# Riigi tegevus Edelaraudtee AS-i erastamisel ja ühiskondliku reisijateveo teenuse tellimisel

# PEAKONTROLÖRI OTSUS

12-7/046
19.09.2002

# Riigi tegevus Edelaraudtee AS-i erastamisel ja ühiskondliku reisijateveo teenuse tellimisel

Margus Kurm
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Tallinn 2002

# Kokkuvõte

Käesolevas auditis “Riigi tegevus Edelaraudtee AS-i erastamisel ja ühiskondliku reisijateveo teenuse tellimisel” uuris Riigikontroll, kui vajalik on Edelaraudtee AS-ilt (edaspidi *Edelaraudtee*) tellitav veoteenus, võrdles Edelaraudtee ja bussivedude efektiivsusnäitajaid, hindas Edelaraudteele makstava toetuse juhtimist ja seda, kas erastamine tagas parimad pakkumised veoteenuse hinna ja kvaliteedi osas.

## Peamised järeldused

- Riigikontrolli hinnangul elab Edelaraudtee teeninduspiirkonnas *ca* 400 inimest, kellel pole Edelaraudtee rongidele sobivaid alternatiive, st lähedal ei ole bussi jaoks sobivat maanteed või bussipeatust. Peamine probleemne piirkond on Kagu-Eesti. Lähemalt alapeatükkides 1.2.1 ja 1.2.2.

- Riigikontrolli hinnangul saaks ilma teede ehitamiseks vajalikke kulutusi arvesse võtmata panna Edelaraudteele makstava toetuse eest iga rongi asemel käima 9 tasuta bussi. Samas piisab Edelaraudtee rongide täituvuse juures rongi asendamiseks üldjuhul ühest kuni kolmest 40-kohalisest bussist. Uute vajalike teede ehitamiseks ja edasiseks hooldamiseks kuluvate summade kohta Riigikontrollil info puudub. Seda infot pole ka Teede- ja Sideministeeriumil. Siiski tuleb silmas pidada, et paremaid maanteid saavad elanikud kasutada pidevalt, mitte mõnel korral päevas nagu raudteed. Lähemalt alapeatükis 1.4.

- Perioodil 2000–2002 on kasvanud toetus rongkilomeetri kohta 81% ja toetus reisija kohta 115%. Aastail 2001–2002 on need arvud vastavalt 5,5% ja 11%. Samas kasvas toetus rongkilomeetri kohta Edelaraudtee infrastruktuuril 2002. aastal võrreldes 2001. aastaga 9%. Selle põhjuseks on reiside arvu vähenemine. (Lähemalt 1.4.2.) Milline on toetus rongkilomeetri kohta järgmistel perioodidel, ei ole teada, kuid arvestades, et Riigikogu otsusega on määratletud toetuse maksimumsummad, on tõenäoline, et reiside arv väheneb ka tulevikus.

- Eeldades, et Edelaraudtee piletitulu püsib kogu lepinguperioodi jooksul tasemel 15 krooni rongkilomeetri kohta (mis on 2000., 2001. ja 2002.aasta tase) katab Teede- ja Sideministeerium aastail 2002–2009 Edelaraudtee võimalikest maksimaalsetest veokuludest 89% (s.o dotatsiooni ja piletitulude summast) ja maksab toetust 556 mln krooni lubatust rohkem. 2001. aastal ja prognooside järgi ka 2002. aastal katab piletitulu 9% Edelaraudtee deklareeritud veokuludest. Lähemalt 2.2.1.

- Kuigi ühistranspordiseadus lubab katta dotatsiooni arvelt kuni 70% veokuludest, pole ei seaduses ega ka lepingus ammendavat määratlust, milliseid kulusid tellija – Teede- ja Sideministeerium – aktsepteerib veokuludena. Sellise määratluse puudumine muudab suuresti sisutuks ka veokulusid kontrollivate institutsioonide – ministeeriumi ja Raudteeameti – tegevuse, sest pole sisulist alust, millest lähtuda kontrollitegevusel, ebasihipäraste kulude määratlemisel ja täiendavatel läbirääkimistel toetuse üle. Lähemalt 2.2.2.2.

- Kuni erastamise lõpuni polnud selge tellitava veoteenuse maht. Pakkujatelt ei küsitud ka mingeid siduvaid pakkumisi veoteenuse hinna, kvaliteedi jms osas, mistõttu sellesisulist konkurssi pakkujate vahel ei toimunud (sellest lähemalt 3.1). Lisaks tehti ainsale pakkujale pärast teise pakkuja loobumist ebaseaduslikke lisasoodustusi enam kui 100 mln krooni ulatuses. Lähemalt 3.2.

## Riigikontrolli soovitused teede- ja sideministrile

- Määratleda, milline on transporditeenuse tase – reiside tihedus, kiirus, peatuste kaugus jms –, mille riik kodanikule erinevaid veoliike (rong, buss) doteerides kindlustab, hinnata nende normide saavutamist Edelaraudtee teeninduspiirkonnas ning tagada tulevikus ühiskondliku veoteenuse tellimine neile normidele vastavalt. Lähemalt 1. peatükis.

