nõukogu kogunes jaanuaris 2012, kui juhatuse esimees laienemisstrateegiat tutvustas, ja seejärel kogunes strateegia täitmist hindama mais 2012.

<sup>18</sup> Analüüsi koostas konsultatsioonibüroo Nyras, see valmis augustis 2012.



ega majandus- ja kommunikatsiooniminister strateegia muutmist või valitsuse rahaeraldamisotsuse ülevaatamist. 15.11.2012. a valitsuskabineti nõupidamisele esitatud memorandumis nenditi, et „kuna ükski pank ei olnud nõus Estonian Airile raha laenama, otsustati strateegia viia ellu piiratumate rahaliste vahenditega“.

**111.** Riigikontrollile antud kirjalikus intervjuus avaldas laienemisstrateegiat ellu viinud toonane ASi Estonian Air juhatuse esimees, et laienemisstrateegia õnnestumiseks oleks pidanud rahastus olema veelgi suurem kui 55 miljonit, millest omakorda 25 miljonit jäi erasektorist saamata. Intervjueeritav väitis, et enne juhatuse esimeheks asumist andis ta osaluse valitsejale hinnangu, et sõltuvalt ambitsioonist on laienemisstrateegia õnnestumiseks vaja 80–130 miljonit eurot. Juhatuse esimehena ASi Estonian Air nõukogule 08.09.2011. a tehtud esitluses ongi viidatud, et strateegia elluviimise kapitalivajadus on kuni 130 miljonit eurot.

**112.** Samuti tõi intervjueeritud endine ASi Estonian Air juhatuse esimees esile, et kui ta äriühingu juhtimise üle võttis, ei olnud ASi Estonian Air finantsaruandluse ja juhtimise süsteemid piisavalt heal tasemel, et saada vajalikus detailsuses infot äriühingu tulude ja kulude kohta. See pärssis ka usaldusväärsete finantsprognoside tegemist ning juhtimisotsuste vastuvõtmist. Hinnangut, et ASi Estonian Air finantsaruandlusüsteemid ei olnud 2011. a keskel piisavalt kvaliteetsed, toetas ka MKMi toonane intervjueeritud kantsler. Riigikontroll ASi Estonian Air finantsjuhtimise ja aruandluse süsteeme ei analüüsinud.

**113.** Kolmanda ja neljanda strateegiana, mille elluviimiseks valitsus 37 miljonit eurot laenu andis, olid komisjonile riigiabimenetluse raames 20.06.2013. a ja 31.10.2014. a esitatud ASi Estonian Air restruktureerimiskavad. Komisjoni otsuse ajaks 06.11.2015. a ei olnud AS Estonian Air hoolimata restruktureerimisest muutunud püsivalt kasumlikuks ja jätkusuutliku väljavaatega äriühinguks. MKMi hinnangul viidi ASi Estonian Air restruktureerimiskava ellu plaanipäraselt, mistõttu ei ole asjakohane küsimus, kas restruktureerimise ebaõnnestumise põhjusi on analüüsitud.

**114.** Ka ASi Estonian Air nõukogu pidi hoolimata ASi Estonian Air restruktureerimisest pea igal koosolekul tõdema, et vaatamata juhatuse püüdlustele äriühing restruktureerida ja kulude kokkutõmbamisele jäävad majandustulemused alla ootustele ja prognoosidele.

### Teadmiseks, et

täpselt seitse päeva pärast nõukogu koosolekut, kus nõukogu väljendas rahulolematust ASi Estonian Air käekäigu üle, otsustas nõukogu suurendada juhatuse esimehe kuutasu 4800 euro võrra 21 500 euroni.

**115.** ASi Estonian Air nõukogu koosoleku protokollidest perioodil 2013–2015 nähtub, et nõukogu liikmed on olnud sõnavõttudes ja küsimustes kriitilised, miks ikkagi ei suuda äriühing kinnitatud eelarvet eelkõige tuluprognoside osas täita. Näiteks on nõukogu 10.09.2013. a koosoleku protokollis fikseeritud, et nõukogu ei ole rahul äriühingu käekäiguga, samuti väljendas nõukogu liige näiteks muret, miks „toodab konkurent Air Baltic Tallinna Lennujaamas kuu-kuult järjest parema tulemuse“.

**116.** Kokkuvõtvalt on ASi Estonian Air strateegiate rakendamise ebaõnnestumise põhjuseid analüüsitud osaliselt ja vastutuse rakendamine juhtunu pärast perioodil 2010–2015 on seisnenud selles, et ASi Estonian Air nõukogu on kutsunud tagasi juhatuse ühe esimehe ning majandus- ja kommunikatsiooniminister nõukogu kaks liiget.

117. Auditi raames kogutud infost nähtub, et korraga eksisteeris mitmeid tegureid, mille koosmõjus Euroopa Komisjoni negatiivses otsuses võtmerolli mänginud ASi Estonian Air laienemisstrateegia elluviimine ei saanudki õnnestuda. Seejuures oleks vähemalt osa ebaõnnestumiste põhjusi olnud enne strateegia rakendamist kindlaks tehtavad, kui strateegias võetud eeldusi ja realistlikkust oleks eelnevalt lastud hinnata sõltumatul eksperdil ning hinnatud kriitiliselt laienemisstrateegia elluviimise rahastamisvajadust.

### **Valitsus tegi otsused kiirustades, materjalid said kättesaadavaks üldjuhul istungi või nõupidamise päeval**

**Kui palju oli valitsusel aega enne otsuse tegemist materjalidega tutvuda?**

118. Vabariigi Valitsuse töö kavandamist, valitsusele arutamiseks ja otsustamiseks esitatavate küsimuste ning eelnõude ettevalmistamist reguleerib Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud Vabariigi Valitsuse reglement.

119. Reglement sätestab, et Vabariigi Valitsusele esitatavad eelnõud ja muud küsimused tuleb esitada piisavalt varakult, et enne arutelu oleks võimalik need mõistliku aja jooksul sisuliselt läbi vaadata. Üldjuhul tuleb materjalid esitada Riigikantseleile vähemalt seitse kalendripäeva enne Vabariigi Valitsuse istungi toimumise päeva. Erandiks on Euroopa Liidu asjad, mis esitatakse Riigikantseleile vähemalt neli kalendripäeva enne Vabariigi Valitsuse istungi toimumise päeva. Seisukohad Euroopa Liidu kohtumiste ja arutelude päevakorras olevate küsimuste kohta esitatakse Riigikantseleile vähemalt kaks kalendripäeva enne Vabariigi Valitsuse istungi toimumise päeva.

120. Kui küsimuse Vabariigi Valitsusele esitaja soovib küsimuse kiiret arutamist Vabariigi Valitsuse istungil ja esitab dokumendid reglemendis nõutust hiljem, tuleb dokumentide esitamisel põhjendada, miks on vajalik küsimuse kiire arutamine, miks ei olnud võimalik eelnõu esitada piisavalt varakult ja millised võivad olla tagajärjed, kui küsimust ei arutata kiireloomulisena.

121. Valitsuskabineti nõupidamistele esitatavate materjalide suhtes reglemendis tähtaegu sätestatud ei ole, kirjas on vaid, et päevakorra otsustab peaminister. Samuti kinnitab peaminister Vabariigi Valitsuse istungi päevakorra. Seega on peaministri otsustada, kas valitsus asub kiireloomulisi küsimusi arutama või mitte.

122. Riigikontroll küsis Riigikantseleilt infot selle kohta, millal said valitsusele kättesaadavaks materjalid, kui valitsus ASi Estonian Air puudutavat istungitel või nõupidamistel arutas ja otsuseid tegi.<sup>19</sup> Riigikantselei andmetest nähtub, et perioodil 2010–2015 oli ASi Estonian Air puudutavad küsimused valitsuse päevakorras 25 korda (sh kaks korda samal päeval nii nõupidamisel kui ka istungil) ja neist mitte ühelgi juhul ei esitatud materjale seitse kalendripäeva enne valitsuse arutelu toimumist (vt ka tabel 1).

<sup>19</sup> MKMi sõnul esitati info Riigikantseleile ja valitsuse liikmetele mitteametlikult tutvumiseks varem. Riigikontroll soovis selle kohta MKMilt dokumentaalset tõestust, kuid MKM seda ei esitanud.

**Tabel 1. ASi Estonian Air puudutavad valitsuse istungid ja valitsuskabineti nõupidamised perioodil 2010–2015 ning aeg, millal otsuse või arutelu aluseks olnud materjalid valitsuse liikmetele kättesaadavaks said**

Vabariigi Valitsuse istung või kabinetinõupidamine		Päevakorrapunkti materjali valitsuse istungi või valitsuskabineti nõupidamise infosüsteemi lisamise aeg
kuupäev	päevakorrapunkt	
15.04.2010	„Informatsioon ASi Estonian Air kohta“ (N)	Dokumente ei ole – suuline info
22.04.2010	„Ülevaade ASiga Estonian Air seotud läbirääkimiste seisust“ (N)	Nõupidamise päeval
03.06.2010	„ASi Estonian Air enamusosaluse omandamisest“ (N); „ASi Estonian Air aktsiakapitali vähendamine ja suurendamine“ (I)	Osa materjale istungi päeval ja osa istungile eelneval päeval
28.10.2010	„Vabariigi Valitsuse 4. juuni 2010. a korralduse nr 227 „ASi Estonian Air aktsiakapitali vähendamine ja suurendamine“ muutmine“ (I)	Kaks päeva enne istungit
03.11.2010	„ASi Estonian Air strateegia“ (N)	Osa materjale nõupidamise päeval ja osa eelneval päeval
15.12.2011	„ASi Estonian Air aktsiakapitali suurendamine“ (I)	Istungile eelneval päeval
01.03.2012	„ASi Estonian Air aktsiate märkimine“ (I)	Kaks päeva enne istungit
15.11.2012	„Olukorrast ASis Estonian Air“ (N)	Dokumente ei ole – suuline info
13.12.2012	„Raha eraldamine Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist laenuuna aktsiaseltsile Estonian Air“ (I)	Istungi päeval
17.01.2013	„Aktsiaseltsi Estonian Air laenu osamakse“ (I)	Istungi päeval
31.01.2013	„Aktsiaseltsist Estonian Air“ (N)	Nõupidamise päeval
07.02.2013	„Aktsiaseltsi Estonian Air laenu osamakse“ (I)	Istungile eelneval päeval
14.02.2013	„Aktsiaseltsist Estonian Air“ (N)	Nõupidamisele eelneval päeval
28.02.2013	„Laenu andmine aktsiaseltsile Estonian Air“ (I)	Istungi päeval
02.05.2013	„ASi Estonian Air restruktureerimisplaanist“ (N)	Osa materjale kaks päeva enne nõupidamist ja osa nõupidamise päeval
02.05.2013	„Raha eraldamine Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist“ (I)	Istungi päeval
13.06.2013	„Aktsiaseltsi Estonian Air laenulepingu tähtaja pikendamine“ (I)	Istungi päeval
05.12.2013	„Ülevaade ASi Estonian Air restruktureerimisplaani täitmisest“ (N)	Osa materjale kaks päeva enne nõupidamist ja osa nõupidamise päeval
05.12.2013	„Aktsiaseltsi Estonian Air laenulepingu muutmine“ (I)	Istungi päeval
30.10.2014	„ASi Estonian Airi täiendatud restruktureerimisplaanist ja erainvestori kaasamisest“ (N)	Nõupidamise päeval
13.11.2014	„ASi Estonian Airi täiendatud restruktureerimisplaanist ja erainvestori kaasamisest“ (N)	Osa materjale kaks päeva enne nõupidamist, osa nõupidamisele eelneval päeval ja osa nõupidamise päeval
20.11.2014	„Aktsiaseltsi Estonian Air laenu osamakse“ (I)	Kaks päeva enne istungit
21.05.2015	„Majandus- ja taristuministri informatsioon“ (N)	Slaidid kohapeal
10.08.2015	„Majandus- ja taristuministri informatsioon“ (N)	Slaidid kohapeal

\*Sulgudes tähistab „I“ Vabariigi Valitsuse istungit ja „N“ valitsuskabineti nõupidamist.

Allikas: Riigikantselei

## Mida oleks saanud teha teisiti peaminister, et valitsus oleks langetanud ASi Estonian Air puudutavaid otsuseid kaalutletumalt?

123. Riigikantselei andmetest selgub, et ASi Estonian Air küsimused võeti perioodil 2010–2015 kõikidel juhtudel valitsuse päevakorda kiireloomulisena. Tavaliselt said otsustamiseks ettevalmistatud materjalid ministritele kättesaadavaks kohapeal, istungi või nõupidamise päeva hommikul või eelneval õhtul.

124. Vabariigi Valitsuse reglement ei täpsusta, kes, millises vormis ja viisil peab eelnõu kiireloomulisust põhjendama. Riigikontroll on leidnud, et mõnel juhul on materjalide esitaja toonud kaaskirjas välja soovi lisada arutelu valitsuse päevakorda kiireloomulisena, kuid sisulisi põhjendusi kaaskirjades ei ole. Riigikontrolli hinnangul on valitsusele esitatud materjalide sisu pea kõigil juhtudel selline, mille asjaoludest pidi eelnõu esitaja olema teadlik pikemat aega kui vaid paar päeva ja ASi Estonian Air asjus otsuste tegemine kiireloomulisena pole üldjuhul põhjendatud. Vaid osa ASi Estonian Air laenude andmise otsused on tõenäoliselt käsitletavad kiireloomulise vajadusena, kuna äriühingu juhatus esitas taotluse laenu(makse) saamiseks äärmiselt ajakriitilise küsimusena.

125. Kuna valitsuse päevakorra kinnitab peaminister, oleks peaministri võimuses olnud nõuda asjaomaselt ministrilt piisavaid ja põhjalikke materjale, millega valitsus oleks saanud mõistliku aja jooksul tutvuda, et teha läbimõeldud ja riigivaraseaduse põhimõtetele kooskõlas otsus. Samuti oleks pidanud asjaomane minister nõudma ametnikelt vajalikke materjale, mida valitsusele esitada. Valitsus ei pea oskama hinnata riigi äriühingu äriplaani ega omama pädevust riigiabivaldkonnas, küll aga peab valitsus nõudma seda oma ametnikkonnalt.

126. ASi Estonian Air puhul ei näidanud vajalikku nõudlikkust üles ei asjaomane minister oma ametnike ega peaminister valitsuse liikme suhtes. ASi Estonian Air puudutavad otsused tehti põhjendamatult kiirustades ja pinnapealse teabe põhjal ka neis olukordades, kus oli võimalust ja aega teha vajalikud analüüsid ning tellida eksperdihinnangud küsimustes, kus ametnikud ei suuda kõiki vastuseid anda.

127. Auditi järgmises peatükis on Riigikontroll analüüsinud, kas kahe uue riikliku lennundusettevõtte asutamisel hoidis valitsus eksimustest, mis tehti ASiga Estonian Air seonduvaid otsuseid vastu võttes.

## Valitsuse tegevus kahe uue riikliku lennundusettevõtte – ASi Nordic Aviation Group<sup>20</sup> ja OÜ Transpordi Varahaldus – asutamisel<sup>21</sup>

### Septembris 2015 otsustas riik asutada kaks uut lennundusettevõtet ja andis neile 72,7 miljonit eurot

128. Aastal 2015 alustas MKM konkreetseid ettevalmistusi juhaks, kui komisjon teeb riigiabimenetluses negatiivse otsuse ja AS Estonian Air võib olla sunnitud tegevuse lõpetama. Valitsuskabineti 21.05.2015. a nõupidamisel arutati, kuidas ASi Estonian Air tegevuse lõpetamise korral tuua koju välismaal viibivad ja ASi Estonian Air tagasilennu ostnud

## Kas valitsus hoidis uute lennundusettevõtete asutamisel ASi Estonian Air puudutavate otsuste langetamisel tehtud eksimustest?

<sup>20</sup> Praeguseks kaubamärginimega Nordica.

<sup>21</sup> Peatükk põhineb infol seisuga 18.04.2016. a.

kliendid ning millised on võimalused lennuühenduste edasiseks tagamiseks.

129. Riigikantselei andmetel arutas valitsus küsimust vaid MKMi slaidiesitluse alusel, kuid MKM esitas Riigikontrollile ka valitsuskabineti nõupidamise memorandum. Memorandumi kohaselt tutvustas MKM kolme võimalikku valikut, kui komisjon peaks negatiivse otsuse tegema: 1) AS Estonian Air lõpetab tegevuse ja Eesti lennundusturu võtavad üle teised lennuettevõtted; 2) sõlmitakse koostööleping Air Balticuga lennuühenduste tagamiseks; 3) luuakse uus lennuettevõtte, mis jääb kas riigi või erasektori omandusse, või tehakse seda riigi ja erasektori koostöös. Memorandumis on märgitud, et alternatiivide kaalumisel on oluline, et jätkuvalt tegutseks Eestis baseeruv lennuettevõtte. Valitsus võttis info teadmiseks ja otsusest ei nähtu, millise stsenaariumiga edasiminekut eelistati.

130. Järgnevalt arutas valitsus lennundusega seonduvat 10.08.2015. a kabinetinõupidamisel. Valitsusele tutvustati taas lennuühenduste tagamise alternatiivseid võimalusi, sh lennuühenduste n-ö hankimist teistelt lennuettevõtetest ja uue lennuettevõtte asutamist. Valitsus võttis majandus- ja taristuministri info teadmiseks ning tegi MKMile ja RMile ülesandeks „jätkata tööd väljapakutud lahendusega uue lennundusettevõtte loomiseks“.

