KONTROLLIAKT

29. august 2001 nr 12-6/007

Energiaturu Inspektsiooni tegevus energiaturu reguleerimisel

Koostajad:

Kairit Peterson
auditi spetsialist auditi juhi ülesannetes

Aivo Vaske
metoodika, planeerimise ja aruandluse teenistuse juhataja

Tallinn
2001

Sisukord

1. SISSEJUHATUS 4

1.1. AUDITEERITAVA VALDKONNA JA ASUTUSE LÜHIÜLEVAADE 4
1.2. AUDITI RAAMISTIK 5
1.3. AUDITEERIMISE METOODIKA JA LÄBIVIIMINE 6

2. MAJANDUSMINISTRI TEGEVUS ENERGIATURU INSPEKTSIOONI TEGEVUSE MÕJUTAMISEL 8

2.1. ENERGIATURU INSPEKTSIOONI TEGEVUSVABADUS RESSURSSIDE PAIGUTAMISEL 9
2.2. MAJANDUSMINISTRI VÕIMALUSED ENERGIATURU INSPEKTSIOONI TEGEVUSE MÕJUTAMISEKS 9
2.2.1. Energiaturu Inspektsiooni eelarvetaotluse muutmine enne selle esitamist rahandusministrile ja Energiaturu Inspektsiooni eelarve kinnitamine 10
2.2.2. Energiaturu Inspektsiooni põhimääruse, struktuuri ja koosseisude kinnitamine 12
2.2.3. Energiaturu Inspektsiooni õigusi ja kohustusi puudutavad õigusaktid ja nende ettevalmistamine 13
2.2.4. Energiaturu Inspektsiooni tööplaani kinnitamine 13
2.2.5. Teabe nõudmine Energiaturu Inspektsiooni tegevuse ja tulemuste kohta 15
2.3. MAJANDUSMINISTRI KOGUTAV INFO ENERGIATURUL TOIMUVA KOHTA 15
2.4. MAJANDUSMINISTEERIUMI SEATUD PRIORITEEDID ENERGIATURU INSPEKTSIOONILE 16
2.5. MINISTEERIUMI PERSONAL ENERGEETIKAPOLIITIKA KUJUNDAMISEKS 17

3. ENERGIATURU INSPEKTSIOONI STRATEEGILISED VALIKUD ERINEVATE TURGUDE LÕIKES 18

3.1. ENERGIATURU INSPEKTSIOONI VÕIMALUSED TEHA VALIKUID INSTRUMENTIDE JA RESSURSIKULUDE VAHEL ERINEVATEL TURGUDEL 18
3.2. ENERGIATURU INSPEKTSIOONI VALIKUD PRIORITEETSETE TURGUDE OSAS 19

4. ELEKTRIENERGIATURG 21

4.1. ENERGIATURU INSPEKTSIOONI KÄSUTUSES OLEVAD INSTRUMENDID PROBLEEMIDE LAHENDAMISEL ELEKTRIENERGIATURUL 21
4.2. ENERGIATURU INSPEKTSIOONI TEGEVUSE SUUNATUS PROBLEEMSEMATELE VALDKONDADELE ELEKTRIENERGIATURUL 22
4.3. EUROOPA LIIDUGA ÜHINEMISEST TULENEVAD MÕJUD ENERGIATURU INSPEKTSIOONI TEGEVUSELE ELEKTRIENERGIATURUL 22
4.4. HINDADE JA TARIIFIDE KOOSKÕLASTAMINE 23
4.4.1. Olukord auditeeritaval perioodil 23
4.4.1.1. Uus elektrienergia hindade kooskõlastamise metoodika projekt 25
4.4.1.2. Hea tava hindade kooskõlastamisel 26
4.4.2. AS-i Narva Elektrijaamad aktsiate müük, Eesti Energia AS-i elektrienergia ostukohustus ning hindade ja tariifide kooskõlastamine 28
4.4.3. Klientide hinnang 29
4.5. TEGEVUS- JA ARENDUSKOHUSTUSE MÄÄRAMINE ENERGIATURU INSPEKTSIOONI POOLT RIIGI NIMEL SÕLMITAVAS LEPINGUS 29
4.5.1. Tegevus- ja arenduskohustuse määramine elektrienergiaettevõtjatele 29
4.5.1.1. Tegevus- ja arenduskohustuse määramise alused 30
4.5.1.2. Tegevus- ja arenduskohustuse sisu – tegevuspiirkond ja kohustused 30
4.5.2. Klientide hinnang 32
4.6. ELEKTRIENERGIA KVALITEET 32
4.6.1. Kvaliteedinõuded elektrienergiaettevõtjatele 32

4.6.2. Klientide hinnang *34*

5. SOOJUSENERGIATURG **35**

5.1. ENERGIATURU INSPEKTSIOONI RAKENDATAVAD INSTRUMENDID PROBLEEMIDE LAHENDAMISEL SOOJUSENERGIATURUL 35

5.2. HINDADE JA TARIIFIDE KOOSKÕLASTAMINE 36

5.2.1. Olukord auditeeritaval perioodil *36*

5.2.2. Klientide hinnang *38*

6. VEDELKÜTUSETURG **39**

6.1. ENERGIATURU INSPEKTSIOONI TEGEVUSE SUUNATUS PROBLEEMSEMATELE VALDKONDADELE VEDELKÜTUSETURUL 39

6.2. ENERGIATURU INSPEKTSIOONI RAKENDATAVAD INSTRUMENDID PROBLEEMIDE LAHENDAMISEL VEDELKÜTUSETURUL 40

6.3. ENERGIATURU INSPEKTSIOONI TEGEVUS TURULUBADE VÄLJASTAMISEL KÜTUSEETTEVÕTJATELE 40

6.3.1. Turulubade väljastamine *40*

6.3.2. Turuloa andmisest keeldumine *41*

6.3.3. Turulubade kehtetuks tunnistamine *42*

6.3.4. Järelevalve turuloa tingimuste täitmise üle *42*

6.3.5. Klientide hinnang *43*

6.4. ENERGIATURU INSPEKTSIOONI TEGEVUS VEDELKÜTUSE KVALITEEDIKONTROLLI ALAL 43

6.4.1. Energiaturu Inspektsiooni ressursid vedelkütuse kvaliteedikontrolli teostamiseks *44*

6.4.2. Vedelkütuse kvaliteedikontrolli alus *44*

6.4.3. Energiaturu Inspektsiooni senine tegevus vedelkütuse kvaliteedikontrolli alal *45*

6.4.4. Sanktsioonid vedelkütuse kvaliteedinõuete eiramisel *46*

6.4.5. Klientide hinnang *47*

LISAD **48**

LISA 1. RIIGIKONTROLLI KÜSITLUSSE KAASATUD ENERGIATURU INSPEKTSIOONI KLIENDID 48

1. Sissejuhatus

1.1. Auditeeritava valdkonna ja asutuse lühiülevaade

Riikliku energeetikapoliitika väljatöötamine ja elluviimine on Majandusministeeriumi energeetikaosakonna ülesanne. Riikliku energeetikapoliitika põhisuunad on sätestatud Kütuse- ja energiamajanduse pikaajalises riiklikus arengukavas.

Energeetikapoliitika peamiseks eesmärgiks on tarbijate varustuskindluse tagamine igat liiki kütuste ja energiaallikatega ning tarbijate kindlustamine võimalikult soodsa hinna ja tariifiga kütuse- ja energialiikidega, tagades minimaalse kahju tekitamise ümbritsevale keskkonnale.

Euroopa Liidu peamised nõuded rahvusliku energeetikapoliitika teostamisel tuginevad järgmistele põhimõtetele[1]:
1. Turu liberaliseerimine ja konkurentsivõime edendamine.
2. Varustuskindlus ja kvaliteet energia ja kütustega varustamisel.
3. Hindade ja tariifide kujundamise läbipaistvus.
4. Energia tootmise ja kasutamise efektiivsus, keskkonnaohutus.
5. Riikidevaheliste energiavõrkude arendamine.

Euroopa Liidu kohustuslikud õigusaktid (määrused ja direktiivid) reguleerivad üheksat erinevat energeetikasektori valdkonda. Kõige olulisemaks tuleb lugeda kaht direktiivi – ühtsed reeglid elektri siseturul (96/92/EÜ) ja ühtsed reeglid maagaasi siseturul (98/30/EÜ). Nende kahe õigusakti alusel luuakse regulatsioon Euroopa ühise siseturu funktsioneerimiseks.

Peamine seadusandlik akt Eesti energeetika valdkonnas on energiaseadus, millega reguleeritakse kütuse- ja energiaturgu ning kütuse- ja energiamajanduse riiklikku järelevalvet. Auditeeritav asutus – Energiaturu Inspektsioon (edaspidi ETI) - loodi vastavalt energiaseadusele 22. jaanuaril 1998. aastal. ETI asutati energiaturu tehniliseks järelevalveks ja reguleerimiseks. Olulisemad instrumendid, mille kaudu ETI tururegulaatori eesmärke realiseerib, on: turulubade väljastamine, tegevus- ja arenduskohustuse määramine, kvaliteedikontroll ning hindade ja tariifide kooskõlastamine.

ETI tegevusvaldkondadeks vastavalt põhimäärusele on:
1. tarbijate huvide kaitsmine suhtlemisel turgu valitseva energiaettevõtjaga;
2. kütuse- ja energiaettevõtjatele võrdsete tingimuste loomine osalemiseks energiaturul;
3. konkurentsi tekkeks algtingimuste loomine, vabaturu põhimõtete rakendamine kütuse- ja energiamajanduses.

Peale ETI põhimääruse tulenevad inspektsiooni ülesanded peamiselt energiaseadusest (vastu võetud Riigikogu seadusena 11.06.97.a., jõustunud 01.01.98.a.) ja energiaseaduse alamaktidest.

[1] http://www.mineco.ee/energeetika/energiapoliitika/el_noudmised.asp?id=84&lvl=3

ETI 2001. aasta eelarve on 3,7 miljonit krooni. Inspektsioonis on ette nähtud 10 koosseisulist kohta, millest 7. juuni 2001. a seisuga oli täidetud 8 (puudus peadirektori asetäitja ja üks peaspetsialist).

1.2. Auditi raamistik

Auditi aluseks on Riigikontrolli seaduse § 6 lg 1 p 1 ja p 3, Riigikontrolli 2001. a tööplaan, 30. jaanuaril tulemusauditi osakonna peakontrolöri kinnitatud kontrolliülesanne nr 007/2001 ja auditi ettepanek, mille peakontrolör kinnitas 23. aprillil 2001. a.

Auditi olulisus: Inspektsioonide ja ametite tegevuse kvaliteet on oluline mitmel põhjusel – vajadus integreeruda Euroopa Liitu, avaliku sektori suured kulud, madal haldussuutlikkus[2]. Kõige enam heidetaksegi Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele ette, et nende ametiasutused ja avalikud teenistujad ei toimi tehtud otsuste elluviimisel tehnilises mõttes piisavalt efektiivselt[3]. Euroopa Komisjoni eduaruandes märgitakse, et Eesti liitumisel Euroopa Liiduga võib üheks takistuseks saada just madal haldussuutlikkus.

Auditi tööplaani võtmisel tugineb Riigikontroll oma arengustrateegiale ja põhitegevuse strateegiale, samuti valdkonna seire tulemustele. Käesoleva auditi tööplaani võtmisel on Riigikontroll toetunud ka auditi "Aktsiaseltsi Narva Elektrijaamad strateegilise investori kaasamine" tulemustele ja kasutanud raudteevaldkonna regulaatori auditi "Tulemuslikkusele suunatud juhtimise põhimõtete rakendamine Raudteeametis" kogemust. Käesolev audit algas eelselgitusega, mille raames kogus auditi töörühm infot energeetika valdkonna õigusliku raamistiku ning energeetika valdkonna kohta Euroopas ja Eestis, Energiaturu Inspektsiooni, Majandusministeeriumi ja energiaettevõtete kohta. Eelselgituse tulemusena valmis eelselgitusaruanne (147 lk.). Eelselgituse tulemustele tuginedes tõi Riigikontrolli töörühm auditi planeerimise etapis välja neli olulisemat ***hüpoteetilist probleemi***:

1. ETI tegevus on strateegiliselt suunatud väheolulistele turgudele/instrumentidele.
2. ETI on strateegiliselt keskendunud küll olulistele turgudele/instrumentidele, kuid valitud strateegia ei rakendu tegelikus elus.
3. Väheolulistele turgudele/instrumentidele kulub liiga palju aega.
4. ETI põhitegevuse tulemused on ebapiisavad.

Auditi eesmärgiks on aidata Riigikogul, Majandusministeeriumil ja ETI-l hinnata, kas eelnevalt nimetatud hüpoteetilised probleemid on tegelikus elus olulisel määral realiseerunud. Samuti aitab audit määratleda, millist juhtimisinfot tuleks Riigikogul, Majandusministeeriumil ja ETI-l tulevikus koguda, et energeetikaturgu paremini reguleerida.

Auditi käigus oli ***hõlmatud asutuseks*** ETI ja ***vaadeldavaks perioodiks*** 1999. – 2001. aasta aprill. Vastavalt 30. jaanuaril 2001. a tulemusauditi osakonna peakontrolöri kinnitatud kontrolliülesandele nr 007/2001 hõlmab audit ka Majandusministeeriumi, mille raames vaadeldakse majandusministri tegevust ETI mõjutamisel. Riigikontrolli püstitatud eeldused majandusministri tegevusele ETI mõjutamisel ja nende testimise tehnikad (majandusministrilt

[2] Euroopa Komisjoni "Eduaruanne" november 2000

[3] Eesti Inimarengu Aruanne 2000

teabe küsimine kirja teel) kooskõlastati käesoleva auditi raames Majandusministeeriumis 19.04.2001. a.

Auditi objektiks on ETI tegevus kütuse- ja energiaturu reguleerimisel. Riigikontroll keskendus auditeerimisel kolmele olulisemale turule: elektrienergia-, soojusenergia- ja vedelkütuseturule. Põhjaliku vaatluse alt jäi välja gaasiturg, sest võrreldes elektrienergia-, soojusenergia- ja vedelkütuseturuga on gaasituru maht väike ning turu reguleerimiseks kuluv ETI tööaeg minimaalne (2,7% kogu ETI tööajast). Majandusministri tegevus oli uurimise objektiks vaid nende instrumentide ulatuses, mis võimaldavad ministril otseselt või kaudselt ETI tegevust mõjutada.

1.3. Auditeerimise metoodika ja läbiviimine

Auditi läbiviimisel järgisime Riigikontrolli seadusest, riigikontrolöri käskkirjadest ja tulemusauditi osakonna auditi põhiprotsessist tulenevaid nõudeid ning rahvusraheliste auditeerimisstandardite (INTOSAI) soovitusi.

Auditeerimine algas aprilli alguses EFQM avaliku sektori täiusliku juhtimise mudeli nõuete, õigusaktidest tulenevate nõuete ja juhtimise hea tava nõuetega kooskõlas olevate hindamiskriteeriumide (eelduste) sõnastamisega. 19.04.2001. a toimus majandusministri juures auditeeritava asutuse hindamise aluseks olevate eelduste ja nende testimise tehnikate kooskõlastamine.

Teabe kogumiseks koostas auditi töörühm hindamisküsimustiku ja tutvustas seda auditeeritavale. ETI kirjalikud vastused hindamisküsimustele saabusid Riigikontrolli mai alguses. Töörühm kogus teavet ETI-lt ka e-posti teel saadetud küsimustikega. Lisaks ETI-sse saadetud küsimustikule koostas töörühm küsimustiku Majandusministeeriumile. Majandusministri vastused küsimustikule saabusid 23. mail 2001. a. ETI klientide seas viis auditi töörühm läbi küsitluse eesmärgiga selgitada, kas inspektsiooni poolt kontrollitavad ettevõtted on ETI tegevusega rahul ning saavad aru inspektsiooni nõuetest ja otsustest. Küsitlusega oli haaratud 50 ETI klienti, kellest küsitlusele vastas 26 (nimekiri küsitletutest on toodud lisas 1). Auditi töörühm analüüsis ja võrdles küsimustike teel saadud infot ETI auditeerimise aluseks olevate eeldustega.

Küsimustiku vastustele ja eelselgituse käigus kogutud infole tuginedes otsustas töörühm lisainformatsiooni hankimise vajaduse ning ajavahemikul 15.05. – 21.05.2001. a viidi lisaks eelselgituse (intervjuud majandusministeeriumi energeetikaosakonna juhataja ja ETI peadirektoriga) ajal tehtud intervjuudele läbi veel 3 intervjuud ETI töötajatega (intervjuud turu järelevalve ja tehnika talituse juhatajaga, vedelkütuse kvaliteedikontrolli teostava kahe spetsialistiga ja ETI peadirektoriga), milles täpsustati turulubade väljastamise, vedelkütuse kvaliteedikontrolli ning elektrienergia hindade ja tariifide kooskõlastamisega seonduvaid aspekte. Kõik leidude aruande koostamise etapis läbiviidud intervjuude protokollid kooskõlastati e-posti teel intervjueeritavatega. Töörühm analüüsis intervjuude käigus kogutud infot ning võrdles seda tegeliku olukorra ja auditeerimise aluseks olevate eeldustega.

Lisaks kogus töörühm teavet internetist, erialakirjandusest, ETI aruannetest ja dokumentidest ning õigusaktidest.

Auditeerimisel kogutud ja analüüsitud teabe põhjal koostati leidude aruanne, mis kooskõlastati auditeeritavaga ja majandusministrit puudutavas osas Majandusministeeriumiga. Leidude aruandes kajastatud leidude põhjal töötas auditi töörühm välja järeldused ja ettepanekud, mis on koondatud käesolevasse dokumenti.

Akti struktuur

Akt on jaotatud kuueks peatükiks. Sissejuhatavale osale järgneb majandusministri kui energeetikapoliitika kujundaja tegevuse kirjeldus ETI suunamisel. Kolmas peatükk käsitleb ETI strateegilisi valikuid erinevate turgude lõikes. Akti neljandas, viiendas ja kuuendas peatükis on probleemvaldkonnad esitatud turgude lõikes. Akti põhiosades (peatükid 2-6) on toodud leidude aruandel baseeruv vastava peatüki probleemi käsitlus ning sellest tulenevad järeldused ja ettepanekud.

Riigikontroll on auditis võtnud elektrienergia- ja soojusenergiaturu osas põhjalikuma vaatluse alla hindade ja tariifide kooskõlastamisega seonduva, sest see on ETI tegevuses prioriteene ja omab kõige otsesemat mõju turule. Samuti on sellel tegevusel otsene seos tegevus- ja arenduskohustuse määramisega, sest tegevus- ja arenduskohustuse määramine on seotud hinda mõjutavate kulude tekkega. Tegevus- ja arenduskohustuse määramisega seotud ETI tegevus on põhjalikuma vaatluse all akti viiendas peatükis. Vedelkütuseturul on Riigikontroll analüüsinud ETI tegevust turulubade väljastamise (erisusi turgude lõikes ei ole) ja kvaliteedikontrolli alal, sest mõlemale instrumendile kulub oluline osa ETI tööajast. Kuna vedelkütuseturul ei ole tegemist turguvalitsevas seisundis olevate ettevõtetega, siis ei rakenda ETI seal instrumendina tegevus- ja arenduskohustuse määramist ning hindade ja tariifide kooskõlastamist.

ETI-t auditeerisid ja aruanded koostasid Riigikontrolli tulemusauditi osakonna auditi spetsialist auditi juhi ülesannetes Kairit Peterson ning metoodika, planeerimise ja aruandluse teenistuse juhataja Aivo Vaske.

2. Majandusministri tegevus Energiaturu Inspektsiooni tegevuse mõjutamisel

Järgnevalt toome välja eeldused, millest Riigikontroll lähtub majandusministri tegevuse hindamisel.

ETI tegevus peab olema suunatud energiaturul eksisteerivate probleemide lahendamisele või vähendamisele talle õigusaktidega antud pädevuse ja ülesannete raames.

ETI sõltumatus kehtiva energiaseaduse kontekstis tähendab seda ja ainult seda, et inspektsioon peab saama oma üksikotsused (kas turuluba väljastada; kas hind kooskõlastada; kellele ja millises mahus määrata tegevus- ja arenduskohustus ning millised sanktsioonid määrata kvaliteedi- ja muude nõuete rikkumisel) teha iseseisvalt ministri sekkumisvõimaluseta.

Ministri pädevuses on kinnitada ja vabastada ametist ETI peadirektor; muuta ETI eelarvetaotlusi; kinnitada ETI põhimäärus, struktuur, koosseisud, eelarve ja tööplaan ning anda määrusi ja käskkirju seaduse alusel ja täitmiseks. Kõik need seadusest tulenevad ministri pädevuses olevad otsused mõjutavad rohkem või vähem ETI tegevust ja valikuid ressursside paigutamisel ning nende otsuste tagajärgede eest vastutab minister. Et vastutus ei hajuks, tuleks vastavad otsused ja nende põhjendused dokumenteerida. Viimane nõue sisaldub ka kõigis rahvusvaheliselt aktsepteeritud sisekontrolli standardites.