- Kaaluda Edelaraudtee rongide asendamist busside ja muude transpordivahenditega ning teha selleks vajalikud kalkulatsioonid. Kiiremas korras tuleks seda teha Eesti Raudtee infrastruktuuril toimuvate vedude osas, sest selles on Riigikogu otsus toetamise kohta olemas kuni aastani 2003. Lähemalt 1. peatükis.

- Määratleda üheselt veokulude sisu või teha seadusandjale ettepanek loobuda piirangust, mis lubab katta 70% veokuludest ja lähtuda seni Edelaraudtee doteerimisel eeldusest, et vedaja piletitulud peavad katma vähemalt 30% veokuludest. Lähemalt 2. peatükis.

Teede- ja sideminister nõustus põhiosas ettepanekutega, esitades ka oma vastuväited. Ministri arvates leiab enamik probleeme lahenduse uues ühistranspordiseaduse eelnõus.

Riigikontroll ei nõustu eelkõige ministeeriumi nende vastuväidetega, mis räägivad ühistranspordiseaduse muutmisest kui eeldusest leppida kokku lubatavate veokulude suhtes vedaja ning teede- ja sideministri vahel. Riigikontroll on seisukohal, et teede- ja sideminister peab kohe asuma neid kulusid määratlema ja vedajaga kokku leppima. Viimane protsess annaks ühtlasi võimaluse katsetada praktikas veokulude õiguslikku definitsiooni enne selle lülitamist seadusesse. Vastasel juhul võib juhtuda, et ka uue ühistranspordiseaduse legaaldefinitsioon ei ole piisav lahendamaks tegelikus elus kerkivaid probleeme.

Riigikontroll ei pea asjakohaseks ministri väiteid efektiivsusnäitajate puudumise kohta. Riigikontrolli poolt rakendatud näitajad annavad tunnistust rongide suurest majanduslikust ebaefektiivsusest võrreldes bussidega. Täiendava teedevõrgu ehitusega seonduvaid kulusid ei ole minister välja toonud ja seetõttu on nende mõju raske hinnata.

Reisijate ohutust ja transpordivahendite keskkonnasõbralikkust peab ka Riigikontroll väga oluliseks. Samas ei saa üksnes nende aspektidega põhjendada raudteetranspordi proportsionaalselt palju suuremat toetamist teiste transpordiliikidega võrreldes, sest raudteetranspordi osatähtsus reisijateveo käibes on vaid 2–3%. Seetõttu ei ole usutav, et selle transpordiliigi kui tahes suur ohutus või keskkonnasõbralikkus avaldaks olulist mõju keskkonnaseisundile või reisijateohutusele tervikuna. Kui kulutada sama hulk vahendeid enamlevinud transpordiliikide keskkonnakaitseliste probleemide lahendamiseks, oleks ilmselt võimalik tervikpilti silmas pidades paremaid tulemusi saavutada.

Detailsemad ettepanekud ja ministri vastused neile koos Riigikontrolli kommentaaridega on toodud iga peatüki lõpus. Peakontrolöri otsusele on lisatud ka teede- ja sideministri vastuse terviktekst.

# Sisukord

**SISSEJUHATUS** ..... **6**

Valdkonna lühiülevaade ..... 6
Auditi teostus ..... 9

**1. EDELARAUDTEE DOTEERIMISE EESMÄRK JA ALTERNATIIVID** ..... **11**

**1.1. Transpordivajaduse määratlemine** ..... **11**
1.1.1. "Piisava liikumisvõimaluseta isikute" määratlemise alused ..... 11
1.1.2. Ministeeriumi, maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste tegevus transpordivajaduse määratlemisel ..... 12

**1.2. Tegelik transpordivajadus** ..... **14**
1.2.1. Reisijate sõltuvus Edelaraudtee liinidest ..... 14
1.2.2. Edelaraudtee teenuse osatähtsus võrreldes bussitranspordiga ja võimalikud probleemsed peatused ..... 15

**1.3. Toetuse kasutamine/mõju** ..... **17**
1.3.1. Toetuse jagunemine rongiliinide vahel ..... 17
1.3.2. Edelaraudteele makstav toetus kohalike omavalitsuste eelarvete kontekstis ..... 18

**1.4. Alternatiivid reisijateveol** ..... **19**
1.4.1. Rongide täituvus ja ministeeriumi rakendatud alternatiivid ..... 19
1.4.2. Efektiivsusnäitajate võrdlus ..... 20

**2. RIIGI VÕIMALUSED JA TEGEVUSED AVALIKU TEENUSE TELLIMUSE JUHTIMISEL** ..... **24**

**2.1. Riigi võimalused tellimust juhtida** ..... **24**

**2.2. Teede- ja Sideministeeriumi ning Raudteeameti tegevus toetuse juhtimisel ja kasutamise kontrollimisel** ..... **29**
2.2.1. Toetuse vastavus ühistranspordiseadusele ..... 29
2.2.2. Süsteem eraldatud toetuse sihipärase kasutamise kontrollimiseks ..... 32

