KONTROLLIAKT

08.08.2001 nr 13-4/020

Reisijateveoks Elektriraudtee AS-ile eraldatud toetuse kasutamisega seotud riskide hindamine

Koostaja:

Mare Haljak

Tallinn
2001

SISUKORD

1. Sissejuhatus *2*

2. Kontrolli teostus *2*

2.1. Läbiviimine **2**

2.2. Selgitus kontrolliakti ja selle levitamise kohta **4**

3. Varasemad kontrollimised *4*

4. Teema lühiülevaade *4*

5. Eesti Vabariigi transpordi arengustrateegia ja sellest tulenevad eesmärgid ühistranspordi toetamiseks *5*

6 Elektriraudtee AS-le eraldatav toetus riigieelarvest aastatel 2000-2001 ..... **6**

6.1 Toetuse maksmise regulatsioonid *7*

6.2 Toetuse jaotamise korraldus ja sisekontroll **7**

6.3 Sanktsioonid **9**

6.4 Avalikustamine **10**

6.5 Siseauditi tegevus **10**

7 Ministeeriumi tegevus Elektriraudtee AS-le toetuse määramisel *10*

7.1 Elektriraudtee AS-i toetuse taotluse läbivaatamine ja alaeelarve kinnitamine **10**

7.2 Avaliku reisijate raudteeveo teenuse tellimine Elektriraudtee AS-lt **11**

7.2.1 Ministeeriumi tellimusel teostatud uuring 13

7.2.2 Lepingulised suhted Elektriraudtee AS-i ja AS Eesti Raudtee vahel 14

7.3 Elektrirongidega ühiskondliku teeninduse ja finantseerimise lepingu järelvalve **15**

7.4 Hinnakujundus **15**

7.5 Sanktsioonid **16**

7.6. Ministeeriumi tegevus tulenevalt valitsuse 11.06.1997. aasta korraldusest nr 442-k **17**

1. Sissejuhatus

Ühistranspordi kavandamise ja korraldamise eesmärk on tulenevalt ühistranspordiseadusest tagada ühistransporditeenuse pakkumise vastavus nõudlusele, mis tuleneb elanike ja nende eri kategooriate liikumisvajadusest. Ühistransport peab soodustama ühissõidukite eeliskasutamist sõiduautodega võrreldes, vähendades sellega transpordi negatiivset mõju keskkonnale ja sellest põhjustatud tervisekahjustusi ning aidates kaasa liiklusõnnetuste ja -ummikute ärahoidmisele. Ühistransport peab vähendama ühiskonna kulutusi transpordile ja energiale.
Elektriraudtee AS katab enamuse oma reisijateveo kuludest riigieelarvest saadava toetuse arvel.

2. Kontrolli teostus

2.1. Läbiviimine

Kontrolli läbiviimise aluseks oli 02.05.2001. aastal välja antud kontrolliülesanne nr 020. Kontrollimist juhtis tegevusriskide auditi osakonna auditi juht Mare Haljak, kontrollimise viis läbi sama osakonna auditi spetsialist Raivo Hurt.

Kontrolli teemaks oli reisijateveoks Elektriraudtee AS-ile eraldatud toetuse kasutamisega seotud riskide hindamine Teede- ja Sideministeeriumis (*edaspidi ministeerium)*. Kontrollimine hõlmas 2000. ja 2001. aastat. Kontrolliaktis on kasutatud üksikuid statistilisi näitajaid ka 1998-1999. aasta kohta.

Kontrollitaval perioodil töötas teede- ja sideministrina (*edaspidi minister)* T. Jürgenson ning eelarve ja majandusanalüüsi osakonna juhatajana A. Uusma.

Kontrollimise põhiküsimused olid:

- Kas ministeerium on loonud piisavad kontrollimehhanismid Elektriraudtee AS-ile eraldatud toetuse kasutamise osas, vähendamaks riske aktsepteeritava tasemeni?
- Kas loodud kontrollimeetmed on reaalselt rakendunud ning toimivad vastavalt kavandatule?
- Kas minister juhib reisijateveo doteerimisega seotud protsessi küllaldase ja usaldusväärse informatsiooni põhjal, täitmaks talle seadustega pandud ülesandeid?

Kontrollimise põhiküsimustele vastuse leidmiseks:

- ministeeriumis intervjueeriti eelarve ja majandusanalüüsi osakonna juhatajat A. Uusmat ning sama osakonna investeeringute büroo juhatajat K. Putnikut, vesteldi raudteeosakonna juhataja J. Värgiga ning kontrolli- ja revisjoniosakonna juhataja L. Vinogradovaga. Tutvuti põhimäärustega, ametijuhenditega, eelarvete taotlustega, eelarvetega, aruannetega, elektrirongidega ühiskondliku teeninduse ja finantseerimise lepingu ning selle lisadega ja reisijateveo uuringu tulemustega ning muude asjassepuutuvate dokumentidega;
- Raudteeametis andsid selgitusi majandusanalüüsi talituse juhataja kt M. Roots ja lubade talituse juhataja kt M. Rohtlaan;

Elektriraudtee AS-i kontrollimise kohta on koostatud eraldi kontrolliakt. Käesoleva kontrolliakti ja Elektriraudtee AS-i kontrollimise kohta võetakse vastu peakontrolöri otsus.

Kontrolliakt on üles ehitatud tegevusriskide auditi osakonnas heakskiidetud metoodikale, mis näeb ette kuritarvituste ja väärkasutuste aspektide kajastamist. Nendeks põhiaspektideks on regulatsioonid, sisekontroll, sanktsioonid ja avalikustamine.