Loomulikult ei vabasta ministri langetatud otsused ETI peadirektorit vastutusest inspektsiooni tegevust korraldavate õigusaktide täpse ja otstarbeka täitmise eest ning kohustusest valvata eelarve täpse ja otstarbeka kasutamise üle. Seda, kas ETI peadirektor sellega toime tuleb, peab olema võimeline hindama ja selgitama minister, kelle pädevuses on peadirektori ametisse nimetamine ja vabastamine. Viimast, kui üht olulisemat ETI tegevust mõjutavat otsust, peab minister olema võimeline avalikkusele selgitama, tuginedes eelkõige ETI tegevuse seaduslikkusele ja efektiivsusele.

Seetõttu peab minister rakendama tema käsutuses olevaid instrumente saavutamaks kindlustunnet, et ETI rakendab oma piiratud ressurssi seadusest tulenevate ülesannete täitmisel võimalikult efektiivselt, võttes arvesse nii ETI tegevusega kaasnevat kasu ühiskonnale (ETI otsus mõjutab suure hulga tarbijate heaolu jms) kui ka ETI ebakvaliteetsete otsustega kaasnevaid negatiivseid mõjusid.

Eelkõige tähendab see seda, et lisaks ETI tegevuse üldisi eesmärke ja aluseid reguleerivate õigusaktide ettevalmistamisele peab minister:

- avalikult määratlema, milliseid mõõdetavaid tulemusi ta ETI-lt igal eelarveaastal ja pikemal perioodil ootab,
- millist ressursipaigutust ta nende saavutamiseks aktsepteerib,
- oma ootusi põhjendama ja
- avalikkust informeerima vastavate tulemuste saavutamisest või mittesaavutamise põhjustest.

2.1. Energiaturu Inspektsiooni tegevusvabadus ressursside paigutamisel

ETI põhiülesanded energiaturu reguleerimisel jagunevad kahte liiki:
a) ülesanded, mille mahu ja ulatuse määrab olemasoleva ressursi ja riskianalüüside piires ETI (näiteks kütuse kvaliteedikontroll);
b) ülesanded, mille teostamise kohustus oleneb ka ETI-st sõltumatutest asjaoludest (näiteks hindade kooskõlastamistaotlused, turulubade taotlused jms), kuid mille osas ETI saab otsustada, kui mahukale informatsioonile ja analüütilisele tegevusele tuginedes ta otsuse langetab ja seeläbi ka seda, kui palju ta vastava ülesande täitmisele tööaega ja rahalisi vahendeid kulutab.

2000. a riigieelarve seadus ei sätesta ja seaduse seletuskiri ei ava, millistele turgudele ja instrumentidele või milliste eesmärkide saavutamiseks peab ETI riigieelarve vahendeid kulutama või kavatseb kulutada. Samuti ei sisalda 2000. a riigieelarve seadus sihtotstarbelisi vahendeid erinevate instrumentide rakendamiseks erinevatel turgudel.

2001. a riigieelarve seaduse seletuskirjas on ainsa ETI põhitegevust puudutava selgitusena ära toodud, et riigi poolt tööde ja teenuste ostmiseks määratud vahendid nähakse ette autokütuse kvaliteedi kontrollimiseks **hulgimüüjate** juures.

ETI-s puudub ressursiarvestus, millele tuginedes oleks võimalik hinnata, kui palju ETI tööajast ja ressurssidest on sellised, mida saab erinevate turgude ja instrumentide lõikes ümber paigutada.

Järeldused:

Energiaseadus määratleb instrumendid, mida ETI saab rakendada energiaturu reguleerimiseks. Seadusandja ei ole öelnud, millises mahus ja kvaliteedis peab ETI vastavaid instrumente konkreetsel turul kasutama. Seega on võimalik ETI ressursse turgude ja instrumentide lõikes ümber paigutada niivõrd, kuivõrd see ei takista õigusaktidega ettenähtud kohustuste täitmist, arvestades ressursside kogumahtu. Selliste ressursside mahtu ei ole ressursiarvestuse puudumise tõttu võimalik hinnata.

2.2. Majandusministri võimalused Energiaturu Inspektsiooni tegevuse mõjutamiseks

Majandusministril on võimalik ETI tegevust mõjutada läbi järgmiste tegevuste:
- ETI eelarvetaotluse muutmine enne selle esitamist rahandusministrile ja ETI eelarve kinnitamine;
- ETI põhimääruse, struktuuri ja koosseisude kinnitamine;
- ETI õigusi ja kohustusi puudutavate õigusaktide ettevalmistamine;
- ETI tööplaani kinnitamine;
- teabe nõudmine ETI tegevuse ja tulemuste kohta.

Minister rakendab nimetatud instrumente järgnevalt.

2.2.1. Energiaturu Inspektsiooni eelarvetaotluse muutmine enne selle esitamist rahandusministrile ja Energiaturu Inspektsiooni eelarve kinnitamine

Vastavalt riigieelarve seadusele esitab minister rahandusministrile ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti, määrab oma esindajad läbirääkimisteks ning võib esitada omapoolseid vastulauseid rahandusministrile juhul, kui ta ei nõustu läbirääkimiste tulemustega.

Rahandusministrile esitatud eelarvetaotlused, riigieelarve eelnõus olevad summad ja kinnitatud ETI eelarved erinesid 2000. ja 2001. aastal järgnevalt:

Aasta	Riigieelarve seaduses	Riigieelarve seaduse seletuskirjas	Eelnõu Rahandusministeeriumile	Taotlus vs eelmise aasta eelarve	Taotlus vs eelmise aasta eelarve (kasvu %)
1999	2 203 900	-	-	-	-
2000	2 404 000 (2 852 000)*	2 255 400	4 825 000	+ 2 621 100	+ 119 %
2001	3 550 100	3 550 100	4 902 500	+ 2 498 500 (+ 2 050 000)**	+ 104 % (+ 72%)**

* lisaks eraldas minister 2000. aastal 448 000 krooni julgeolekuvaru fondi vahendeid kütuse kvaliteedi kontrollimiseks

** arvestades ka 2000. aastal kütuse kvaliteedi kontrolliks eraldatud vahendeid

Majandusministri väitel arvestab ministeerium ETI finantseerimisel ennekõike nende tegevustega, mis on inspektsioonile seaduse alusel ülesandeks tehtud ja juhul, kui ETI peadirektori tehtavates ettepanekutes sisaldub vajadus teostada teatud valdkonnas kontrolli suuremal määral, kui see oli tööplaanis ja eelarves ette nähtud, tuleb tagada lisanduvate tegevuste täiendav finantseerimine.

ETI täiendavate rahaliste vahendite taotlused vaatab enda väitel üle ning annab omapoolse hinnangu nende põhjendatusele ministeeriumi prioriteetidele tuginedes energeetikaosakonna juhataja.

Majandusministeerium ei esitanud Riigikontrollile dokumente (protokolle vms), mis kinnitaksid, et majandusministri ja ETI vahelistes inspektsiooni eelarvetaotlust ja aastaeelarve kinnitamist puudutavates diskussioonides oleks võetud vastu otsuseid, mis oleksid käsitlenud ETI eelarve muutumisega seotud mõjusid inspektsiooni põhitegevusele.

Rahandusministeeriumile esitatud ETI eelarvetaotluste seletuskirjades ETI lisanduvatele tegevustele ega tegevuse prioriteetidele eelarvekasvu põhjendamisel viidatud ei ole (v.a kütuse kvaliteedi kontrolliga kaasnevad kulud).

Majandusministeeriumi kantsleri poolt Rahandusministeeriumile esitatud 2001. aasta eelarve projekti juurde esitatud lahkarvamuste täiendavates selgitustes viidatakse turujärelevalve tõhustamisele kui prioriteedile ja selgitatakse, et ilma minimaalselt kolme täiendava töötajata ei ole võimalik teostada kontrolli hindade ja tariifide üle.

2001. aasta eelarve projekti koosseisus esitatud ETI tegevus- ja majandusarengu kava ei sisaldanud informatsiooni ETI erinevate turgude või instrumentidega seotud kulude kohta ega ka eesmärke turgude lõikes.

Nii riigieelarve, kui ministri poolt kinnitatud ETI aastaeelarve sisaldavad kulutusi liigendatuna nende majandusliku sisu järgi.

Järeldused:

Minister saab ETI põhitegevuse prioriteete kaudselt mõjutada muutes ja kaitstes rahandusministrile esitatavat inspektsiooni eelarvetaotlust.

Rahandusministrile esitatud ETI eelarvetaotlused, nende koosseisus olevad tegevus- ja majandusarengu kavad ning seletuskirjad ei ava seoseid inspektsiooni planeeritava eelarve kasvu ja ETI põhitegevuses toimuvate muutuste osas. Põhitegevusteks, millele kulude põhjendamisel viidatakse, on kütuse kvaliteedi kontroll ning hindade ja tariifide kooskõlastamine. Hindade ja tariifide kooskõlastamise kohta võetakse 2001. a eelarve osas seisukoht, mis

a) välistab ressursside ümberpaigutamise võimaluse ETI sees ja
b) loob mulje, et ETI ei ole oma seaduslikku ülesannet varasemal perioodil täitnud.

Sellisele argumentatsioonile tuginedes ei ole eelarvemenetluses võimalik hinnata ETI eelarvetaotluste põhjendatust ega taotluse muutmisega kaasnevat mõju inspektsiooni põhitegevusest lähtuvalt.

Arvestades, et eelarved ei ava ETI tegevust ega kulutuste sihtotstarvet turgude ega instrumentide lõikes, on ministri võimalused ETI tegevuse mõjutamiseks läbi eelarvete minimaalsed. Võimalust fikseerida ETI põhitegevuse tulemused ning ressursikulu turgude ja instrumentide lõikes tegevus- ja majandusarengu kavas minister kasutanud ei ole.

Ettepanekud:

Riigikontroll teeb ministrile ettepaneku hinnata eelarvemenetluse käigus erinevate eelarvemahtude mõju ETI põhitegevuse tulemustele, vastavad argumendid dokumenteerida ja viidata neile ka ETI eelarvetaotlustes.

Vastava analüüsi tulemused tuleks fikseerida ETI tegevus- ja majandusarengu kavas, neid tuleks korrigeerida vastavalt kinnitatud eelarvele ja neist tuleks lähtuda teiste ETI tegevust reguleerivate dokumentide nagu põhimääruse, struktuuri, koosseisude ja tööplaani kinnitamisel.

Kuna eelarvetele tuginedes ei ole praktiliselt võimalik hinnata, millistele turgudele ja instrumentidele ETI oma ressursse kulutab, teeb Riigikontroll ettepaneku rakendada ETI-s tööaja- ja ressursiarvestus, mis annaks ülevaate ETI:

- tegelikust ressursikulust olulisemate põhitegevuse aspektide lõikes ning
- tegelikult realiseerunud prioriteetidest.

Selline arvestus annab võimaluse määratleda tegevus- ja majandusarengu kavas ning tööplaanides planeeritav ressursikulu ETI olulisemate tegevuste lõikes ning saada vajalikku tagasisidet ja informatsiooni eelarvetaotluste hindamiseks.

2.2.2. Energiaturu Inspektsiooni põhimääruse, struktuuri ja koosseisude kinnitamine

Minister on 21. jaanuari 1998. aasta määrusega nr 4 kinnitanud järgmised ETI struktuuriüksused: **analüüsitalitus, tehnikatalitus, juriidiline talitus ning raamatupidamine.**

ETI teenistujate koosseis on kinnitatud majandusministri 31. jaanuari 2001. aasta määrusega nr 4. järgnevalt:

Ametikoht	Koosseisuüksuste arv
Juhtkond	
Peadirektor	1
Peadirektori asetäitja	1
Pearaamatupidaja	1
Analüüsi- ja tariifide talitus	
Talitusejuhataja	1
Peaspetsialist	3
Tehnika ja turu järelevalve talitus	
Talitusejuhataja	1
Peaspetsialist	2
Kokku:	**10**

Olemasolev ETI struktuur on loonud olukorra, kus näiteks samal turul turulubade ning tegevus- ja arenduskohustuse määramisega peaks tegelema üks osakond ning hindu ja tariife kooskõlastama teine osakond. Samas mõjutab elektri- ja soojusenergia turul turulubade väljastamisega kaasnev kvaliteedinõuete ja teeninduspiirkonnaga seotud tegevus- ja arenduskohustuste määramine ettevõtjatele läbi kulude ka hindu ja tariife ning kooskõlastatud hinnad ja tariifid mõjutavad ettevõtja suutlikkust neid kohustusi täita. Seega ei ole neid teemasid võimalik teineteisest lahutatuna käsitleda.

Samas leidub vähe sarnaseid kompetentse kütuse kvaliteedikontrollil ning tegevus- ja arenduskohustuse määramisel elektri- ja soojatootjatele või võrguettevõtjale, samuti turuloa tingimuste täitmise hindamisel kütuseettevõtjate ja elektriturul tegutsejate osas.

Järeldused:

ETI põhimääruse ning ETI teenistujate koosseisu aluseks olevate struktuuriüksuste arv ja nimetused on erinevad.

ETI-s toimiv struktuur on jaganud ETI ametnikud inspektsiooni poolt rakendatavate instrumentide järgi. Samas on nende instrumentide rakendamisel erinevatel turgudel (eelkõige kütuseturu ja teiste turgude vahel) enam sarnasusi kui erisusi.

Samuti ei ole olemasoleva struktuuri põhjal võimalik, koosseisuüksuste arve teades, hinnata ega mõjutada ETI tegevuse mahte ei turgude ega instrumentide lõikes.

Ettepanekud:

Riigikontroll teeb ettepaneku ühtlustada ETI põhimääruse ning ETI teenistujate koosseisu aluseks olevate struktuuriüksuste arv ja nimetused.

Riigikontroll teeb ministrile ettepaneku kaaluda ETI oskusteabe koondamist turgude lõikes, muutes selleks vajadusel ETI struktuuri.

2.2.3. Energiaturu Inspektsiooni õigusi ja kohustusi puudutavad õigusaktid ja nende ettevalmistamine

Ministri üheks ETI tegevuse mõjutamise võimaluseks on õigusaktide eelnõude ettevalmistamine ministeeriumis. Samuti saab minister anda määrusi ja käskkirju seaduse alusel ja täitmiseks.

Majandusministri ettevalmistatud energiaseaduse muudatuste tulemusena vähendas Riigikogu ETI rolli soojusenergiaturu reguleerimisel, mis võimaldab inspektsioonil tegeleda rohkem elektrienergia- ja vedelkütusteturu reguleerimisega. Nimetatud turud on ministri hinnangul viimasel ajal rohkem tähelepanu vajanud.

Lisaks energiaseadusele täpsustavad ETI tegevuse sisu, kuid mitte prioriteete, veel mõningad Majandusministeeriumi poolt ettevalmistatud või majandusministri poolt vastu võetud õigusaktid.

Järeldused:

Minister on ette valmistanud ja vastu võtnud mitmeid ETI tegevuse üldisi eesmärke ja aluseid reguleerivaid õigusakte, mis ei mõjuta otseselt ETI tegevuse prioriteete.

2.2.4. Energiaturu Inspektsiooni tööplaani kinnitamine

Energiaseadus ei sätesta, et ETI on oma põhi-, arendus- ja tugitegevuste tööplaani koostamisel iseseisev. Majandusministril sõnul on tal võimalus suunata ETI tegevust ennekõike inspektsiooni tööplaani valmimise ja täitmise kontrolli käigus. Majandusministri väitel ministeerium ei saa ega soovi täpselt ette kirjutada, millist instrumenti, millisel turul tuleks rohkem rakendada, sest konkreetse instrumendi valik on ETI kui riikliku järelevalve teostaja pädevuses. Majandusministri sõnul on selge, et kontrollitavate isikute määramine saab ja peab jääma ainult ETI pädevusse.

Majandusministeeriumi kantsleri kinnitatud (09.02.2001.a) ETI tööplaan sisaldab kõiki olulisi järelevalve teostamisega seotud tegevusi. Tööplaanis esitatud tegevuste tulemused on enamasti kirjeldatud vaid indikaatoritena (kooskõlastatud tariifid, väljastatud turuload jms), sest enamikke planeeritud tegevusi teostab ETI tööplaani kohaselt vastavalt esitatud taotlustele. Kantsler on tööplaanis kinnitanud mõned ettevõtted, kelle taotlustega planeeritakse tegeleda. Ühe elektriettevõtte osas (Eesti Energia AS) on kantsler määranud ka tariifide kooskõlastamise tähtaja. Müüdava vedelkütuse kvaliteedikontrolli osas on määratletud numbriline tulemus – 71 kontrolli.

Lisaks otseselt ETI poolt kütuse– ja energiaturul riikliku järelevalve teostamisega seotud tegevustele on tööplaanis fikseeritud mitmed arendus- ja tugitegevused ning ETI töötajate osalemine erinevates töörühmades.

Täiendavalt toimuvad ministri, ministeeriumi ametnike ja ETI esindajate vahel regulaarsed tööalased nõupidamised, mida üldjuhul ei protokollita, mistõttu nende sisu, tulemusi ja mõju ETI tegevusele ei ole võimalik hinnata.

Järeldused:

Kantsleri kinnitatud 2001. a tööplaan mõjutab ETI põhitegevust minimaalselt, kuna ta sisaldab vaid kahte ETI põhitegevusega seotud planeeritud tulemust, mille saavutamist on võimalik perioodi lõpul hinnata:

- 71 kvaliteedikontrolli kütuseturul ja
- Eesti Energia AS-i tariifide kooskõlastamise tähtaeg.

Ülejäänud osas kirjeldab tööplaan vaid tulemuste indikaatoreid. Arvestades, et suur osa ETI tegevustest sõltub ettevõtjate esitatavatest taotlustest, ei ole tööplaanis vastavate indikaatorite osas numbrilisi eesmärke võimalik ka määratleda.

Ettepanekud:

Riigikontroll teeb ministrile ettepaneku fikseerida ETI tööplaanis sellised tulemused ja tagajärjed, mida inspektsioonil on võimalik mõjutada.

Riigikontroll soovitab ministril rakendada ETI-st sõltuvaid näitajaid inspektsiooni põhitegevuse tulemuste sõnastamiseks ka selliste toimingute osas, kus ETI tegevus saab alguse esitatud taotlusest vms inspektsioonist mittesõltuvast tegevusest. Sellisteks indikaatoriteks saavad olla näiteks:

- kulunud tööaeg (ja sellest tulenev loa, kooskõlastuse või järelevalvemenetluse maksumus);
- protsessi pikkus (ehk kliendi ooteaeg).

Täpsemaid ideid on võimalik saada teiste riikide analoogiliste inspektsioonide aruandlusega tutvudes.

Riigikontroll rõhutab, et selliselt üles ehitatud tööplaan ei saa olla 100% kohustuslik, kuid koos täitmise aruande ja plaani muutmise või plaanist kõrvelekaldumise põhjendustega oleks selline süsteem heaks võimaluseks anda parlamendile ja avalikkusele ülevaade, kuhu ja milliste tulemuste saavutamiseks maksumaksja raha kulub.

Riigikontroll teeb ministrile ettepaneku dokumenteerida töönõupidamistel vastu võetud otsused, mis mõjutavad ETI tegevuse prioriteete, kuid mis ei kajastu ministri määrustes ega käskkirjades jms. Vastav nõue sisaldub ka rahvusvaheliselt aktsepteeritud sisekontrolli standardites.

2.2.5. Teabe nõudmine Energiaturu Inspektsiooni tegevuse ja tulemuste kohta

Majandusministeerium ei ole seni pidanud vajalikuks spetsiaalselt koguda informatsiooni ETI tegevuse edukuse kohta. Ministeeriumi energeetikaosakonna juhataja sõnul formaalset aruandlusahelat ETI tegevustulemuste osas inspektsiooni ja Majandusministeeriumi energeetikaosakonna vahel ei ole. Mitteformaalsel kujul annab ETI oma tegevusest aru ministri nõudmisel. Energeetikaosakonnal puudub iseseisev roll ETI tegevuse üle järelevalve teostamisel. ETI tegevuse tulemusi arutatakse ka töönõupidamistel.

ETI tegevusest aru andmise formaalseks ja dokumenteeritud vormiks on inspektsiooni aastaaruandele lisatav tegevuskirjeldus. 1999. ja 2000. aasta kohta koostatud tegevuskirjeldused ei sisaldanud informatsiooni enamiku põhitegevuse funktsioonide täitmise tulemuste kohta. Vastavaid aruandeid ning ETI poolt ministrile esitatud muid tegevuskirjeldusi ja informatsiooni siseaudiitor auditeerinud ei ole.

Järeldused:

ETI esitatav formaalne aruandlus ei sisalda informatsiooni enamiku põhitegevuse funktsioonide täitmise tulemuste kohta. Tööplaani täitmise kohta formaalne aruandlus puudub.

Lisaks formaalsele aruandlusele annab ETI oma tegevusest aru ministri nõudmisel.

ETI poolt esitatavat infot tema tegevuse tulemuste kohta siseaudiitor auditeerinud ei ole.