131. Kuu aega hiljem, 10.09.2015, kiitis valitsus heaks kahe uue, 100% riigile kuuluva lennuettevõtte – Estonian Aviation Group (EAG) ja OÜ Asset Company (AssetCo) – asutamise. EAG aktsiakapitaliks eraldas valitsus 40,7 miljonit eurot ja ettevõtte ülesanne oli tagada Eestile vajalikud lennuühendused koostöös Rootsi lennuettevõttega.

132. Teise lennuettevõtte – AssetCo – osakapitaliks eraldas valitsus 32 miljonit eurot. AS Estonian Air oli liisinud kolm Bombardier' lennukit Kanada ekspordiagentuuri (Export Development Canada ehk edaspidi EDC) kontrolli all olevast ühingust EA Jet Leasing. Seletuskirja kohaselt oli AssetCo asutamise eesmärk võtta üle EDC kolme Bombardier' lennuki finantseerimiseks antud laenujääk ning rentida neid edasi kehtivate lepingute alusel ASile Estonian Air või ASi Estonian Air maksejõuetuse korral turutingimustel uutele lennuettevõtetele.

133. Valitsusele otsustamiseks esitatud seletuskirjas käsitleti ka Eestis baseeruva lennuettevõtte mõju majandusele. Nenditi, et ASi Estonian Air mõju majandusele äsja hinnatud ei ole. 2012. aastal oli rahvusvaheline konsultatsioonifirma Nyras toonud oma analüüsis välja, et ASi Estonian Air mõju majandusele on 0,7% SKPst.

134. Valitsuse 10.09.2015. a otsus jõustus Vabariigi Valitsuse 23.09.2015. a korraldustega, milles oli muudetud asutatavate riigi äriühingute nimesid. Estonian Aviation Groupi asemel asutati AS Nordic Aviation Group (NAG) ja AssetCo asemel OÜ Transpordi Varahaldus (TVH).

### **Kahe uue lennufirma puhul otsustas valitsus rahastada äriplaane, ootamata ära sõltumatu eksperdi lõplikku kinnitust äriplaanide teostatavuse kohta**

135. Valitsuse 10.09.2015. a nõupidamisele MKMi esitatud materjalide kohaselt pidi komisjoni negatiivse otsuse korral asuma lennuühendusi

## Uute lennuettevõtete äriplaanide kohta küsiti sõltumatu eksperdi arvamused

korraldama Tallinnas baseeruv uus riigi ja Rootsi eraettevõtte loodav ühissetevõtte. Valitsusele presenteeritud EAG kasumit prognoosiv äriplaani andis põhjaliku ülevaate koostöö tulemusena saavutatavast kulude kokkuhoiust, liinivõrkude ja lennukiparkide optimeerimisest, ühissetevõtte teenustest teistele lennufirmadele jm. Teisalt ei olnud valitsuse 10.09.2015. a otsuse ajaks veel lõplikult valminud sõltumatu eksperdi hinnang äriplaani teostatavuse kohta.

136. Riigikontroll juhtis sellele valitsuse tähelepanu 15.09.2015. a kirjaga, millele MKM vastas 05.10.2015. a ja kinnitas, et eksperdihinnangud on Lufthansa Consultingult tellitud ning hinnangu lõppversioon vormistatakse peagi. Samuti kinnitas MKM, et enne eksperdihinnangu valmimist ei sõlmita siduvaid lepinguid Rootsi lennundusettevõttega. Lõplik eksperdiarvamus valmiski oktoobris 2015<sup>22</sup>, millega hinnati NAG äriplaani teostatavaks ja selles võetud eeldused realistlikuks.

137. Samuti ei olnud valitsuse 10.09.2015. a otsuse ajaks valminud sõltumatu eksperdi lõpphinnang AssetCo äriplaani kohta. Seega polnud valitsusel veel eksperdi lõplikku arvamust, kas riik käitub 32 miljonit eurot eraldades ratsionaalse investorina ja teeb majanduslikult otstarbeka tehingu. Sõltumatu eksperdi arvamused äriplaanide kohta valmisid pärast valitsuse 10.09.2015. a otsust septembris ja oktoobris 2015. Ekspert andis hinnangu, et TVH äriplaani rahastades käitub valitsus nii, nagu teeks seda erainvestor.

138. Praeguseks on teada, et TVH jõudis EDCga laenu ülevõtmises kokkuleppele, viis Lufthansa Consultingu vahendusel läbi avatud konkursi lennukitele uue rentniku leidmiseks ja on andnud kõik kolm lennukit NAG-le rendile. Rendilepingute tingimused on NAG ja TVH ärisaladus. Lufthansa Consulting on andnud hinnangu, et lennukid on antud NAG-le rendile turutingimustel.

139. MKM selgitas Riigikontrollile, et ehkki valitsuse 10.09.2015. a otsuse ajaks ei olnud Lufthansa Consulting lõpphinnangut NAG ja TVH äriplaanide kohta veel vormistanud, oli sõltumatu eksperdi arvamus valitsuse otsuse ajaks teada. MKMi sõnul oli ekspert kaasatud uute ettevõtete äriplaanide koostamisse alates augustist 2015 ning seda kinnitab ka Lufthansa Consultingu 06.04.2016. a MKMile adresseeritud kiri. Lisaks viitas MKM, et riigivaraseadus ei kohusta küsima riigi äriühingu äriplaanile sõltumatu eksperdi arvamust ega seda valitsusele esitama.

140. Riigikontroll leiab, et valitsuse otsus asutada kaks uut lennuettevõtet oli riigivaraseaduse mõistes eesmärgipärane osaliselt, kuna valitsus otsustas asutada äriühingud, mille eesmärk oli muu hulgas ka kasumi teenimine, kuid otsuse tegemise ajal ei olnud veel lõplikult valminud sõltumatu eksperdi hinnangud äriplaanide teostatavuse kohta. Valitsusele 10.09.2015. a uute äriühingute asutamise otsustamiseks esitatud äriplaanides ega muudes materjalides ei ole teavet selle kohta, et EAG ja

<sup>22</sup> MKMi kinnitusel valmis sõltumatu eksperdi arvamus 10.09.2015. a valitsusele esitatud äriplaani kohta 22.09.2015. a ehk päev enne valitsuse korraldust, millega NAG ja TVH asutati. Teisalt oli MKM auditi raames varem saatnud info, et eksperdiarvamus valmis 30.09.2015. a. Samuti kinnitas MKM 05.10.2015. a kirjas, et eksperdiarvamus valmib peagi.

AssetCo äriplaanide teostatavust on sõltumatu ekspert hinnanud või on eksperdiarvamus valmimas.

141. Seega ei saanud uute lennuettevõtete asutamise otsustamisel 10.09.2015. a valitsusel olla veel täit kindlust, et valitsus käitub äriplaan rahastades ratsionaalse investorina ning otsus on täielikult kooskõlas riigivaraseaduse põhimõtetega. Pärast valitsuse otsust valminud lõplikud eksperdi hinnangud kinnitasid, et NAG ja TVH äriplaan rahastades käitub riik nii, nagu teeks seda erainvestor.

### **ASi Nordic Aviation Group äriplaani pole nõukogu seni kinnitanud, muutunud on oodatav kasumisse jõudmise aeg**

142. Riigivaraseaduse kohaselt peab riigi äriühingu asutamisel ja talle riigivara üleandmisel esitama valitsusele äriühingu nelja aasta äriplaani. 10.09.2015. a istungile esitatud materjalides oli see nõue täidetud, kuid vähemalt seni on NAG alustanud Riigikontrolli hinnangul tegevust veidi teisiti, kui nägi ette valitsusele tutvustatud äriplaan. Veel enne komisjoni otsust ASi Estonian Air kohta ja selle tegevuse lõpetamist kiitis NAG nõukogu 23.10.2015. a koosolekul heaks Rootsi lennuettevõtte asemel koostöö Sloveenia lennufirmaga Adria. Sellest informeeriti valitsust 13.11.2015. a valitsuskabineti nõupidamisel.

143. Kui valitsusele esitletud EAG äriplaan nägi esimeses etapis ette lendude sisseostmise ja seejärel lendude korraldamise Rootsi partneri osalusega ühissetvõtte poolt, siis seni on NAG ostnud teenuseid Adrialt.<sup>23</sup>

144. Auditi käigus intervjueritud NAG ja MKMi esindajad selgitasid, et koostöö Adriaga on NAG-le majanduslikult kasulikum ja seda seisukohta toetas oktoobris 2015 koostatud lõpphinnangus ka sõltumatu eksperdibüroo Lufthansa Consulting.

145. Võrreldes valitsusele 10.09.2015. a istungil prognoosituga on muutunud NAG oodatav kasumisse jõudmise aeg, kuid ärisaladusele viidates ei pidanud MKM ega NAG võimalikuks kasumisse jõudmise kavandavat aega käesolevas aruandes avalikustada. Detsembris 2015 ajakirjandusele antud intervjuus märkis NAG juhatuse liige Erik Sakkov, et „... kõige paremal juhul me näitame, et meil on ninakene vee peal 2018“<sup>24</sup>. Veebruaris 2016 avaldatud arvamusartiklis hindas NAG nõukogu liige Toomas Uibo, et „... kolme-nelja aasta pärast peaksime kõigi eelduste järgi nullile lähenema.“<sup>25</sup>

146. Riigikontroll ei hinnanud, kas NAG senised majandustulemused vastavad prognoositule, kuna NAG on alles juurutamas täieulatuslikku aruandlussüsteemi. Vastav aruandlus juurutatakse NAG hinnangul juuniks 2016. MKMi hinnangul on NAG esimese nelja tegutsemiskuu (november 2015 – veebruar 2016) majandustulemused head või rahuldavad.

<sup>23</sup> NAG on loonud juba ka oma litsentsiga tootmisplatvormi, kust osutatakse teatud osa teenuseid.

<sup>24</sup> Vt <http://uudised.err.ee/v/majandus/63cd490a-8f91-400e-9f67-24a393726a47/sakkov-nag-kasumist-parimal-juhul-on-meil-ninake-vee-peal-aastal-2018>.

<sup>25</sup> Vt <http://arvamus.postimees.ee/3587411/toomas-uibo-martini-kinnas-estii-lennundusele>.

**Kas NAG tegutseb selle äriplaani alusel, mille elluviimiseks valitsus raha eraldas?**

147. Riigikontrolli intervjueeritud isikud leidsid, et NAG küll ei tegutses täpselt sama äriplaani alusel, mida tutvustati NAG asutamisel valitsusele, kuid erinevus seisneb vaid esialgu teise koostööpartneri valimises, valitsusele on põhjendatud, miks otsustati teha koostööd Adriaga ning NAG ärimudel pole muutunud. Seega ei ole intervjueeritute hinnangul seni olnud tarvidust NAG uuendatud äriplaani tervikuna valitsuse ette viia.

148. Samas ei ole nõukogu omanikujärelevalve tegijana NAG äriplaani kinnitanud, mis tähendab, et äriühingul omaniku selgesõnalise otsusega heakskiidetud äriplaani ei ole. NAG nõukogu on eraldiseisva otsusega andnud heakskiidu koostööle Adriaga, samuti on nõukogu kinnitanud NAG 5 aasta eelarve. Nn omanike ootusi NAG tegevuse suhtes, nii nagu need on koostatud paljude teiste MKMi valitsemisel olevate äriühingute kohta, ei ole MKM veel välja töötanud.

### **Valitsusel polnud OÜd Transpordi Varahaldus asutades kindlust, mis saab ASi Estonian Air liisitud lennukitest – selgus peab saabuma pankrotiprotsessis**

**Kas TVH sai enda kontrolli alla lennukid, hooldusreservid ja tagatisdeposiidi, nagu nägi ette valitsusele tutvustatud äriplaani?**

149. AS Estonian Air oli sõlminud kolme Bombardier' lennuki liisimiseks lepingu Kaimanisaartel registreeritud juriidilise isikuga EA Jet Leasing. EA Jet Leasing oli lennukite ostmiseks saanud rahastuse Kanada ekspordiagentuurilt EDC. Komisjoni negatiivse otsuse ja ASi Estonian Air maksejõuetuse korral pidi kontroll lennukite üle minema EDC-le, nii nagu ka aktsiaseltsilt kogutud lennukite hooldusreservid ja tagatisdeposiit.

150. Valitsusele TVH asutamise otsustamiseks 10.09.2015. a esitatud materjalide kohaselt pidi TVH kasutama riigi antud raha EDC-lt laenu ülevõtmiseks. Niiviisi pidi TVH saama komisjoni negatiivse otsuse korral enda kontrolli alla lennukid, ASilt Estonian Air kogutud lennukite hooldusreservid ja ka tagatisdeposiidid. Nii TVH kui ka NAG äriplaanis oli ette nähtud ka võimalik omavaheline koostöö – TVH pidi rentima lennukid turutingimustel NAG-le või mõnele teisele lennundusettevõttele.

151. Teisalt tõdes MKM valitsusele esitatud materjalides, et tegelikkuses pole AS Estonian Air, EA Jet Leasing ja EDC lepingulised õigused ja kohustused veel täielikult selged. MKM tõi välja, et täiendavalt peab analüüsima, kas EA Jet Leasing peab lepingu kohaselt ASi Estonian Air maksejõuetuse korral lennukid hoopis müüma, tasuma laenujäägi kreditorile (TVH-le, kui too on EDC asemel kreditoriks asunud) ning tagastama laenujääki ületava müügitulu ASile Estonian Air.

152. Intervjuudest TVH esindajatega ja esitatud materjalidest on selgunud, et TVH tõepoolest jõudis enne komisjoni otsust laenu ülevõtmises EDCga kokkuleppele tingimustel, millega oli arvestatud 10.09.2015. a valitsusele esitatud äriplaanis.

153. TVH intervjueeritud esindajate sõnul sai TVH lennukid, hooldusreservid ja tagatisdeposiidi enda kontrolli alla ning kuulutas Lufthansa Consultingu vahendusel välja lennukitele uue rentniku leidmiseks avatud konkursi. Konkursi võitjaks kuulutati NAG, kellele märtsis 2016 sõlmitud lepingu alusel kõik kolm lennukit rendile anti.



Lufthansa Consultingu hinnangul anti lennukid NAG-le rendile turutingimustel.

154. Teisalt ei ole veel lõpuni kindel, kas EA Jet Leasing võis ASiga Estonian Air sõlmitud lepingust tulenevalt lennukid TVH-le üle anda või peab lennukid ikkagi avaliku konkursi korras müüma. MKM selgitas, et septembris 2015 saadud eksperdiarvamuse kohaselt ei pea lennukeid müüma. Riigikontroll intervjueris jaanuaris 2016 TVH juhatuse liikmeid, kes nentisid, et „... ei saa välistada, et võimalike vaidluste ärahoidmiseks tuleb EA Jet Leasingul lennukid müüa – EA-ga sõlmitud lepingute sõnastus sisaldab riski lepingute sisu selliseks tõlgenduseks“. Selguse saamiseks oli intervjueritute kinnitusel tellitud ja kavas täiendavalt tellida advokaadibüroodelt õigusarvamusi. Lõplik selgus peab saabuma käimasolevas ASi Estonian Air pankrotiprotsessis ja võimalikus kohtuvaidluses.

155. Nii nagu NAG-l ei ole ka TVH-l nõukogu kinnitatud äriplaani ega omanike ootuste dokumenti, mille MKM oleks heaks kiitnud.

### **Uute lennuettevõtete asutamisel pööras Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium riigiabiküsimustele tähelepanu ning tellis analüüse otsuse vastavuse kohta Euroopa Liidu ühisturureeglitele**

**Kas uute lennuettevõtete puhul riigiabi riski teadvustati?**

156. Uute lennuettevõtetega seonduv riigiabi risk seisneb peamiselt kahes küsimuses: 1) kas ASile Estonian Air antud ebaseaduslik riigiabi ja seeläbi saadud konkurentsieelis läheb mingil viisil üle NAG-le ja/või TVH-le; 2) kas NAGd ja TVHd asutades ning raha eraldades käitus valitsus ratsionaalse investorina ehk kas on täidetud Euroopa Liidu ühisturureeglite nn erainvestori printsiip.

157. Tuginedes tellitud eksperdiarvamustele, hindas MKM valitsusele 10.09.2015. a esitatud materjalides, et riigiabiriskid eksisteerivad nii NAG kui TVH puhul, kuid neid saab maandada.

158. Ehkki sõltumatu eksperdi Lufthansa Consultingu hinnangud valmisid lõplikult pärast valitsuse 10.09.2015. a otsust NAG ja TVH asutada, leidis ekspert, et NAG (nõukogu kinnitamata) äriplaani on teostatav, samuti võttis TVH eksperdi hinnangul EDC laenu üle mõistlikel tingimustel ja rentis lennukid NAG-le turutingimustel. See tähendab, et sõltumatu eksperdi hinnangul on NAG ja TVH puhul Euroopa ühisturureeglite peamine nõue ehk erainvestori printsiip täidetud.

159. Intervjueritud MKMi esindajad kinnitasid, et komisjoni on uute äriühingute asutamisest teavitatud ja komisjon uute äriühingute asutamises riigiabireeglite rikkumist ei näe.