Regulatsioonide osas selgitati, millised olid erinevused süsteemi etteantud ja tegeliku rakenduse vahel, samuti seda, mida tuleks muuta või täiendada toetuste juhtimise täiustamisel.

Avalikustamine, mis ühelt poolt taandub sellele, kuidas avalikkus aitab esinevaid riske maandada, teisalt kuivõrd ministeerium avalikustab informatsiooni reisijate arvu, kulutuste jms kohta.

Sisekontroll, mille auditeerimisel lähtuti minimaalsetest sisekontrollisüsteemile esitatavatest nõuetest. Need nõuded tulenevad Eesti õigusaktidest ja rahvusvahelistest standarditest ning on järgnevad: organisatsiooni funktsioonide ja kohustuste selgus; tegevuste, otsustuste ja kontrollide dokumenteeritus; järelevalve ning aruandlus.

Sanktsioonid, mis peavad tagama ebaõigesti kasutatud raha nõudmise eelarvesse. Need on sätted selle kohta, kuidas toimub vaidluste lahendamine ja määratakse kahju suurus, kes vaidlustab rikkumise ja esitab kahjunõude.

2.2. Selgitus kontrolliakti ja selle levitamise kohta

Kontrolliakt on vastavalt Riigikontrolli seaduse §-le 29 koostatud dokument. Aktis kajastatakse kontrollimisel tuvastatud asjaolusid neile lõplikke hinnanguid andmata. Kontrolliakti põhjal võtab peakontrolör vastu otsuse kontrollimise tulemuste kohta.

Kontrolliakti õigsuse eest vastutavad kooskõlas Riigikontrolli seaduse § 29 lõikega 1 kontrolliaktile allkirja andnud kontrolli teostanud isikud. Kontrollijatele esitatud dokumentide, õiendite ja seletuste õigsuse eest vastutab nendele allkirja andnud isik.

Akt on koostatud kahes eksemplaris, millest üks jääb Riigikontrollile ja teine ministeeriumile.

3. Varasemad kontrollimised

Riigikontroll pole eelnevalt kontrollinud riigieelarvest Elektriraudtee AS-ile reisijateveoks eraldatud toetuste kasutamist.

4. Teema lühiülevaade

Kuni ühistranspordiseaduse[1] jõustumiseni reguleeris reisijateveole raudteel eraldatud toetussummade jagamist Vabariigi Valitsuse *(edaspidi valitsuse)* 17.08.1992. aasta määrus nr 245. Määruse kohaselt otsustas valitsus katta riigieelarvest sihtotstarbelise dotatsiooni eraldamise teel riigiettevõttele Eesti Raudtee sõitjateveo kuludest kuni 30%, kusjuures infrastruktuuritasu ja investeeringud kattis riigiettevõte. Ühistranspordiseadusega suurendati eraldatava dotatsiooni määra kuni 70%-ni veokuludest. Seadusandlikud aktid ei ava veokulude mõistet ega eraldatava toetusega ministeeriumi kaudu tellitava reisijateveo teenuse eesmärke. Puuduvad toetuse suuruse määramise täpsemad kriteeriumid, toodud on vaid toetuse ülempiir. Kuigi riigieelarvest eraldatav toetus on suunatud reisijateveo teenuse ostmisele, ei ole ministeeriumi ning Elektriraudtee AS-i vahel sõlmitud leping ühe tingimusena eraldatavat toetust veetavate reisijate arvuga sidunud.

---

[1] Võeti vastu 26.01.2000. a., jõustus 01.10.2000. a.

5. Eesti Vabariigi transpordi arengustrateegia ja sellest tulenevad eesmärgid ühistranspordi toetamiseks

Teede-ja Sideministeeriumil on välja töötatud transpordi arengukava eelnõu, kuid see on jäänud kuni käesoleva ajani Riigikogule esitamata. Alamprogrammid on siiani välja töötamata.

Vastavalt valitsuse seadusele kuulub ministeeriumi valitsemisala küsimuste hulka transpordipoliitika väljatöötamine ning transpordi infrastruktuuri arengukava koostamine ja elluviimine, seoses sellega ühistranspordi edendamine, liikluse ohutuse suurendamine, liiklusvahendite keskkonnakahjulikkuse vähendamine ja vastavate õigusaktide eelnõude koostamine.

Kehtiv transpordi arengukava kiideti heaks valitsuses 09.03.1999. aasta protokollilise otsusega. Samas peeti otstarbekaks, et otsuse nimetatud arengukavade Riigikogule heakskiitmiseks esitamise kohta võtab vastu uus valitsus. Arengukava Riigikogule arutamiseks pole siiani esitatud.

Transpordi arengustrateegias ja -arengukavas aastateks 1999-2006 pole konkreetselt välja toodud nägemust elektriraudtee kohta.

Riigieelarvest eraldatava toetuse eesmärgiks on tagada ühistransporditeenuse ja hinnataseme optimaalne vahekord, soodustamaks igapäevaliikluses ühissõiduki eelistatumat kasutamist võrreldes individuaalsõidukiga ning tagamaks ühistransporditeenuse kättesaadavuse ka keskmisest madalama sissetulekuga elanike gruppidele. Toetuse eraldamisel peetakse silmas liikluskorralduse ja -ohutuse ning keskkonnakaitse, regionaalse arengu, tööturu- ja sotsiaalpoliitika aspekte ning teisi tegureid.