Energeetikaosakonna ülesanded ETI tegevuse jälgimisel ja tema töö tulemuslikkuse hindamisel auditi käigus ei selgunud.

Ettepanekud:

Riigikontroll soovitab ministril koos ETI tööplaani sisu korrigeerimisega läbi mõelda ja rakendada ka inspektsiooni tööplaani täitmist ning tegevuse edukust iseloomustav regulaarse ja dokumenteeritud aruandluse ja auditi kord.

Riigikontroll teeb ministrile ettepaneku määrata ministeeriumi struktuuriüksus, kelle ülesanne oleks jälgida ja hinnata ETI tegevuse tulemusi ja tööplaani täitmist ning anda ministrile soovitusi ETI tööplaani muutmiseks ja ETI töö parandamiseks vajalike õigusaktide väljatöötamiseks. Samuti peaks vastav struktuuriüksus olema kaasatud ETI eelarvetaotluse läbivaatamisse ministeeriumis.

2.3. Majandusministri kogutav info energiaturul toimuva kohta

Majandusministri sõnul on tema peamiseks infoallikaks energiaturul toimuva osas ETI. ETI-lt saab minister teavet registreeritud turuosaliste ning inspektsiooni poolt energiaturul tuvastatud probleemide ja rikkumiste kohta. Täpsustavat ja täiendavat infot kogub minister enda sõnul

vajaduse korral ettevõtjatelt, ettevõtjate ühendustelt, Tarbijakaitseametilt ja teistelt asjasse puutuvatelt institutsioonidelt.

Majandusministri poolt kogutava info regulaarsus sõltub turul eksisteeriva probleemi aktuaalsusest. Näitena nimetas minister, et vedelkütuse valdkonnas on ta esitanud järelepärimise olukorra kohta turul ETI-le ja Tarbijakaitseametile kvartaalselt.

Järeldused:

Energiaturul eksisteerivate probleemide kohta saab minister infot peamiselt ETI-lt. Vastava info sisu ja kvaliteet sõltub Riigikontrolli hinnangul suures osas sellest, milliste rikkumiste avastamisel ja milliste turgude reguleerimisel on ETI kompetentsem või kuhu on ETI konkreetsel hetkel oma tähelepanu suunanud. Riigikontroll ei hinnanud ministri poolt teistelt isikutelt kogutava informatsiooni kvaliteeti.

Ettepanekud:

Riigikontroll soovitab ministril hinnata tema käsutuses olevat informatsiooni, mis on vajalik ministri kasutada olevate ETI tegevust mõjutavate instrumentide rakendamiseks, piisavust ja usaldusväärsust ning otsustada, millist informatsiooni, kellelt ja millise regulaarsusega ta kogub.

Kogutav informatsioon tuleks kindlasti dokumenteerida ning sellele või selle baasil tehtud järeldustele ka ministri käsutuses olevate instrumentide rakendamisel tehtavate otsuste langetamisel viidata.

2.4. Majandusministeeriumi seatud prioriteedid Energiaturu Inspektsioonile

Küsimusele, millised on peamised probleemid turgudel, millega ETI peaks eelkõige tegelema, vastas minister, et ETI tegevus on täpselt sätestatud õigusaktidega, mistõttu ei saa ta anda sellekohast hinnangut, samuti ei saa minister nõuda ETI-lt tegelemist millegi muu, kui seaduses sätestatud ülesannetega.

Järeldused:

Ministri väide, et ta ei saa anda hinnangut sellele, milliste probleemidega konkreetsetel turgudel peaks ETI eelkõige tegelema, sest inspektsiooni tegevus on täpselt sätestatud õigusaktidega, ei ole põhjendatud, kuna õigusaktid ei anna ette ETI tegevuse prioriteete ega ressursikulu proportsioone erinevate ülesannete täitmisel.

Ministril on olemas instrumendid, mille abil ta saab suunata ETI-t kulutama enam ressurssi konkreetsele turule ja instrumendile ning seetõttu peab minister määratlema ka probleemid, mille lahendamisega ETI peaks eelkõige tegelema.

Ettepanekud:

Riigikontroll soovitab ministril määratleda ja dokumenteerida prioriteetsed probleemid energiaturul, millele ETI peaks olemasoleva eelarve raames rohkem ressurssi paigutama ning neist lähtuma tema käsutuses olevate instrumentide rakendamisel.

2.5. Ministeeriumi personal energeetikapoliitika kujundamiseks

Majandusministeeriumis tegeleb energeetika valdkonnaga energeetikaosakond, kus 6. juuni 2001. a seisuga töötas osakonna juhataja asetäitja ja 10 töötajat, neist

- kütuse- ja energiaturu talituses - 7 töötajat,
- energiasäästu ja taastuvenergia talituses - 3 töötajat.

Riigikontroll ei hinnanud auditi käigus Majandusministeeriumi energeetikaosakonna ülesandeid, töötajate koormust ja sellest tulenevat ametikohtade vajalikkust.

Järeldused:

Analüüsimata majandusministri ressursivajadust oma ülesannete täitmisel väärib siiski märkimist, et ministeeriumis tegeleb energeetikapoliitika kujundamise ning vastava õigusloome ja väliskoostööga peaaegu sama palju ametnikke, kui ETI-s selle poliitika elluviimisega praktikas.

Ettepanekud:

Riigikontroll teeb ministrile ettepaneku kaaluda olemasoleva ressursi sellise paigutuse otstarbekust.

3. Energiaturu Inspektsiooni strateegilised valikud erinevate turgude lõikes

ETI õigused, kohustused ja vastutus on määratletud energiaseaduse ja inspektsiooni põhimäärusega. Valitsusasutuste juhtimine peab toimuma õiguspäraselt, kuid ei saa toimuda ainult seaduste alusel, sest õigusaktid ei määratle erinevate tegevuste läbiviimisel kasutatavate instrumentide mahtusid, kvaliteeti ja ulatust.

Selleks, et ETI tegevuse tulemusena olukord energiaturul paraneks, tuleb esmajärjekorras teha kindlaks turul eksisteerivad probleemid ja nende põhjal määratleda täpsed eesmärgid, põhimõtted, prioriteedid ja oodatavad tulemused. Erinevate instrumentide valikul peab ETI teadma, millised on inspektsiooni sekkumist vajavad probleemid erinevatel turgudel, millist probleemi konkreetne instrument lahendab, ja millisel turul on instrumendi mõju eksisteerivate probleemide kontekstis kõige olulisem. ETI tegevuse läbipaistvuse ja kontrollitavuse tagamiseks peaksid inspektsiooni strateegilised suunad, prioriteetsed valdkonnad ja kriteeriumid, mille alusel hinnata inspektsiooni tegevuse tulemuslikkust, olema dokumenteeritud.

3.1. Energiaturu Inspektsiooni võimalused teha valikuid instrumentide ja ressursikulude vahel erinevatel turgudel

Vastavalt seadusandlusele saab ETI energiaturu reguleerimiseks kasutada erinevaid instrumente. Teatud ETI käsutuses olevate instrumentide (näiteks kvaliteedikontroll) kasutamise mahu ja ulatuse erinevatel turgudel saab olemasoleva ressursi piires määrata ETI. ETI käsutuses on ka instrumente (näiteks hindade kooskõlastamistaotlused, turulubade taotlused jms), mille rakendamise kohustus oleneb inspektsioonist sõltumatutest asjaoludest, kuid mille osas ETI saab otsustada, kui mahukale informatsioonile ja analüütilisele tegevusele tuginedes ta otsuse langetab ja seeläbi määratleda, kui palju ta vastava ülesande täitmisele tööaega ja rahalisi vahendeid kulutab.

Järeldused:

Turgudel esinevate probleemide lahendamiseks saab ETI kasutada erinevaid instrumente ning otsustada, millises mahus ja ulatuses ta konkreetse turu reguleerimiseks tööaega ja rahalisi vahendeid kulutab. ETI-s puudub dokumenteeritud analüüs, mis määratleks erinevate instrumentide mõju turgudel eksisteerivate probleemide lahendamisel.

Ettepanekud:

Riigikontroll teeb ETI juhile ettepaneku määratleda peamised inspektsiooni sekkumist vajavad probleemid erinevatel turgudel ning olemasolevatele uuringutele ja riskianalüüsi tulemustele tuginedes suunata ETI tegevus turgudele, mille probleemid ja riskiaste on suuremad. Erinevate turgude probleemide kaardistus peaks olema dokumenteeritud.

Riigikontroll soovitab ETI juhil määratleda turul eksisteerivate probleemide kontekstis instrumendid, mis konkreetseid puudusi turul kõige olulisemal määral lahendavad.

3.2. Energiaturu Inspektsiooni valikud prioriteetsete turgude osas

ETI-st esitatud andmete põhjal olid erinevate turgude käibed 1999. aastal järgmised (ETI tugines Statistikaameti andmetele):

Turg	Käive kroonides	Tootjate struktuur
Elektrienergiaturg	2876,9 miljonit	Kuni 5 GWh (alternatiivenergia); Eesti Energia AS grupp 5906 GWh
Soojusenergiaturg	2536,6 miljonit	Kuni 10 GWh – 43 tk; 10 – 50 GWh – 20 tk; üle 50 GWh – 17 tk
Gaasiturg	91,9 miljonit	

ETI peab strateegiliselt oluliseks oma tegevuse suunamist suuremat turguvalitsevat seisundit omavatele turgudele - elektrienergia- ja gaasiturule.

Soojusenergiaturgu ei pea ETI õigusaktidest tulenevalt niivõrd turguvalitsevas seisundis olevaks, sest Eesti seadusandlus ei sätesta kaugkütet tarbijale kohustusliku kütteliigina, mistõttu on tarbijal õigus üle minna alternatiivsetele kütteliikidele. Soojusenergiaturu prioriteetsuse vähenemine kajastub ka energiaseaduse muudatustes, kus alla 50 000 MWh soojusenergia müük ei ole reguleeritud.

Vedelkütuseturu prioriteetsus ETI jaoks sõltub turu olukorrast (eelkõige müüdava vedelkütuse kvaliteedist) - kui müüdava vedelkütuse kvaliteet tunduvalt paraneb, siis väheneb ka turu tähtsus.

ETI hinnangul suureneb tulevikus seoses maagaasi kasutamise tõusuga elektri- ja soojusenergia tootmises gaasituru prioriteetsus.

Erinevate turgude reguleerimisele kulub ETI-l tööaega enda hinnangul järgmiselt:

Turg	Tööaeg protsentides
Elektrienergiaturg	34
Soojusenergiaturg	22
Gaasiturg	2,7
Vedelkütuseturg	41,3

Järeldused:

ETI juht on määratletud küll inspektsiooni tegevuse seisukohalt prioriteetsed turud, kuid ETI strateegilised valikud ja nende tegemise alused erinevate turgude lõikes on dokumenteerimata.

ETI esitas Riigikontrollile inspektsiooni tööajakasutuse erinevate turgude lõikes, kuid see on hinnanguline, mille aluseks ei ole olnud tööajaarvestussüsteem. Kuni viimase ajani töötas ETI-s 8 inimest, kellest igaüks on seotud erinevate instrumentide rakendamisega erinevatel turgudel ja neil on oma ajakasutust ilma tööajaarvestuseta väga raske hinnata. Seetõttu võivad ETI hinnangud tööajakasutusele sisaldada olulisi ebatäpsusi. Tööajaarvestuse puudumise tõttu ei olnud Riigikontrollil võimalust kontrollida ETI esitatud hinnanguid tööajakasutuse kohta.

Ettepanekud:

Riigikontroll teeb ETI juhile ettepaneku määratleda olemasolevatele uuringutele ja riskianalüüsidele tuginedes probleemsemad turud ning võrrelda inspektsiooni tegevuse suunatust nendel turgudel eksisteerivate probleemide lahendamisele. Riskianalüüsil tuginev turgude regulatsioon tuleks allutada probleemvaldkondadele.

Riigikontroll soovitab ETI juhil arendada välja ja dokumenteerida inspektsiooni strateegilised prioriteedid, et luua soodus ja toetav keskkond erinevate turgude tulemuslikuks reguleerimiseks ning lähtuda vastavatest prioriteetidest oma tegevuste kavandamisel.

Riigikontroll soovitab ETI juhil rakendada süsteem, mis tagab ülevaate ETI tööaja ja ressursside kulust erinevate turgude ja instrumentide lõikes ning võimaldab hinnata inspektsiooni prioriteetide realiseerumist.

4. Elektrienergiaturg

Energiaseadus jagab elektrienergiaturu neljaks: elektrienergia tootmine, edastamine, jaotamine ja müük. Elekter on ühiskonna toimimise seisukohalt sedavõrd oluline, et pikaajalisemaid katkestusi elektrivarustuses tuleb püüda igati vältida. Kvaliteetset elektrivarustust püütakse tavaliselt tagada:

1. läbi turuosaliste selektsiooni turule pääsu piiramisel;
2. turuosalistele piisavate sissetulekute kindlustamisega;
3. läbi sanktsioonide, kui eksitakse kehtestatud nõuete vastu.

Peamised elektrienergiaga seotud probleemid seostuvad õiguslike, tehniliste ja majanduslike argumentidega, mistõttu ei saa enamik elektrienergia tarbijaid (v.a eelkõige suurtarbijad[4]) valida, kelle toodetud energiat nad tarbivad, ja kes elektrienergia tootja juurest nendeni toimetab. Selline situatsioon ei tekita elektrienergiaturul pakkujate vahelist konkurentsi, mistõttu ei ole tagatud elektrienergia optimaalne hind ja kvaliteet. Nimetatud probleemide lahendamiseks kasutatakse tavaliselt erinevaid hinna ja kasumi piiramise ning kvaliteedinormide määramisega seotud meetmeid.

Elektri toimetamine eri tarbijateni toob endaga kaasa erineva suurusega kulusid. Fikseeritud hindade puhul loob see ohu, et kulukamate tarbijateni ei soovi ettevõtjad elektriliine viia. Selle probleemi lahendamiseks kohustatakse tavaliselt turul osalejaid tagama tarbijate varustatus mingil territooriumil vms.

4.1. Energiaturu Inspektsiooni käsutuses olevad instrumendid probleemide lahendamisel elektrienergiaturul

Energiaseadus annab ETI-le elektrienergiaturul olevate probleemidega tegelemiseks järgmised võimalused:

- piirata turul osalejate ringi läbi turulubade andmise;
- kooskõlastada turul osalejate poolt rakendatavad hinnad ja tariifid;
- kohustada turul osalejaid tagama tarbijate elektriga varustatus (ja määrata kvaliteeti iseloomustavad näitajad);
- kohustada turul osalejaid tegema arendustöid tarbijate elektrienergiaga varustatuse ja elektrienergia kvaliteedi parandamiseks;
- rakendada turul osalejate suhtes erinevaid sanktsioone.

Järeldused:

Energiaseadus annab ETI käsutusse mitmeid instrumente (turuload, hindade ja tariifide kooskõlastamine, tegevus- ja arenduskohustuse määramine ja kvaliteedikontroll), mida ETI saab

[4] *Elektrienergia suurtarbija oli auditeeritaval perioodil tarbija, kes on elektrivõrku ühendatud ühe liitumispunkti kaudu ja kelle lepingujärgne tarbimisvõimsus on vähemalt 8 MW ja aastane tarbitav elektrienergia kogus on vähemalt 40 GWh (Elektri- ja soojusenergia suurtarbija määratlus. VV 29. Juuni 1999. a määrus nr 206)*

rakendada elektrienergiaturu probleemide lahendamiseks. ETI-l on elektrienergiaturul eksisteerivatest probleemidest tulenevalt võimalik valida, millises mahus ta erinevatele instrumentidele oma tööaega ja rahalisi vahendeid kulutab.

4.2. Energiaturu Inspektsiooni tegevuse suunatus probleemsematele valdkondadele elektrienergiaturul

ETI ei ole elektrienergiaturu probleeme ega neist tulenevaid otsuseid eri instrumentide valikul ja arendamisel kaardistanud. ETI hinnangul kulub elektrienergiaturuga tegelemiseks 34% ETI tööajast. Enamik (19%) ETI tööajast elektrienergiaturul kulub inspektsiooni väitel hindade ja tariifide kontrollimisele ja kooskõlastamisele. Ülejäänud instrumentide vahel jaotud tööaeg suhteliselt võrdselt. ETI ise peab elektrienergiaturul olulisemaks hindade ja tariifide kooskõlastamise ja tegevus- ning arenduskohustuse määramisega seotud tegevusi.

Järeldused:

Riigikontroll ei saanud hinnata ETI poolt elektrienergiaturul valitud prioriteetide sobilikkust, sest nende valikute aluseks olevad argumendid ei ole ETI poolt dokumenteeritud.

Ettepanekud:

Riigikontroll soovitab ETI-l olemasolevatele uuringutele ja riskianalüüsidele tuginedes määratleda ja dokumenteerida, milliste elektrienergiaturu sisuliste probleemide lahendamiseks on konkreetne instrument sobivaim ja sellest tulenevalt fikseerida oma prioriteedid instrumentide rakendamisel ja arendamisel.

4.3. Euroopa Liiduga ühinemisest tulenevad mõjud Energiaturu Inspektsiooni tegevusele elektrienergiaturul

Elektrienergiaturu võimalik avanemine Euroopa Liiduga ühinemisel võib mõjutada ETI tegevust peamiselt läbi turule lisanduvate ettevõtjate, kes tegelevad elektrienergia impordiga Eestisse või elektrienergia transiidiga läbi Eesti. Vastavatele ettevõtjatele elektriturul osalemiseks võrdsete tingimuste loomine tähendab ETI sõnul eelkõige infrastruktuuri ehk võrguteenuse hinnakujunduse kontrollile olulisema tähelepanu pööramist. Vastavasuunalisi spetsiaalseid tegevusi ETI rakendanud ei ole.

ETI on rakendanud tegevusi energiaettevõtjate kulude jaotamiseks tootmise, edastamise, jaotuse ja müügi vahel ning koostanud esialgse metoodika projekti vastavate hindade kooskõlastamiseks.

Järeldused:

Euroopa Liiduga ühinemise tulemusena võib suureneda turuosaliste arv ja tähtsustuda neile võrdse ligipääsu tagamine võrkudele. ETI peab sellisel juhul olema võimeline määrama majanduslikult põhjendatud võrguteenuste hindu ja tariife. ETI on astunud olulisi samme vastava suutlikkuse tõstmiseks.

Ettepanekud:

Riigikontroll teeb ETI-le ettepaneku võtta ka edaspidi arendustööde prioriteetide määramisel arvesse lisaks siseturu vajadusele Euroopa Liitu integreerumisega seotud mõjusid.

4.4. Hindade ja tariifide kooskõlastamine

Hindade ja tariifide kooskõlastamise kaudu mõjutab ETI elektrienergia tarbijaid ja energiaturu osalisi kõige otsesemalt. Energiaseaduse kohaselt peab ETI hindade kooskõlastamisel lähtuma sellest, et ettevõtjale oleks tagatud mõistlik kasum. Ettevõtja kulude hindamisel kohustub ETI arvesse võtma vaid neid kulusid, mis on vajalikud elektrienergia tootmiseks, edastamiseks jaotamiseks või müügiks tagamaks nõutav elektrienergia kvaliteet ja varustuskindlus.

ETI otsused hindade ja tariifide kooskõlastamisel mõjutavad oluliselt turuosaliste tulusid, majandusseisu ja jätkusuutlikkust. Seetõttu võib ETI igasugune tegevus, mis ei lähtu majanduslikest kaalutlustest, viia ettevõtja majandusliku seisu olulise halvenemise ning seeläbi ka kvaliteedi ja varustuskindluse vähenemiseni ning turuosaliste ebavõrdse kohtlemiseni. Et seda vältida, peavad ETI otsused tuginema ainult majanduslikele argumentidele. ETI ei peaks ega tohiks võtta oma otsuste tegemisel arvesse ühelt poolt ettevõtte kuludega seotud sotsiaalseid aspekte, sundides nii elektri tarbijaid maksma kinni mõne piirkonna sotsiaalkulusid, ja teiselt poolt sundima ettevõtjat tegema kulusid nõutava kvaliteedi ja varustuskindluse tagamiseks oma kasumi arvelt, kui ettevõtjal ei ole enam võimalik kulusid kokku hoida.

Kindlustamaks ettevõtjate võrdset kohtlemist peaksid ETI poolt erinevate ettevõtjate suhtes tehtud otsused põhinema ühtsetel alustel. Need alused peaksid olema avalikud ning kõigile ettevõtjatele kättesaadavad ja arusaadavad. Avalikkuse kontrolli tugevdamiseks peaksid ETI otsused ja nende argumentatsioon olema võimalikult kättesaadav ka teistele turul osalevatele ettevõtjatele ja avalikkusele.

ETI tegevuse auditeeritavuse tagamiseks peaks inspektsiooni otsuste langetamise käik, otsuse aluseks olnud faktid ja argumendid olema dokumenteeritud nii, et sõltumatu spetsialist jõuaks olemasolevale metoodikale ja dokumentidele tuginedes samale otsusele kui ETI.