160. Riigikontrolli hinnangul on MKM uute lennuettevõtete asutamisel riigiabiküsimusi teadvustanud ja tellinud asjakohaseid eksperdiarvamusi (ehkki osaliselt valmisid need pärast valitsuse 10.09.2015. a otsust), mille kohaselt on NAG ja TVH otsused kooskõlas riigiabireeglite erainvestori printsiibiga.

**Kas valitsusel oli piisavalt aega, et teha uute lennuettevõtete loomisel kaalutletud otsus?**

**Kas valitsus tegi kahe uue lennuettevõtte loomise otsused läbipaistvalt?**

### **Valitsus tegi otsuse asutada uued lennuettevõtted valdavalt riigivaraseaduse põhimõtteid järgides, kuid siiski kiirustades, läbipaistmatult ning omamata lõplikku kindlust, et ASi Nordic Aviation Group ja OÜ Transpordi Varahaldus äriplaanid on teostatavad**

161. Vabariigi Valitsuse reglemendi kohaselt tuleb valitsuse istungi materjalid esitada seitse kalendripäeva enne istungi toimumist, et valitsusel oleks piisavalt aega info läbi töötada ja teha kaalutletud otsus. Kiireloomulised eelnõud võib päevakorda võtta peaministri otsusega ja materjalide esitaja peab põhjendama, miks on vajalik valitsuse seisukoht kiireloomuliselt kujundada.

162. Nii nagu perioodil 2010–2015 ASi Estonian Air puudutavad kõik 25 valitsuse arutelu, otsustas valitsus kiireloomulisena asutada ka kaks uut lennuettevõtet ja anda neile 72,7 miljonit eurot. Ehkki uue ettevõtte asutamist oli arutatud eelnevalt valitsuskabineti nõupidamistel, nähtub Riigikantselei andmetest, et valitsusele otsuse aluseks esitatud materjalid tehti ministritele osaliselt kättesaadavaks istungieelse päeva hilisõhtul ja osaliselt vahetult enne istungi algust.

163. Vabariigi Valitsuse töö on korraldatud selliselt, et päevakorras olevaid küsimusi arutatakse põhjalikumalt valitsuskabineti nõupidamistel ja ametlikud otsused võetakse vastu valitsuse istungitel. Soovi korral on valitsusel võimalik peaministri ettepanekul ja/või nõusolekul arvata valitsuskabineti nõupidamise arutelupunkt istungi punktiks ja võtta vastu kohe ka valitsuse ametlik otsus. Nii võttis valitsus vastu ka kahe uue lennuettevõtte asutamise otsuse.

164. Kui tavapäraselt on valitsuse päevakorda arvatud arutelupunkti pealkirjast võimalik mõista arutlusele tuleva punkti sisu, Vabariigi Valitsuse istungite infosüsteemi on lisatud asjakohased materjalid ja infosüsteemis on toodud ka info eelnõu ettevalmistaja, Riigikantseleis registreerimise aja jms kohta, siis uute lennuettevõtete asutamise otsustamisel seda MKMi sõnul erakorraliste asjaolude tõttu ei järgitud.

165. 10.09.2015. a istungipäeva hommikul lisati valitsuskabineti nõupidamise päevakorda punkt pealkirjaga „Majandus- ja taristuministri informatsioon“. Valitsuskabineti eelmisel päeval ametlikult kinnitatud päevakorras seda punkti ei olnud. Materjalid said valitsuse infosüsteemis kättesaadavaks vaid valitsuse liikmetele ja valitsuskabineti nõupidamisel osalenud isikutele. Samuti puudusid infosüsteemis viited eelnõu koostajale, Riigikantseleis registreerimise ajale jm. Avalikkusele ei saanud tol päeval teatavaks, et valitsus oli otsustanud asutada kaks uut lennuettevõtet.

166. 16.09.2015. a saatis Riigikantselei asjaomastele riigiasutustele valitsuskabineti 10.09.2015. a nõupidamise kokkuvõtte, millest nähtus, et valitsus oli arvanud majandus- ja taristuministrile volituste andmise küsimuse Vabariigi Valitsuse istungi päevakorrapunktiks ning sätestanud otsuse istungi protokollis. Nõupidamise kokkuvõttest ei olnud võimalik välja lugeda, mida valitsus arutas ning mida majandus- ja taristuminister tegema volitati.

Anda Vabariigi Valitsuse korraldused vastavalt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ettevalmistatud eelnõudele.

Riigikantsleil vaadata eelnõud üle ja vajaduse korral teha neis enne allakirjutamiseks esitamist parandused.

Vabariigi Valitsuse 10.09.2015. a istungi protokollis märgitud otsus

**167.** Valitsuse korraldused, millega AS Nordic Aviation Group ja OÜ Transpordi Varahaldus asutati, jõustusid 23.09.2015. a. NAG asutamisest sai avalikkus ajakirjanduse vahendusel teada mõned päevad pärast valitsuse otsust, TVH asutamine jõudis ajakirjandusse septembri lõpus. Ametlikku pressiteadet MKM uute lennundusettevõtete asutamise kohta välja ei andnud.

**168.** Kokkuvõtvalt tegi valitsus uute lennundusettevõtete asutamise otsuse valdavalt riigivaraseaduse põhimõtteid järgides – valitsusele esitati äriühingute terviklikud ja kasumit prognoosivad NAG ning TVH äriplaani, samuti pöörati tähelepanu riigiabiküsimustele ning telliti eksperdiarvamusi, mille kohaselt on valitsuse otsus kooskõlas riigiabireeglite erainvestori printsiibiga. Samas valmisid sõltumatu eksperdi lõplikud hinnangud, millega NAG ja TVH äriplaani realistlikuks tunnustati, pärast valitsuse 10.09.2015. a otsust. Seejuures ei ole NAG ega TVH äriplaanid kinnitanud omaniku esindajana äriühingute nõukogud ja MKM pole veel seadnud äriühingute tegevusele omaniku ootusi. NAG kasumisse jõudmise aeg on võrreldes asutamisel valitsusele prognoosituga muutunud ja täpne selgus, kas NAG tegevus- ja majandusnäitajad vastavad äriühingu asutamise ja riigi poolt 40,7 miljoni eraldamise aluseks olnud äriplaanile, saabub ettevõtte hinnangul juunis 2016.

## Riigikontrolli soovitus

**169. Riigikontroll soovib rahandusministril, selleks et Vabariigi Valitsuse otsused seoses riigi äriühingutega oleksid kaalutletud, kooskõlas riigivaraseaduse põhimõtetega ning kontrollitavad,**

- kujundada kuue kuu jooksul Rahandusministeeriumist riigiabiküsimuste keskne kompetentsuskeskus, mis nõustaks riigiasutusi riigiabi teemal sõltumata valdkonnast ja annaks riigiabiga puutumuses olevate otsuste puhul Vabariigi Valitsusele arvamuse, kas kavandatav otsus on kooskõlas Euroopa Liidu ühisturu reeglitega; ning teha vajalikud muudatused Rahandusministeeriumi põhimäärusesse;
- sätestada riigivaraseaduses sõnaselgelt, et riigi äriühingu asutamisel, ümberkujundamisel ja äriühingu aktsia- või osakapitali suurendamisel või laenu andmisel alates seaduses kindlaks määratud summast esitada Vabariigi Valitsusele edaspidi lisaks muudele materjalidele
  - riigi äriühingu terviklik äriplaan vähemalt järgmiseks neljaks aastaks koos finantsprognoosidega. Kui tegemist on tegutseva äriühinguga, peab äriplaani olema kinnitanud äriühingu nõukogu;
  - äriplaani koostamises mitteosalenud sõltumatu eksperdi hinnang äriplaani majandusliku teostatavuse ja äriplaanis võetud eelduste realistlikkuse kohta; samuti valitsusele esitatud materjalid kinnitust, et sõltumatu ekspert on hinnanud äriplaani teostatavaks;
  - sõnastada äriplaanis või valitsuse otsuses selgelt, millistest asjaoludest on osaluse valitseja kohustatud valitsust teavitama ja

milliste tingimuste täitumisel peab valitsus riigi äriühinguga seonduvat uuesti oma istungil või kabinetinõupidamisel arutama;

- Rahandusministeeriumi koostatud või tellitud analüüs otsuse vastavuse kohta Euroopa Liidu riigiabiireeglitele ning kinnitus valitsusele esitatud materjalis, et Rahandusministeeriumi hinnangul on otsus ühisturu reeglitega kooskõlas.

**Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:** Juhime Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et vastavalt EL toimimise lepingu artiklile 108 on riigiabi järelevalve ülesanne pandud Euroopa Komisjonile. Rahandusministeeriumi põhimääruse kohaselt on Rahandusministeeriumi ülesandeks riigiabialane nõustamine ja koordineerimine.

Seoses keskse kompetentsikeskuse soovitusel märgime, et viimased paar aastat on Euroopa Komisjon koos liikmesriikidega tegelema riigiabi moderniseerimisega, mille raames on liikmesriigid, sh Eesti, vaatamas üle siseriiklikku korraldust riigiabi temaatikas. Rahandusministeerium koostas ministeeriumide ja asutuste tagasiside alusel möödunud aastal analüüsi, mille põhijärelduseks oli, et vajalik on jõustada ebaseadusliku riigiabi tagasinõude regulatsioon. Seoses nõustamisfunktsiooniga märgime, et viidatud analüüsis on tagasisidele tuginedes kajastatud, et riigiabi andjad peavad Rahandusministeeriumi pakutavat nõustamist oluliseks. Ühtlasi on vastajad leidnud, et Rahandusministeeriumi-poolsest nõustamisest on olnud palju abi ja see on aidanud ennetavalt ära hoida reeglitevastast riigiabi andmist. Peame oluliseks nõustamisfunktsiooni jätkuvat tagamist Rahandusministeeriumi poolt, kuid toetame antava abi reeglite valdkonnaspetsiifilisusest tulenevalt ka seda, et põllumajanduse, metsanduse ja kalandusega seotud abi menetlemisega tegeleb Maaeluministeerium ning transpordisektoris antava abi menetluse eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

Kuivõrd kõik Vabariigi Valitsusele esitatavad õigusaktide eelnõud käivad kooskõlastamisel Rahandusministeeriumis, anname oma parima, et juhtida tähelepanu eksimustele seoses riigiabi temaatikaga. Samuti anname omapoolse hinnangu ka valitsuskabineti materjalidele.

Kokkuvõtvalt nõustume, et riigiabi valdkonna puhul on tegemist väga olulise ning samas ka keerulise teemaga, mille puhul Rahandusministeerium täidab üldist nõustamis- ja koordineerimisfunktsiooni, kuid lähtuvalt valdkonnaspetsiifikast ja -kompetentsidest peame otstarbekaks senise valdkonnapõhise vastutusjaotusega jätkamist.

Käesoleval ajal on Riigikogus teise lugemise faasi jõudnud riigivaraseaduse muutmise seadus, millega juba täiendatakse riigivaraseaduse §-i 76 Teie ettepanekuga analoogsete põhimõtetega.

Osalusi valitsevad ministeeriumid peavad tagama, et Vabariigi Valitsusele esitatavad materjalid on koostatud realistlikest eeldustest lähtuvalt ning teostatavad. Osaluse valitsejad peavad suutma tagada aktsionäriõiguste teostamise kompetentsi majasiseselt piisaval tasemel. Vastasel korral ei oleks ka hilisemas faasis osaluste valitsemise heapere-mehelikkus tagatud. Keerukamate olukordade korral tuleb vajaduse korral kaasata majavälisest eksperttsi. Seetõttu peame otstarbekaks äriplaani sõltumatu hindamise vajadus ja otstarbekus otsustada juhtumipõhiselt ning seadusega lauskoostuse kehtestamine ei ole põhjendatud.

Äriühingutele ja sihtasutustele seatud eesmärkide saavutamise kohta Vabariigi Valitsusele regulaarse aruandmise instrumendiks on iga-aastaselt koostatav koondaruanne. Kriitilisemate juhtumite korral on praktiline Vabariigi Valitsuse protokolliliste otsustega ülesannete seadmine ministeeriumidele täiendava ja operatiivsema info andmiseks võrreldes koondaruandetsükliga. Kuna erinevate äriühingute puhul võivad kriitilised asjaolud olla väga erinevad, siis seaduse tasandil operatiivse jälgimisvajaduse juhtumite reguleerimine ei ole Rahandusministeeriumi arvates otstarbekas.

Nõustume, et aktsiakapitali suurendamise ja laenu andmise otsustamisel peab olema alati antud seisukoht riigiabi reeglitele vastavuse kohta. Aktsiakapitali suurendamiste puhul on selle hindamise aluseks eelkõige riigivaraseadusega nõutud aktsiakapitali suurendamise finantsarvutused. Vastavalt riigieelarve seadusele korraldab laenu andmist Rahandusministeerium ning vastavalt kehtivale korrale tuleb arvestada riigiabi reeglitega. Kuna kõik aktsiakapitali suurendamise ning laenu andmisega seonduvad materjalid käivad Rahandusministeeriumis kooskõlastamisel, siis annab Rahandusministeerium oma seisukoha riigiabi riski hindamise piisavuse kohta kõikidel juhtudel kooskõlastamisprotsessi käigus või riigihalduse ministri kaudu valitsuskabinetis. Peame otstarbekaks, et valdkonnaspetsiifikast ja -kompetentsidest lähtuva algse seisukoha ühisturu reeglitega kooskõla kohta annavad Maaeluministeerium või Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium. Ühtlasi leiame, et ka riigiabi kontekstis võib olla vajalik eraldi täiendava analüüsi tellimine, mis tuleb otsustada juhtumipõhiselt.

Ühtlasi juhime Teie tähelepanu sellele, et lähiajal esitab Rahandusministeerium Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks osaluspoliitika valge raamatu, milles nähakse ette muudatused, mis peaksid tõstma riigi äriühingute juhtimiskorraldusekvaliteeti ja pikaajalist tulemuslikkust.

#### **170. Riigikontroll soovib majandus- ja taristuministril**

- koostada sarnaselt teiste Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi valitsemisel olevate riigi äriühingutega ühe kuu jooksul ASi Nordic Aviation Group ja OÜ Transpordi Varahaldus kohta omaniku ootuste dokument, milles muu hulgas sõnastada, et äriühingute nõukogud peavad esitama ministeeriumile nõukogu kinnitatud äriplaani;
- hinnata koostöös ASiga Nordic Aviation Group ja OÜga Transpordi Varahaldus uute äriplaanide kooskõla 10.09.2015. aasta valitsuse istungil tutvustatud äriplaanidega, mille elluviimiseks valitsus raha eraldas. Oluliste erinevuste puhul tutvustada uut ja nõukogu kinnitatud terviklikku äriplaani Vabariigi Valitsusele.

**Majandus- ja taristuministri vastus:** Riigi osalusega äriühingute omaniku ootusi vaatab üle ja kinnitab majandus- ja taristuminister kord aastas äriühingute üldkoosolekutel.

Raportis on punktides 148 ja 155 eksitavad väited, nagu ei oleks äriühingutel omaniku otsusega heakskiidetud äriplaan, kuna nõukogu ei ole neid oma otsusega kinnitanud.

Puudub kohustus asutamise äriplaani nõukogus veel eraldi heaks kiita ning sellel puudub ka sisuline eesmärk ja mõte. Asutamise äriplaani kiitis Vabariigi Valitsus heaks oma 10.09.2015. a otsusega. Seejuures rõhutame, et TVH äriplaani ei ole pärast nimetatud otsust ka olemuslikult muutunud. NAG järgib asutamise äriplaani ja selles toodud eesmärke, nende saavutamise lahendus (sh strateegiline partner) on nõukogu otsustest tuleneval heakskiidul muutunud, ja seda Lufthansa Consultingu soovitusel ning positiivse majandusliku mõjuga. Sellised muudatused on äritegevuses tavapärased ning antud juhul ka mõistlikud ja põhjendatud.

NAG ja TVH eesmärk on parimal võimalikul viisil täita valitsuse poolt äriplaanis määratletud pikaajalisi eesmärke, nende saavutamise lahendused ja võimalused aga võivad ajas muutuda, kuid see ei tähenda veel äriplaani muutmist või sellest hälbimist.

Nagu Riigikontrolli raportis välja toodud, on lennundusettevõtete seotud teemasid arutatud alates 2009. a lõpust Vabariigi Valitsuse nõupidamistel 25 korda. Äriühingute üldkoosolek on nimetanud nõukogu, kes planeerib ettevõtete tegevust, korraldab juhtimist ning teostab järelevalvet juhatuse tegevuse üle. Äriplaanis on eelkõige paika pandud pikaajalised eesmärgid, taktika turuolukorraga kohanemiseks ja majanduslikult parima tulemuse saavutamiseks võib muutuda erinevatest teguritest lähtuvalt. Äriühingu juhtimine on eelkõige nõukogu ja juhatuse pädevus ning igasugust riigi äriühingute äriplaani muudatust ei ole otstarbekas valitsuse nõupidamistel tutvustada.

**171. Riigikontroll soovib riigisekretäril** tagada, et valitsusele esitatud eelnõude või muude küsimuste esitamisel peetaks kinni Vabariigi Valitsuse reglemendis nende esitamise aja kohta sätestatud tähtaegadest. Kui eelnõu on vajalik käsitleda kiireloomulisena, siis tuleb eelnõu esitajal ühtlasi esitada argumenteeritud põhjendus, miks on valitsuse otsust kiirkorras vaja. Põhjendus tuleks lisada valitsuse istungite infosüsteemi.