Ühistranspordiseaduse[2] § 8 lõike 1 punkt 1 kohaselt töötab ministeerium välja ja viib ellu pikaajalist riiklikku arengukava ja selle alaprogramme.

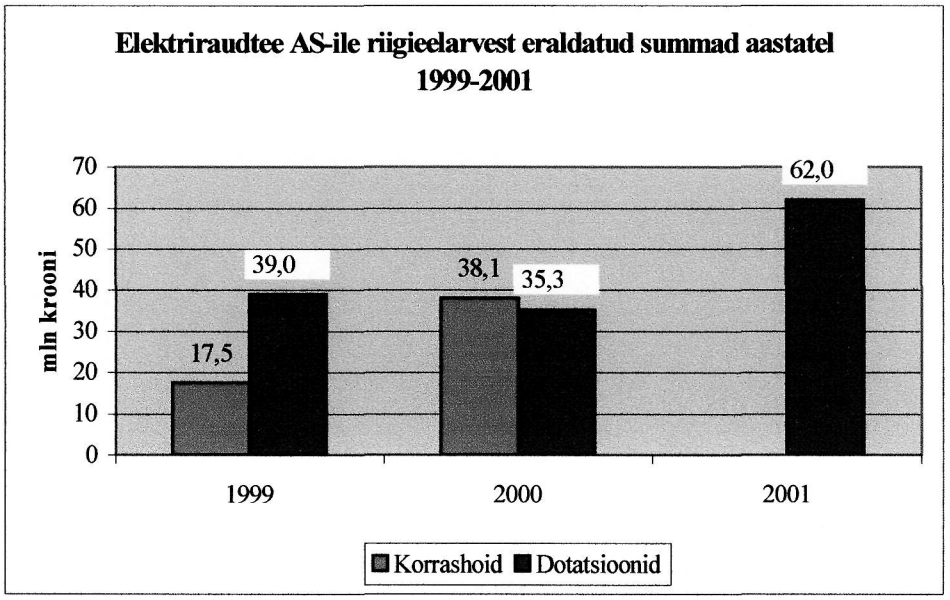
6 Elektriraudtee AS-ile eraldatav toetus riigieelarvest aastatel 2000-2001

Riigieelarvest eraldati aastatel 1999-2000 ministeeriumile raudteede hoiuks vastavalt 61,0 ja 88,7 miljonit krooni ning reisijateveo dotatsiooniks 145,6 ja 142,1 miljonit krooni. Minister oma käskkirjaga kinnitas alaeelarve nimetatud summade kasutajate lõikes.

2000. aasta toetuse eraldamisel riigieelarvest lähtuti eeldusest, et 2000. aastal jõustub ühistranspordiseadus, mille kohaselt suurendatakse riigieelarvest eraldatava toetuse määra 70%-ni raudtee-ettevõtja veokuludest.

2001. aasta eelarves on elektriraudtee reisijateveo summa kajastatud sihtotstarbelise ülekandena eraldi summana.

Joonis 1: Aastatel 1999-2001 Elektriraudtee AS-ile reisijateveoks eraldatud raha



[2] Võeti vastu 26.01.2000. a., jõustus 01.10.2000. a.

6.1 Toetuse maksmise regulatsioonid

Regulatsioonid ei sätesta selgesõnaliselt toetuse eesmärke ja kriteeriume Elektriraudtee AS-ile toetuse suuruse määramiseks ning jaotamiseks. Ka jõustunud ühistranspordiseadus ei ole maandanud eesmärkide ebamäärasusest ja toetuse jaotamisest tulenevaid riske.

Valitsuse 23.12.1996. aasta määrusega nr 321 kinnitatud põhimääruse järgi koostab ministeerium reisijateveo nõudluse muutumise prognoose, kavandab ja rakendab abinõusid ühistranspordi edendamiseks, tagab oma pädevuse piires riigi poolt subsideeritavate ühistranspordi teenindustaseme normide väljatöötamise ja rakendamise.

Riigieelarve seadus kohustab ministeeriumi koostama igal aastal valitsemisala eelarve projekti koos vähemalt kolme järgmise eelarveaasta kohta valitsemisala tegevus- ja majandusarengu kavaga. Teede- ja Sideministeeriumi koostatud prognooside kohaselt jääb toetus riigieelarvest Elektriraudtee AS-ile lähiaastatel samale tasemele.

6.2 Toetuse jaotamise korraldus ja sisekontroll

Regulatsioonides ei määratleta üheselt, kes sõlmib lepingu raudtee-ettevõtjaga, milline peab olema lepingu sisu ja kes peab teostama järelevalvet sõlmitud lepingu täitmise üle. Kehtiv ühistranspordiseadus, mille alusel toetuse maksmine toimub, ei ava piisava selgusega toetuse aluseks olevat veokulude mõistet, mis võimaldab vedajal veokuludesse lülitada kõik ettevõtlusega seotud kulud. Reguleerimata on milliseid kulusid ja mil määral riik aktsepteerib. Üheks riigieelarvest toetust saavaks liiniks on Tallinn-Pääsküla, mille algus- ja lõpp-punkt asuvad Tallinnas, seda liini tuleks toetada Tallinna linna eelarvest, mitte riigieelarvest. Reisijatele sobivaima sõidugraafiku ellurakendamine ei sõltu mitte üksnes Elektriraudtee ASist vaid ka AS-st Eesti Raudtee kui infrastruktuuri omanikust. Et Elektriraudtee AS-il oleks võimalik kujundada äriplaani tuleks vastu võtta otsus reisijateveo pikemaajaliseks doteerimiseks elektriraudteel.