4.4.1. Olukord auditeeritaval perioodil

ETI kooskõlastas elektrienergia hindu vastavalt esitatud taotlustele. Energiaseadusest ega muudest õigusaktidest ei tulenenud ETI õigust algatada hindade ja tariifide muutmist omal initsiatiivil. Elektrienergiaettevõtja poolt müüdava energia hindasid kontrollis ja kooskõlastas ETI 2000. aastal 37 korda. ETI poolt hindade kooskõlastamise suhtes tehtud otsuseid ettevõtjad vaidlustanud ei ole.

Elektri hinda mõjutavad olulisemad kulukomponendid ja ETI poolt nende analüüsimiseks rakendatud meetodid on inspektsiooni andmetel järgmised:

TEGEVUS	Tegevuse Osatähtsus elektri lõpp-hinnas (%)	Ülevaatlik informatsioon elektri hinda mõjutavate suuremate kulugruppide kohta (2000/2001. Majandusaastal)			ETI poolt 2000. ja 2001. aastal rakendatud meetodid kulugrupi analüüsimiseks
		Kulugrupp	Kulugrupi Summa (tuh.kr)	Kulugrupi osatähtsus elektri lõpphinnas (%)	
Tootmine	56,78	Kütus	1 340 152	28, 2	Kulude võrdlemine varasemate perioodidega
		Amortisatsioon	333 619	7,0	
		Tööjõu kulu	205 634	4,3	
		Hooldus, remont	199 086	4,2	
Põhivõrk	4,99	Amortisatsioon	200 663	4,2	Kulude võrdlemine varasemate perioodidega
		Kadude ost	88 674	1,9	
		Hooldus, remont	94 000	1,9	
		Tööjõu kulu	24 592	0,5	
Jaotusvõrk	34,41	Amortisatsioon	267 194	5,6	Kulude võrdlemine sarnaste ettevõtetega Eestis
		Kadude ost	197 516	4,2	Kulude võrdlemine varasemate perioodidega
		Hooldus, remont	165 000	3,4	
		Tööjõu kulu	133 183	2,8	
Müük	3,82	Tööjõu kulu	40 800	0,8	Kulude võrdlemine sarnaste ettevõtetega Eestis
		Amortisatsioon	2968	0,1	Kulude võrdlemine varasemate perioodidega
Kokku	100%	-	**3 293 081**	**69,1**	-

Elektrienergia hindade ja tariifide kooskõlastamisega seotud ETI toiminguid ja antavate hinnangute aluseid reguleeriv dokument inspektsioonis puudus.

Riigikontroll tutvus kolme elektrienergiaettevõtjaga riigi nimel sõlmitud lepinguga. Energiaseaduses toodud põhjendatud tulukuse mõiste oli inspektsioon määratlenud lepingus ETI ja Fortum Läänemaa AS-i vahel järgnevalt: "Ettevõtjal on õigus osutatavate kaupade ja teenuste kujundamisel lähtuda ettevõtte omakapitali tootlikkuse tasemest kuni 14,5% aastas, mis tagab optimaalse investeeringute taseme ettevõtja klientide varustamiseks elektrienergiaga." Lepingud Eesti Energia AS-iga ja AS-iga Loo Elekter põhjendatud tulukust puudutavaid punkte ei sisaldanud.

Hinna kalkulatsioonide õigsuse kontrollimiseks on ETI-l õigus küsida energiaettevõttelt inspektsiooni huvitavaid kulukomponente. Hindade ja tariifide regulatsioon toimus ettevõtjate poolt esitatud ja ETI poolt kontrollimata alginformatsiooni alusel. ETI sõnul eeldatakse praegu, et ettevõtja poolt esitatud andmed on õiged. Aeg-ajalt on tehtud ka pistelist kontrolli, kuid suure töömahu tõttu seda eriti teha ei jõuta. Järeldused, mis ETI on teinud ettevõtjate poolt esitatud informatsiooni kontrollimise tulemusena, on dokumenteerimata.

Eri hinnapakettide hindade kooskõlastamisel ETI nendega seotud kulusid auditeeritaval perioodil ei analüüsinud. ETI juhi väitel ei saa tariifikorvisiseste hindade kooskõlastamisel viia kuluarvestust tänasest oluliselt detailsemale tasemele jagamaks kulusid erinevate tariifidega seotud tunnuste (kellaaeg, võimsus jms) vahel, sest see muudab kuluarvestuse liigselt keerukaks.

Järeldused:

ETI tegevus hindade ja tariifide kooskõlastamisel elektrienergiaturul on olnud suunatud eelkõige hinnatõusu hoidmisele tarbijahinnaindeksi tõusuga sarnastes raamides, analüüsimata seejuures ettevõtjate tegelike kulude optimaalsust.

Praktikas on ETI peamiseks meetodiks kulukomponentide analüüsimisel kulude ja tulude võrdlus sama ettevõtte varasemate perioodide kuludega ning nende piiramine tarbijahinnaindeksi tõusu ulatuses.

Inspektsiooni poolt kasutatav meetod (kulude võrdlemine varasemate perioodidega) ei saa aga tagada ettevõtete kulude optimaalsust, sest tugineb varasemate perioodide kuludele, mille optimaalsust ei ole ETI enamasti hinnanud.

Arvestades eelnevat peab Riigikontroll ETI suutlikkust elektrienergia hindade ja tariifide kooskõlastamisel auditeeritud perioodi lõpu seisuga madalaks.

Ettepanekud:

Riigikontroll soovitab ETI-l luua ja rakendada hindade ja tariifide kooskõlastamisel metoodika baaskulude sisuliseks analüüsimiseks.

4.4.1.1. Uus elektrienergia hindade kooskõlastamise metoodika projekt

ETI esitas Riigikontrollile dokumendi "Metoodika alused elektrienergia tariifide kooskõlastamiseks" projekti (kokku 13 lk), mille kohaselt on metoodika ülesandeks energiaseaduse paragrahvi 19 lg 5 alusel täpsustada kriteeriumid, mille alusel toimub põhjendatud tulukuse, tegevuseks vajalike kulude ning investeeringute hindamine.

Nimetatud projekt sisaldas endas järgmisi sisulisi osi:
- regulatsiooni aluseks olevad põhimõtted (0,5 lk);
- ülevaade ja soovitused erinevate meetodite rakendamise osas elektri hinna ja elektritootja kasumi reguleerimisel (3,5 lk);
- raamatupidamise eristamise üldised põhimõtted juhul, kui ettevõtja tegeleb korraga elektri tootmise, ülekande, jaotuse, müügi ning energeetikaga mitte seotud tegevusaladega (1 lk);
- ülevaade kuludest, mida ei või lülitada elektri hinda (1 lk);
- ülevaade erinevatest tingimustest, mida rakendatakse eri tüüpi (juhitavad, juhtimatud) kulude reguleerimisel (1 lk);
- olulisemate analüüsitavate kulude loetelu ja mõningad ideed mõnede kululiikide analüüsimiseks (1,5 lk);
- kasumi arvutamise aluseks olev metoodika (3 lk).

ETI poolt välja toodud olulisemad meetodid, mida inspektsioon saab kasutada elektri hinna kulukomponentide analüüsimiseks, on järgmised:
- põhivara audit;
- kulude võrdlemine sarnaste ettevõtetega Eestis ja välismaal (benchmarking);
- kulude võrdlemine varasemate perioodidega;

- ettevõtte struktuuri ja selle efektiivsuse analüüs.

Järeldused:

ETI esitatud elektrienergia tariifide metoodika projekti tugevaks küljeks on erinevate ettevõtja kasumi reguleerimisega seotud aspektide avamine.

Samas sisaldab metoodika projekt kulude optimaalsuse analüüsi seisukohalt vaid mõningaid ideid ja meetodite üldisi kirjeldusi, mida vaid antud dokumendi baasil rakendada on võimatu. Metoodika projekt ei ava eri hinnapakettide kooskõlastamisega seotud aspekte.

Riigikontroll arvates sisaldas metoodika projekt ETI tänaseid ressursse arvesse võttes vägagi ambitsioonikaid plaane (audiitorite ja konsultantide kasutamine põhivarade vajalikkuse hindamisel jms).

Ettepanekud:

Riigikontroll soovitab ETI-l aktiivselt tegeleda (nii läbi metoodika, koostööpartnerite kui oma personali arendamise) kulude "baasi" fikseerimist toetavate instrumentide arendamisega ja seda eelkõige suuremate kulukomponentide osas. Vastasel juhul puudub optimaalse kasumiga tegelemiseks sisuline alus.

Riigikontroll teeb ETI-le ettepaneku otsustada enne hindade kooskõlastamise metoodika koostamist, millised kulud kavatseb inspektsioon esmajärjekorras "kontrolli alla" võtta. Vastava otsuse tegemisel tuleks lähtudes sellest, millised on suurimad kulud ja milliste kulude suhtes on ETI-l kompetents olemas või kättesaadav olemasolevate ressursside raames. Kindlasti tuleb enne metoodika kinnitamist hinnata selle rakendamisega kaasnevaid võimalikke kulusid ja sellest lähtuvalt kujundada ETI prioriteedid. Samuti tuleks prioriteetide määramisel arvesse võtta vastavate hindade mõju konkurentsile.

Riigikontroll soovitab ETI-l määratleda olulisemad eri hinnapakettide kooskõlastamisega seotud erinevused kuludes ja koostada neid arvesse võtva hinnapakettide kooskõlastamise metoodika.

4.4.1.2. Hea tava hindade kooskõlastamisel

ETI esitas Riigikontrollile ühe elektrienergia hinna kooskõlastamist puudutava otsuse (Fortum Läänemaa AS), mida inspektsioon saab edaspidi kasutada näidisena. Nimetatud otsus koosneb ETI peadirektori kirjast ja kirjale lisatud kokkuvõttest ettevõtja poolt esitatud materjalide analüüsi kohta.

Dokumendi sisu

ETI argumentatsiooni näitena toome siinkohal ära inspektsiooni seisukohad ja argumendid hinna kooskõlastamist puudutavast otsusest aktiivenergia kulu, kulumi, püsikulude ja kasumi kooskõlastamise osas.

Kokkuvõttev osa	Analüüs
ETI nõustub ostetud aktiivenergia kuluga 49,2 senti/KWh s.o. 81 180 tuh.kr. 2001.aasta baasaastal (vastav summa ühtib Fortum Läänemaa AS-i taotlusega), kuid peab vajalikuks saada majandusaasta lõpul infot tegelikult kujunenud keskmise elektrienergia ostuhinna kohta.	Analüüsis nimetakse juhtimatute kuludena elektri ostuga seotud kulusid Analüüsis juhitakse tähelepanu ostetava elektrienergia hinnatõusule ja sellele, et vastava hinnatõusu põhjused on selgitamata ning palutakse ETI-t informeerida võimalikest sellesisulistest kokkuleppetest Eesti Energiaga.
ETI palub ettevõtte poolseid kommentaare nende kulude prognoosimise osas, mida AS Fortum Läänemaa ei saa otseselt mõjutada (nn. juhtimatud kulud).	
ETI aktsepteerib kulumit Fortum Läänemaa AS-i poolt esitatud ulatuses.	Analüüs sisaldab ETI poolset märkust, mille kohaselt ETI-le esitatud materjalides on selgitamata, millest on tingitud kulumi suurenemine. Analüüs sisaldab ETI seisukohta, et põhivarade jääkmaksumus majandusaasta lõpus ei ole õigesti kajastatud. (vastavat seisukohta ei motiveerita) ETI ei võta analüüsis seisukohta lubatavate investeeringute osas. ETI nõustub sellega, et kavandatakse alajaamade ning elektrivõrkude ehitus- ja rekonstrueerimistöid, mis suurendavad nende töökindlust ja loovad tingimused elektrienergia kvaliteedi parandamiseks, kuid ei nimeta summat.
ETI aktsepteerib püsikulusid (püsikulud = ärikulud – ostetud elekter – kulum) Fortum Läänemaa AS-i poolt taotletud summas, millest on lahutatud kahjum lootusetuks tunnistatud arvetest (700 000 krooni) ning märgib, et kulude kokkuhoiu korral võib Fortum Läänemaa AS suurendada oma kasumit.	Analüüsis on lähtutud järgmisest loogikast: 1. ETI aktsepteerib püsikulude kasvu 2000. a tarbijahinna indeksiga (4%) võrdses mahus. 2. ETI aktsepteerib püsikulude kasvu 10,6% (võrreldes 2000. aastaga), sest kulud on stabiilsel tasemel võrreldes 1999 ja 1998. aastaga, muutudes 1-2%. 3. ETI ei aktsepteeri kuludesse lülitatud kahjumit lootusetuks tunnistatud võlgadelt summas 700 000 krooni. Analüüs sisaldab ETI märkust, mille kohaselt ETI-le esitatud materjalides on selgitamata, milliseid meetmeid kavatsevad ettevõtted rakendada kulutuste kokkuhoiuks. Analüüsis on toodud ära ka detailsemate kuluartiklite kasvud 2000. aastal võrreldes 1999. aastaga ja taotluses olevate kulude kasv võrreldes 2000. aastaga. Nende sobivuse suhtes seisukohta ei võeta.
ETI aktsepteerib kasumi kasvu võrreldes 2000.a auditeerimata kasumiga tarbijahinna indeksi tõusu ulatuses võttes aluseks tarbijahinna indeksi 2000. aastal (4 %) ja nimetab aktsepteeritava kasumina 7976,8 tuhat krooni.	Analüüsis on välja toodud hulk finantssuhtarve ja nende põhjal tehtud järeldusi. Vastavate näitajate ja nende osas toimunud muutuste aktsepteeritavuse osas ETI seisukohti ei võta ning siduvaid soovitusi ei anna.

Dokumendi formaat ja arusaadavus

Riigikontrolli hinnangul olid olulisemad probleemid selles dokumentide paketis järgimised:

- analüüs sisaldab tähelepanekuid, mille suhtes ei tehta järeldusi;
- kokkuvõtvad järeldused ja otsused ei viita analüüsile;

- analüüsis leitakse, et vaja on lisainfot, kuid kokkuvõtvates järeldustes sellele vajadusele ei viidata ja otsus on langetatud ilma vastava informatsioonita;
- ETI viitab ettevõtte kasumi kooskõlastamisel tarbijahinnaindeksile, mitte energiaseadusest tulenevale põhjendatud tulukusele.

Järeldused:

ETI "head tava" iseloomustavas dokumendis on peamiseks probleemiks see, et ei ole võimalik jälgida otsuste aluseks olevat argumentatsiooni ja analüüsi mõju otsustele. Analüüsis ja otsustavas osas rakendatud argumendid ei lange kokku.

Ettepanekud:

Riigikontroll soovitab ETI-l hindade ja tariifide kooskõlastamisel töötada välja otsuste dokumenteerimise formaat, mis ühendab endas loogiliselt ja arusaadavalt ETI tähelepanekuid, nende alusel tehtud järeldusi ning järelduste aluseks olevate printsiipide baasil langetatud otsuseid.

Riigikontrolli soovitusel peaks ETI hindade ja tariifide kooskõlastusotsuse analüüsi osa sisaldama vaid neid ja ainult neid fakte ning tähelepanekuid, mille alusel tehakse selged järeldused ning neid ning ainult neid järeldusi, mille aluseks on faktid või tähelepanekud. ETI otsused omakorda ei tohiks sisaldada seisukohti, mis ei tugine analüüsile, järeldustele ja otsuste langetamise alustele.

4.4.2. AS-i Narva Elektrijaamad aktsiate müük, Eesti Energia AS-i elektrienergia ostukohustus ning hindade ja tariifide kooskõlastamine

Eesti Energia AS-i ja AS-i Narva Elektrijaamad vahel AS-i Narva Elektrijaamad 49% aktsiate müügiga kaasnevas elektri ostu-müügilepingus lepitakse kokku Eesti Energia AS-i poolt ostetava elektrienergia kohustuslik hind, selle aluseks olevad kulud, investeeringud, AS-i Narva Elektrijaamad optimaalne kasumimäär jms. Elektrienergia ostu-müügilepingu hilisem muutmine võib osutuda suhteliselt problemaatiliseks, sest see on seotud välisinvestorile antud lubadustega.

Eesti Energia AS-i ja AS-i Narva Elektrijaamad vahel AS-i Narva Elektrijaamad 49% aktsiate müügiga kaasneva elektrienergia ostu-müügilepingu tulemusena kokkulepitava elektrienergia hinna, selle aluseks olevate kulude, investeeringute jms ning AS-i Narva Elektrijaamad optimaalse kasumimäära läbirääkimiste protsessi käigus ETI nendes küsimustes seisukohta võtnud ei ole.

Järeldused:

Eesti Energia AS-i ja AS-i Narva Elektrijaamad vahelises elektrienergia ostu-müügilepingus võidakse kokku leppida tingimusi, mis erinevad ETI poolt aktsepteeritavatest tingimustest.

Ettepanekud:

Riigikontroll soovitab ETI-l esitada omapoolsed seisukohad küsimustes, mida ta tulevikus eelkõige elektritootja poolse elektri müügihinna kooskõlastamisel arvesse võtab, enne lepingute allakirjutamist.

4.4.3. Klientide hinnang

Ühtse metoodika puudumist või sellest tulenevaid probleeme, nagu protsessi pikkuse ajalist määratlematust, muutuvaid nõudeid ning hindade kooskõlastamise aluseks olevate kriteeriumide ebaühtsust, pidasid oluliseks kolm viiest Riigikontrolli poolt küsitletud kliendist.

ETI kliendid hindasid inspektsiooni tegevust ja kompetentsust elektrienergia hinna ja tariifide kooskõlastamisel järgnevalt:

Esitatavate nõuete aru-saadavus		Soovituste ja otsuste aru-saadavus		Kompetentsus			
Jah	Ei	Jah	Ei	Kompetentne	Pigem kompe-tentne kui eba-kompetentne	Pigem ebakompe-tentne kui kompe-tentne	Ebakompetentne
5	1	3		1	4	1	

*arv tabelis näitab **hinnangute** arvu

4.5. Tegevus- ja arenduskohustuse määramine Energiaturu Inspektsiooni poolt riigi nimel sõlmitavas lepingus

Tegevus- ja arenduskohustuse määramise mõte on kohustada ettevõtjat pakkuma teenust konkreetses piirkonnas ja kindlaks määratud kvaliteeditasemel ning sundida ettevõtjat tegema kulutusi oma tehnilise olukorra parandamiseks.

Tegevus- ja arenduskohustusi määrates peab ETI hindama kohustuse mõju ettevõtja finantsolukorrale ja jätkusuutlikkusele, elektri hinnale ja tarbijate suutlikkusele vastavat hinda maksta. Vastasel juhul võivad liiga suured arenduskulud juhul, kui nende eest maksmist ei saa üle kanda tarbijale, viia ettevõtja pankrotini.

Samuti peab ETI tagama tegevus- ja arenduskohustuse määramisel ettevõtjate võrdse kohtlemise, mis eeldab, et ETI-l on kohustuste määramise aluseks olevad nõuded jms dokumenteeritud ja kättesaadav.

4.5.1. Tegevus- ja arenduskohustuse määramine elektrienergiaettevõtjatele

Energiaseaduse kohaselt on ETI-l õigus määrata tegevus- ja arenduskohustus kütuse- või energiaettevõtjale, kelle tegevus või tegevusetus võib põhjustada tarbijate kütuse või energiaga varustamise vähenemise või katkemise või vähendab Eesti elektrisüsteemi töökindlust. ETI ei ole nimetatud ohte täpsustanud ning on määranud kõigile ettevõtjatele **ühtsed** tegevus- ja

arenduskohustused energiaseadusest tulenevas ETI ja ettevõtja vahel riigi nimel sõlmitavas lepingus.

2000. aastal määras ETI elektrienergiaettevõtjatele turul osalemiseks tegutsemis- ja arenduskohustuse 62 korral. 2000. aastal kontrollis ETI turul osalemiseks tegutsemis- ja arenduskohustuse täitmist 19 korral.

4.5.1.1. Tegevus- ja arenduskohustuse määramise alused

Metoodika ja kriteeriumid, mille alusel ETI määrab elektrienergiaettevõtja kohustuse säilitada või muuta tootmisvõimsust või varustuskindlust, inspektsioonis dokumenteeritud kujul puuduvad.

Tegevus- ja arenduskohustuse määramiseks on ETI töötanud välja küsimustikud, mis võimaldavad koguda detailseid andmeid ettevõtja tehniliste ja majanduslike näitajate kohta.

Vastavate materjalide analüüsimise näitena pakkus ETI Riigikontrollile välja Fortum Läänemaa AS-i elektri hindade kooskõlastamist puudutava otsuse. Esitatud analüüsi alusel ei võta ETI siduvaid seisukohti ettevõtte tegevus- ja arenduskohustuste osas. Näiteks nõustub ETI analüüsis küll sellega, et Fortum Läänemaa AS-is kavandatakse alajaamade ning elektrivõrkude ehitus- ja rekonstrueerimistöid, mis suurendab nende töökindlust ja loob tingimused elektrienergia kvaliteedi parandamiseks, kuid ei nimeta vastavateks töödeks kuluvat ja ETI poolt aktsepteeritavat summat.