**Riigisekretäri vastus:** Mul ei ole sellele soovitusel vastuväiteid.

**172. Riigikontroll soovib rahandusministril koostöös osalusi valitsevate ministeeriumidega** selgitada ministeeriumide siseauditite käigus aasta jooksul välja, kas kogu riigi äriühingutega seonduv dokumentatsioon on talletatud, nagu õigusaktides ette nähtud.

**Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:** Ministeeriumi koostatud ning sellele saadetud dokumentatsiooni talletamise eest õigusaktides nähtud korras vastutab iga konkreetne ministeerium ise. Kui Riigikontroll tuvastab auditite käigus eksimusi ministeeriumi käitumises seoses dokumentide talletamisega, oleks asjakohane teha vastav ettepanek konkreetsele ministeeriumile. Antud auditi ulatus on piiratud, mistõttu me ei pea otstarbekaks järeldusi kohaldada kõikidele riigi asutatud äriühingutele ja ministeeriumidele.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo  
tulemusauditi osakonna peakontrolör

## Riigikontrolli soovitused ning majandus- ja taristuministri, rahandusministri, riigihalduse ministri ning riigisekretäri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal majandus- ja taristuministrile, rahandusministrile ning riigisekretärile mitmeid soovitusi. Ministrid ja riigisekretär saatsid ajavahemikul 12.–20.05.2016 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

### Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

**Majandus- ja taristuminister:** Pealkiri „Kahe uue lennufirma puhul otsustas valitsus rahastada äriplaane, ootamata ära sõltumatu eksperdi lõplikku kinnitust äriplaanide teostatavuse kohta“ ning punktides 137, 140, 141 kirjeldatu on eksitav ning ei kajasta ratsionaalselt toonast olukorda.

Esiteks, riigivara seadus ei nõua objektiivselt koostatud äriplaanile veel eraldi kirjalikult vormistatud eksperdiarvamust. RVS § 53 p 4 kohaselt peab eraõigusliku juriidilise isiku riigivaraga kapitaliseerimisel, sh riigi äriühingu asutamisel olema 4 aasta äriplaani, mis oligi 10. septembriks olemas.

Teiseks, see äriplaani oli algusest peale välja töötatud koostöös Lufthansa Consultinguga, kes sellele eelnevalt *checklist*'i tegi, jooksvalt täiendavaid ettepanekuid esitas ja 10. septembriks positiivse üldhinnangu andis. Lufthansa Consultingu eksperdid on 07.04.2016. a kirjas kinnitanud, et andsid äriplaanide koostamisel nõu juba alates 2015. a augustist ja kontrollisid plaanide kokkupanemise vältel, et nõutavad kriteeriumid ja riigiabi turuinvestori printsiip oleks täidetud.

Pealkiri „Valitsusel polnud OÜd Transpordi Varahaldus asutades kindlust, mis saab AS Estonian Air liisitud lennukitest – selgus peab saabuma pankrotiprotsessis“ ei ole samuti korrektne. Lennukite müügikohustuse osas oli rahvusvahelise advokaadibüroo hinnang seisuga 04.09.2015. a. Deposiitide ja hooldusreservide osas, st et need on EAJL omandis, oli advokaadibüroo memorandum koostatud 13.08.2015. a.

Samal põhjusel on väär punkti 154 väide „Teisalt ei ole veel lõpuni kindel, kas EA Jet Leasing või ASiga Estonian Air sõlmitud lepingust tulenevalt lennukid TVH-le üle anda või peab lennukid ikkagi avaliku konkursi korras müüma.“ Rahvusvaheline advokaadibüroo leidis oma 04.09.2015.a hinnangus, et müügikohustus puudub.

**Rahandusminister ja riigihalduse minister:** Juhime Teie tähelepanu sellele, et lähiajal esitab Rahandusministeerium Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks osaluspoliitika valge raamatu, milles nähakse ette muudatused, mis peaksid tõstma riigi äriühingute juhtimiskorralduse kvaliteeti ja pikaajalist tulemuslikkust.

**Riigisekretär:** Riigikontroll saatis mulle kontrolliaruande „Valitsuse tegevus riigi lennundusettevõtete arendamisel“ eelnõu ja palus esitada kirjalikult oma arvamuse riigisekretäri puudutavate soovituste kohta.

Kontrolliaruandes esitati riigisekretärile järgmine soovitus: „Riigikontroll soovib riigisekretäril tagada, et valitsusele eelnõude või muude küsimuste esitamisel peetaks kinni Vabariigi Valitsuse relemendis nende esitamise aja kohta sätestatud tähtaegadest. Kui eelnõu on vajalik käsitleda kiireloomulisena, siis tuleb eelnõu esitajal ühtlasi esitada argumenteeritud põhjendus, miks on valitsuse otsust kiirkorras vaja. Põhjendus tuleks lisada valitsuse istungite infosüsteemi.“ Mul ei ole sellele soovitusel vastuväiteid.

Mõned sõnastuslikud tähelepanekud saadab Riigikantselei aruande koostajatele töö korras.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
<p><b>Riigiabi kompetentsuskeskuse kujundamine ning valitsusele riigi äriühingutega seonduvate otsuste tegemisel esitatavate materjalide määratlemine</b></p> <p><b>169. Riigikontroll soovib rahandusministril:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>kujundada kuue kuu jooksul Rahandusministeeriumist riigiabiküsimuste keskne kompetentsuskeskus, mis nõustaks riigiasutusi riigiabi teemal sõltumata valdkonnast ja annaks riigiabiga puutumuses olevate otsuste puhul Vabariigi Valitsusele arvamuse, kas kavandatav otsus on kooskõlas Euroopa Liidu ühisturu reeglitega; ning teha vajalikud muudatused Rahandusministeeriumi põhimäärusesse;</li> <li>sätendada riigivaraseaduses sõnaselgelt, et riigi äriühingu asutamisel, ümberkujundamisel ja äriühingu aktsia- või osakapitali suurendamisel või laenu</li> </ul>	<p><b>Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:</b> Juhime Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et vastavalt EL toimimise lepingu artiklile 108 on riigiabi järelevalve ülesanne pandud Euroopa Komisjonile. Rahandusministeeriumi põhimääruse kohaselt on Rahandusministeeriumi ülesandeks riigiabialane nõustamine ja koordineerimine.</p> <p>Seoses keske kompetentsikeskuse soovitusel märgime, et viimased paar aastat on Euroopa Komisjon koos liikmesriikidega tegelenud riigiabi moderniseerimisega, mille raames on liikmesriigid, sh Eesti, vaatamas üle siseriikliku korraldust riigiabi temaatikas. Rahandusministeerium koostas ministeeriumide ja asutuste tagasiside alusel möödunud aastal analüüsi, mille põhijärelduseks oli, et vajalik on jõustada ebaseadusliku riigiabi tagasinõude regulatsioon. Seoses nõustamisfunktsiooniga märgime, et viidatud analüüsis on tagasisidele tuginedes kajastatud, et riigiabi andjad peavad Rahandusministeeriumi pakutavat nõustamist oluliseks. Ühtlasi on vastajad leidnud, et Rahandusministeeriumi-poolsest nõustamisest on olnud palju abi ja see on aidanud ennetavalt ära hoida reeglitevastast riigiabi</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
<p>andmisel alates seaduses kindlaks määratud summast esitada Vabariigi Valitsusele edaspidi lisaks muudele materjalidele</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ riigi äriühingu terviklik äriplaani vähemalt järgmiseks neljaks aastaks koos finantsprognosidega. Kui tegemist on tegutseva äriühinguga, peab äriplaani olema kinnitanud äriühingu nõukogu;</li> <li>▪ äriplaani koostamises mitteosalenud sõltumatu eksperdi hinnang äriplaani majandusliku teostatavuse ja äriplaanis võetud eelduste realistlikkuse kohta; samuti valitsusele esitatud materjalil kinnitus, et sõltumatu ekspert on hinnanud äriplaani teostatavaks;</li> <li>▪ sõnastada äriplaanis või valitsuse otsuses selgelt, millistest asjaoludest on osaluse valitseja kohustatud valitsust teavitama ja milliste tingimuste täitumisel peab valitsus riigi äriühinguga seonduvat uuesti oma istungil või kabinetinõupidamisel arutama;</li> <li>▪ Rahandusministeeriumi koostatud või tellitud analüüs otsuse vastavuse kohta Euroopa Liidu riigibireeglitele ning kinnitus valitsusele esitatud materjalil, et Rahandusministeeriumi hinnangul on otsus ühisturu reeglitega kooskõlas.</li> </ul>	<p>andmist. Peame oluliseks nõustamisfunktsiooni jätkuvat tagamist Rahandusministeeriumi poolt, kuid toetame antava abi reeglite valdkonnaspetsiifilisusest tulenevalt ka seda, et põllumajanduse, metsanduse ja kalandusega seotud abi menetlemisega tegeleb Maaeluministeerium ning transpordisektoris antava abi menetluse eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.</p> <p>Kuivõrd kõik Vabariigi Valitsusele esitatavad õigusaktide eelnõud käivad kooskõlastamisel Rahandusministeeriumis, anname oma parima, et juhtida tähelepanu eksimustele seoses riigiabi temaatikaga. Samuti anname omapoolse hinnangu ka valitsuskabineti materjalidele.</p> <p>Kokkuvõtvalt nõustume, et riigiabi valdkonna puhul on tegemist väga olulise ning samas ka keerulise teemaga, mille puhul Rahandusministeerium täidab üldist nõustamis- ja koordineerimisfunktsiooni, kuid lähtuvalt valdkonnaspetsiifikast ja -kompetentsidest peame otstarbekaks senise valdkonnapõhise vastutusjaotusega jätkamist.</p> <p>Käesoleval ajal on Riigikogus teise lugemise faasi jõudnud riigivaraseaduse muutmise seadus, millega juba täiendatakse riigivaraseaduse §-i 76 Teie ettepanekuga analoogsete põhimõtetega.</p> <p>Osalusi valitsevad ministeeriumid peavad tagama, et Vabariigi Valitsusele esitatavad materjalid on koostatud realistlikest eeldustest lähtuvalt ning teostatavad. Osaluse valitsejad peavad suutma tagada aktsionäriõiguste teostamise kompetentsi majasiseselt piisaval tasemel. Vastasel korral ei oleks ka hilisemas faasis osaluste valitsemise heaperemehelikkus tagatud. Keerukamate olukordade korral tuleb vajaduse korral kaasata majaväliselt ekspertiisi. Seetõttu peame otstarbekaks äriplaani sõltumatu hindamise vajadus ja otstarbekus otsustada juhtumipõhiselt ning seadusega lauskohustuse kehtestamine ei ole põhjendatud.</p> <p>Äriühingutele ja sihtasutustele seatud eesmärkide saavutamise kohta Vabariigi Valitsusele regulaarse aruandmise instrumendiks on iga-aastaselt koostatav koondaruanne. Kriitilisemate juhtumite korral on praktiline Vabariigi Valitsuse protokolliliste otsustega ülesannete seadmine ministeeriumidele täiendava ja operatiivsema info andmiseks võrreldes koondaruandetsükliga. Kuna erinevate äriühingute puhul võivad kriitilised asjaolud olla väga erinevad, siis seaduse tasandil operatiivse jälgimisvajaduse juhtumite reguleerimine ei ole Rahandusministeeriumi arvates otstarbekas.</p> <p>Nõustume, et aktsiakapitali suurendamise ja laenu andmise otsustamisel peab olema alati antud seisukoht riigiabi reeglitele vastavuse kohta. Aktsiakapitali suurendamiste puhul on selle hindamise aluseks eelkõige riigivaraseadusega nõutud aktsiakapitali suurendamise finantsarvutused. Vastavalt riigieelarve seadusele korraldab laenu andmist Rahandusministeerium ning vastavalt kehtivale korrale tuleb arvestada riigiabi reeglitega. Kuna kõik aktsiakapitali suurendamise ning laenu andmisega seonduvad materjalid käivad Rahandusministeeriumis kooskõlastamisel, siis annab Rahandusministeerium oma seisukoha riigiabi riski hindamise piisavuse kohta kõikidel juhtudel kooskõlastamisprotsessi käigus või riigihalduse ministri kaudu valitsuskabinetis. Peame otstarbekaks, et valdkonnaspetsiifikast ja -kompetentsidest lähtuva algse seisukoha ühisturu reeglitega kooskõla kohta annavad Maaeluministeerium või Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Ühtlasi leiame, et ka riigiabi kontekstis võib olla vajalik eraldi täiendava analüüsi tellimine, mis tuleb otsustada juhtumipõhiselt.</p> <p>Ühtlasi juhime Teie tähelepanu sellele, et lähiajal esitab Rahandusministeerium Vabariigi Valitsusele heakskiitmiseks osaluspoliitika valge raamatu, milles nähakse ette muudatused, mis peaksid tõstma riigi äriühingute juhtimiskorralduse kvaliteeti ja pikaajalist tulemuslikkust.</p>
<p><b>ASi Nordic Aviaton Group ja OÜ Transpordi Varahaldus omaniku ootuste ja äriplaanide kinnitamine</b></p> <p><b>170. Riigikontroll soovib majandus- ja taristuministril</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ koostada sarnaselt teiste Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisel olevate riigi äriühingutega ühe kuu jooksul ASi Nordic Aviation Group ja OÜ Transpordi Varahaldus kohta omaniku ootuste</li> </ul>	<p><b>Majandus- ja taristuministri vastus:</b> Riigi osalusega äriühingute omaniku ootusi vaatatakse üle ja kinnitab majandus- ja taristuminister kord aastas äriühingute üldkoosolekutel.</p> <p>Raportis on punktides 148 ja 155 eksitavad väited, nagu ei oleks äriühingutel omaniku otsusega heakskiidetud äriplaan, kuna nõukogu ei ole neid oma otsusega kinnitanud.</p> <p>Puudub kohustus asutamise äriplaani nõukogus veel eraldi heaks kiita ning</p>



Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
<p>dokument, milles muu hulgas sõnastada, et äriühingute nõukogud peavad esitama ministeeriumile nõukogu kinnitatud äriplaani;</p>	<p>sellel puudub ka sisuline eesmärk ja mõte. Asutamise äriplaani kiitis Vabariigi Valitsus heaks oma 10.09.2015. a otsusega. Seejuures rõhutame, et TVH äriplan ei ole pärast nimetatud otsust ka olemuslikult muutunud. NAG järgib asutamise äriplaani ja selles toodud eesmärke, nende saavutamise lahendus (sh strateegiline partner) on nõukogu otsustest tuleneval heakskiidul muutunud, ja seda Lufthansa Consultingu soovitusel ning positiivse majandusliku mõjuga. Sellised muudatused on äritegevuses tavapärased ning antud juhul ka mõistlikud ja põhjendatud.</p> <p>NAG ja TVH eesmärk on parimal võimalikul viisil täita valitsuse poolt äriplaanis määratletud pikaajalisi eesmärke, nende saavutamise lahendused ja võimalused aga võivad ajas muutuda, kuid see ei tähenda veel äriplaani muutmist või sellest hälbimist.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ hinnata koostöös ASiga Nordic Aviation Group ja OÜga Transpordi Varahaldus uute äriplaanide koostööla 10.09.2015. aasta valitsuse istungil tutvustatud äriplaanidega, mille elluviimiseks valitsus raha eraldas. Oluliste erinevuste puhul tutvustada uut ja nõukogu kinnitatud terviklikku äriplaani Vabariigi Valitsusele.</li> </ul>	<p>Nagu Riigikontrolli raportis välja toodud, on lennundusettevõtete seotud teemasid arutatud alates 2009. a lõpust Vabariigi Valitsuse nõupidamistel 25 korda. Äriühingute üldkoosolek on nimetanud nõukogu, kes planeerib ettevõtete tegevust, korraldab juhtimist ning teostab järelevalvet juhatuse tegevuse üle. Äriplaanis on eelkõige paika pandud pikaajalised eesmärgid, taktika turuolukorraga kohanemiseks ja majanduslikult parima tulemuse saavutamiseks võib muutuda erinevatest teguritest lähtuvalt. Äriühingu juhtimine on eelkõige nõukogu ja juhatuse pädevus ning igasugust riigi äriühingute äriplaani muudatust ei ole otstarbekas valitsuse nõupidamistel tutvustada.</p>
<p><b>Vabariigi Valitsusele materjalide esitamisel Vabariigi Valitsuse replemendist kinni pidamine</b></p> <p><b>171. Riigikontroll soovib riigisekretäri tagada, et valitsusele eelnõude või muude küsimuste esitamisel peetaks kinni Vabariigi Valitsuse replemendist nende esitamise aja kohta sätestatud tähtaegadest. Kui eelnõu on vajalik käsitleda kiireloomulisena, siis tuleb eelnõu esitajal ühtlasi esitada argumenteeritud põhjendus, miks on valitsuse otsust kiirkorras vaja. Põhjendus tuleks lisada valitsuse istungite infosüsteemi.</b></p>	<p><b>Riigisekretäri vastus:</b> Mul ei ole sellele soovitusele vastuväiteid.</p>
<p><b>Riigi äriühinguid puudutava dokumentatsiooni talletamine</b></p> <p><b>172. Riigikontroll soovib rahandusministri koostöös osalusi valitsevate ministeeriumidega selgitada ministeeriumide siseauditite käigus aasta jooksul välja, kas kogu riigi äriühingutega seonduv dokumentatsioon on talletatud, nagu õigusaktides ette nähtud.</b></p>	<p><b>Rahandusministri ja riigihalduse ministri vastus:</b> Ministeeriumi koostatud ning sellele saadetud dokumentatsiooni talletamise eest õigusaktides nähtud korras vastutab iga konkreetne ministeerium ise. Kui Riigikontroll tuvastab auditite käigus eksimusi ministeeriumi käitumises seoses dokumentide talletamisega, oleks asjakohane teha vastav ettepanek konkreetsele ministeeriumile. Antud auditi ulatus on piiratud, mistõttu me ei pea otstarbekaks järeldusi kohaldada kõikidele riigi asutatud äriühingutele ja ministeeriumidele.</p>

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Riigikontrolli auditi eesmärk oli selgitada välja, kuidas ja millise info pinnalt tegi valitsus ASi Estonian Air rahapaigutuse ja laenuandmise otsused, mis said komisjonilt negatiivse hinnangu. Riigikontroll analüüsis, kas ja mida oleks saanud valitsus teha teisiti, et vältida komisjoni riigiabi menetlust, negatiivset hinnangut ning langetada ASi Estonian Air puudutavad otsused kaalutletult, riske maandades ja olulisi asjaolusid arvesse võttes. Samuti hindas Riigikontroll, kuidas võttis valitsus vastu otsuse asutada kaks uut lennundusettevõtet sügisel 2015.

### Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

- Kas Vabariigi Valitsusele esitati otsuste tegemiseks vajalik info?
- Kas Vabariigi Valitsus tegi otsused kaalutletult?
- Kas osalust valitsenud minister, ASi Estonian Air nõukogu ja/või Vabariigi Valitsus algatas ASi Estonian Air strateegiate rakendamise ebaõnnestumiste põhjuste uurimise ja vastutuse rakendamise?
- Kas Euroopa Komisjoni negatiivne riigiabiotsus oleks olnud välditav?

Auditi põhiküsimustele vastuste saamiseks ja hinnangu andmiseks seadis Riigikontroll järgmised kriteeriumid:

- valitsusele esitati otsuse tegemiseks ASi Estonian Air terviklik äriplaan koos sõltumatu eksperdi arvamusega äriplaani teostatavuse kohta;
- valitsusele esitati otsuse tegemiseks riigiabi analüüs, mis kinnitas, et otsus on kooskõlas Euroopa Liidu riigiabi reeglitega;
- valitsusele esitati otsuse tegemiseks alternatiivsete valikute põhjalik analüüs, sh hinnati, milline oleks pikaajaline mõju Eesti lennuühendustele olukorras, kus riigil pole enda lennundusettevõtet;
- valitsus on kinnitanud selged kriteeriumid, mille realiseerumisel vaadatakse valitsuse otsus üle;
- valitsusel oli enne otsuste tegemist piisav aeg esitatud materjalidega tutvuda;
- ASi Estonian Air strateegiate elluviimise ebaõnnestumise põhjused on välja selgitatud;
- vastavalt strateegiate rakendamise ebaõnnestumise põhjuste analüüsi tulemustele rakendati vastutust ASi Estonian Air juhatuse, nõukogu ja/või osalust valitsenud ministri suhtes;
- riigis on välja selgitatud või algatatud analüüs, et selgitada välja, milliseid eksimusi ja kes tegi argumenteerimisel ja suhtlemisel Euroopa Komisjoniga riigiabi menetlemise käigus;
- riigis on välja selgitatud või algatatud analüüs, et selgitada välja, kas ja millise teistsuguse käitumise või otsuste korral oleks komisjoni riigiabi menetlus või negatiivne otsus olnud tõenäoliselt välditav.

### Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditeeritud olid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Rahandusministeerium ja Riigikantselei.

Põhiküsimustele vastuste saamiseks tegi Riigikontroll järgmist:

- esitas materjalipäringud auditeeritutele, asjaomastele riigi äriühingutele ja isikutele, kelle kasutuses olid auditi läbiviimiseks vajalikud materjalid, ning analüüsis vastuseid ja esitatud materjale, sh valitsusele esitatud materjale, äriühingute nõukogu koosolekute materjale, strateegiaid, äriplaan, eksperdihinnanguid jm;
- intervjueeris asjaomaste äriühingute nõukogu ja juhatuse endisi ja praegusi liikmeid;
- intervjueeris endisi ja praegusi asjaomaseid ministreid ning ministeeriumide endisi ja praegusi asjaomaseid ametnikke;
- vaatas läbi äriühingute üldkoosolekute ja nõukogu koosolekute protokollid ja alusmaterjalid;
- vaatas läbi Euroopa Komisjoni otsuse ASi Estonian Air riigiabi kaasuses;
- analüüsis Vabariigi Valitsuse otsuste eelnõusid, seletuskirju jm materjale.

### **Auditi lõpetamise aeg**

Audititoimingud lõpetati aprillis 2016.

### **Auditi meeskond**

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Ermo Liedemann ja audiitor Aivar Luik.

### **Kontaktandmed**

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditaruande kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/16/70106/18.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## Riigikontrolli varasemaid auditeid riigi äriühingute valdkonnas

11.09.2013 – **Riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus**

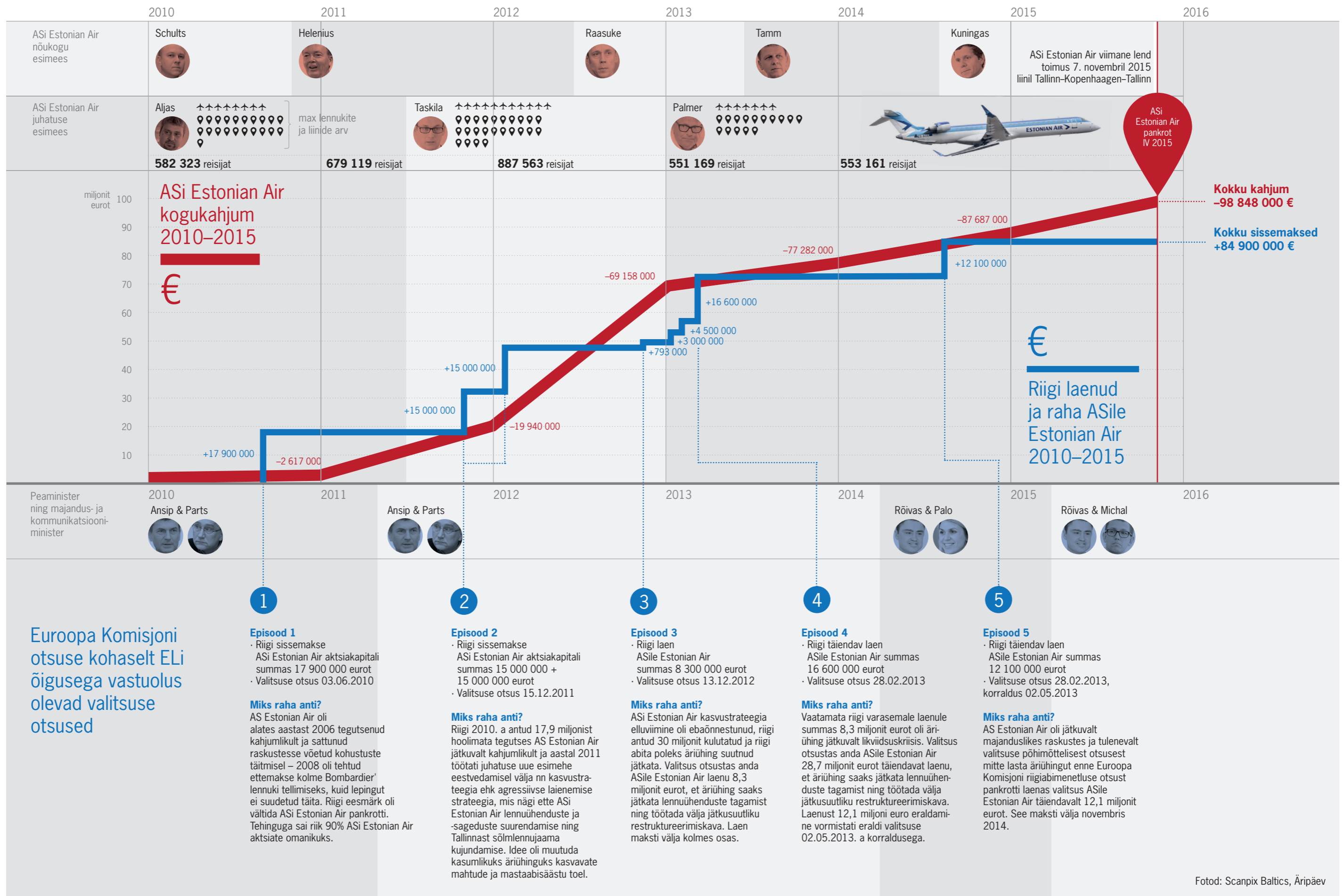
05.04.2007 – **Omanikujärelevalve riigi osalusega äriühingutes ja sihtasutustes**

29.01.2004 – **Juhatuse liikmete tasustamine riigi osalusega äriühingutes**

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)

## **Lisa 1. Valitsuse tegevus seoses ASiga Estonian Air ajavahemikul 2010–2015 episoodide kaupa**

# Valitsuse tegevus riigi lennundusettevõtete arendamisel 2010–2015

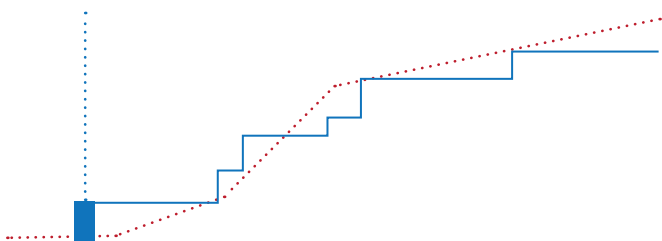


# 1

## Episood 1

- Riigi sissemakse ASi Estonian Air aktsiakapitali summas 17,9 miljonit eurot
- Valitsuse otsus 03.06.2010
- Reaalne sissemakse 17.09.2010

+17 900 000 €



### Milleks raha anti?

Aktsiakapitali sissemakse tulemusena muutus riik taas ASi Estonian Air suuromanikuks, saades enda valdusse 90% äriühingu aktsiatest. Ülejäänud 10% kuulus 2010. aasta tehingu tulemusena ettevõttele SAS Individual Holdings AB. Enne valitsuse rahapaigutust oli riigi osalus 34% (riik oli erastanud 66% firma aktsiatest 1996. aastal), lennutelevõtte Scandinavian Airlines (SAS) osalus 49% ja investeerimispanega Cresco osalus 17%. AS Estonian Air oli alates 2006. aastast tegutsenud kahjumlikult ja sattunud raskustesse võetud kohustuste täitmisel: 2008. aastal oli tehtud ettemakse kolme Bombardier' lennuki tellimiseks, kuid lepingut ei suudetud täita. SAS ei olnud huvitatud äriühingusse suurte summade investeerimisest. Et tagada Eestile vajalikud lennuühendused ja vältida äriühingu pankrotti, tegi riik kapitalipaigutuse.

## Menetlus valitsuses

### Arutelu kuupäev

Valitsus kiitis sissemakse ASi Estonian Air aktsiakapitali heaks 03.06.2010. a istungil. Päevakorrapunkti materjalid said valitsuse liikmetele Riigikantselei infosüsteemis kättesaadavaks osaliselt istungile eelneva päeva hilisõhtul ja osaliselt istungi alguses.

### Valitsusele materjalide esitaja

oli majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts.

### Ettekandja valitsuses

oli majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts.

### Ettekandja ettepanek

Eelnõu kohaselt volitatakse majandus- ja kommunikatsiooniminister osalust valitseva ministrina otsustama

- 1) ASi Estonian Air aktsiate märkimislepingu ning ASi Estonian Air uue aktsionäride lepingu sõlmimine;
- 2) ASi Estonian Air aktsionäride üldkoosolekul uue põhikirja redaktsiooni vastuvõtmine;
- 3) ASi Estonian Air aktsionäride üldkoosolekul aktsiaseltsi aktsiakapitali nullini vähendamise ning samaaegse suurendamise poolt suuruseni 170 000 000 krooni 170 000 uue 1000kroonise nimiväärtusega aktsia ülekursiga väljalaskmise teel.

### Arutelu

Pole teada. Ministritest võtsid sõna peaminister Andrus Ansip, rahandusminister Jürgen Ligi, välisminister Urmas Paet ning keskkonnaminister Jaanus Tamkivi.

## Valitsuse otsus

Nõustuda majandus- ja kommunikatsiooniministri esitatud ettepanekuga volitada teda osalust valitseva ministrina

- 1) allkirjastama ASi Estonian Air aktsiate märkimise lepingut, samuti ASi Estonian Air aktsionäride uut lepingut SAS AB (publ), SAS Individual Holdings AB ja ASiga Estonian Air ning nende lepingutega seotud lepinguid ja dokumente;
- 2) hääletama ASi Estonian Air aktsionäride üldkoosolekul aktsiaseltsi põhikirja muutmise poolt ning aktsiakapitali vähendamise poolt 0 kroonini ja samaaegse suurendamise poolt 170 000 000 krooni võrra ülekursiga 141 111 111 krooni 170 000 uue 1000kroonise nimiväärtusega aktsia väljalaskmise teel, millest 153 000 aktsiat märgib aktsionärina Eesti Vabariik, kes tasub väljalastavate aktsiate eest „2010. aasta riigieelarve seaduse“ § 1 osa 6 jao 9 real 10.1 finantsvarade suurendamiseks ettenähtud vahendite üleandmisega ASile Estonian Air.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil teha tulenevalt rahandusministri märkustest koostöös Rahandusministeeriumiga

- 1) täiendused ettevalmistatud korralduse eelnõu seletuskirja, andes selles ühtlasi hinnangu kavandatud viisil ASis Estonian Air osaluse omandamise koostöö kohta Euroopa Liidu riigiabiireeglitega, ning esitada täpsustatud seletuskiri Riigikantseleile;
- 2) korralduse eelnõus vajalikud muudatused. Esitada korralduse eelnõu allkirjutamiseks töö korras.

### Kes tegid otsuse?

Peaminister Andrus Ansip / majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts / rahandusminister Jürgen Ligi / välisminister Urmas Paet / siseminister Marko Pomerants / haridus- ja teadusminister Tõnis Lukas / regionaalminister Siim Valmar Kiisler / justiitsminister Rein Lang / põllumajandusminister Helir-Valdor Seeder / kaitseminister Jaak Aaviksoo / keskkonnaminister Jaanus Tamkivi / sotsiaalminister Hanno Pevkur / kultuuriminister Laine Jänes

### Kas on fikseeritud eriarvamusi?

Ei.

### Kas valitsusele esitati otsuse tegemiseks ASi Estonian Air äriplaani või strateegia, mille teostatavust oli hinnanud sõltumatu ekspert?

Ei, valitsusele esitati finantsprognoosid, kuid mitte äriplaani ega strateegiat. Samuti ei esitatud sõltumatu eksperdi arvamust ega kinnitust finantsprognooside realistlikkuse kohta.

### Kas valitsusele esitatud materjalides anti valitsusele kinnitus, et otsus on kooskõlas Euroopa Liidu riigiabiireeglitega?

Valitsusele otsustamiseks esitatud materjalides riigiabiüksimusi ei käsitletud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium täiendas pärast valitsuse otsust korralduse seletuskirja hinnanguga, et otsus on kooskõlas, kuna vastab erainvestori printsiibile. Analüüsi, millele tuginedes ministeerium seisukohta kujundas, ei tehtud. Rahandusministri seisukohta valitsuse materjalides kirjas ei ole.

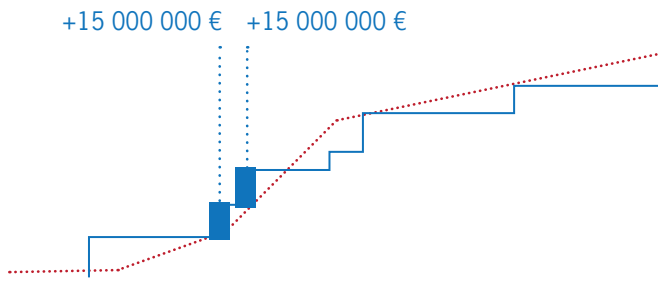
## Tegevus otsuse alusel

17.09.2010. a toimus ASi Estonian Air aktsionäride üldkoosolek, mille otsuse tulemusena vähendati ASi Estonian Air senine aktsiakapital nullini ning samal ajal suurendati aktsiakapitali selliselt, et Eesti Vabariik omandas 90% ja SAS Individual Holdings AB 10% aktsiatest. Riik tasus emiteeritud aktsiate eest 17,9 miljonit eurot.

# 2

## Episood 2

- Riigi sissemakse ASi Estonian Air aktsiakapitali summas 15 + 15 miljonit eurot
- Valitsuse otsus 15.12.2011



### Milleks raha anti?

Riigi 2010. aastal antud 17,9 miljonist hoolimata tegutses AS Estonian Air jätkuvalt kahjumlikult ja aastal 2011 töötati uue juhatuse esimehe eestvedamisel välja nn kasvustrateegia ehk agressiivse laienemise strateegia, mis nägi ette ASi Estonian Air lennuühenduste ja -sageduste suurendamise ning Tallinnast sõlmlennujaama kujundamise. Idee oli muutuda kasumlikuks äriühinguks kasvavate mahtude ja mastaabisäästu toel.