Ühistranspordiseadusest tulenevalt on võimalik taotleda toetust riigieelarvest riigisisestele rongiliinidele, ühissõidukite soetamiseks või nende ümberkorraldamiseks ja ühistranspordi infrastruktuuride rajamiseks ning uuendamiseks. Omavalitsuste eelarvest toetatakse avalikku

liinivedu, mida korraldatakse linnasisesel rongiliinil või muul riigisisesel rongiliinil, kui sõitja sõidu lähte- ja sihtpunkt asuvad ühe linna piires. Elektriraudtee AS-ile Tallinna eelarvest toetust ei ole eraldatud, kuigi liini Tallinn-Pääsküla liini algus- ja lõpp-punkt asuvad Tallinnas.

Ühistranspordiseaduse[3] § 15 lõige 1 punkt 1 kohaselt toetatakse riigieelarvest avalikku liinivedu, mida korraldatakse riigisisesel rongiliinil, välja arvatud linnasisesel või muul riigisisesel rongiliinil, kui sõitja sõidu lähte- ja sihtpunkt asuvad ühe linna piires. Antud juhul võib riigieelarvest antav toetus moodustada kuni 70% veokuludest. Veokulude mõistet seadus ei ava.

Sama seaduse § 18 näeb ette toetuse ühistranspordi infrastruktuuri objektide rajamiseks ja uuendamiseks. Nimetatud juhtudel võib toetus olla kuni 75% projektide maksumusest. Üleriigilise ja regionaalse tähtsusega ühistranspordi informatsiooni- ja sidesüsteemide puhul aga kuni 100% projektide maksumusest.

Sama seaduse § 19 lubab ette näha toetuse ühistranspordiuuringute korraldamiseks. Nimelt üleriigilise või regionaalse tähtsusega ühistranspordiuuringute korraldamiseks nähakse riigieelarves ette toetus, millega kaetakse kuni 100% uuringu maksumusest.

Lepingulisi suhteid AS Eesti Raudtee ja Elektriraudtee AS vahel reguleerivad 23.12.1998. aastal sõlmitud kokkulepe, 07.01.1999. aastal sõlmitud koostööleping ja infrastruktuuri kasutamise lepingud 20.04.2000. aastast ja 28.02.2001. aastast. Raudtee infrastruktuuri kasutamise tasu arvestamise metoodika kinnitas Raudteeameti peadirektor 21.12.2000. aasta käskkirjaga nr 227 ning sinnamaani infrastruktuuri kasutamise tasu arvestamise metoodika puudus ning tasu fikseeriti lepingus kokkuleppeliselt.

Raudteeseaduse § 25 lõike 1 alusel kehtestas valitsus 18.10.2000. aastal määrusega nr 333 raudteeinfrastruktuuri läbilaskevõime jaotamise avaliku konkursi tingimused ja korra. Määruse § 2 lõikes 1 on öeldud, et väljaspool avalikku konkurssi tagab raudtee infrastruktuuri-ettevõtja ühiskondliku raudteeveoteenuse osutamiseks vajalike rongiliinide eraldamise eelistusena raudteeveo-ettevõtjale, kellelt riik tellib ühiskondlikku raudteeveoteenust.

Elektriraudtee AS-st saadud informatsioonist järeldus, et reisijatele kõige sobilikumat liiklusgraafikut pole neil võimalik ellu rakendada, kuna samal infrastruktuuril liiguvad ka kaubarongid ja sõidugraafiku kooskõlastab AS Eesti Raudtee. Järelvalve nimetatud määrusest tulenevate probleemide lahendamiseks on pandud Raudteeametile.

Valitsuse 15.07.1998. aasta istungil oli arutusel riigisisese raudtee reisijateveol kujunenud olukord. Arutelu tulemusel nõustuti ministeeriumi ettepanekuga sõlmida kuni 10-aastaseid liinilepinguid riigisisese raudtee reisijateveo optimaalseks korraldamiseks, mis määratlevad tingimused , millele teenus peab vastama, ja tagaks reisijateveo jätkamise stabiilsuse, operaatori poolt investeeringute planeerimise ning vajalike vahendite kaasamise väljaspool riigieelarvelist toetust. Tollasele ministrile Raivo Varele tehti ülesandeks asjakohaste dokumentide ettevalmistamine. 17.05.2000. aastal võttis Riigikogu vastu otsuse anda valitsusele volitus Edelaraudtee AS-i infrastruktuuril reisijateveo doteerimiseks aastatel 2000-2009. Analoogset otsust Elektriraudtee AS-i suhtes pole vastu võetud. Elektriraudtee AS-i juhatus on seisukohal, et selline otsus oleks tarvis vastu võtta ka Elektriraudtee AS suhtes, mis võimaldaks kujundada äriühingu pikaajalist äriplaani.

Raudteeseaduse, mis jõustus 01.05.1999. aastal, § 26 lõike 3 kohaselt raudtee-ettevõtja on kohustatud teede- ja sideministri kehtestatud korras ja tähtaegadel esitama Raudteeametile käesoleva paragrahvi lõigete 1 ja 2 kohaselt peetavate tulude ja kulude arvestused. Ministri 26.02.2001. aasta määrusega nr 10 kehtestati raudtee-ettevõtjate tulude ja kulude arvestuste Raudteeametile esitamise kord, see on aasta ja 9 kuud hiljem kui jõustus raudteeseadus. Tulenevalt eeltoodust esitas Elektriraudtee AS tulude ja kulude aruande Raudteeametile esimest korda 07.05.2001. aastal vastavalt eeltoodud määruse lisas 1 kehtestatud vormile. Aruande esitamise tähtaeg on kvartalile järgneva kuu 25. kuupäev.