Järeldused:

ETI on asunud koguma detailset informatsiooni elektrienergiaturul osalejate tehniliste ja majanduslike näitajate kohta. Samas puudub ETI-l dokumenteeritud metoodika selle kohta, kuidas inspektsioon nende andmete alusel määrab elektrienergiaettevõtja kohustuse säilitada või muuta tootmisvõimsust või varustuskindlust.

Ettepanekud:

Riigikontroll soovitab ETI-l määratleda ja dokumenteerida tingimused, millistel juhtumitel inspektsioon kohustab ettevõtjaid astuma samme säilitamaks või muutmaks tootmisvõimsust või varustuskindlust.

Riigikontroll teeb ETI-le ettepaneku määratleda ja dokumenteerida need võtmenäitajad ja olulisemad toimingud, millele tuginedes inspektsioon määrab elektrienergiaettevõtja kohustuse säilitada või muuta tootmisvõimsust või varustuskindlust.

4.5.1.2. Tegevus- ja arenduskohustuse sisu – tegevuspiirkond ja kohustused

Ajakirjanduse andmetel eksisteerib Eestis täna veel majapidamisi, mis ei ole ühendatud elektrivõrku.

Riigikontroll tutvus kolme ETI ja ettevõtja vahel riigi nimel sõlmitud lepinguga.

Leping ETI ja Eesti Energia AS-i vahel sisaldab järgmisi tegevus- ja arenduskohustust puudutavaid nõudeid:

Seaduses sätestatud ulatuses kohustub ettevõtja:

- tagama tema omandis oleva elektrivõrguga ühendatud tarbijate pideva varustamise elektrienergiaga [...]vastavuses sõlmitud lepingutele;
- müüma elektrienergia edastamise või jaotamise teenust, kui tarbija ostab elektrienergiat teiselt müüjalt, kellelt ostmine on majanduslikult põhjendatud ja tehniliselt võimalik;
- tagama elektrienergia [...] kvaliteedinõuded vastavuses Eesti Vabariigis kehtestatud nõuetele;
- arendama tema omandis olevaid elektrivõrke [...] ja elektrienergia tootmise seadmeid ja ehitisi selliselt, et oleks tagatud kõigi võrgu ettevõtja tegevuspiirkonnas[5] olevate tarbijate ja energiaettevõtjate võrku ühendamine ning elektrienergiaga varustamine;
- tagama tegevus- ja arendus kohustuse eespool nimetatud ülesannete täitmiseks;

Lepingud ETI ja Fortum Läänemaa AS-i ning ETI ja AS-i Loo Elekter vahel sisaldavad sarnaseid tegevus- ja arenduskohustust puudutavaid punkte, kuid määratlevad ettevõtja tegevuspiirkonna läbi administratiivsete territooriumide (näiteks Lääne maakond, Viimsi vald, Harku vald, Jõelähtme vald, Rae vald). Leping ETI ja Fortum Läänemaa AS-i vahel viitab tegevuspiirkonna määramisel ka turuloa taotluses esitatud materjalidele.

Vastuseks küsimusele, kas ETI-l on õigus ja võimalus mõjutada Eesti Energia AS-i nii, et Eesti Energia AS tagaks elektrienergia kättesaadavuse mõistliku hinnaga kõigile majapidamistele ka maapiirkondades, vastas ETI juht järgmiselt: "ETI saab määrata Eesti Energia AS-ile arenduskohustuse, mille alusel peab Eesti Energia AS tagama kõikide tarbijate varustamise elektrienergiaga. Kuna ühes elektrijaotusvõrgu piirkonnas peavad energiaseaduse alusel kehtima ühtsed tariifid, siis on hind sama nii linnas kui ka maapiirkonnas. Arenduskohustuse määramisel tuleb lähtuda nii tehnilistest- kui ka majanduslikest tingimustest."

Järeldused:

ETI määratud tegevus- ja arenduskohustused on üldise iseloomuga ja ei kohusta ettevõtjaid astuma sisulisi samme säilitamaks või muutmaks tootmisvõimsust või varustuskindlust.

Määramata tegevuspiirkonnad tekitavad võimaluse, et mõni ebapiisavat kasumit toov tarbija on mitme energiaettevõtja (st Eesti Energia AS-i ja mõne teise ettevõtja) tegevuspiirkonnas, mille tõttu võib tekkida vaidlus, milline ettevõtja on kohustatud teda teenindama.

Ettepanekud:

Riigikontroll soovitab ETI-l kaardistada ja dokumenteerida ka Eesti Energia AS-i tegelik teeninduspiirkond.

---

[5] Leping määratleb ettevõtja tegevuspiirkonnana elektrienergia ekspordi, impordi ja müügi ning elektrienergia võrgu kaudu edastamise ja jaotamise teenuse müügi osas territooriumi, mis on määratletud ettevõtja omandis või valduses olevate võrkudega.

Riigikontroll teeb ettepaneku määrata miinimumnõuded varustuskindlusele (sh tähtajad katkenud ühenduste taastamiseks) energiaettevõtja ja riigi vahel sõlmitavas lepingus.

4.5.2. Klientide hinnang

ETI kliendid hindasid inspektsiooni tegevust ja kompetentsust tegevus- ja arenduskohustuse määramisel järgnevalt:

Esitatavate nõuete aru-saadavus		Soovituste ja otsuste aru-saadavus		Kompetentsus			
Jah	Ei	Jah	Ei	Kompetentne	Pigem kompe-tentne kui eba-kompetentne	Pigem ebakompe-tentne kui kompe-tentne	Ebakompetentne
5		2	1	1	3	1	

*arv tabelis näitab **hinnangute** arvu

4.6. Elektrienergia kvaliteet

Elektrienergia kvaliteet väljendub eelkõige elektrienergia pinge ja sageduse stabiilsust ning elektrikatkestuse arvu iseloomustavates näitajates.

Elektrienergia kvaliteedi puhul on tegemist näitajatega, mida vähemalt osade parameetrite osas on kodutarbijal suhteliselt keeruline hinnata. Samuti on tavatarbijal raske tõestada ebakvaliteetsest elektrienergiast tulenevat kahju.

Nõuded elektrienergia kvaliteedile mõjutavad oluliselt ettevõtjate kulutusi. Seega peab ETI kvaliteedinõudeid rakendades hindama ka tarbijate suutlikkust vastava kvaliteeditasemega seotud kulude eest tasuda.

4.6.1. Kvaliteedinõuded elektrienergiaettevõtjatele

Elektrienergia kvaliteedinõuded kajastuvad ETI väitel vastavates tootja ja tarbijate vahelistes ostu-müügilepingutes.

Eesti Energia AS-i ja kliendi vahel sõlmitav elektrienergia ostu-müügitüüpleping (mida rakendatakse enamikule klientidele) sisaldab järgmisi elektrienergia kvaliteeti (ja selle parandamist) puudutavaid punkte:

a) müüja kohustub:
- varustama ostja tarbimiskoha liitumispunkti elektrienergiaga. Kuni sellekohase standardi kehtestamiseni tagab müüja ostja tarbimiskoha liitumispunktis pinge hälvetega ±10% nimipingest, kui lepingus ei ole kokku lepitud teisiti ja sageduse 50Hz hälvetega +0,5 Hz või –1,0 Hz.

- kindlustama ostja tarbimiskoha liitumispunkti elektrienergiaga varustamise, mille juures elektrikatkestuse summaarne pikkus ning ühekordse järjestikuse katkestuse pikkus ei ületa lepingus kokkulepitud tundide arvu;
- kavandama ja teostama ostja tarbimiskoha liitumispunktis elektrienergia kvaliteedi ja varustuskindluse parandamist, kui selline kohustus on ette nähtud lepingus.

b) ostjal on õigus:
- - nõuda müüjalt müüjapoolse lepingu rikkumise tagajärjel ostjale tekitatud ja ostja poolt tõestatud otsese kahju (lauskahju) hüvitamist. Müüjapoolseks lepingu rikkumiseks loetakse lepingus sätestatud varustuskindluse mittetagamist liitumispunktis ja müüja tegevusest või tegevusetusest põhjustatud selliste elektrienergia parameetrite esinemist elektrivõrgus, mis kahjustavad või rikuvad tarbimiskohas elektrisüsteemiga ühendatud ostja elektriseadmeid.

Elektrienergia müüja kohustuste kahe esimese punkti parameetrite osas ei ole ETI Eesti Energia AS-ile arenduskohustuse aluseks olevaid sihtparameetreid määranud.

ETI ei ole kontrollinud tootja ja tarbijate vahelistes ostu-müügilepingutes sisalduvate kvaliteeditingimuste täitmist tootja poolt.

Üheks instrumendiks, millega ETI saab elektrienergia kvaliteeti mõjutada, on tegevus- ja arenduskohustuse määramine.

Tegevus- ja arenduskohustust sisaldav leping, millega Riigikontroll tutvus, kohustas ettevõtjat:
- tagama tema omandis oleva elektrivõrguga ühendatud tarbijate pideva varustamise elektrienergiaga [...] vastavuses sõlmitud lepingutele;
- tagama elektrienergia [...] kvaliteedinõuded vastavuses Eesti Vabariigis kehtestatud nõuetele.

Elektrienergia kvaliteeti puudutavad kriteeriumid, mida ETI tegevus- ja arenduskohustuse määramisel arvesse võtab, ei ole dokumenteeritud.

Järeldused:

ETI ei ole rakendanud tegevusi elektrienergia kvaliteedi tagamiseks ja parandamiseks. ETI ei ole määratlenud tegevus- ja arenduskohustuse määramise aluseks olevaid nõudeid elektrienergia kvaliteedile. Samuti ei ole ETI hinnanud tarbijatele müüdava elektrienergia tegelikku kvaliteeti ja ebakvaliteetsest elektrienergiast tulenevate probleemide ulatust.

Ettepanekud:

Riigikontroll soovitab ETI-l määratleda omapoolsed minimaalsed nii elektrienergia kvaliteeti kui varustuskindlust puudutavad nõuded, mida inspektsioon võtab aluseks ka tegevus- ja arenduskohustuse määramisel või teha vastav ettepanek majandusministrile.

Riigikontroll teeb ETI-le ettepaneku rakendada tegevusi, mis tagaksid kvaliteedinõuetest kinnipidamise elektrienergiaettevõtjate poolt.

4.6.2. Klientide hinnang

ETI kliendid hindasid inspektsiooni tegevust ja kompetentsust elektrienergia kvaliteediga tegelemisel järgnevalt:

Esitatavate nõuete arusaadavus		Soovituste ja otsuste arusaadavus		Kompetentsus			
Jah	Ei	Jah	Ei	Kompetentne	Pigem kompetentne kui ebakompetentne	Pigem ebakompetentne kui kompetentne	Ebakompetentne
3		3	1		3	1	

*arv tabelis näitab **hinnangute** arvu

5. Soojusenergiaturg

ETI hinnangul on soojusenergiaturg teiste turgudega võrreldes vähemriskantne, sest tarbijal on võimalik valida alternatiivne kütteliik. Samas tuleb kõigi reguleeritavate energiahindade määramisel, eriti aga soojusenergia puhul, arvestada olulise mõjurina nii tarbijate maksujõulisust kui üldmajanduslikku tausta. Kõrged soojusenergia hinnad koos häiretega soojusega varustamisel on kaugküttesüsteemides käivitanud protsessi, mis mõnes piirkonnas viib kaugkütte likvideerimisele, sest investeerimisvõimelised tarbijad lahkuvad kaugküttesüsteemist, võttes kasutusele lokaalkütte.

5.1. Energiaturu Inspektsiooni rakendatavad instrumendid probleemide lahendamisel soojusenergiaturul

ETI hinnangul kulub soojusenergiaturuga tegelemiseks 22% inspektsiooni tööajast. Peamine ETI poolt kasutatav instrument soojusenergiaturul on hindade ja tariifide kooskõlastamine (15% tööajast). Ülejäänud instrumentide vahel jaguneb ETI tööaeg suhteliselt võrdselt. Strateegiliselt olulisteks instrumentideks soojusenergiaturul peab ETI tegevus- ja arenduskohustuse määramist, hindade ja tariifide kooskõlastamist ning tarbijate nõustamist ja informeerimist.

Järeldused:

Soojusenergiaturul olevate inspektsiooni sekkumist vajavate probleemide kaardistus ning dokumenteeritud analüüs ETI-s puudub. Samas annab energiaseadus ETI käsutusse mitmeid instrumente, mida inspektsioon saab rakendada ja ka rakendab soojusenergiaturul eksisteerivate probleemide lahendamiseks. ETI-l on soojusenergiaturul olevatest probleemidest lähtuvalt võimalik valida, millises mahus ta erinevatele instrumentidele oma tööaega ja rahalisi vaheneid kulutab.

Soojusenergiaturu prioriteetsuse vähenemine kajastub 17. mail 2001. a kehtima hakanud energiaseaduse muudatustes, kus alla 50 000 MWh soojusenergia müük ei ole reguleeritud. ETI rakendatavatest instrumentides soojusenergiaturul kaotab pikemas perspektiivis (2004) oma tähtsuse tegevus- ja arenduskohustuse määramine. Riigikontroll ei saanud hinnata ETI poolt soojusenergiaturul valitud prioriteetide sobilikkust, sest nende valikute argumentatsioon ei ole inspektsioonis dokumenteeritud.

Ettepanekud:

Riigikontroll soovitab ETI-l olemasolevatele uuringutele ja riskianalüüsidele tuginedes määratleda ja dokumenteerida, milliste soojusenergiaturu sisuliste probleemide lahendamiseks on konkreetne instrument sobivaim ja sellest tulenevalt fikseerida oma prioriteedid instrumentide rakendamisel ja arendamisel.

Riigikontroll soovitab ETI-l riskianalüüsile tuginedes välja selgitada, läbi mõelda ja dokumenteerida soojusenergiaturu peamised probleemid. Probleemianalüüsist tulenevalt soovitab Riigikontroll ETI-l määratleda ja dokumenteerida, milliste soojusenergiaturu sisuliste

probleemide lahendamiseks on konkreetne instrument sobivaim ja sellest tulenevalt fikseerida oma prioriteedid instrumentide rakendamisel ja arendamisel.

5.2. Hindade ja tariifide kooskõlastamine

Vastavalt energiaseadusele peavad turgu valitsevad kütuse- või energiaettevõtjad müüma energiat ETI-ga kooskõlastatud hindade alusel. Hindade ja tariifide kooskõlastamise kaudu mõjutab ETI soojusenergia tarbijaid ja soojusenergiaturu osalisi kõige otsesemalt. Energiaseaduse kohaselt peavad soojatootjad kalkuleerima soojusenergia tariifid selliselt, et need tagaksid:

- tegevuseks vajalike tootmiskulude katmise;
- investeeringud tegevus- ja arenduskohustuste täitmiseks;
- keskkonnakaitsetingimuste täitmise;
- kvaliteedi- ja ohutusnõuete täitmise;
- põhjendatud tulukuse.

Hinna kooskõlastamiseks tuleb esitada ETI-le soojusenergia hinnakalkulatsioon vastavalt vormile koos nõutavate lisadega. Hinnakalkulatsioon koosneb kahest põhilisest osast: muutuvkulud, mis sõltuvad tarbitud soojusenergia kogusest (peamiselt kütus) ning püsikulud, mis jagunevad omakorda finantskuludeks, ekspluatatsiooni kuludeks ja juhtimiskuludeks.

Hinnakalkulatsioon vaadatakse läbi ETI poolt, positiivse lahendi korral tuleb hinnad koos nendele lisanduvate maksudega avalikustada vähemalt pool aastat enne nende muutmist.

Soojusenergiatootjast sõltumatute hinnategurite muutumisel, milliseks on viimastel aastatel peamiselt kütuse tunduv kallinemine, võivad energiaettevõtjad vastavalt energiaseadusele korrigeerida soojusenergia hindu ETI-ga kooskõlastatud valemi alusel. Soojusenergia tariifistruktuuris kasutatakse peaaegu eranditult ühekomponendilist tariifi, st tarbija tasub ainult soojuse eest (kr/MWh).

5.2.1. Olukord auditeeritaval perioodil

ETI on senini teostanud soojusenergiaettevõtete hindade ja tariifide kontrolli peamiselt ettevõtete poolt esitatud hindade ja tariifide kooskõlastustaotluste alusel. Soojusenergiaettevõtja poolt müüdava energia hindasid kooskõlastas ETI 2000. aastal 50 korda.

Soojusenergia hindade kooskõlastamisel vaadatakse ETI poolt, kas

- kulude osas on eelmise perioodiga (ehk eelmise ja uue hinnataotluse esitamise vahelise perioodiga) võrreldes põhjendamatut tõusu ajas;
- hindadesse on lülitatud põhjendamatuid kulukomponente – tegevuseks vajalike tootmiskulude katmine sisaldab vastavalt ettevõtte kasumiaruandele kõiki tariifidesse lülitatavaid kulukomponente v.a põhivara kulum ja intressikulud;
- kulude tase on tunduvalt kõrgem sarnaste ettevõtete omast;
- ettevõttel on potentsiaal kulude kokkuhoiuks – ETI analüüsib ettevõtte tegevuse efektiivsust;

- ettevõtte investeeringud vastavad tegelikele vajadustele – ETI hindab ettevõtte investeeringuid vastavalt esitatavatele andmetele. ETI teostab ka ettevõtte investeerimisprogrammide analüüsi. Ettevõtte investeerimisprogramm peab sisaldama investeeringuid keskkonnaseisundi parandamiseks, kvaliteedi ja ohutusnõuete täitmiseks;
- ettevõtte tehnilised näitajad on ajas halvenenud – ETI hindab ettevõtte poolt esitatavate andmete alusel.

Soojusenergia hindade ja tariifide kooskõlastamise metoodika on praegu välja töötamata, kuid seda plaanitakse teha analoogselt elektrienergia hindade ja tariifide kooskõlastamise metoodika alustele.

Ettevõtjate poolt kooskõlastamiseks esitatud soojusenergia hindade korral lähtub ETI peamiselt vastuvõetavate kulude tasemest ja ettevõtjale jäävast mõistlikust kasumist. Kulude optimaalsuse hindamiseks ETI-s metoodika puudub. ETI sõnul lähtub inspektsioon soojusenergia hindade ja tariifide kooskõlastamisel analoogselt elektrienergiaturuga "heast tavast", mille näidisena esitas ETI Riigikontrollile elektrienergia hinna kooskõlastamist puudutava otsuse Fortum Läänemaa AS-iga (ETI "head tava" on Riigikontroll kommenteerinud 4.4.1.2).

Hinna kalkulatsioonide õigsuse kontrollimiseks on ETI-l õigus küsida soojusenergiaettevõttelt inspektsiooni huvitavaid kulukomponente. Hindade ja tariifide regulatsioon toimus ettevõtjate poolt esitatud ja ETI poolt üksikasjalikult kontrollimata informatsiooni alusel. ETI sõnul eeldatakse praegu, et ettevõtja poolt esitatud andmed on õiged. Aeg-ajalt on tehtud ka pistelist kontrolli, kuid suure töömahu tõttu seda eriti teha ei jõuta. Järeldused, mis ETI on teinud ettevõtjate poolt esitatud informatsiooni kontrollimise tulemusena, on dokumenteerimata.

Järeldused:

ETI tegevus hindade ja tariifide kooskõlastamisel soojusenergiaturul on olnud suunatud eelkõige hinnatõusu hoidmisele tarbijahinnaindeksi tõusuga sarnastes raamides, analüüsimata seejuures ettevõtjate tegelike kulude optimaalsust. Praktikas lähtub ETI soojusenergiahindade kooskõlastamisel peamiselt erinevate kulukomponentide analüüsimisest ja võrdlemisest sama ettevõtte varasemate perioodide kuludega ning nende piiramisest tarbijahinnaindeksi tõusu ulatuses.

ETI poolt kasutatav meetod (kulude võrdlemine varasemate perioodidega) ei saa aga tagada ettevõtete kulude optimaalsust, sest tugineb varasemate perioodide kuludele, mille optimaalsust ei ole ETI hinnanud.

ETI hinna ja tariifi kooskõlastamisel tehtav argumentatsioon sisaldab Riigikontrolli hinnangul palju infot ja analüüse, millele otsuse langetamisel ei viidata.

Arvestades eelnevat peab Riigikontroll ETI suutlikkust tagada tarbijatele optimaalne soojusenergia hind madalaks.

Ettepanekud:

Enne elektrienergia hindade kooskõlastamise metoodika üle võtmist soojusenergia hindade kooskõlamisprotsessi soovitab Riigikontroll ETI-l otsustada, milliseid kulusid tahab

inspektsioon esmajärjekorras põhjalikuma kontrolli alla võtta. Vastava otsuse tegemisel soovitab Riigikontroll ETI-l lähtudes sellest, millised on suurimad kulukomponendid, ja milliste kulude suhtes on ETI-l kompetents olemas või kättesaadav olemasolevate ressursside raames. Kindlasti tuleb ETI-l enne metoodika kinnitamist hinnata selle rakendamisega kaasnevaid võimalikke kulusid ja sellest lähtuvalt kujundada inspektsiooni prioriteedid.