## Menetlus valitsuses

### Arutelu kuupäev

Valitsus kiitis sissemakse ASi Estonian Air aktsiakapitali summas 30 miljonit eurot heaks 15.12.2011. a istungil. Päevakorrapunkti materjalid said valitsuse liikmetele Riigikantselei infosüsteemis osaliselt kättesaadavaks istungile eelnenud päeva õhtul ja osaliselt istungi alguses.

### Valitsusele materjalide esitaja

oli majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts.

### Ettekandja valitsuses

oli majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts.

### Ettekandja ettepanek

1. Volitada majandus- ja kommunikatsiooniministrit osalust valitseva ministrina otsustama ASi Estonian Air aktsionäride erakorralisel üldkoosolekul
  - 1) aktsiaseltsi aktsiakapitali suurendamine 2011. aastal 16 666 666 euro võrra suuruseni 27 546 666 eurot, andes välja 16 666 666 uut aktsiat nimiväärtusega 1 euro aktsia;
  - 2) aktsiaseltsi aktsiakapitali täiendav suurendamine 2012. aastal 16 666 667 euro võrra, andes välja 16 666 667 uut aktsiat nimiväärtusega 1 euro aktsia.
2. Kehtestada, et 15 000 000 aktsiat punkti 1 alapunktis 1 nimetatud uutest ASi Estonian Air aktsiatest märgib aktsionärina Eesti Vabariik, keda esindab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning kes tasub väljalastavate aktsiate eest „2011. aasta riigieelarve seaduse muutmise seaduse” § 1 osa 6 jao 7 artikli 101.1 all finantseerimis- tehinguteks ettenähtud vahendite üleandmisega ASi Estonian Air.
3. Määrata Eesti Vabariigi omandatavate, punktis 2 nimetatud uute ASi Estonian Air aktsiate valitsejaks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium.

### Arutelu

Pole teada. Ministritest võttis sõna peaminister Andrus Ansip.

### Valitsuse otsus

Anda Vabariigi Valitsuse korraldus vastavalt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis ettevalmistatud muudetud eelnõule.

### Kes tegid otsuse?

Peaminister Andrus Ansip / majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts / rahandusminister Jürgen Ligi / välisminister Urmas Paet / siseminister Ken-Marti Vaher / haridus- ja teadusminister Jaak Aaviksoo / regionaalminister Siim Valmar Kiisler / põllumajandusminister Helir-Valdor Seeder / keskkonnaminister Keit Pentus-Rosimannus / kaitseminister Mart Laar / justiitsminister Kristen Michal / sotsiaalminister Hanno Pevkur / kultuuriminister Rein Lang

### Kas on fikseeritud eriarvamusi?

Ei.

### Kas valitsusele esitati otsuse tegemiseks ASi Estonian Air äriplaani või strateegia, mille teostatavust oli hinnanud sõltumatu ekspert?

Ei, valitsusele esitati finantsprognoosid, kuid mitte terviklikku äriplaani ega strateegiat. Samuti ei esitatud sõltumatu eksperdi arvamust ega kinnitust finantsprognooside realistlikkuse kohta. Valitsusele oli kasvustrateegia versiooni tutvustatud 03.11.2011. a nõupidamisel.

### Kas valitsusele esitati otsuse tegemisel kinnitus, et otsus on kooskõlas Euroopa Liidu riigiabiireeglitega?

Valitsusele otsustamiseks esitatud materjalides algselt riigiabiküsimusi ei käsitletud. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium täiendas korralduse seletuskirja hinnanguga, et otsus on kooskõlas, kuna vastab erainvestori printsiibile. Analüüsi, millele tuginedes ministeerium seisukoha kujundas, ei tehtud. Rahandusministri seisukohta valitsuse materjalides kirjas ei ole.

### Tegevus otsuse alusel

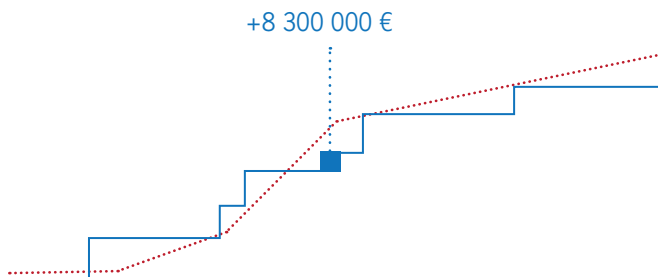
Valitsuse otsuse alusel tegi riik sissemakse ASi Estonian Air aktsiakapitali kahes osas: 15 miljonit eurot 20.12.2011 ja 15 miljonit eurot 06.03.2012. SAS Individual Holdings AB aktsiakapitali suurendamises ei osalenud, mistõttu kasvas riigi osalus äriühingus 97,34%-ni.



# 3

## Episood 3

- Riigi laen ASile Estonian Air summas 8,3 miljonit eurot
- Valitsuse otsus 13.12.2012



### Milleks raha anti?

ASi Estonian Air kasvustrateegia elluviimine oli ebaõnnestunud, riigi antud 30 miljonit eurot kulutatud ja riigi abita poleks äriühing suutnud jätkata. Valitsus otsustas anda ASile Estonian Air 8,3 miljonit eurot laenu, et äriühing saaks jätkata lennuühenduste tagamist ning töötada välja jätkusuutliku restruktureerimiskava.

## Menetlus valitsuses

### Arutelu kuupäev

Valitsus kiitis ASile Estonian Air laenu andmise heaks 13.12.2012. a istungil. Päevakorrapunkti materjalid said valitsuse liikmetele Riigikantselsei infosüsteemis kättesaadavaks istungi alguses.

### Valitsusele materjalide esitaja

oli rahandusminister Jürgen Ligi.

### Ettekandja valitsuses

oli majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts.

### Ettekandja ettepanek

Eelnõu kohaselt eraldatakse Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist aktsiaseltsile Estonian Air laenuks 8 300 000 eurot lennuühenduse tagamiseks Eestile olulistesse sõlmpunktidesse, et aidata kaasa ettevõtluse arendamisele ning selleks vajaliku keskkonna ja tingimuste loomisele.

### Arutelu

Pole teada. Ministritest võtsid sõna kaitseminister Urmas Reinsalu peaministri ülesannetes ja keskkonnaminister Keit Pentus-Rosimannus.

### Valitsuse otsus

1. Anda Vabariigi Valitsuse korraldus vastavalt rahandusministri esitatud eelnõule.
2. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil esitada a) hiljemalt 1. jaanuariks 2013 Euroopa Komisjonile riigiabi loa taotlus päästmisabi andmiseks ASile Estonian Air; b) hiljemalt 28. veebruariks 2013 Vabariigi Valitsusele jätkusuutlik tegevus- ja ajakava ASi Estonian Air restruktureerimiseks ja/või alternatiivsete lahenduste kohta Eestile oluliste lennuühenduste tagamiseks.

### Kes tegid otsuse?

Kaitseminister Urmas Reinsalu peaministri ülesannetes / majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts / rahandusminister Jürgen Ligi / välisminister Urmas Paet / siseminister Ken-Marti Vaher / haridus- ja teadusminister Jaak Aaviksoo / regionaalminister Siim Valmar Kiisler / põllumajandusminister Helir-Valdor Seeder / keskkonnaminister Keit Pentus-Rosimannus / justiitsminister Hanno Pevkur / sotsiaalminister Taavi Rõivas / kultuuriminister Rein Lang

### Kas on fikseeritud eriarvamusi?

Ei.

## Kas valitsusele esitati otsuse tegemiseks ASi Estonian Air äriplaan või strateegia, mille teostatavust oli hinnanud sõltumatu ekspert?

Ei, valitsusele äriühingu restruktureerimiskava ega strateegiat ei esitatud, selle koostamise tegi valitsus alles Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ülesandeks.

## Kas valitsusele esitati otsuse tegemisel kinnitus, et otsus on kooskõlas Euroopa Liidu riigiabiireeglitega?

Valitsusele esitatud materjalides võttis Rahandusministeerium järgmise seisukoha: „Rahandusministeeriumi hinnangul on käesoleval juhul tõenäosus, et riigiabi luba ei anta, märkimisväärne, kusjuures tagasinõue võib puutuda ka varasemalt ASil Estonian Air tehtud siirdeid.“ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium hinnangut otsuse vastavuse kohta Euroopa Liidu riigiabiireeglitele ei andnud.

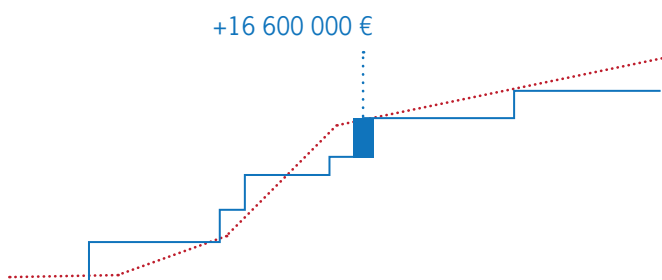
## Tegevus otsuse alusel

Valitsuse otsuse alusel sõlmisid rahandusminister ja AS Estonian Air 20.12.2012. a laenulepingu. Laenusumma 8,3 miljonit eurot maksti välja kolmes osas: 20.12.2012. a 793 000 eurot; 18.01.2013. a 3 miljonit eurot ja 11.02.2013. a 4,5 miljonit eurot.

# 4

## Episood 4

- Riigi täiendav laen ASile Estonian Air summas 16,6 miljonit eurot
- Valitsuse otsus 28.02.2013



### Milleks raha anti?

Vaatamata riigi antud varasemale laenule summas 8,3 miljonit eurot oli äriühing jätkuvalt likviidsuskriisis. Valitsus võttis vastu põhimõttelise otsuse anda ASile Estonian Air täiendavat laenu 28,7 miljonit eurot, et äriühing saaks jätkata lennuühenduste tagamist ning töötada välja jätkusuutliku restruktureerimiskava. 16,6 miljoni euro laenamist vormistati valitsuse 28.02.2013. a korraldusega ja 12,1 miljoni euro laenamist 02.05.2013. a korraldusega.

## Menetlus valitsuses

### Arutelu kuupäev

Valitsus kiitis ASile Estonian Air laenu andmise heaks 28.02.2013. a istungil. Päevakorrapunkti materjalid said valitsuse liikmetele Riigikantselsei infosüsteemis kättesaadavaks istungi alguses.

### Valitsusele materjalide esitaja

oli rahandusminister Jürgen Ligi.

### Ettekandja valitsuses

oli rahandusminister Jürgen Ligi.

### Ettekandja ettepanek

Eelnõu kohaselt eraldatakse lisaks Vabariigi Valitsuse 13.12.2012. a korralduse nr 513 „Raha eraldamine Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist“ punktis 1 nimetatud laenusummale Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist ASile Estonian Air laenuna 16 600 000 eurot lennuühenduse tagamiseks Eestile olulistesse sõlmpunktidesse, et aidata kaasa ettevõtluse arendamisele ning selleks vajaliku keskkonna ja tingimuste loomisele.

### Arutelu

Pole teada. Ministritest võtsid sõna kaitseminister Urmas Reinsalu peaministri ülesannetes, majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts, justiitsminister Hanno Pevkur ning haridus- ja teadusminister Jaak Aaviksoo.

### Valitsuse otsus

- 1) Anda Vabariigi Valitsuse korraldus vastavalt rahandusministri esitatud eelnõule.
- 2) Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil esitada hiljemalt 18. aprilliks 2013 Vabariigi Valitsusele jätkusuutlik restruktureerimisplaan ASi Estonian Air restruktureerimiseks.
- 3) Võtta teadmiseks, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium esitab hiljemalt 4. märtsiks 2013 Euroopa Komisjonile riigiabi loa taotluse ASile Estonian Air päästmisabi andmise suurendamiseks kuni 37 miljoni euroni, arvestades, et taotletav päästmisabi sisaldab juba antud 8,3 miljoni euro suurust laenu ja käesoleval istungil otsustatud täiendavat 16,6 miljoni euro suurust laenu.

### Kes tegid otsuse?

Kaitseminister Urmas Reinsalu peaministri ülesannetes / majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts / rahandusminister Jürgen Ligi / välisminister Urmas Paet / siseminister Ken-Marti Vaher / haridus- ja teadusminister Jaak Aaviksoo / regionaalminister Siim Valmar Kiisler / põllumajandusminister Helir-Valdor Seeder / keskkonnaminister Keit Pentus-Rosimannus / justiitsminister Hanno Pevkur / sotsiaalminister Taavi Rõivas / kultuuriminister Rein Lang

### Kas on fikseeritud eriarvamusi?

Ei.

### Kas valitsusele esitati otsuse tegemiseks ASi Estonian Air äriplaani või strateegia, mille teostatavust oli hinnanud sõltumatu ekspert?

Ei, valitsusele äriühingu restruktureerimiskava ega strateegiat ei esitatud ning valitsus kordas oma otsust jätkata selle koostamist.

### Kas valitsusele esitati otsuse tegemisel kinnitus, et otsus on kooskõlas Euroopa Liidu riigiabi reeglitega?

Valitsusele esitatud materjalides võttis Rahandusministeerium järgmise seisukoha: „Ühtlasi on Rahandusministeerium seisukohal, et laenu suurendamisel on tegemist ühisturuga kokkuseobimatu riigiabiga.“ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium hindas otsuse vastavust järgmiselt: „Igasugune abi ettevõttele ei ole täna riigiabi reeglitega kooskõlas, selleks on vaja eelnevat komisjoni heakskiitu.“

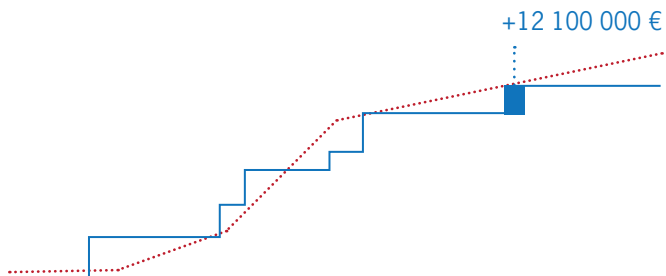
### Tegevus otsuse alusel

Valitsuse otsuse alusel sõlmisid rahandusminister ja AS Estonian Air 20.12.2012. a sõlmitud laenulepingu lisa ning täiendav laenusumma 16,6 miljonit eurot maksti välja 05.03.2013. a.

# 5

## Episood 5

- Riigi täiendav laen ASile Estonian Air summas 12,1 miljonit eurot
- Valitsuse põhimõtteline otsus 28.02.2013, korraldus 02.05.2013



### Milleks raha anti?

Vaatamata riigi antud varasemale laenule summas 8,3 ja 16,6 miljonit eurot oli äriühing jätkuvalt likviidsuskriisis. Valitsus oli 28.02.2013. a võtnud vastu põhimõttelise otsuse anda ASile Estonian Air täiendavat laenu 28,7 miljonit eurot, et äriühing saaks jätkata lennuühenduste tagamist ning töötada välja jätkusuutliku restruktureerimiskava. 16,6 miljoni euro laenamine vormistati valitsuse 28.02.2013. a korraldusega ja 12,1 miljoni laenamine 02.05.2013. a korraldusega.

## Menetlus valitsuses

### Arutelu kuupäev

Valitsus kiitis ASile Estonian Air laenu andmise põhimõttelisel heaks 28.02.2013. a istungil. Valitsuse korraldus 12,1 miljoni euro laenamiseks vormistati 02.05.2013. a istungi otsusega. Päevakorrapunkti materjalid said valitsuse liikmetele Riigikantselei infosüsteemis kättesaadavaks osaliselt kaks päeva enne istungit ja osaliselt istungi alguses.

### Valitsusele materjalide esitaja

oli rahandusminister Jürgen Ligi.

### Ettekandja valitsuses

oli rahandusminister Jürgen Ligi.

### Ettekandja ettepanek

Eelnõu kohaselt eraldatakse Vabariigi Valitsuse omandireformi reservfondist ASile Estonian Air laenuna täiendavalt 12 100 000 eurot lennuühenduse tagamiseks Eestile olulistesse sõlmpunktidesse, et aidata kaasa ettevõtluse arendamisele ning selleks vajaliku keskkonna ja tingimuste loomisele.

### Arutelu

Pole teada. Ministritest võttis sõna peaminister Andrus Ansip.

### Valitsuse otsus

Anda Vabariigi Valitsuse korraldus vastavalt rahandusministri esitatud eelnõule, jättes sellest välja tingimuse, et laenu osade kaupa väljamaksmisel on vajalik igakordne Vabariigi Valitsuse nõusolek.

### Kes tegid otsuse?

Peaminister Andrus Ansip / majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts / rahandusminister Jürgen Ligi / välisminister Urmas Paet / siseminister Ken-Marti Vaher / haridus- ja teadusminister Jaak Aaviksoo / regionaalminister Siim Valmar Kiisler / põllumajandusminister Helir-Valdor Seeder / keskkonnaminister Keit Pentus-Rosimannus / kaitseminister Urmas Reinsalu / justiitsminister Hanno Pevkur / sotsiaalminister Taavi Rõivas / kultuuriminister Rein Lang

### Kas on fikseeritud eriarvamusi?

Ei.

## Kas valitsusele esitati otsuse tegemiseks ASi Estonian Air äriplaan või strateegia, mille teostatavust oli hinnanud sõltumatu ekspert?