6.3 Sanktsioonid

Ühistranspordiseaduse § 22 loetleb juhtumid, mil rakendatakse meetmed riigieelarvelise toetuse tagastamiseks. Lõige 4 näeb ette, et ühistranspordi toetuse tagasimaksmise korra kehtestab minister. Ministri 21.06.2000. aasta määrusega nr 52 kehtestati vastav kord, mis oluliselt ei

---

[3] Vastu võetud 26.01.2000. a., jõustus 01.10.2000. a.

erine ühistranspordiseaduse sätetest. Määrus jõustus 01.10.2000. aastal nagu ühistranspordiseaduski. Korra kohaselt igal konkreetsel juhtumil võtab vastu otsuse minister.

6.4 Avalikustamine

Ministeeriumi ning Elektriraudtee AS-i vahel sõlmitud elektrirongidega ühiskondliku teeninduse ja finantseerimise lepingu kohaselt peab Elektriraudtee AS esitama ministeeriumile lepinguliste kohustuste täitmise aruande iga kuu. Elektriraudtee AS-i poolt on nõutavad aruanded esitatud ministeeriumile tähtaegselt. Kuni ministeeriumi 21.06.2000. aasta määruse nr 52 jõustumiseni 01.10.2000 oli aruande vorm määratlemata.

6.5 Siseauditi tegevus

Ministeeriumi kontrolli- ja revisjoniosakonnal põhimääruse kohaselt puudub pädevus teostada kontrolli riigi äriühingutes, välja arvatud juhtumid, kui täidetakse ministeeriumi juhtkonna korraldust .

7 Ministeeriumi tegevus Elektriraudtee AS-ile toetuse määramisel

7.1 Elektriraudtee AS-i toetuse taotluse läbivaatamine ja alaeelarve kinnitamine

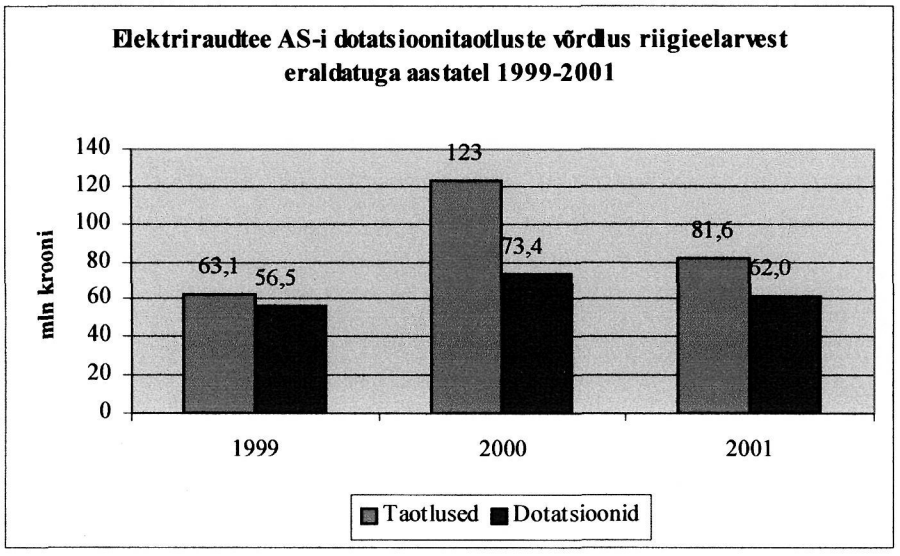
Elektriraudtee AS-ile eraldatud toetus on oluliselt erinenud nende poolt taotletust. Toetuse vähendamine on toimunud põhiliselt investeeringute arvelt. Samas ei ole ministeerium analüüsinud taotluste põhjendatust ega toetuse vähendamise tagajärgi.

Elektriraudtee AS-i taotlused riigieelarvest toetuse saamiseks aastatel 1999-2001 olid järgmised: 63, 123 ja 82 miljonit krooni.

Ministeerium edastas Rahandusministeeriumile 2000. aasta taotluse 79 miljonile kroonile ja lisavajaduse 25 miljonile kroonile. Eelarve suurt kasvu põhjendati veeremipargi uuendamise vajadusega, milleks planeeriti 56 miljonit krooni. Eelarve vähendamine toimus investeeringute arvel.

2001. aastaks esitas ministeerium taotluse 74,0 miljonile kroonile. Ka selle aasta dotatsiooni vähendati investeeringute arvelt. Elektriraudtee AS-ile riigieelarvest eraldatud dotatsiooni jaotuse aastateks 2000-2001 kinnitati ministri 20.01.2000 aasta käskkirjaga nr 21 ja 18.01.2001 aasta käskkirjaga nr 17. Eelarve koostamise korda ministeeriumis pole sätestatud.

Joonis 2 Elektriraudtee AS-ile eraldatud toetus aastate kaupa



Suured kõikumised eelarve taotluste ja eralduste vahel on põhjustatud toetuse taotluse kriteeriumite puudumisest ning veokulude mõiste määratlematusest.