Riigikontroll soovitab ETI-l aktiivselt tegeleda kulude "baasi" fikseerimist toetavate instrumentide arendamisega ja seda eelkõige suuremate kulukomponentide osas ning rakendada soojusenergia hindade ja tariifide kooskõlastamisel metoodika baaskulude sisuliseks analüüsimiseks.

Riigikontroll soovitab ETI-l hindade ja tariifide kooskõlastamisel töötada välja otsuste dokumenteerimise formaat, mis ühendab endas loogiliselt ja arusaadavalt ETI tähelepanekuid, nende alusel tehtud järeldusi ning järelduste aluseks olevate printsiipide baasil langetatud otsuseid.

5.2.2. Klientide hinnang

ETI kliendid hindasid inspektsiooni tegevust ja kompetentsust soojusenergia hindade ja tariifide määramisel järgnevalt:

Esitatavate nõuete arusaadavus		Soovituste ja otsuste arusaadavus		Kompetentsus			
Jah	Ei	Jah	Ei	Kompetentne	Pigem kompetentne kui ebakompetentne	Pigem ebakompetentne kui kompetentne	Ebakompetentne
8	2	10		6	1	1	1

* arv tabelis näitab **hinnangute** arvu

6. Vedelkütuseturg

Kütuseturu reguleerimisel on ETI jaoks kõige olulisemaks probleemiks mittekvaliteetse vedelkütuse turulepääsu tõkestamine. ETI-l on võimalik nimetatud probleemiga tegeleda, kui on täpselt määratletud kütuseliigid ja iga liigi kvaliteedinõuded ning kvaliteedinõuete täitmist suudetakse kontrollida nii impordil, hulgimüügil kui ka igas tanklas.

Auditeeritaval perioodil kehtinud energiaseadus võimaldas anda peaaegu igale soovijale võimaluse taotleda kütuseettevõtja turuluba. ETI võimalus turuloa andmisest keelduda oli seni minimaalne ja see tõi endaga kaasa ligikaudu 500 seadusliku turuloaga kütuseettevõtja, mis on majandusministri arvates liiga suur arv. Majandusministri sõnul nõuab sellise hulga kütuseettevõtjate tegevuse pidev kontroll suuri rahalisi vahendeid ja palju ametnikke.

Energiaseaduse muudatuste kohaselt peab vedelkütuseturu korrastamisele kaasa aitama eelkõige kütuse- või energiaettevõtja osa- või aktsiakapitali suurendamise nõue, mis väidetavalt tõstab ettevõtja usaldatavust. Majandusministri sõnul on selle sammuga seatud esiplaanile tarbijate huvid ja rõhutatud tõsiasja: põhiline vastutus tarbija ees on kütuseettevõtjal, s.o importijal, hulgimüüjal, tanklaomanikul.

6.1. Energiaturu Inspektsiooni tegevuse suunatus probleemsematele valdkondadele vedelkütuseturul

ETI ei ole kütuseturu probleeme ega nende lahendamisel kõige olulisemat mõju omavate instrumentide valikut kaardistanud. ETI hinnangul kulub vedelkütuseturuga tegelemiseks 41,3 % inspektsiooni tööajast. Suur osa (27%) ETI tööajast kulub inspektsiooni väitel turulubade väljastamisele kütuseettevõtjatele. Vedelkütuse kvaliteedikontroll võtab 12,3 % ETI tööajast. Nimetatud kahe instrumendiga seotud tegevusi peab ETI vedelkütuseturul strateegiliselt olulisteks.

Järeldused:

Riigikontroll ei saanud kontrollida ETI hinnanguid tööajakasutuse kohta, sest inspektsioonis puudub süsteem, mis annaks ülevaate ETI tööaja ja ressursside kulu kohta erinevate turgude ja instrumentide lõikes. Riigikontroll ei saanud hinnata ka ETI valitud prioriteetide sobilikkust vedelkütuseturul, sest inspektsiooni valikute argumentatsioon ei ole dokumenteeritud.

Ettepanekud:

Riigikontroll teeb ETI juhile ettepaneku määratleda, läbi mõelda ja dokumenteerida vedelkütuseturu peamised sisulised probleemid ja nende probleemide lahendamisel kõige olulisemat mõju omavad instrumendid. Probleemianalüüsist tulenevalt peaks ETI dokumenteerima inspektsiooni prioriteedid instrumentide rakendamisel ja arendamisel vedelkütuseturul.

6.2. Energiaturu Inspektsiooni rakendatavad instrumendid probleemide lahendamisel vedelkütuseturul

Vedelkütuseturu probleemide nimetamisel tugineb ETI enda ja Tarbijakaitseameti poolt läbi viidud kontrollreidide tulemustele. Vastavalt kontrollreididele on peamiseks ETI sekkumist nõudvaks probleemiks vedelkütuseturul müüdava vedelkütuse kvaliteet. Kvaliteetse kütuse ja riigipoolse kontrolli tagamise eesmärgil rakendab ETI vedelkütuseturul peamiselt kahte instrumenti:

1. turulubade väljastamist kütuseettevõtjatele ja
2. vedelkütuse kvaliteedikontrolli.

Järeldused:

Energiaseadus annab ETI käsutusse instrumente, mida inspektsioon saab rakendada kütuseturu probleemide lahendamisel. ETI-l on, tulenevalt probleemist vedelkütuseturul, võimalik valida, millises mahus ta konkreetsele instrumendile oma tööaega ja rahalisi vahendeid kulutab.

Ettepanekud:

Riigikontroll soovitab ETI juhil määratleda ja dokumenteerida erinevate instrumentide mõju vedelkütuseturul eksisteerivate probleemide lahendamise ning analüüsi andmetele tuginedes otsustada inspektsiooni ressursside otstarbekas paigutus turgude ja instrumentide lõikes.

6.3. Energiaturu Inspektsiooni tegevus turulubade väljastamisel kütuseettevõtjatele

ETI põhimääruse kohaselt on inspektsiooni ülesandeks kütuseettevõtjatele turulubade väljastamine, pikendamine ja tühistamine ning järelevalve teostamine turuloa tingimuste järgimise üle. Vastavalt energiaseadusele annab ETI kütuseettevõtjale turuloa ettevõtja taotluse alusel. Turuluba on nõutav vedelkütuse impordi, müügi ning edastamis- ja jaotamisteenuse müügi korral võrgu kaudu.

Turulubade süsteem peab kindlustama, et ettevõtjad, kes ei vasta energiaseaduse nõuetele, vedelkütuseturule ei satuks. Samas tuleb turulubade väljastamisprotsessis tagada, et ettevõtja, kes vastab energiaseaduse nõuetele, ka turuloa saaks. Samuti peab ETI kohtlema kõiki turuloa taotlejaid võrdselt, mis on eriti oluline punktides, kus seadus jätab ETI-le ruumi otsustamaks, kas ettevõtja vastab energiaseaduses toodud nõuetele või mitte. Et tagada erinevate ettevõtjate võrdset kohtlemist, peaks ETI esitatavad nõuded turulubade väljastamisprotsessis olema üheselt mõistetavad ja ETI poolt tehtud nii positiivsed kui ka negatiivsed otsused arusaadavad.

6.3.1. Turulubade väljastamine

Auditeeritaval perioodil oli turulubade väljastamise aluseks "Turuloa väljastamise, pikendamise, tühistamise ja järelevalve kord", mis on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 10. septembri 1998. a määrusega nr 195. 2000. aastal väljastas ETI kütuseettevõtjatele 293 turuluba.

Turuloa väljastamise aluseks olev Vabariigi Valitsuse määrus sisaldab üldisi termineid, nagu "taotletava tegevuspiirkonna skemaatiline plaan ja kirjeldus" ning "ettevõtja lühiiseloomustus". ETI oli avaldanud turuloa taotluse vormi koos mõningate selgitustega internetileheküljel ja inspektsioonis kohapeal, kuid ühene, kirjalik ja avalik info selle kohta, kuidas ETI neid termineid tõlgendab, puudus.

ETI-l on turuloa väljastamisprotsessis õigus vajaduse korral nõuda täpsustavad teavet ja dokumente. Kirjalik ja avalik info selle kohta, millist teavet ja dokumente ning millistel tingimustel inspektsioon nõuab, puudus. ETI väitel said kliendid selgitavat infot inspektsiooni ametnikelt telefoni ja e-posti teel, internetileheküljelt või kohapeal.

ETI sisest turulubade väljastamisprotsessi reguleerib ETI peadirektori käskkiri nr 2-TL 11. oktoober 1999. a ja kuni 2001. a mai kuuni käigus olnud turuloa taotluse läbivaatamise aluseks olev "ringkäiguleht. Nimetatud käskkiri reguleerib turulubadega seotud dokumendiringlust, tähtaegu ja turulubadega tegeleva komisjoni töökorda. Käskkiri ei sätesta protseduure, mis puudutaksid turuloa taotluse või selle aluseks olevate dokumentide sisulist analüüsimist.

"Ringkäiguleht" loetleb dokumendid, mis peavad olema taotleja poolt esitatud ning annab formaadi taotluste läbivaatamisel leitud puuduste ja tehtud märkuste dokumenteerimiseks. "Ringkäiguleht" ei sisalda selgitusi ega täpsustusi esitatud dokumentide sisuliseks analüüsimiseks.

ETI-le esitatavad turuloa taotlused on väga erineva kvaliteediga. 3/4 inspektsiooni tööajast turuloa taotlemisprotsessis kulub energiaseaduse tõlgendamisele ja turulubadealasele nõustamisele.

Järeldused:

Auditeeritaval perioodil sisaldasid turuloa väljaandmist reguleerivad dokumendid mitmeid üldiseid termineid nagu "taotletava tegevuspiirkonna skemaatiline plaan ja kirjeldus" ning "ettevõtja lühiiseloomustus." Kuigi ETI oli avaldanud turuloa taotluse vormi koos mõningate selgitustega internetileheküljel ja kohapeal, puudus ühene, kirjalik ja avalik info selle kohta, kuidas ETI neid termineid tõlgendab.

Kuna ühene, kirjalik ja avalik info selle kohta, kuidas ETI turuloa taotluses olevad termineid tõlgendab, puudus, siis olid inspektsioonile esitatavad turuloa taotlused väga erineva kvaliteediga ja suur osa ETI tööajast kulus energiaseaduse tõlgendamisele ja turulubadealasele nõustamisele.

6.3.2. Turuloa andmisest keeldumine

Enne 17. maid 2001. a puudus ETI-l sisuliselt võimalus turuloa andmisest keelduda. Vastavad õigused sai ETI alates 17. maist 2001. a, mil hakkasid kehtima energiaseaduse muudatused. Vastavalt 17. mail 2001. a kehtima hakanud energiaseaduse § 9^4 lg-le 3 võib ETI turuloa andmisest keelduda, kui:
1) ETI-l on põhjendatud kahtlus taotleja võimes täita energiaseaduse § 9 lõikes 6 sätestatud nõudeid s.o kui taotlejal puuduvad tehnilised võimalused ja vajaliku oskusega personal

tegutsemiseks taotluses märgitud tegevusalal või kui tema tegevus ei vasta keskkonnakaitse, tööohutuse ja muudele õigusaktidega ettenähtud nõuetele.
2) ETI-l on põhjendatud kahtlus taotleja majandusliku seisundi usaldusväärsuses või
3) keeldumine lähtub riigi majanduspoliitilistest huvidest, mis tuginevad Riigikogu või Vabariigi Valitsuse otsustele.

Dokumenti, mis täpsustaks energiaseaduse muudatustes nimetatud turulubade andmisest keeldumise kriteeriume, ETI-s 1. juuni 2001. a seisuga ei olnud.

Järeldused:

Kuna ETI-s puudub dokument, mis täpsustaks turuloa andmisest keeldumise aluseks olevaid kriteeriume, siis ei ole vastav protseduur üheselt selge.

Ettepanekud:

Riigikontroll soovitab ETI-l kiiremas korras koostada ja avalikustada omapoolsed tõlgendused turulubade taotluses sisalduvate üldiste terminite, turuloa andmisest keeldumise kriteeriumide ja muude turulubadega seotud üldiste terminite osas.

6.3.3. Turulubade kehtetuks tunnistamine

ETI-l on õigus energiaseaduse või selle alusel kehtestatud õigusaktide rikkumise korral vedelkütuseettevõtja turuluba kehtetuks tunnistada. Siiani ei ole ETI turuloa kehtetuks tunnistamist sanktsioonina rakendanud. ETI on vedelkütuseettevõtjatele teinud hoiatusi, ettekirjutusi ja trahve, mille tulemusena on ettevõtjad oma tegevuse esitatud tingimustega kooskõlla viinud. 2000. aastal tühistas ETI 6 kütuseettevõtja turuluba.

Järeldused:

Dokument, mis sätestaks olulisemad toimingud turulubade kehtetuks tunnistamisel, ETI-s puudub. Samuti ei ole ETI määratlenud, millistel tingimustel ta turuloa tühistab ja millistel juhtudel rakendab mõnda teist sanktsiooni.

Ettepanekud:

Riigikontroll soovitab ETI-l määratleda, dokumenteerida ja avalikustada turulubade kehtetuks tunnistamise protsessi olulisemad toimingud.

Riigikontroll teeb ETI-le ettepaneku täpsustada energiaseaduse § 9^5 lg 2 toodud turuloa kehtetuks tunnistamise tingimusi avalikustades, millistel juhtudel rakendab inspektsioon oma õigust kütuseettevõtja turuluba tühistada.

6.3.4. Järelevalve turuloa tingimuste täitmise üle

ETI tegevus järelevalve teostamisel kütuseettevõtja poolt turuloa tingimuste täitmise üle seisneb müüdava vedelkütuse kvaliteedi ja turuloa olemasolu kontrollimises. Järelevalvet turuloa tingimuste täitmise üle teostab ETI plaani alusel või juhtudel, kui vedelkütuse tarbijatelt, teistelt

kütuseettevõtjatelt või kohalikelt riigi- või järelevalveasutustelt saabuvad vastuolulised andmed turulubade kasutuse kohta või need erinevad inspektsiooni andmetest. ETI ei ole rakendanud spetsiaalseid tegevusi turuloata tegutsevate kütuseettevõtjate leidmiseks. Turuloa olemasolu tanklatel on kontrollitud kütuse kvaliteedikontrolli käigus. ETI praeguse juhi ametisoleku ajal on inspektsioon kontrollitud tanklate hulgas avastanud turuloata tegutsevaid kütuseettevõtjaid kahel korral. 2000. aastal teostas ETI järelevalvet kütuseettevõtjate turuloa tingimuste järgmise üle 120 korda.

Järeldused:

ETI-s puudub eesmärgistatud tegevus turuloata kütuseettevõtjate leidmiseks.

Ettepanekud:

Riigikontroll teeb ETI-le ettepaneku teha riskianalüüs ja koostada programm turuloata tegutsevate kütuseettevõtjate tuvastamiseks.

6.3.5. Klientide hinnang

ETI kliendid hindasid inspektsiooni tegevust ja kompetentsust turulubade väljastamisel vedelkütuseturul järgmiselt:

Esitatavate nõuete arusaadavus		Soovituste ja otsuste arusaadavus		Kompetentsus			
Jah	Ei	Jah	Ei	Kompetentne	Pigem kompetentne kui ebakompetentne	Pigem ebakompetentne kui kompetentne	Ebakompetentne
8	1	7	1	5	4		

* arv tabelis näitab **hinnangute** arvu

6.4. Energiaturu Inspektsiooni tegevus vedelkütuse kvaliteedikontrolli alal

Vastavalt energiaseadusele kuulub ETI pädevusse vedelkütuse vastavuse kontrollimine kehtestatud kvaliteedinõuetele. Müüdava vedelkütuse kvaliteedi liiga suured kõikumised kehtestatud kvaliteedinõuetest on vedelkütuseturu peamiseks probleemiks. Tõsise probleemina käsitleb ETI ka terminaalides hoitava vedelkütuse partii vastavust kvaliteedinõudeid tõendavale vastavussertifikaadile konkreetsel ajahetkel. Väljastatud vedelkütuse vastavussertifikaat kehtib ühele vedelkütuse partiile, kuid varem kontrollitud partiile võidakse aeg-ajalt lisada kütust, mistõttu toimub vedelkütuse segunemine ja kütus ei pruugi enam vastata kvaliteedinõudeid tõendavale vastavussertifikaadile.

ETI arvates on vedelkütuseturul esmajärjekorras oluline tegeleda kvaliteedikontrolli arendamisega. ETI jaoks on vedelkütuse kvaliteedikontrolli eesmärgiks turust üldpildi saamine.

6.4.1. Energiaturu Inspektsiooni ressursid vedelkütuse kvaliteedikontrolli teostamiseks

ETI sooviks vedelkütuse kvaliteedikontrolli tõhustada, kuid see jääb inspektsiooni väitel rahaliste vahendite puudumise taha. Vedelkütuse kvaliteedi täisanalüüs maksab kuni 10 000 ja osaline analüüs ligikaudu 4 500 krooni. Olenevalt analüüsi põhjalikkusest (täisanalüüs või osaline analüüs) on aasta jooksul võimalik teha 50-100 kvaliteeditesti.

2001. aastal on vedelkütuse kvaliteedikontrolliks eraldatud ETI-le 500 000 krooni, millest kulutatud on ligikaudu 200 000. ETI on 2001. aasta mai seisuga viinud läbi kaks kontrollreidi, mille käigus on kontrollitud umbes 17 bensiinitanklat. Lisaks on koos Tarbijakaitseametiga kontrollitud läbi hulgimüügifirmade kolme terminaali.

Järeldused:

Kuna ETI saab olemasolevate ressursside baasil teha väga vähe vedelkütuse kvaliteediproove, siis on inspektsiooni tegevuse mõju seisukohast eriti tähtis vedelkütuseturu riskianalüüs ja selle alusel tehtav kontrollitavate valik.

Ettepanekud:

Riigikontroll teeb ETI-le ettepaneku riskianalüüsile tuginedes määratleda ja dokumenteerida vedelkütuseturu probleemid ja nende tekitajad ning vastavale analüüsile tuginedes teha kontrollitavate valik.

6.4.2. Vedelkütuse kvaliteedikontrolli alus

Praegu kehtivad vedelkütuse kvaliteedinormid on kehtestatud majandusministri 24. mai 2001. aasta määrusega nr 45 "Vedelkütuste kvaliteedinõuded". Auditeeritaval perioodil on vedelkütuse kvaliteedinormide aluseks olnud majandusministri määrused 29. detsembrist 1997. a nr 45 ja 2. juunist 2000. a nr 15.

Vedelkütuse kvaliteedikontrolli läbiviimise aluseks ETI-s on plaan ja esitatud kaebused. Plaanis määratletakse kontrollitav regioon. Kontrollreidi läbiviimisel tehakse ETI turulubade andmebaasi põhjal kindlaks, millised ettevõtjad selles piirkonnas tegutsevad. Konkreetne kontrollitav kütuseettevõtja valitakse juhuslikult piirkonnas tegutsevate ettevõtete hulgast. Lisaks tuginetakse näiteks Tarbijakaitseametilt saadud infole või esitatud kaebustele. Üldjuhul tehakse valik kontrollreidi ajal ja erinevate kütuseettevõtjate riskiastme hindamiseks majanduslikku informatsiooni ei kasutata.

Kaebuste alusel läbiviidavad vedelkütuse kvaliteedikontrollid moodustavad kontrollimiste koguarvust 15 – 20%. Kaebuse põhjal läbi viidud reidi edukus sõltub kaebuse esitamise kiirusest.

Järeldused:

Vedelkütuse kvaliteedikontrolli läbiviimise aluseks ETI-s on plaan, milles määratletakse kontrollitav regioon. Kontrollitavate valik toimub vastavas regioonis asuvate tanklate hulgast

enamasti juhuslikult vastavalt ETI turulubade andmebaasis olevatele andmetele. Sageli valitakse kontrollitav tankla kontrollreidi ajal. Kontrollitavate tanklate riskiastme hindamiseks ETI majanduslikku informatsiooni ei kasuta.

Ettepanekud:

Riigikontroll soovitab ETI-l vedelkütuse kvaliteedikontrolli teostamiseks viia läbi erinevate kütuseettevõtjate riskiastme hindamine ning saadud tulemuste põhjal koostada plaan esmajärjekorras kontrolli vajavatest ja konkreetses piirkonnas tarbijat enim mõjutavatest kütuseettevõtjatest.

6.4.3. Energiaturu Inspektsiooni senine tegevus vedelkütuse kvaliteedikontrolli alal

1999. aastal ETI vedelkütuse kvaliteeti ei kontrollinud, 2000. aastal kontrolliti müüdava vedelkütuse kvaliteeti 46. bensiinitanklas (kõik kontrollimised viidi läbi 2000. a II poolaastal). Kõik kontrollimised viidi läbi 2000. aasta II poolaastal. Pikemas perspektiivis (3 aasta pärast) kaotab kvaliteedikontroll vedelkütuseturul ETI jaoks oma tähtsuse, sest inspektsiooni hinnangul paraneb müüdava kütuse kvaliteet tõenäoliselt tunduvalt.