02.05.2013. a valitsuse istungile esitati äriühingu restruktureerimiskava koos sõltumatu eksperdi arvamusega restruktureerimiskava realistlikkuse kohta. Samas nähtub, et põhimõttelise otsuse anda lisaks 8,3 miljonile eurole täiendavalt kokku 12,1 + 16,6 miljonit eurot laenu oli valitsus teinud 28.02.2013. a istungil, kui restruktureerimiskava polnud veel valminud.

## Kas valitsusele esitati otsuse tegemisel kinnitus, et otsus on kooskõlas Euroopa Liidu riigiabireeglitega?

Valitsusele esitatud materjalides võttis Rahandusministeerium järgmise seisukoha: „Rahandusministeerium juhib sarnaselt eelnevatele AS-i Estonian Air päästmisabi laenu korraldustele valitsuse tähelepanu sellele, et laenu andmisel võib olla tegemist riigiabi reeglitega mitte kooskõlas oleva abiga, kuna tõenäosus, et varasemad riigipoolsed aktsiakapitali suurendamised loetakse Euroopa Komisjoni poolt riigiabiks, on meie hinnangul suur. Seetõttu ei vastaks käesolev laen raskustes olevale ettevõtjale antava päästmisabi põhimõttele „üks kord, viimane kord“.“

## Tegevus otsuse alusel

Valitsuse otsuse alusel maksti täiendav laenusumma 12,1 miljonit eurot välja 28.11.2014. a.

## Lisa 2. Sündmuste kronoloogia

ASi Estonian Air, ASi Nordic Aviation Group ja OÜd Transpordi Varahaldus puudutavad valitsuse istungite ja valitsuskabineti nõupidamiste otsused, ASi Estonian Air nõukogu otsused jm sündmused ajavahemikul 30.11.2009–31.12.2015

Aeg	Sündmus	Sisu
30.11.2009	Scandinavian Airlines'i (SAS) ettepanek riigile asuda ASi Estonian Air aktsiate müügi-läbirääkimistesse	ASi Estonian Air 66% aktsiate eest küsib SAS 5,5 miljonit eurot.
16.12.2009	Valitsuskabineti nõupidamine	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile tehakse ülesandeks alustada SASiga ja ASiga Cresco läbirääkimisi ASi Estonian Air enamusaktsiate võimalikuks riigile tagasiostmiseks.
15.04.2010	Valitsuskabineti nõupidamine	Majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts esitab valitsuse liikmetele suulise info ASi Estonian Air kohta.
22.04.2010	Valitsuskabineti nõupidamine	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile tehakse ülesandeks jätkata ASi Estonian Air enamusosaluse riigile omandamise läbirääkimisi SASiga ja väljendama Bombardier Inc-le riigi huvi kolme lennuki ostmiseks ASile Estonian Air.
30.04.2010		Bombardier Inc teavitab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ASiga Estonian Air sõlmitud kolme Bombardier' lennuki müügilepingu ülesütlemisest.
03.06.2010	Valitsuskabineti nõupidamine ja valitsuse istung	Valitsus volitab majandus- ja kommunikatsiooniministrit investeerima ASi Estonian Air aktsiakapitali 17,9 miljonit eurot. Valitsus kohustab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koostöös Rahandusministeeriumiga andma hinnangu ASis Estonian Air osaluse omandamise kooskõla kohta Euroopa Liidu riigiabi reeglitega.
17.09.2010	ASi Estonian Air aktsionäride üldkoosolek	ASi Estonian Air senine aktsiakapital vähendatakse nullini ning samal ajal suurendatakse aktsiakapitali selliselt, et Eesti Vabariik omandab 90% ja SAS Individual Holdings AB 10% aktsiatest. Riik tasub emiteeritud aktsiate eest ca 17,9 miljonit eurot. Üldkoosolek valib uue nõukogu, mille esimees on alates 02.12.2010 Joakim Helenius.
03.05.2011	ASi Estonian Air nõukogu koosolek	Nõukogu rahuldab senise ASi Estonian Air juhatuse esimehe Andrus Aljase tagasiastumispalve ja kinnitab alates 01.06.2011 juhatuse esimeheks Tero Taskila.
24.10.2011	ASi Estonian Air nõukogu koosolek	Nõukogu kiidab heaks ASi Estonian Air laienemisstrateegia ja taotluse kaasata aktsionäridelt ASi Estonian Air aktsiakapitali täiendavalt 30 miljonit eurot.
03.11.2011	Valitsuskabineti nõupidamine	Valitsus nõustub finantseerima ASi Estonian Air laienemisstrateegiat, paigutades riigi poolt ASi Estonian Air aktsiakapitali täiendavalt 30 miljonit eurot. Valitsus kohustab majandus- ja kommunikatsiooniministrit analüüsima seniseid riigipoolseid kapitali sissemakseid ja ASi Estonian Air kahjumite põhjuseid viimasel kolmel aastal ning esitama sellekohane ülevaade kabinetinõupidamisele.
15.12.2011	Valitsuse istung	Valitsus otsustab volitada majandus- ja kommunikatsiooniministrit suurendama ASi Estonian Air aktsiakapitali riigipoolse sissemaksega 30 miljonit eurot eesmärgiga finantseerida ASi Estonian Air laienemisstrateegiat.
19.12.2011	ASi Estonian Air aktsionäride üldkoosolek	Üldkoosolek otsustab suurendada ASi Estonian Air aktsiakapitali 33,33 miljoni euro võrra, millest Eesti Vabariigil on õigus märkida aktsiaid 30 miljoni euro eest. Otsuse vastu hääletab kaasaktsionär SAS Individual Holdings AB.
21.12.2011	ASi Estonian Air nõukogu koosolek	Juhatus informeerib nõukogu sellest, et kommertsbank on taganenud oma varasemast lubadusest anda ASile Estonian Air laenu. Nõukogu otsustab asendada Bombardier'd ja Boeingud Embraeridega.
01.03.2012	Valitsuse istung	Valitsus otsustab volitada majandus- ja kommunikatsiooniministrit märkima ASi Estonian Air aktsiaid summas 15 miljonit eurot. Tegemist on teise osaga valitsuse 15.12.2011. a otsusest suurendada ASi Estonia Air aktsiakapitali 30 miljoni euro võrra.
03.05.2012	ASi Estonian Air nõukogu koosolek	Juhatus annab esimest korda pärast 2011. a detsembris toimunud aktsiakapitali suurendamist nõukogule ülevaate ASi Estonian Air tegevuse tulemustest ja

		laiemisstrateegia elluviimisest.
18.05.2012	ASi Estonian Air nõukogu koosolek	Juhatus annab nõukogule ülevaate tegelike kulude mittevastavusest võrreldes ASi Estonian Air eelarve kuludega. Nõukogu nõuab juhatuselt kulude ja tulude optimeerimise plaani ja realistliku eelarve esitamist.
11.06.2012	ASi Estonian Air aktsionäride üldkoosolek	Nõukogu liikmete Raul Allikivi ja Heldur Meeritsa asemel nimetab üldkoosolek nõukokku uued liikmed, kelleks on Erkki Raasuke ja Märten Vaikmaa.
26.06.2012	ASi Estonian Air nõukogu koosolek	Nõukogu väljendab muret ASi Estonian Air ebarahuldavate majandustulemuste pärast ja nõuab juhatuselt abinõude plaani esitamist.
24.10.2012	ASi Estonian Air nõukogu koosolek	Nõukogu volitab esimees Erkki Raasukest vabastama Tero Taskila alates 31.10.2012 juhatuses esimehe kohustustest. Nõukogu nõuab juhatuselt olemasoleva strateegia muutmist.
30.10.2012	ASi Estonian Air nõukogu koosolek	Nõukogu kinnitab ASi Estonian Air juhatuses esimeheks Jan Palmeri.
15.11.2012	Valitsuskabineti nõupidamine	MKM esitab valitsusele kaks võimalust: 1) esitada ASi Estonian Air pankrotiavaldus ja hankida kriitilised lennuühendused teistelt lennuettevõtetest; 2) jätkata restruktureerimist. Valitsuse otsus oli võtta info teadmiseks, kuid otsuse tulemusena jätkati ASi Estonian Air restruktureerimist.
30.11.2012	ASi Estonian Air aktsionäride üldkoosolek	Üldkoosolek rahuldab ASi Estonian Air senise nõukogu tagasiastumispalve ning valib uue nõukogu. Nõukogu esimehena jätkab Erkki Raasuke.
30.11.2012	ASi Estonian Air nõukogu koosolek	Nõukogu kinnitab juhatuses ettepaneku öelda üles nelja Embraer' lennuki tingimuslik ostuleping.
03.12.2012	MKMi kiri Euroopa Komisjonile	MKM teavitab mitteametlikult komisjoni riigi plaanist anda ASi Estonian Air päästmisabi ja ühtlasi informeerib komisjoni riigi varasematest kapitalipaigutustest ASi Estonian Air.
04.12.2012	Euroopa Komisjoni ja Eesti Vabariigi esindajate kohtumine	Auditi käigus intervjuerite kinnitusel andsid komisjoni esindajad mõista, et positiivse riigiabiotsuse saamine on väga ebatõenäoline.
13.12.2012	Valitsuse istung	Valitsus otsustas, et riik annab ASi Estonian Air 8,3 miljonit eurot laenu. Samal päeval makstakse välja 793 000 eurot.
20.12.2012		Eesti Vabariik esitab Euroopa Komisjonile ametliku riigiabi teatise.
10.01.2013	Euroopa Komisjoni kiri Majandus- ja kommunikatsiooni ministriumile	Komisjon teatab, et kuna valitsus kandis esimese laenumakse ASi Estonian Air üle riigiabi teatise esitamise päeval, käsitleb komisjon juhtumit etteteatamata abina.
17.01.2013	Valitsuse istung	Valitsus annab nõusoleku maksta laenu teine osa välja. 3 miljonit eurot makstakse välja 18.01.2013.
31.01.2013	Valitsuskabineti nõupidamine	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium hindab Euroopa Komisjoni positiivse otsuse tõenäosust ja väljavaateid ASi Estonian Air restruktureerimiseks väheseks.
07.02.2013	Valitsuse istung	Valitsus kiidab heaks viimase laenu osamakse 4,5 miljonit eurot. Laenuosa makstakse välja 11.02.2013 ja sellega on ASi Estonian Air kätte saanud kogu laenu summas 8,3 miljonit eurot.
14.02.2013	Valitsuskabineti nõupidamine	MKMi koostatud valitsuskabineti memorandumist nähtub, et valitsusele on varem esitletud kolme võimalikku suunda seoses ASi Estonian Air tulevikuga: 1) pankrot; 2) pankrot ja uue lennufirma asutamine; 3) restruktureerimine koos riigiabi loa taotlemisega. Memorandumis on märgitud, et valitsus eelistab viimast.
20.02.2013		Euroopa Komisjon teavitab Eestit riigiabi menetluse alustamisest päästmisabi laenu 8,3 miljoni euro suhtes.
28.02.2013	Valitsuse istung	Valitsus kiidab põhimõtteliselt heaks täiendava, kuni 28,7 miljoni euro suuruse laenu andmise ASi Estonian Air.
04.03.2013		Riik teavitab Euroopa Komisjoni valitsuse 28.02.2013. a põhimõttelisest otsusest anda ASi

		Estonian Air täiendavat päästmisabi laenu 28,7 miljonit eurot.
05.03.2013		Estonian Air saab riigilt kätte 16,6 miljoni euro suuruse laenuosa.
16.04.2013		Euroopa Komisjon teavitab riiki, et laiendab riigiabi menetluse ka uuele laenule summas 28,7 miljonit eurot.
02.05.2013	Valitsuskabineti nõupidamine ja valitsuse istung	MKM ja AS Estonian Air esitlevad valitsuse liikmetele ASi Estonian Air restruktureerimisplaani. Valitsus vormistab veebruaris kujundatud otsuse anda täiendavalt laenu summas 12,1 miljonit eurot, mis väljastatakse 20.11.2014.
29.05.2013		Euroopa Komisjon avalikustab teate riigiabi menetlusest.
13.06.2013	Valitsuse istung	Valitsus pikendab ASi Estonian Air laenu tagastamise tähtaega, kuni Euroopa Komisjon on riigiabi loa suhtes otsuse teinud, kuid mitte rohkem kui 20. juunini 2018. a.
20.06.2013		Riik esitab Euroopa Komisjonile ASi Estonian Air restruktureerimisplaani.
05.12.2013	Valitsuskabineti nõupidamine ja valitsuse istung	ASi Estonian Air juhatus annab ülevaate restruktureerimisplaani elluviimisest ja toob välja aspektid, miks ASi Estonian Air laienemisstrateegia ei realiseerunud. Valitsus alandab laenu intressimäära 15%-lt 7,06%-ni tagasiulatuvalt alates 01.07.2013.
07.05.2014		Euroopa Komisjoni esindajad kohtuvad Eesti esindajatega.
30.10.2014	Valitsuskabineti nõupidamine	Valitsusele esitatud MKMi memos nenditakse, et positiivse otsuse saamine Euroopa Komisjoniilt on ebatõenäoline.
31.10.2014		Riik esitab Euroopa Komisjonile ASi Estonian Air täiendatud restruktureerimisplaani.
13.11.2014	Valitsuskabineti nõupidamine	Valitsus kiidab heaks läbirääkimiste jätkamise võimaliku erainvestoriga.
21.05.2015	Valitsuskabineti nõupidamine	Valitsus nõustub ASi Estonian Air pankroti korral reisijate kulude kompenseerimise ja kojutoomise põhimõtetega.
10.08.2015	Valitsuskabineti nõupidamine	Valitsus volitab majandus- ja taristuministrit jätkama tööd uue lennundusettevõtte asutamiseks.
10.09.2015	Valitsuskabineti nõupidamine ja valitsuse istung	MKM esitab valitsusele plaani asutada kaks uut lennundusettevõtet: AssetCo ja Estonian Aviation Group. Valitsus kiidab ettepanekud heaks ja eraldab AssetCo-le 32 miljonit ja EAG-le 40,7 miljonit eurot. Valitsuse otsus jõustub 23.09.2015 korraldustega, kus on asutatavate äriühingute nimesid muudetud: EAG asemel AS Nordic Aviation Group ja AssetCo asemel OÜ Transpordi Varahaldus.
23.10.2015	Valitsuskabineti nõupidamine	Valitsus kiidab heaks reisijate kulude kompenseerimise üksikasjad ASi Estonian Air pankroti korral.
06.11.2015	Euroopa Komisjoni otsus	Euroopa Komisjon otsustab ametlikult, et Eesti riik on ajavahemikul 2010–2014 andnud ASile Estonian Air Euroopa Liidu ühisturureeglitega kokkusobimatult abi kogusummas 84,9 miljonit eurot, mis tuleb riigile (koos intressidega) tagastada. Otsus tehakse teatavaks 07.11.2015.
07.11.2015	Valitsuse istung	Seoses Euroopa Komisjoni avalikustatud negatiivse otsusega annab valitsus majandus- ja taristuministritele volituse otsustada ASi Estonian Air lõpetamine. Valitsus eraldab valitsuse reservist Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile 6,2 miljonit eurot ASi Estonia Air reisijate piletite kompenseerimiseks.
29.12.2015		Harju maakohus kuulutab välja ASi Estonian Air pankroti.
18.01.2016	Valitsuskabineti nõupidamine	Valitsus otsustab mitte vaidlustada Euroopa Kohtus Euroopa Komisjoni otsust riigiabi kohta.

Allikas: Riigikontrolli auditeeritavate saadud andmete põhjal

### Lisa 3. ASi Estonian Air, ASi Nordic Aviation Group ja OÜsse Transpordi Varahaldus tehtud riigi rahalise kapitali paigutused ja ASile Estonian Air antud laenud aastatel 2009–2015

Aasta	Sisu	Summa (miljonit eurot)
2009	Riigi rahaline sissemakse ASi Estonian Air aktsiakapitali.	2,48
2010	Riigi rahaline sissemakse ASi Estonian Air aktsiakapitali. Riigi osalus ASi Estonian Air aktsiakapitalis kasvab 90%-ni ehk riik saab äriühingu suuromanikuks.	17,9
2011/2012	Riigi rahaline sissemakse ASi Estonian Air aktsiakapitali ASi Estonian Air laienemisstrateegia elluviimiseks. 15 miljoni euro eest märgib riik aktsiaid 2011. aastal ja 15 miljoni euro eest 2012. aastal.	30,0
2012	Riik sõlmib ASiga Estonian Air laenulepingu. Laen makstakse välja ajavahemikul 20.12.2012–11.02.2013.	8,3
2013	Riik annab ASile Estonian Air täiendavalt laenu.	16,6
2014	Riik annab ASile Estonian Air täiendavalt laenu.	12,1
2015	Riik asutab ASi Nordic Aviation Group. Riik asutab OÜ Transpordi Varahaldus.	40,7 32

Allikas: Riigikontrolli auditeeritud saadud andmete põhjal

## Lisa 4. Sündmuste lühiülevaade

1. Vabariigi valitsus otsustab 03.06.2010. a investeerida ASi Estonian Air aktsiakapitali 17,9 miljonit eurot. ASi Estonian Air aktsionäride 17.09.2010. a üldkoosolek otsustab vähendada senise aktsiakapitali nullini ja samal ajal suurendada aktsiakapitali uute aktsiate emiteerimisega. Riik omandab 90% ASi Estonian Air aktsiatest. 10% aktsiate omanikuks saab SAS Individual Holdings AB. ASi Estonian Air aktsionäride üldkoosolek valib uue nõukogu, mille esimeheks saab Joakim Helenius.