7.2 Avaliku reisijate raudteeveo teenuse tellimine Elektriraudtee AS-ilt

Sõlmitud lepingu kohaselt toetab riik rongkilomeetrit. See näitaja ei ole mingilgi määral seotud reisijate arvuga ega reisijate vajaduste rahuldamisega. Lepingu lisas on minister toetuse jaganud sisuliselt neljaks komponendiks: marsruudikulud; põhivara parendamine, soetamine ja liisingmaksete tasumine; üldkulud ja infrastruktuuritasu. Kulude täpsemat sisu pole lepingus avatud. Lepingus on ette nähtud kasumi reinvesteerimine, mis on vastuolus valitsuse 06.12.2000. aasta määrusega nr 401.

Toetuse maksmist Elektriraudtee AS-ile reguleerib Eesti Vabariigi ja AS Eesti Raudtee vahel 24.04.1998. aastal sõlmitud "Elektrirongidega ühiskondliku teeninduse ja finantseerimise leping", mis kehtib kuni 31.12.2002. Igaks aastaks on sõlmitud eraldi lepingu lisa 1, kus on ette

nähtud elektrirongidega reisijateveo teenuse maht ja riigipoolne finantseerimine vastavaks aastaks. Pärast Elektriraudtee AS-i aktsiate tasuta võõrandamist 15.11.2000. aastal Eesti Vabariigile, sõlmis äriühing 19.02.2001. aastal eelpoolnimetatud lepingu muutmise lepingu ministeeriumiga, millega kõik esialgsest lepingust tulenevad õigused ja kohustused läksid üle Elektriraudtee AS-ile. Lepingu objektiks on riigi tellimus reisijateveo teenuse osutamiseks elektrirongidega raudtee-ettevõtja poolt. Lepingus on fikseeritud marsruudid, rongkilomeetrite arv, nende maksumus ja riigi finantseerimine rongkilomeetri kohta.

Lepingu lisa 1 kohaselt on minister aktsepteerinud riigieelarvest eraldatava toetuse jagamise otsekuludeks liinidele, üldkuludeks, AS-ile Eesti Raudtee makstavaks infrastruktuuritasuks ja sihtotstarbeliselt põhivara parendamiseks ning soetusteks tehtavateks kulutusteks. Ministri käskkirjaga kinnitatud alaeelarves kulusid nimetatud kulukomponentideks ei jaotatud.

Ministri 21.06.2000. aasta määruse nr 52 § 8 lõike 1 kohaselt ühissõidukite soetamiseks või nende ümberkohandamiseks toetuse saamiseks esitatakse taotlused koos seletuskirjadega otse ministeeriumile. Nimetatud nõuet 2001. a toetuse kasutamise kohta ei rakendatud. Ministeeriumi eelarve ja majandusanalüüsi osakonna juhataja A. Uusma ja investeeringute büroo juhataja K. Putniku suulise selgituse kohaselt rakendatakse nimetatud nõuet 2002. aastal sihtfinantseeringu kasutamisel.

Põhivara parendamise ja soetuse kulusid ehk investeeringuid ei saa käsitleda veokulude osana. Kui ülejäänud kulud kantakse perioodi kuludesse, siis investeeringud kantakse kuludesse läbi amortisatsioonieraldiste.

Lepingusse lülitatud marsruutide kohta toetuse maksmise kriteeriumid puuduvad. Seda tehakse Elektriraudtee AS-i ettepanekul, mis baseerub eelmise aasta piletitulu statistikal, reisijate arvul, läbiviidud uuringutel ja AS-iga Eesti Raudtee kooskõlastataval sõidugraafikul. Riigi poolt tellitava teenuse ja toetuse eraldamise põhinäitaja lepingus on rongkilomeeter.

Ministeeriumi eelarve ja majandusanalüüsi osakonna juhataja A.Uusma on seisukohal, et rongkilomeeter on parim näitaja kajastamaks toetuse eraldamise eesmärki, kuna muutuvkulu on otseselt seotud veomahuga. Seega sisuliselt doteerib riik rongkilomeetrit, seostamata seda reisijate arvuga.

Riigipoolne finantseerimine rongkilomeetri kohta aastatel 1998-2001 oli järgmine: 60, 49, 62 ja 54 krooni.

Tabel 1: Aastatel 1998-2001 riigi poolt tellitud rongkilomeetrite täitmine aastate kaupa:

1998			1999			2000			2001
Tellimus	Täitmine	Vahe	Tellimus	Täitmine	Vahe	Tellimus	Täitmine	Vahe	Tellimus
1076057	1135800	+59743	1144275	1170000	+25725	1181176	1180400	-776	1157415

Allikas: Teede- ja Sideministeerium

Elektriraudtee AS-i juhatuse esimehe T. Olgo ja liikme A. Kaupi arvamuse kohaselt peaks tulevikus lepingu sõlmimisel riigiga üle minema sellisele näitajale nagu sektsioonkilomeeter. Sektsioon koosneks kahest vagunist ning rong võib koosneda 2,3,4,5 jne vagunist. Elektritarbimine igal konkreetsel juhul on aga erinev.

2001. aasta lepingu lisa 1 kohaselt kiitis minister heaks 2000. aasta kasumi arvelt reinvesteeringu 4,1 miljonit krooni. Seega riigipoolne toetus Elektriraudtee AS-ile 2001. aastaks on lubatud 70% asemel 74,7%. Elektriraudtee AS lõpetas 2000. aasta 7,4 miljoni krooni suuruse kasumiga. Minister kinnitas 21.06.2001 Elektriraudtee kasumi jaotamise otsuse, mille kohaselt otsustati aktsionärile kasumi arvel dividendi mitte maksta. Nimetatud otsus on vastuolus valitsuse 06.12.2000. aasta määrusega nr 401.