ETI on turuloa väljastanud ligikaudu 600-le kütuseettevõtjale, kuid olemasolevate bensiinitanklate täpset arvu inspektsioon ei tea, sest ühelt poolt ei pea ettevõtja neid andmeid ETI-ile edastama ja teiselt poolt on lisaks ETI-le tanklatele tegevuslube väljastanud ka kohalikud omavalitsused. Turuluba omavate kütuseettevõtjate kasutuses olevate tanklate arvu kohta on ETI-l teave vastavalt kütuseettevõtjate poolt esitatud andmetele. Kütuseettevõtjate esitatud andmeid ETI üle ei kontrolli, samuti ei ole kütuseettevõtjad kohustatud ETI-t informeerima uutest avatavatest tanklatest.

Hetkel kehtivat turuluba omavatest kütuseettevõtjatest tegelevad inspektsioonis olemasolevate andmete järgi vedelkütuse hulgimüügiga 275. ETI sõnul ei reguleeri energiaseadus vedelkütuse ladustamist, mistõttu ei ole inspektsiooni kasutuses olevate andmete põhjal terminaalide koguarvu võimalik anda.

Eesti vedelkütuseturul kontrollita liikuvast autokütusest (1/5 – 1/3 turust) osa hoiustatakse ühismajanditest ja nõukogude armeest jäänud sadades kütusemahutites. Täpne ülevaade kontrollimatutest mahutite arvust ja mahust puudub. Praktiliselt kõik endised kolhoosikeskuste tanklad on registreerimata. Kuna energiaseaduse kohaselt vedelkütuse ladustamiseks turuluba ei nõuta, jäävad tuhanded üle Eesti paiknevad mahutid välja ETI tegevusulatusest.

Siiani on ETI kontrollinud vedelkütuse jae- ja hulgimüüjaid. Energiaseaduse muudatus, mis hakkas kehtima 17. maist 2001. a, annab ETI-le õiguse kontrollida ka vedelkütust ladustavaid terminaale. 2001. aasta mai seisuga oli ETI koos Tarbijakaitseametiga kontrollinud hulgimüügifirmade kaudu kolmes terminaalis ladustatava vedelkütuse kvaliteeti. Edaspidi on ETI-l plaanis hakata vedelkütuse kvaliteedikontrolli läbi viima mööda ahelat (terminaal – hulgimüüja – jaemüüja), et tuvastada, kus kvaliteedinormide rikkumine toimub.

Järeldused:

ETI tegevus vedelkütuse kvaliteedikontrolli alal oli auditeeritaval perioodil suunatud eelkõige tanklate kontrollimisele. Kontrollitavaid tanklaid valiti juhusliku valiku põhimõttel ja enamasti ilma dokumenteeritud riskianalüüsita, mistõttu ei ole Riigikontrollil võimalik hinnata, millistest kriteeriumidest ETI tanklate valikul lähtus.

Vedelkütuseturu peamise probleemi ehk kütuse kvaliteedinormide tegelike eirajate väljaselgitamisega ETI praktiliselt ei tegelenud. Esimesi sellesuunalisi samme on ETI astunud 2001. aastal, kuid vastava tegevuse tulemusi ei ole võimalik veel hinnata.

Osaliselt piiras ja piirab vedelkütuse kvaliteedinormide tegelike rikkujate väljaselgitamist ka seadusandlus, mis ei taga ETI-le võimalust saada ülevaadet kütuse ladustajatest. Kuna ETI-l puudub ülevaade kütuse ladustajatest ja olemasolevate tanklate arvust, on Riigikontroll arvamusel, et inspektsiooni käsutuses olevad andmed on ebapiisavad ega kajasta tegelikku olukorda vedelkütuseturul.

Ettepanekud:

Riigikontroll teeb ETI-le ettepaneku viia vedelkütuse kvaliteedikontroll läbi kogu ahela ulatuses (terminaalist tarbijani) ja kontrollitulemustele tuginedes hinnata, millises ahela osas toimuvad vedelkütuse kvaliteedinormide peamised rikkumised. Kontrollitulemustest lähtuvalt soovitab Riigikontroll ETI-l edaspidi keskenduda vedelkütuse kvaliteedikontrollil eelkõige probleemsele osale ahelas. Kvaliteedikontrollil tehtavate valikute aluseks oleva riskianalüüsi soovitab Riigikontroll ETI-l dokumenteerida.

Riigikontroll teeb ETI-le ettepaneku rakendada tegevusi, mis tagaksid inspektsioonile ülevaate kogu vedelkütuseturust sh terminaalidest ning ühismajanditest jäänud kütusetanklatest ja -mahutitest.

6.4.4. Sanktsioonid vedelkütuse kvaliteedinõuete eiramisel

Vedelkütuse kvaliteedinõuete mittetäitmisel on ETI sanktsioonidena rakendanud trahve. Vedelkütuse kvaliteedinormide eiramise eest trahvi määramisel tugineb ETI varasemale kogemusele. Järelkontrollide tulemusena ei ole ETI samade näitajate osas kvaliteedinõuete eiramist täheldanud – esinenud on küll korduvrikkumisi, kuid seda erinevate kütuste ja kvaliteedinäitajate osas. Korduvrikkumiste puhul on ETI rakendanud suuremaid trahvimäärasid. Lisaks trahvile peab kvaliteedinorme eiranud kütuseettevõtja maksma kinni ka kütusele tehtud labori analüüsi. Vedelkütuse kvaliteedinormist kõrvalekaldumise lubatav ulatus on määratud labori kvaliteediproovi võtmise vea protsendiga.

Vastavalt energiaseaduse muudatustele võib ETI peadirektor määrata vedelkütuse kvaliteedinormide rikkumise korral rahatrahvi kuni 100 000 krooni ning Tarbijakaitseameti peadirektor või tema poolt selleks volitatud tarbijakaitseametnik kuni 10 000 krooni. Suuremat rahatrahvi võib kohaldada ainult kohtunik.

Järeldused:

Lubatav müüdava vedelkütuse kvaliteedinormist kõrvalekaldumise määr tugineb labori kvaliteediproovi võtmise vea protsendile.

Energiaseadus võimaldab ETI peadirektoril määrata vedelkütuse kvaliteedinormide rikkumise korral rahatrahv kuni 100 000 krooni. Sellega on inspektsiooni peadirektorile antud õigus vastava summani otsustada, millise kvaliteedinormi rikkumise vahemiku eest konkreetset trahvi summat kohaldada. Kvaliteedinormi rikkumise ulatusest olenevad trahvi kohaldamise alused ETI-s puudusid.

Energiaseadus võimaldab ühe ja sama rikkumise eest määrata erineva suurusega trahve olenevalt sellest, kas kvaliteedikontrolli teostab Tarbijakaitseamet või ETI.

Ettepanekud:

Arvestades, et seadusandja on andnud ETI juhile õiguse otsustada, millise vedelkütuse kvaliteedinormi rikkumise vahemiku eest konkreetset trahvi summat kohaldada, teeb Riigikontroll ETI-le ettepaneku määratleda põhimõtted, millest lähtuvalt erinevaid trahvi määrasid kohaldatakse.

Riigikontroll teeb majandusministrile ettepaneku algatada seaduse muudatus ETI ja Tarbijakaitseameti poolt määratavate trahvide ühtlustamiseks ühes ja samas vedelkütuse kvaliteedinormi vahemikus toimunud rikkumiste eest.

6.4.5. Klientide hinnang

ETI kliendid hindasid inspektsiooni tegevust ja kompetentsust vedelkütuse kvaliteedikontrolli alal järgmiselt:

Esitatavate nõuete arusaadavus		Soovituste ja otsuste arusaadavus		Kompetentsus			
Jah	Ei	Jah	Ei	Kompetentne	Pigem kompetentne kui ebakompetentne	Pigem ebakompetentne kui kompetentne	Ebakompetentne
4	1	4	2	1	3		1

* arv tabelis näitab **hinnangute** arvu

Kairit Peterson
auditi spetsialist auditi juhi ülesannetes

Aivo Vaske
metoodika, planeerimise ja aruandluse teenistuse juhataja

Lisad

Lisa 1. Riigikontrolli küsitlusse kaasatud Energiaturu Inspektsiooni kliendid

1. Alternatiivenergia Grupp AS
2. AS Alexela Oil
3. AS Aloil
4. AS Anne Soojus
5. AS Eesti Gaas
6. AS Eesti Statoil
7. AS Elfi Elekter
8. AS Emajõe Ärikeskus
9. AS Estonian Air
10. AS Esvax & RH
11. AS Favora
12. AS Gallon
13. AS Haapsalu Soojus
14. AS Jorma
15. AS Kagu Petrool
16. AS Karitsu Õppetalu
17. AS Keila Soojus
18. AS Klaimer
19. AS Kuressaare Soojus
20. AS Lukoil Eesti
21. AS Lukoil Tanklad
22. AS Milistoil
23. AS Narva Elektrijaamad
24. AS Narva Elektrivõrk
25. AS Narva Soojusvõrk
26. AS Pakterminal
27. AS Pärnu Soojus
28. AS Rakvere Soojus
29. AS Refetra
30. AS Reola Gaas
31. AS Saare Gaas
32. AS Tallinna Soojus
33. AS Targu Keskkatlamaja
34. AS Valga Soojus
35. AS Vanco
36. AS Vedelgaas MRT
37. AS Viljandi Soojus
38. AS Võru Soojus
39. Eesti Aviokütuste Teenuste AS
40. Eesti Energia AS
41. Fortum Läänemaa AS
42. Hydro Texaco Eesti AS

43. Neste Eesti AS
44. OÜ Alexela Bunkering
45. OÜ Erko Elekter
46. OÜ N-Terminaal Valga
47. OÜ Rakvere Autobaas
48. OÜ Vaat
49. OÜ Võru Gaas
50. Shell Eesti AS

MAJANDUSMINISTEERIUM

Lp. Raivo Linnas
Tulemusauditi osakonna peakontrolör
Riigikontroll

Teie . 13.07.2001 Nr 12-11/2311
Meie .27.07.2001 nr 1/8/616

Lugupeetud hr Linnas,

Vastuseks Teie 13.07.k.a. teatame, et arvestades vajaliku töö mahtu, on meil kahjuks väga keerukas läbi töötada kontrollakti ning esitada sellele vastus Teie poolt väljapakutud aja jooksul. Meie andmetel on sama probleem ka auditeeritaval Energiaturu Inspektsioonil. Seetõttu pöördume Teie poole taotlusega pikendada vastuse esitamise tähtaega 21.augustini.
Ühtlasi pöördun Teie poole taotlusega edastada mulle kõik minuga läbi viidud ja minu poolt kooskõlastatud intervjuude protokollid, mis puudutavad kontrollakte AS-i Eesti Raudtee 66% aktsiate erastamislepingu ja aktsionäride lepingu õiguspärasuse kohta ning Energiaturu Inspektsiooni tegevuse kohta energiaturu reguleerimisel, millele viitate oma mõlemas kontrollaktis.

Lugupidamisega

M. Pärnoja

Mihkel Pärnoja
Minister

Maria Alajõe 6256316

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 31.07.2001 Reg nr 2424/12-11

006065

Harju tn. 11
15072 TALLINN
Reg. kood 70003158

Tel: (0) 625 6304
Faks: (0) 631 3660
E-mail: kantselei@mineco.ee

Hansapank 767
a/a 221001147466

ENERGIATURU INSPEKTSIOON

Hr. Raivo Linnas
Riigikontroll
Narva mnt. 11[a]
15013 Tallinn

Teie 29.08.2001 nr. 12-12/2667
Meie 12.09.2001 nr. 1-449/465Ü

Auditi ettepanekutest

Lugupeetud härra Linnas

Esitan Teile Riigikontrolli ettepanekute täitmiseks koostatud kava meile saadetud näidisvormi kujul. Ettepanekute täitmise tähtajad on kavades määratud aasta numbriga. Täpsemalt saame Teile esitada ettepanekute täitmise tähtajad peale jooksva aasta tööplaani täitmisest kokkuvõtete tegemise ning järgmise aasta tegevusplaani koostamist.

Austusega

Märt Ots
Peadirektori kt.

Margus Kasepalu
620 1900

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 14.09.2001 Reg.nr. 2808/12-12/2667

Kiriku 2
10130 Tallinn
Reg. nr. 70003187

Tel. (372) 6 201 901
Faks (372) 6 201 932
E-mail: eti@eti.gov.ee
http://www.eti.gov.ee

Hansapank 767
A/a 221010746421
Eesti Ühispank 401
A/a 10002044432004

Energiaturu Inspektsiooni tegevus energiaturu reguleerimisel
Kuupäev: 12.09.01
Koostaja: Kairit Peterson

AUDITI ETTEPANEKUTE TÄITMINE

Ettepanekud	Kavandatavad meetmed või tegevuskava ettepanekute täitmiseks	Ettepaneku täitmise tähtaeg	Märkused/Ettepanekud
Riigikontroll teeb ETI juhile ettepaneku määratleda peamised inspektsiooni sekkumist vajavad probleemid erinevatel turgudel ning olemasolevatele uuringutele ja riskianalüüsi tulemustele tuginedes suunata ETI tegevus turgudele, mille probleemid ja riskiaste on suuremad. Erinevate turgude probleemide kaardistus peaks olema dokumenteeritud.	Tegelikkuses on see tehtud, kuid ainult dokumenteerimata.	2001/2002	Koostatud on rida töid ja uuringuid, mis on finantseeritud välisabi programmide kaudu (PHARE). Materjalid on saadaval Majandusministeeriumis
Riigikontroll soovitab ETI juhil määratleda turul eksisteerivate probleemide kontekstis instrumendid, mis konkreetseid puudusi turul kõige olulisemal määral lahendavad.	ETI hinnangul on instrumendid määratud Energiaseaduses ning ETI kasutab neid vastavalt sellele		
Riigikontroll teeb ETI juhile ettepaneku määratleda olemasolevatele uuringutele ja riskianalüüsidele tuginedes probleemsemad turud ning võrrelda inspektsiooni tegevuse suunatust nendel turgudel eksisteerivate probleemide lahendamisele. Riskianalüüsil tuginev turgude regulatsioon tuleks allutada probleemvaldkondadele.	Tehtud, kuid dokumenteerimata ETI-s	2001/2002	
Riigikontroll soovitab ETI juhil arendada välja ja dokumenteerida inspektsiooni strateegilised prioriteedid, et luua soodus ja toetav keskkond erinevate turgude tulemuslikuks reguleerimiseks ning lähtuda vastavatest prioriteetidest oma tegevuste kavandamisel.	Koos uue tööplaaniga sätestatakse ka prioriteedid	2002	
Riigikontroll soovitab ETI juhil rakendada süsteem, mis tagab ülevaate ETI tööaja ja ressursside kulust erinevate turgude ja instrumentide lõikes ning võimaldab hinnata inspektsiooni prioriteetide realiseerumist.	Välja töötamisel	2001 lõpuks	
Riigikontroll soovitab ETI-l olemasolevatele uuringutele ja riskianalüüsidele tuginedes määratleda ja dokumenteerida, milliste elektrienergiaturu sisuliste probleemide lahendamiseks on konkreetne instrument sobivaim ja sellest tulenevalt fikseerida oma prioriteedid instrumentide rakendamisel ja arendamisel.	Välja töötamisel (uues tööplaanis)	2002	
Riigikontroll teeb ETI-le ettepaneku võtta ka edaspidi arendustööde prioriteetide määramisel arvesse lisaks siseturu vajadusele Euroopa Liitu integreerumisega seotud mõjusid.	Arvestame ettepanekutega	Jooksvalt	Täpseid tähtaegu raske määratleda, kuna ETI kavandab mitmete metoodikate väljatöötamist ja rakendamist erinevate turgude reguleerimisel.

Energiaturu Inspektsiooni tegevus energiaturu reguleerimisel
Kuupäev: 12.09.01
Koostaja: Kairit Peterson

Ettepanekud	Kavandatavad meetmed või tegevuskava ettepanekute täitmiseks	Ettepaneku täitmise tähtaeg	Märkused/Ettepanekud
Riigikontroll soovitab ETI-l luua ja rakendada hindade ja tariifide kooskõlastamisel metoodika baaskulude sisuliseks analüüsimiseks.	Käesoleval ajal on ETI-s väljatöötamisel metoodika kulude sisuliseks analüüsiks	2002	
Riigikontroll soovitab ETI-l aktiivselt tegeleda (nii läbi metoodika, koostööpartnerite kui oma personali arendamise) kulude "baasi" fikseerimist toetavate instrumentide arendamisega ja seda eelkõige suuremate kulukomponentide osas.	Metoodikaga määratletakse kulude baasi komponendid sõltuvalt nende osakaalust üldsummas	2002	
Riigikontroll teeb ETI-le ettepaneku otsustada enne hindade kooskõlastamise metoodika koostamist, millised kulud kavatseb inspektsioon esmajärjekorras "kontrolli alla" võtta. Vastava otsuse tegemisel tuleks lähtudes sellest, millised on suurimad kulud ja milliste kulude suhtes on ETI-l kompetents olemas või kättesaadav olemasolevate ressursside raames. Kindlasti tuleb enne metoodika kinnitamist hinnata selle rakendamisega kaasnevaid võimalikke kulusid ja sellest lähtuvalt kujundada ETI prioriteedid. Samuti tuleks prioriteetide määramisel arvesse võtta vastavate hindade mõju konkurentsile.	Lähtudes ettevalmistatavast metoodikast võtab ETI esmajärjekorras kontrolli alla ettevõtja poolt juhitavad kulud	2002	
Riigikontroll soovitab ETI-l määratleda olulisemad eri hinnapakettide kooskõlastamisega seotud erinevused kuludes ja koostada neid arvesse võtva hinnapakettide kooskõlastamise metoodika.	Määratakse koos ettevalmistatava metoodikaga	2002	
Riigikontroll soovitab ETI-l hindade ja tariifide kooskõlastamisel töötada välja otsuste dokumenteerimise formaat, mis ühendab endas loogiliselt ja arusaadavalt ETI tähelepanekuid, nende alusel tehtud järeldusi ning järelduste aluseks olevate printsiipide baasil langetatud otsuseid.	Vastava dokumendi ja selle formaadi väljatöötamine võetakse ETI-s arutusele enne metoodika kinnitamist	2002	Käesoleval ajal teostatakse Eesti Energia majandustegevuse analüüs. Selle töö lõpptulemused vormistatakse eraldi aruandena. Aruande vormistamisel arvestatakse valmiva metoodikaga ning konkreetse aruande formaat on n.ö. esimene suur samm ühtse aruande formaadi väljatöötamisel
Riigikontrolli soovitusel peaks ETI hindade ja tariifide kooskõlastusotsuse analüüsi osa sisaldama vaid neid ja ainult neid fakte ning tähelepanekuid, mille alusel tehakse selged järeldused ning neid ning ainult neid järeldusi, mille aluseks on faktid või tähelepanekud. ETI otsused omakorda ei tohiks sisaldada seisukohti, mis ei tugine analüüsile, järeldustele ja otsuste langetamise alustele.	ETI on senises töös järginud kõiki ettepanekus näidatud soovitusi	Jooksvalt	
Riigikontroll soovitab ETI-l esitada omapoolsed seisukohad küsimustes, mida ta tulevikus eelkõige elektritootja poolse elektri müügihinna	ETI poolsed seisukohad fikseeritavad väljatöötatavas metoodikas	2002	