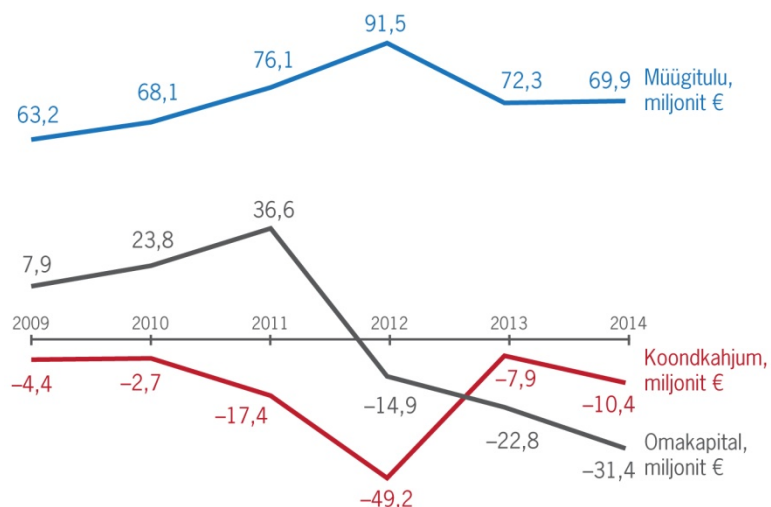
2. 01.06.2011. a saab ASi Estonian Air uueks juhatuse esimeheks Tero Taskila. 03.11.2011. a nõustub valitsuskabinet majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Partsi ettepanekuga rahastada ASi Estonian Air laienemisstrateegiat 30 miljoni euroga ning teeb majandus- ja kommunikatsiooniministrile ülesandeks esitada valitsuskabineti nõupidamisele ülevaade riigi senistest kapitali sisse maksetest ASi Estonian Air ja ASi Estonian Air kolme viimase aasta kahjumi põhjuste analüüs. 15.12.2011. a otsustab valitsus suurendada riigi osalust ASi Estonian Air 30 miljoni euro võrra. 21.12.2011. a teatab Tero Taskila ASi Estonian Air nõukogule, et kommertsbank on taganenud oma varasemast lubadusest anda ASi Estonian Air laenu (25 miljonit eurot).

3. 11.06.2012. a kutsub ASi Estonian Air aktsionäride üldkoosolek nõukogust tagasi Raul Allikivi ja Heldur Meeritsa ning nimetab asemele Erkki Raasukese ja Märten Vaikmaa. Oktoobri lõpus kutsub ASi Estonian Air nõukogu juhatuse esimehe kohalt tagasi Tero Taskila ja valib uueks juhatuse esimeheks Jan Palmeri. 30.11.2012. a astub tagasi senine nõukogu ja valitakse uus nõukogu, mille esimeheks saab Erkki Raasuke.

4. 03.12.2012. a teavitab riik mitteametlikult Euroopa Komisjoni plaanist anda ASi Estonian Air päästmisabi ja informeerib varasematest riigi kapitalipaigutustest ettevõttesse. Ametliku teatise esitab riik 20.12.2012. a. 13.12.2012. a otsustab valitsus anda ASi Estonian Air laenu 8,3 miljonit eurot. Laen makstakse perioodil 13.12.2012–11.02.2013 välja kolmes osas. Euroopa Komisjon teavitab 20.02.2013. a Eestit riigiabi menetluse alustamisest.

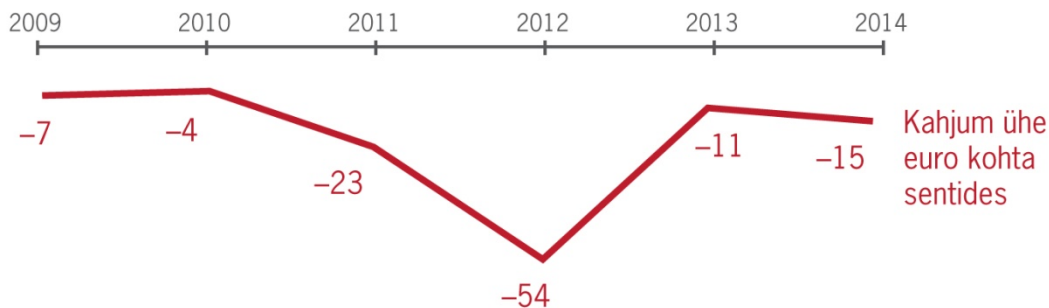
5. ASi Estonian Air 2012. aasta kahjum on läbi aegade suurim – 49,2 miljonit eurot. Alates juulist 2012 ei vasta ASi Estonian Air netovara äriseadustiku nõuetele. ASi Estonian Air omakapital on alates detsembrist 2012 negatiivne (vt ka joonis 1). Aastal 2012 teenis ASi Estonian Air ühe müügitulu euro kohta 54 senti kahjumit (vt ka joonis 2).

Joonis 1. ASi Estonian Air müügitulu, kahjum ja omakapital perioodil 2009–2014



Allikas: ASi Estonian Air aastaaruanded

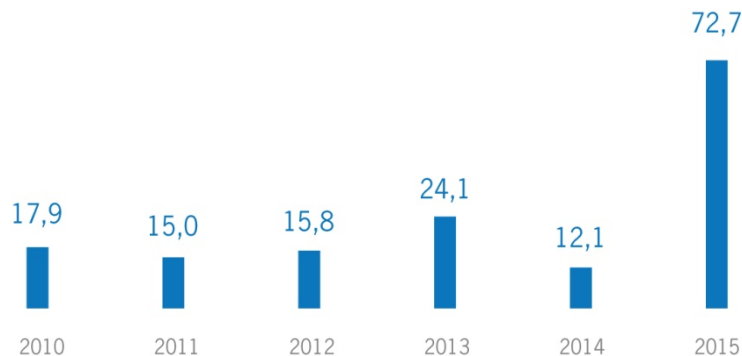


**Joonis 2. ASi Estonian Air kahjum müügitulu ühe euro kohta**

Allikas: Riigikontrolli arvutused ASi Estonian Air aastaaruannete põhjal

6. 2013. a alguses toimunud valitsuskabineti nõupidamistel esitleb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kolme võimalikku suunda seoses ASi Estonian Air tulevikuga: 1) pankrot; 2) pankrot ja uue lennufirma asutamine; 3) restruktureerimine koos riigiabi loa taotlemisega. Valitsus eelistab viimast. 28.02.2013. a kiidab valitsus põhimõtteliselt heaks kuni 28,7 miljoni euro suuruse laenu andmise ASile Estonian Air. 16.04.2013. a teavitab Euroopa Komisjon otsusest laiendada riigiabimenetlust ka 28,7 miljoni euro suurusele päästmislaenule.

7. 10.09.2015. a kiidab valitsus heaks uute lennundusettevõtete asutamise. 23.09.2015. a korraldustega asutatakse kaks uut lennundusettevõtet: AS Nordic Aviation Group ja OÜ Transpordi Varahaldus. Riigi rahaline sissemakse ASi Nordic Aviation Group aktsiakapitali on 40,7 miljonit eurot ja OÜ Transpordi Varahaldus osakapitali 32 miljonit eurot (vt riigi kapitalipaigutusi ASi Estonian Air, ASi Nordic Aviation Group ja OÜsse Transpordi Varahaldus ning antud laene ASile Estonian Air aastatel 2010–2015 jooniselt 3).

**Joonis 3. Riigi kapitalipaigutused ASi Estonian Air, ASi Nordic Aviation Group ja OÜsse Transpordi Varahaldus; laenud ASile Estonian Air 2010–2015 (miljonit eurot)**

Allikas: Vabariigi Valitsuse otsused

8. Valitsus otsustab 07.11.2015. a eraldada 6,2 miljonit eurot ASi Estonian Air lennupiletite kompenseerimiseks.

9. Kuigi ASi Estonian Air turuosa on perioodil 2010–2015 olnud ASi Tallinna Lennujaam teenindatud lennufirmade võrdluses igal üksikul aastal suurim, on see siiski vähenenud. Aastal 2015 olid viis suurima turuosaga lennufirmat ASi Tallinna Lennujaam andmetel AS Estonian Air 24%, Ryanair 13%, Lufthansa 12%, airBaltic 11% ja Finnair 10%.

## Lisa 5. Auditi raames (kirjalikult) intervjueeritud isikud

Nr	Nimi	Asutus, ametikoht
1.	Erkki Raasuke	AS Estonian Air, nõukogu liige 11.06.2012–11.06.2013
2.	Valdo Randpere	AS Estonian Air, nõukogu liige 05.11.2010–30.11.2012
3.	Tero Pekka Juhani Taskila	AS Estonian Air, juhatuse esimees
4.	Peeter Tohver	AS Nordic Aviation Group, nõukogu esimees
5.	Jaan Tamm	AS Nordic Aviation Group, juhatuse liige AS Estonian Air, nõukogu liige 11.06.2013–06.08.2014
6.	Annika Talve	AS Nordic Aviation Group, jurist
7.	Kristen Michal	Majandus- ja taristuminister
8.	Juhan Parts	Majandus- ja Kommunikatsiooniminister 05.04.2007–26.03.2014
9.	Marika Priske	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kantsler 20.03.2000–14.07.2014
10.	Ahti Kuningas	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, asekancler AS Estonian Air, nõukogu esimees
11.	Ulla Saar	Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, endine õigusnõunik
12.	Taivo Linnamägi	OÜ Transpordi Varahaldus, nõukogu esimees Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Lennundus- ja merendusosakonna juhataja
13.	Ergo Blumfeldt	OÜ Transpordi Varahaldus, juhatuse liige
14.	Tõnis Tamme	OÜ Transpordi Varahaldus, juhatuse liige
15.	Andrus Ansip	Peaminister 13.04.2005–26.03.2014
16.	Jürgen Ligi	Rahandusminister 04.06.2009–03.11.2014
17.	Joakim Helenius	AS Estonian Air, nõukogu esimees 05.11.2010–30.11.2012
18.	Urve Palo	Majandus- ja taristuminister 26.03.2014–09.04.2015

## Lisa 6. Ministrid ja ASi Estonian Air juhtorganite liikmed 2010–2015<sup>26</sup>

Valitsus			
... – 06.04.2011	06.04.2011–26.03.2014	26.03.2014–09.04.2015	alates 09.04.2015
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ peaminister Andrus Ansip</li> <li>▪ majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts</li> <li>▪ rahandusminister Jürgen Ligi</li> <li>▪ välisminister Urmas Paet</li> <li>▪ siseminister Marko Pomerants</li> <li>▪ haridus- ja teadusminister Tõnis Lukas</li> <li>▪ regionaalminister Siim Valmar Kiisler</li> <li>▪ justiitsminister Rein Lang</li> <li>▪ põllumajandusminister Helir-Valdor Seeder</li> <li>▪ kaitseminister Jaak Aaviksoo</li> <li>▪ keskkonnaminister Jaanus Tamkivi</li> <li>▪ sotsiaalminister Hanno Pevkur</li> <li>▪ kultuuriminister Laine Jänes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ peaminister Andrus Ansip</li> <li>▪ majandus- ja kommunikatsiooniminister Juhan Parts</li> <li>▪ rahandusminister Jürgen Ligi</li> <li>▪ välisminister Urmas Paet</li> <li>▪ siseminister Ken-Marti Vaher</li> <li>▪ haridus- ja teadusminister Jaak Aaviksoo</li> <li>▪ regionaalminister Siim Valmar Kiisler</li> <li>▪ põllumajandusminister Helir-Valdor Seeder</li> <li>▪ keskkonnaminister Keit Pentus-Rosimannus</li> <li>▪ kaitseminister Mart Laar, kuni 11.05.2012</li> <li>▪ kaitseminister Urmas Reinsalu, 14.05.2012–26.03.2014</li> <li>▪ justiitsminister Kristen Michal kuni 10.12.2012</li> <li>▪ justiitsminister Hanno Pevkur 10.12.2012–26.03.2014</li> <li>▪ sotsiaalminister Hanno Pevkur kuni 10.12.2012</li> <li>▪ sotsiaalminister Taavi Rõivas 10.12.2012–26.03.2014</li> <li>▪ kultuuriminister Rein Lang, kuni 04.12.2013</li> <li>▪ kultuuriminister Urve Tiidus, 04.12.2013–26.03.2014</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ peaminister Taavi Rõivas</li> <li>▪ majandus- ja taristuminister Urve Palo</li> <li>▪ rahandusminister Jürgen Ligi, kuni 03.11.2014</li> <li>▪ rahandusminister Maris Lauri, 03.11.2014–09.04.2015</li> <li>▪ siseminister Hanno Pevkur</li> <li>▪ haridus- ja teadusminister Jevgeni Ossinovski</li> <li>▪ kultuuriminister Urve Tiidus</li> <li>▪ justiitsminister Andres Anvelt</li> <li>▪ sotsiaalkaitseminister Helmen Kütt</li> <li>▪ kaitseminister Sven Mikser</li> <li>▪ tervise- ja tööminister Urmas Kruuse</li> <li>▪ väliskaubandus- ja ettevõtlusminister Anne Sulling</li> <li>▪ põllumajandusminister Ivari Padar, 07.04.2012–09.04.2015</li> <li>▪ välisminister Urmas Paet, kuni 17.11.2014</li> <li>▪ välisminister Keit Pentus-Rosimannus, 17.11.2014–09.04.2015</li> <li>▪ keskkonnaminister Keit Pentus-Rosimannus, 26.03.2014–17.11.2014</li> <li>▪ keskkonnaminister Mati Raidma, 17.11.2014–09.04.2015</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ peaminister Taavi Rõivas</li> <li>▪ majandus- ja taristuminister Kristen Michal</li> <li>▪ rahandusminister Sven Sester</li> <li>▪ keskkonnaminister Marko Pomerants</li> <li>▪ siseminister Hanno Pevkur</li> <li>▪ haridus- ja teadusminister Jürgen Ligi</li> <li>▪ kultuuriminister Indrek Saar</li> <li>▪ justiitsminister Urmas Reinsalu</li> <li>▪ sotsiaalkaitseminister Margus Tsahkna</li> <li>▪ riigihalduse minister Arto Aas</li> <li>▪ maaeluminister Urmas Kruuse</li> <li>▪ välisminister Keit Pentus-Rosimannus, kuni 16.07.2015</li> <li>▪ välisminister Marina Kaljurand, alates 16.07.2015</li> <li>▪ kaitseminister Sven Mikser, kuni 14.09.2015</li> <li>▪ kaitseminister Hannes Hanso, alates 14.09.2015</li> <li>▪ tervise- ja tööminister Rannar Vassiljev, kuni 14.09.2015</li> <li>▪ tervise- ja tööminister Jevgeni Ossinovski, alates 14.09.2015</li> <li>▪ ettevõtlusminister Urve Palo, kuni 14.09.2015</li> <li>▪ ettevõtlusminister Liisa Oviir, alates 14.09.2015</li> </ul>

<sup>26</sup> Info ASi Estonian Air nõukogu ja juhatuse liikmete ametiaegade kohta on lisas 5 esitatud, lähtudes äriregistri andmetest. Nõukogu ja juhatuse liikmete vabastamise või ametisse nimetamise otsuste tegemise kuupäevad on toodud lisas 1 ja 3.

<b>Estonian Airi nõukogu koosseis</b>			
<b>01.01.2010–05.11.2010</b>	<b>05.11.2010–30.11.2012</b>	<b>30.11.2012–06.08.2014</b>	<b>alates 06.08.2014</b>
Olev Schults Tõnu Laak Tarmo Porgand Heldur Meerits Ole Orver Erik Hellners Bo Benny Helge Zakrisson	Joakim Johan Helenius Aare Järvan Valdo Randpere Bo Benny Helge Zakrisson Heldur Meerits 05.11.2010–11.06.2012 Raul Allikivi 05.11.2010–11.06.2012 Erkki Raasuke 11.06.–30.11.2012 Märten Vaikmaa 11.06.–30.11.2012	Tarmo Porgand Märten Vaikmaa Erki Urva Erkki Raasuke 30.11.2012– 11.06.2013 Jaan Tamm 11.06.2013– 06.08.2014	Ahti Kuningas Tarmo Porgand Märten Vaikmaa Erki Urva

<b>Estonian Airi juhatuse koosseis</b>		
<b>01.01.2010–13.06.2011</b>	<b>13.06.2011–27.12.2012</b>	<b>alates 27.12.2012</b>
Andrus Aljas (esimees) alates 14.07.2006 Rait Kalda alates 27.02.2007 Maigi Pärnik-Pernik alates 02.12.2008	Tero Pekka Juhani Taskila (esimees) Wade Leeger Stokes Jyri Antero Ketola Rauno Parras Signe Vaks-Saaroja kuni 30.10.2012 Rait Kalda kuni 20.10.2011	Jan Olof Palmer (esimees) Wade Leeger Stokes kuni 07.10.2014 Indrek Randveer 04.07.2014–15.10.2015 Mikael Hans Ewert Wängdahl 08.08.2013– 19.03.2014 Andreas Kari kuni 11.11.2013 Rauno Parras kuni 08.08.2013