Valitsuse 06.12.2000. aasta määrusega nr 401, mille kohaselt riigi äriühingute ja äriühingute, kus riigil on enamusotsustusõigus või otsustusõigus, 2001. aasta riigieelarvesse makstavaks dividendimääraks kinnitati 70% äriühingu 2000. majandusaasta kasumist.

7.2.1 Ministeeriumi tellimusel teostatud uuring

Ministeerium sõlmis lepingu uuringuks ilma küllaldast lähteülesannet elektriraudtee osas püstitamata. Uuringu lõpptulemusi oli võimalik kasutada vaid osaliselt.

18.05.1998. aastal sõlmis ministeerium lepingu Inseneribüroo Stratum OÜ-ga elanikkonna sõiduvajaduste uurimise, olemasoleva liinivõrgu efektiivsuse hindamise ja optimaalse liinivõrgu väljatöötamise kohta Eesti maakondades. Eeltoodud leping hõlmas ka uuringuid Edelaraudtee AS-i ja Elektriraudtee AS-i raudteeliinidel, kuid konkreetsemat lähteülesannet ei määratletud.

Lepingu maksumus oli 5 miljonit krooni. Teenuse ostmiseks korraldati eelnevalt riigihange. Uurimistöö anti üle ministeeriumile 2000. aasta mais. Uuringu tulemusel esitati ainult siseriiklike rongiliinide liinikoormuse tabelid. Reisijaküsitlust elektriraudtee liinidel läbi ei viidud. Nimetatud uuring ei andnud piisavalt informatsiooni ümberkorralduste teostamiseks raudteedel.

Ministeerium arvestas nimetatud uuringu tulemusi marsruutide arvu määramisel Elektriraudtee AS-iga lepingu sõlmimisel toetuse eraldamiseks.

7.2.2 Lepingulised suhted Elektriraudtee AS-i ja AS Eesti Raudtee vahel

Elektriraudtee AS-i suurimaid kulusid on infrastruktuuritasu, mida tasutakse AS-ile Eesti Raudtee vastavalt sõlmitud lepingule. Samas puudub AS-il Eesti Raudtee raudteeinfrastruktuuri majandamise tegevusluba ning sisuliselt puudub alus tasu võtmiseks. Sõlmitud leping ei sätesta sanktsioone AS Eesti Raudtee suhtes.

Ministeeriumi ning Elektriraudtee AS-i vahel sõlmitud lepingu lisas nr 1 on fikseeritud AS-ile Eesti Raudtee ülekantav infrastruktuuri tasu, mis aastatel 2000-2001 oli vastavalt 17 ja 20,7 miljonit krooni, mis kaetakse riigi eelarvest.

Raudteeseaduse § 8 lõike 1 kohaselt avalikuks kasutamiseks määratud raudteeinfrastruktuuri võib majandada raudtee-ettevõtja, kellele Raudteeamet on selleks andnud raudteeinfrastruktuuri majandamise tegevusloa. Et seda saada, peab raudtee-ettevõtja taotlema ka ohutustunnistuse väljastamist. AS Eesti Raudtee esitas vastava taotluse 01.12.2000. aastal, kuid see on siiani väljastamata.

Raudteeamet oma põhimääruse kohaselt teostab riiklikku järelvalvet raudtee infrastruktuuri majandamisel, reisijate ja kaupade veol raudtee-ettevõtjatele seaduses ja muudes õigusaktides kehtestatud kohustustest ja avalik-õiguslikest kitsendustest kinnipidamise üle ning kohaldab seaduses ettenähtud alusel ja ulatuses riiklikku sundi. Raudteeametist saadud seisukohast nähtub, et kuna kirjalikke pretensioone raudteeinfrastruktuuri kasutamise tasu võtmise ja metoodika kohta pole laekunud, siis pole nad kontrolli teostanud nimetatud küsimuses AS-is Eesti Raudtee.

7.3 Elektrirongidega ühiskondliku teeninduse ja finantseerimise lepingu järelvalve

Lepingu järelevalvet teostab ministeerium, kuigi Raudteeameti põhimääruse kohaselt on see ka Raudteeameti pädevus. Lepingu järelevalve ministeeriumi poolt on siiani piirdunud rahaliste mahtude ja osutatud rongkilomeetrite kontrollimisega esitatud dokumentide põhjal. Elektriraudtee AS-i poolt esitatud aruannetes sisalduva informatsiooni õigusust pole kontrollitud, samuti pole kontrollitud toetuse sihipärast kasutamist.

Valitsuse seaduse § 49 kohaselt juhib minister ministeeriumi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi. Seadus sätestab ministri vastutuse seaduste ning muude õigusaktide täitmise eest.

Valitsuse 23.12.1996. aasta määrusega nr 321 kinnitatud põhimääruse järgi kontrollib ja analüüsib Teede- ja Sideministeerium riigieelarvest saadud rahaliste vahendite sihtotstarbelist kasutamist.

Lepingu allkirjastamisel lähtuti ühistranspordiseaduse § 12 lõike 1 punktist 1, mille järgi sõitjateveo avaliku teenindamise lepingu sõlmimiseks pädev ametiasutus on ministeerium või ministri volitatud ametiasutus raudteeliikluses korraldataval sõitjateveol (välja arvatud linnasisene vedu). Sellega võttis ministeerium enesele lepingu järelvalve kohustuse.