Ettepanekud	Kavandatavad meetmed või tegevuskava ettepanekute täitmiseks	Ettepaneku täitmise tähtaeg	Märkused/Ettepanekud
kooskõlastamisel arvesse võtab, enne lepingute allakirjutamist.			
Riigikontroll soovitab ETI-l määratleda ja dokumenteerida tingimused, millistel juhtumitel inspektsioon kohustab ettevõtjaid astuma samme säilitamaks või muutmaks tootmisvõimsust või varustuskindlust.	Määratud Energiaseadusega	jooksvalt	ES §12 ja §14 lg 3,4 ja 5
Riigikontroll teeb ETI-le ettepaneku määratleda ja dokumenteerida need võtmenäitajad ja olulisemad toimingud, millele tuginedes inspektsioon määrab elektrienergiaettevõtja kohustuse säilitada või muuta tootmisvõimsust või varustuskindlust.	Vastavalt Energiaseadusele	Jooksvalt	
Riigikontroll soovitab ETI-l kaardistada ja dokumenteerida ka Eesti Energia AS-i tegelik teeninduspiirkond.	Eesti Energia võrkude täpsustamine toimub kooskõlas Eesti Energia ja teiste võrguettevõtjatega	Toimub järjepidevalt	Toimub sõltuvalt võrkude staatuse muutusest
Riigikontroll teeb ettepaneku määrata miinimumnõuded varustuskindlusele (sh tähtajad katkenud ühenduste taastamiseks) energiaettevõtja ja riigi vahel sõlmitavas lepingus.	ETI on seisukohal, et need tuleks välja töötada õigusaktidega (näiteks Maj.min määrus)		Väljub ETI pädevusest
Riigikontroll soovitab ETI-l määratleda omapoolsed minimaalsed nii elektrienergia kvaliteeti kui varustuskindlust puudutavad nõuded, mida inspektsioon võtab aluseks ka tegevus- ja arenduskohustuse määramisel või teha vastav ettepanek majandusministrile.	ETI on seisukohal, et see on Majandusministeeriumi pädevus ning teeb ministeeriumile ka vastava ettepaneku		
Riigikontroll teeb ETI-le ettepaneku rakendada tegevusi, mis tagaksid kvaliteedinõuetest kinnipidamise elektrienergiaettevõtjate poolt.	ETI tegutseb vastavalt Energiaseadusele	Jooksvalt	
Riigikontroll soovitab ETI-l olemasolevatele uuringutele ja riskianalüüsidele tuginedes määratleda ja dokumenteerida, milliste soojusenergiaturu sisuliste probleemide lahendamiseks on konkreetne instrument sobivaim ja sellest tulenevalt fikseerida oma prioriteedid instrumentide rakendamisel ja arendamisel.	Koostatud on rida töid ja uuringuid, mis on saadaval Majandusministeeriumis (ka nende internetileheküljel). ETI on seisukohal, et täiendavate uuringute koostamine ei ole otstarbekas		
Riigikontroll soovitab ETI-l riskianalüüsile tuginedes välja selgitada, läbi mõelda ja dokumenteerida soojusenergiaturu peamised probleemid. Probleemianalüüsist tulenevalt soovitab Riigikontroll ETI-l määratleda ja dokumenteerida, milliste soojusenergiaturu sisuliste probleemide lahendamiseks on konkreetne instrument sobivaim ja sellest tulenevalt fikseerida oma prioriteedid instrumentide rakendamisel ja arendamisel.	Sama mis eelmise punkti puhul		
Enne elektrienergia hindade kooskõlastamise metoodika üle võtmist soojusenergia hindade kooskõlamisprotsessi soovitab Riigikontroll ETI-l	Hindade kooskõlastamisel nii elektri kui ka soojuse müügiks lähtub ETI kulupõhisest	jooksvalt	Energiaseadus §19 lg 4 ja 5

Ettepanekud	Kavandatavad meetmed või tegevuskava ettepanekute täitmiseks	Ettepaneku täitmise tähtaeg	Märkused/Ettepanekud
otsustada, milliseid kulusid tahab inspektsioon esmajärjekorras põhjalikuma kontrolli alla võtta. Vastava otsuse tegemisel soovitab Riigikontroll ETI-l lähtudes sellest, millised on suurimad kulukomponendid, ja milliste kulude suhtes on ETI-l kompetents olemas või kättesaadav olemasolevate ressursside raames. Kindlasti tuleb ETI-l enne metoodika kinnitamist hinnata selle rakendamisega kaasnevaid võimalikke kulusid ja sellest lähtuvalt kujundada inspektsiooni prioriteedid.	arvestusprintsiibist		
Riigikontroll soovitab ETI-l aktiivselt tegeleda kulude "baasi" fikseerimist toetavate instrumentide arendamisega ja seda eelkõige suuremate kulukomponentide osas ning rakendada soojusenergia hindade ja tariifide kooskõlastamisel metoodika baaskulude sisuliseks analüüsimiseks.	Baaskulude analüüsi komponendid määratakse ettevalmistamisel oleva metoodikaga	2002	
Riigikontroll soovitab ETI-l hindade ja tariifide kooskõlastamisel töötada välja otsuste dokumenteerimise formaat, mis ühendab endas loogiliselt ja arusaadavalt ETI tähelepanekuid, nende alusel tehtud järeldusi ning järelduste aluseks olevate printsiipide baasil langetatud otsuseid.	Vastava dokumendi ja selle formaadi väljatöötamine toimub paralleelselt metoodika väljatöötamisega	2002	
Riigikontroll teeb ETI juhile ettepaneku määratleda, läbi mõelda ja dokumenteerida vedelkütuseturu peamised sisulised probleemid ja nende probleemide lahendamisel kõige olulisemat mõju omavad instrumendid. Probleemianalüüsist tulenevalt peaks ETI dokumenteerima inspektsiooni prioriteedid instrumentide rakendamisel ja arendamisel vedelkütuseturul.	ETI viib läbi probleemanalüüsi (arvestatakse järgmise aasta tööplaani koostamisel)	2002	Tõenäoliselt tuleb teema võtta tööplaani ka 2003 aastaks, kuna tõenäoliselt hakkab kehtima Vedelkütuste seadus ning ETI peab tõenäoliselt tuleb üle vaadata probleemistik, instrumendid ning otsustada ressursside paigutus probleemide lahendamisel.
Riigikontroll soovitab ETI juhil määratleda ja dokumenteerida erinevate instrumentide mõju vedelkütuseturul eksisteerivate probleemide lahendamise ning analüüsi andmetele tuginedes otsustada inspektsiooni ressursside otstarbekas paigutus turgude ja instrumentide lõikes.	Sama, mis eelmise punkti puhul		
Riigikontroll soovitab ETI-l kiiremas korras koostada ja avalikustada omapoolsed tõlgendused turulubade taotluses sisalduvate üldiste terminite, turuloa andmisest keeldumise kriteeriumide ja muude turulubadega seotud üldiste terminite osas.	Koostatud on vastav kord, mis annab ETI poolsed tõlgendused turulubade taotlemisega seotud mõistetega	Kinnitatud ETI peadirektori käskkirjaga nr.01-46-K 06.augustist 2001	
Riigikontroll soovitab ETI-l määratleda, dokumenteerida ja avalikustada turulubade kehtetuks tunnistamise protsessi olulisemad toimingud.	Arvestame edaspidises tegevuses koostöös Majandusministeeriumiga	2001 lõpuks	

Ettepanekud	Kavandatavad meetmed või tegevuskava ettepanekute täitmiseks	Ettepaneku täitmise tähtaeg	Märkused/Ettepanekud
Riigikontroll teeb ETI-le ettepaneku täpsustada energiaseaduse § 9^5 lg 2 toodud turuloa kehtetuks tunnistamise tingimusi avalikustades, millistel juhtudel rakendab inspektsioon oma õigust kütuseettevõtja turuluba tühistada.	Sama, mis eelmise puhul	2001 lõpuks	
Riigikontroll teeb ETI-le ettepaneku teha riskianalüüs ja koostada programm turuloata tegutsevate kütuseettevõtjate tuvastamiseks.	ETI tegutseb vastavas suunas	Päevakorda 2002/2003	
Riigikontroll teeb ETI-le ettepaneku riskianalüüsile tuginedes määratleda ja dokumenteerida vedelkütuseturu probleemid ja nende tekitajad ning vastavale analüüsile tuginedes teha kontrollitavate valik.	Kontrollitavate valik toimub tulenevalt turu hetkeseisust ühes või teises maakonnas.	2002/2003	Seoses uue Vedelkütuseseaduse ettevalmistamisega ning tõenäolise jõustumisega 2003.aastat peaks turg ühtlustuma. Teema võetakse arutusele järgmise aasta lõpus.
Riigikontroll soovitab ETI-l vedelkütuse kvaliteedikontrolli teostamiseks viia läbi erinevate kütuseettevõtjate riskiastme hindamine ning saadud tulemuste põhjal koostada plaan esmajärjekorras kontrolli vajavatest ja konkreetses piirkonnas tarbijat enim mõjutavatest kütuseettevõtjatest.	ETI arvestab erinevate ettevõtjate riskiastet nende poolt müüdava vedelkütuse kvaliteedi kontrolliga	Tegeleme jooksvalt	Valik sõltub riskiastmest, mille määrab ettevõtja senine tegevus ja seaduslikkus. Vedelkütuse turu probleemidega on ETI suhteliselt hästi kursis.
Riigikontroll teeb ETI-le ettepaneku viia vedelkütuse kvaliteedikontroll läbi kogu ahela ulatuses (terminaalist tarbijani) ja kontrollitulemustele tuginedes hinnata, millises ahela osas toimuvad vedelkütuse kvaliteedinormide peamised rikkumised. Kontrollitulemustest lähtuvalt soovitab Riigikontroll ETI-l edaspidi keskenduda vedelkütuse kvaliteedikontrollil eelkõige probleemsele osale ahelas. Kvaliteedikontrollil tehtavate valikute aluseks oleva riskianalüüsi soovitab Riigikontroll ETI-l dokumenteerida.	Vastav tegevus toimub koostöös Tolliameti ja Tarbijakaitsemati jt. järelevalve asutustega	Jooksvalt	
Riigikontroll teeb ETI-le ettepaneku rakendada tegevusi, mis tagaksid inspektsioonile ülevaate kogu vedelkütuseturust sh terminaalidest ning ühismajanditest jäänud kütusetanklatest ja -mahutitest.	ETI omab andmeid vabariigis kasutusel olevate tanklate kohta	Jooksvalt	Seadusega tuleks määratleda, et hoiustamine oleks tegevusluba nõudev tegevus
Arvestades, et seadusandja on andnud ETI juhile õiguse otsustada, millise vedelkütuse kvaliteedinormi rikkumise vahemiku eest konkreetset trahvi summat kohaldada, teeb Riigikontroll ETI-le ettepaneku määratleda põhimõtted, millest lähtuvalt erinevaid trahvi määrasid kohaldatakse.			ETI kaalub ettepanekut selle otstarbekuse osas, kuna vedelkütuste kvaliteedinõuetega seotud õiguserikkumiste arutelu toimub vastavalt HÕS-le. Selle järgi tuleb trahvi määramisel arvestada väga paljude asjaoludega, mida kõike ei saa

Ettepanekud	Kavandatavad meetmed või tegevuskava ettepanekute täitmiseks	Ettepaneku täitmise tähtaeg	Märkused/Ettepanekud
			üheselt kirja panna. Teisisõnu – võib tekkida olukord, kus tegemist oleks ainult eranditega ning nö. kirja pandud trahvimäärade vahemikul puudub mõte. Oht võib olla siinjuures olla ka selles, et suuri käibeid omavate ettevõtjate suhtes saab rakendada suhteliselt tühiseid sanktsioone. Samas oleme nõus, et üldsõnaliselt saame kirja panna mõned põhimõtted, mida kasutame sanktsioonide rakendamisel.

ENERGIATURU INSPEKTSIOON

Hr. Raivo Linnas
Riigikontroll
Narva mnt. 11[a]
15013 Tallinn

Teie _____ nr. _____

Meie 25.07.2001 nr. 1-350/3180

Kontrolliaktile nr 007/2001 vastamise tähtaja pikendamisest

Lugupeetud härra Linnas

Palume pikendada kontrolliaktile nr 007/2001 "Energiaturu Inspektsiooni tegevus energiaturu reguleerimisel" meiepoolsete selgituste ja seisukohtade esitamise tähtaega 21.augustini 2001.a. Tähtaja pikendamise taotluse esitamine on tingitud sellest, et kuni Teie poolt määratud tähtajani (06.08.2001) viibivad mitmed inspektsiooni töötajad puhkusel (k.a. peadirektor) ning puudub võimalus kontrolliaktis toodud järelduste ja ettepanekute läbiarutamiseks nendega.
Samas teatame, et soovime täiendavat arutelu aktis toodud seisukohtade muutmiseks. Omalt poolt pakume välja arutelu võimalikuks ajaks 08 või 09.08.2001.a.

Austusega

Margus Kasepalu
Peadirektori asetäitja kt.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 26.07.2001 Reg nr 2400/12-12

Kiriku 2
10130 Tallinn
Reg. nr. 70003187

Tel. (372) 6 201 901
Faks (372) 6 201 932
E-mail: eti@eti.gov.ee
http://www.eti.gov.ee

Hansapank 767
A/a 221010746421
Eesti Ühispank 401
A/a 10002044432004

MAJANDUSMINISTEERIUM

Lp. Raivo Linnas
Riigikontroll

Teie 29.08.2001 nr 12-11/2664
Meie 12.09.2001 nr 1/33/2045-1

Austatud härra Linnas

Saadame Teile oma seisukohad kontrollakti "Energiaturu Inspektsiooni tegevus energiaturu reguleerimisel" teises peatükis toodud järelduste ja ettepanekute kohta.
Seisukohad on toodud peatükkide kaupa.

2.2.1. ETI eelarvetaotluse muutmine enne selle esitamist rahandusministrile ja ETI eelarve kinnitamine.

Majandusministeerium menetleb eelarveprojekte kogu haldusalas vastavalt Rahandusministri poolt kinnitatud juhenditele ja vormidele. Eelarvet, nagu Te teate, on üritatud Rahandusministeeriumi algatusel koostada nn 0-baasilisena, kuid need katsed ei ole praktikas realiseerunud.
ETI tegevus- ja majandusarengu kava (vorm 1) on koostatud arvestades Rahandusministeeriumi juhendeid. Me ei pea võimalikuks enne vastava üldise korra sisseseadmist täiendada kehtivat eelarve koostamise protseduuri Teie poolt pakutud eelarvemahtude mõju dokumenteerimisega.
Kuna riigieelarvelistes asutustes toimub eelarvevahendite arvestus vastavalt nende majanduslikule sisule, ei pea me võimalikuks enne vastava üldise korra sisseseadmist kohustada ETI-t sisse seadma spetsiaalset tööaja- ja ressursiarvestust, mis annaks ülevaate tegelikust ressursikulust olulisemate põhitegevuste aspektide lõikes ja tegelikult realiseerunud prioriteetidest.
Meile on arusaamatu Teie poolt pakutava täiendava ressursiarvestuse sisseseadmise otstarbekus ja mõju ETI tegevuse tulemuslikkusele. Juhul, kui Te peate vajalikuks muuta Eesti Vabariigis kehtivat eelarve projekti koostamise tingimusi ja vorme ning kulude arvestamise struktuuri, soovitame teha vastav ettepanek Rahandusministeeriumile.

2.2.2. ETI põhimääruse, struktuuri ja koosseisude kinnitamine.

Nõustume Teie ettepanekuga ühtlustada ETI põhimääruse ning ETI teenistujate koosseisu aluseks olevate struktuuriüksuste arv ja nimetused ning kavatseme seda teha 2001.a. jooksul.
Oleme nõus Teie järeldusega, et ETI poolt kasutatavate instrumentide rakendamisel erinevatel turgudel on enam sarnasusi kui erisusi ja seega ei pea me vajalikuks kaaluda Teie ettepanekut ETI oskusteabe koondamise kohta turgude lõikes ega pea vajalikuks muuta seetõttu ETI struktuuri

204863

RIIGIKONTROLL
Kuupäev
13.09.2001 2.8.07/12-11/2664

enne, kui oleme saanud Riigikontrollilt teiepoolsele võrdlevale analüüsile tuginevad põhjendused koos vastava ressursiarvestusega.

2.2.4. ETI tööplaani kinnitamine.

Oleme arvamusel, et kinnitatud tööplaan on dokument, mis planeerib tegevust teatud perioodiks. Majandusministeerium haldusala ja osakonnad on püüdnud koostada 2001.a. tööplaane paremini kui 2000.a. plaane. 2002.a. tööplaanid tulevad sisukamad kui käesoleval aastal. Tööplaane kinnitades on lähtutud põhimõttest, et need saavad sisaldada ainult selliseid tegevusega kaasnevaid tulemusi ja tagajärgi, mida täitjal on võimalik olulisel määral iseseisvalt mõjutada (see on ka Teie ettepanek).
Oleme tänulikud kõigi konkreetsete ja realiseeritavate nõuannete eest, kuidas paremini sõnastada tegevuste tulemusi ja rakendada tööplaanis mõõdetavaid näitajaid.
Majandusministeeriumis dokumenteeritakse kõik vastuvõetud otsused ja need avalduvad seaduste, määruste, käskkirjade, koosoleku protokollide jne kujul. Töönõupidamistel ei võeta vastu otsuseid, seal toimub infovahetus, mille tagajärjel tehakse hiljem otsus (seadus, määrus, käskkiri jne.). Meil puudub vajadus ja võimalus protokollida kõiki töönõupidamisi, kuna meie hinnangul on selleks kuluv ressurss oluliselt suurem kui prognoositav kasu.

2.2.5. Teabe nõudmine ETI tegevuse ja tulemuste kohta.

Nõustume Teie järeldusega, et ETI 1999 ja 2000.a. kohta koostatud tegevuskirjeldused ei sisalda informatsiooni enamiku põhitegevuse funktsioonide täitmise tulemuste kohta. Majandusministeeriumil on kavas nõuda ETI-lt, samuti nagu teistelt ametitelt ja inspektsioonidelt, 2001.aasta tulemuste kohta tunduvalt sisukam aruanne, mille alusel otsustatakse tulemuspalga maksmine.
Me ei pea otstarbekaks ega võimalikuks määrata üht struktuuriüksust, kelle ülesandeks oleks jälgida ja hinnata ETI tegevuse tulemusi ja tööplaani täitmist ning anda ministrile soovitusi ETI tööplaani muutmiseks. Nn järelevalveüksuse määramine paneks kahtluse alla ETI tegevuse sõltumatuse.
ETI tegevuse eri aspektidega tegelevad erinevad struktuuriüksused ja ametnikud, näiteks ETI töö parandamiseks vajalike õigusaktide väljatöötamisega tegeleb energeetikaosakond koostöös õigusosakonna ja teiste osakondadega vastavalt nende pädevusele; tööplaani läbivaatamise ja aruande kinnitamiseks on moodustatud komisjon eesotsas kantsleriga jne.

2.3. Majandusministri kogutav info energiaturul toimuva kohta.

Me ei nõustu järeldusega, nagu saaks minister energiaturul eksisteerivate probleemide kohta infot peamiselt ETI-lt (juhtisime sellele tähelepanu ka oma eelmistes märkustes). Minister saab infot nende probleemide kohta nii saadetud kirjadest ja avaldustest, uuringutest ja ülevaadetest, ettevõtjatelt ja nende organisatsioonidelt, ajakirjandusest, Riigikogu liikmetelt jne. Pole mingit alust arvata, et see informatsioon on ebaolulisem ETI-lt saadavast. Järeldustes nendite, et Te ei ole hinnanud ministri poolt teistelt isikutelt kogutava informatsiooni kvaliteeti.
Minister tegeleb saadud info hindamisega pidevalt ja on ka otsustanud, millist informatsiooni, kellelt ja millise regulaarsusega ta kogub. Saadud info on dokumenteeritud (kirjad, uuringud, ajalehed, ülevaated jne).

2.4. Majandusministeeriumi seatud prioriteedid ETI-le

Me ei nõustu Teie ettepanekuga määratleda ja dokumenteerida prioriteetsed probleemid energiaturul, kuhu ETI peaks rohkem ressurssi paigutama. Oleme kindlal seisukohal, et ETI otsustab seaduse alusel iseseisvalt, ilma ministri otseste korraldusteta, millised probleemid on momendil teravamad ja kuhu ressurssi paigutada. Selliste otsuste dokumenteerimine ja avalikustamine ei ole otstarbekas ega vajalik, vaid võib osutuda ohtlikuks, kuna annab mittevajaliku signaali turuosalistele ja vähendab järelevalve ootamatusest tulenevat mõju.

2.5. Ministeeriumi personal energeetikapoliitika kujundamisel.

Kuna Te märgite aktis, et ei ole hinnanud Majandusministeeriumi energeetikaosakonna ülesandeid, töötajate koormust ja sellest tulenevate ametikohtade vajalikkust, siis ei ole vastavad järeldused ja ettepanek asjakohased ning me ei pea vajalikuks nende kohta oma seisukohta võtta.

Kokkuvõttes juhime Teie tähelepanu probleemidele, mis on raskendanud meil ja audiitoritel, kelle töö üks eesmärk oli aidata määratleda "millist juhtimisinfot tuleks Riigikogul, Majandusministeeriumil ja ETI-l tulevikus koguda, et energeetikaturgu paremini reguleerida", jõuda teineteisemõistmise ja koostööni:

1. asjaolu, et auditeerimise objektiks oli ka Majandusministeeriumi tegevus, sai meile teatavaks alles akti lõppvariandi üleandmisel 30. augustil;
2. kuna auditeeriti, nagu selgus 30.augustil, ka Majandusministeeriumi tegevust, jäi meile arusaamatuks, miks auditeerijad ei soovinud auditeerimisperioodil kohtuda ministriga;
3. kuna auditeeriti ka Majandusministeeriumi tegevust, siis oleme veendunud, et ei pööratud piisavalt tähelepanu ega kogutud selleks vajalikku informatsiooni ministeeriumi tegevuse kohta;
4. kogutud informatsiooni ei kooskõlastatud asjaomaste isikutega; ka leidude aruanne saadeti Majandusministeeriumile kooskõlastamiseks ajal, mil kõik asjaga kursis olevad inimesed olid puhkusel ja sedagi nõudega anda kooskõlastus 2 päeva jooksul;
5. me ei ole vastust saanud küsimusele, millise õigusakti alusel annab Riigikontroll hinnanguid ja teeb ministrile ettepanekuid tema töö korraldamiseks (sellesisulised on pea kõik tehtud ettepanekud).

Lõpetuseks juhime Teie tähelepanu sellele, et nii auditeeritavad kui auditeerijad peavad juhinduma oma tegevuses Eestis kehtivatest õigusaktidest.

Lugupidamisega

M. Pärnoja

Mihkel Pärnoja
Minister