Ministeeriumi eelarve ja majandusanalüüsi osakonna juhataja A.Uusma kirjaliku selgituse kohaselt kontrollis ja kontrollib ministeerium Elektriraudtee AS-i tegevust tema nimetatud nõukogu liikme või liikmete kaudu (A. Ojasalu, A. Tänav). Eelarve ja majandusanalüüsi osakond jälgib lepingu täitmist rahaliselt ja osutatud rongkilomeetrite arvu. Toetuste sihipärast kasutamist kohapeal pole kontrollitud.

7.4 Hinnakujundus

Sõidukilomeetri tariifi või sõidupiletihinda Elektriraudtee AS-ile pole minister kehtestanud.

Elektriraudtee AS esitas 22.12.1999. aasta taotluse nr 1-432 ministeeriumile sõidupiletite piirhinna muutmiseks. Argumentideks toodi välisriikide kogemus, kus suhteliselt lühikeste jaamavahede tõttu ei ole otstarbekas pileti hinna määramine sõidukilomeetri järgi, vaid selleks

näitajaks tuleks kasutada hinnavööndeid. Teiseks põhjuseks toodi Elektriraudtee AS-i pingeline majanduslik seis, mida süvendab vajadus investeerida planeeritust enam ooteplatvormide ja veeremi remondiks ning AS Eesti Raudtee kavatsus tõsta infrastruktuuritasu. Kolmanda põhjusena oli Tallinna Transpordiameti kavatsus tõsta 2000. aasta algusest ühistranspordi üksikpileti hindu 10-le kroonile. Neljandaks põhjuseks oli teenuste üldine kallinemine. Samas esitati ka ettepanekud piirhinnad hinnavööndite alljärgnevalt:

- linnavöönd 10 krooni;
- maavöönd 10 krooni;
- maakonnavöönd (linn-maa) 20 krooni.

Minister kooskõlastas 17.03.2000. aastal kirjaga nr 16-1-8/4986 Elektriraudtee AS-i ettepanekud tingimusel, et tagatakse reisijateveo teenuse osutamise maht 2000. aastaks vastavalt eelnevalt sõlmitud kirjalikule kokkuleppele. Eeltooduga arvestades kinnitas Elektriraudtee juhatuse esimees 23.03.2000. aasta käskkirjaga nr 26 uued sõidupiletite vormid ja hinnad elektriraudteel, mis ei ületa teede- ja sideministri kirjaga kooskõlastatut (linnavöönd 9 kr, maavöönd 8 kr ja maakonnavöönd 12 kr).

Piletitulu planeeriti 2000. aastaks 19,1 miljonit krooni, kuid tegelikult laekus 21,3 miljonit krooni. 2001. aastaks on planeeritud piletitulu 22,4 miljonit krooni. Käesoleva aasta 4 kuu laekumine moodustas 7 miljonit krooni ehk 31,25 %.

Ühistranspordiseaduse § 24 lõike 2 kohaselt kinnitab avaliku liiniveo sõidukilomeetri tariifi või sõidupileti hinna teede- ja sideminister. Minister pole kinnitanud sõidukilomeetri tariifi ega sõidupileti hinda elektriraudteel.

7.5 Sanktsioonid

2000. aastal esines lepingu alatäitmine 0,8 tuhande kilomeetri osas, mille põhjustas sõidugraafikute muutus. Lepingu alatäitmisest informeeriti ministeeriumi. Ministeerium ei pidanud seda oluliseks ja seadusest tulenevaid sanktsioone ei rakendanud. Seega maksti Elektriraudtee AS-ile enam 48 tuhat krooni.

7.6. Ministeeriumi tegevus tulenevalt valitsuse 11.06.1997. aasta korraldusest nr 442-k

Eeltoodud valitsuse korralduse kohaselt tuli ministeeriumil pidada Tallinna Linnavalitsusega läbirääkimisi asutatava linnalähiraudtee reisijateveo aktsiaseltsi aktsiate munitsipaliseerimiseks. Täitmaks korraldust, moodustas minister alles 23.09.1999. aasta käskkirjaga nr 184 komisjoni analüüsimaks Elektriraudtee AS munitsipaliseerimise võimalusi ja otstarbekust. Komisjon pidi esitama järeldused ja ettepanekud ministeeriumile 01.12.1999. aastaks. Komisjoni järeldus oli, et Elektriraudtee AS-i munitsipaliseerimine käesoleval ajal ei ole otstarbekas, kuna:

- omavalitsused ei suuda tagada rongiliikluse finantseerimist ja puuduvad tagatised riigipoolse dotatsiooni osas;
- Elektriraudtee AS teenindab reisijaid 13 kohaliku omavalitsuse piirkonnas ning seetõttu on väga raske leida kõigi omavalitsuste vahel konsensust taolise munitsipaalettevõtte juhtimisel ja majandamisel.

Komisjoni ettepanekud olid järgmised:

- Elektriraudtee AS-i mitte munitsipaliseerida.
- Elektriraudtee AS-i aktsiad erastada või jätta riigile ministeeriumi valitsemisalas.

Tallinna 2001. aasta ühistranspordi arengukavas ei ole ette näha elektriraudtee munitsipaliseerimist.

Mare Haljak
Auditi juht

Vastavalt Riigikontrolli seaduse § 29 lõikele 2 oleme akti kätte saanud 10. augustil 2001. aastal ja sellega tutvunud. Selgitused esitame ~~augustiks~~ 10. septembriks 2001. aastal.

Toivo Jürgenson
Teede- ja sideminister

Pille Roosvee
Teede- ja Sideministeeriumi eelarve- ja majandusanalüüsi osakonna juhataja asetäitja