**3. EDELARAUDTEE ERASTAMINE JA SELLE TULEMUSED** ..... **38**

**3.1. Edelaraudtee aktsiate erastamine ja toetuse kujunemine** ..... **38**
3.1.1. Aktsiate erastamine ..... 38
3.1.2. Toetuse kujunemine ..... 39

**3.2. Maailmapanga laenuvõla välistamine erastatava vara hulgast** ..... **41**

**LISAD** ..... **44**
1. Edelaraudtee reiside ja bussireiside võrdlus maakonnakeskuste vahel Edelaraudtee teeninduspiirkonnas ..... 44
2. Ülevaade probleemsetest peatustest ja nende peatuste kasutatavus ..... 46
3. Reisijateveo toetuse jagunemine liinide vahel ..... 47
4. Riigikogu otsused toetusesummade osas ..... 48
5. Edelaraudtee erastamise ja toetussumma kujunemise kronoloogia ..... 49

**TEEDE- JA SIDEMINISTRI VASTUS** ..... **50**

# Selgitus peakontrolöri otsuse kohta

Audit käsitleb riigi otsust doteerida mahukalt ja pikaajaliselt ühistransporti (9 aasta jooksul kuni 939,6 mln krooni). Otsus puudutab inimesi, kes doteeritavat teenust kasutavad või sellest otseselt sõltuvad – isikuid, kellel pole alternatiivset transpordivõimalust. Edelaraudtee doteerimine iseloomustab ka Eesti Vabariigi transpordipoliitika kujundamist ja elluviimist laiemalt, andes ülevaate taotletavatest eesmärkidest ning Riigikogu ja teede- ja sideministri tegevustest alternatiivide kaalumisel nende eesmärkide saavutamiseks. Lisaks toob Edelaraudtee erastamise protsess välja mitmeid peamiselt riigi toetusest sõltuva äriühingu erastamisega seonduvaid probleeme.

Käesoleva aruande eesmärgiks on teavitada Riigikogu ja avalikkust auditi tulemustest ning juhtida tähelepanu kitsaskohtadele riigipoolse tellimuse ja dotatsiooni juhtimise süsteemis raudteereisijateveol.

Peakontrolöri otsus koosneb kokkuvõttest, sissejuhatusest, kolmest peatükist ja lisadest. Otsusega koos on avaldatud ka ministri vastused Riigikontrolli järeldustele ja ettepanekutele.

Sissejuhatuses kirjeldatakse ühistranspordi kavandamise ja korraldamise eesmärke ning antakse ülevaade reisijateveost raudteel. Valdkonna ülevaates kaardistatakse ka reisijateveoga seotud osapooled. Samuti annab sissejuhatus lühiülevaate auditi teostusest.

Otsuse peatükid on struktureeritud järgmiselt:

- Esimeses peatükis uuris Riigikontroll:
    - Kas on teada, millist teenust tahetakse Edelaraudtee teeninduspiirkonnas elevatele inimestele pakkuda?
    - Kui palju on peatusi, kus pole alternatiivset transpordivõimalust Edelaraudtee rongidele? Kui palju inimesi elab nende peatuste teeninduspiirkonnas?
    - Kas transporditeenuse pakkumiseks on valitud efektiivne transpordiliik?
- Teises peatükis keskenduti järgmistele küsimustele:
    - Kas teede- ja sideministril ning raudteeametil on piisavalt võimalusi juhtida Edelaraudteele esitatavat tellimust ja kontrollida dotatsiooni kasutamist?
    - Kas Edelaraudteele makstav toetus on kooskõlas Riigikogu tahtega?
- Kolmandas peatükis uuris Riigikontroll, kas erastamine tagas võimalikult head pakkumised ning kas erastajatele ei tehtud põhjendamatuid või ebaseaduslikke soodustusi?

Iga peatüki lõpus on ära toodud detailsed ettepanekud ja ministri vastused neile koos Riigikontrolli kommentaaridega. Peakontrolöri otsusele on lisatud ka teede- ja sideministri vastuse terviktekst.

# Sissejuhatus

## Valdkonna lühiülevaade

### Ühistranspordi kavandamise ja korraldamise eesmärgid

Ühistranspordiseadus määratleb ühistranspordi kavandamise ja korraldamise eesmärgid järgnevalt:

> ressursside kasutamise sotsiaalset ja majanduslikku otstarbekust arvestades tagada ühistransporditeenuse pakkumise vastavus nõudlusele, mis tuleneb elanike ja nende eri kategooriate (sh puuetega inimesed, vanurid, õpilased ja üliõpilased, saarte ja väikesaarte elanikud) liikumisvajadusest;
>
> soodustada ühissõidukite eeliskasutamist sõiduautode ja teiste individuaalsõidukitega võrreldes;
>
> vähendada ühiskonna kulutusi transpordile ja energiale ning sotsiaalsele ja majanduslikule infrastruktuurile[1].

Eesti Vabariigi üldise transpordipoliitika avab transpordi arengukava[2], mille kohaselt tuleb aastaks 2002 peatada ühistranspordi (s.o bussi- ja raudteetranspordi) osakaalu vähenemine ning stabiliseerida ühistranspordi osakaal linnalähi- ja linnaliikluses, maakonnasiseses liikluses ja kaugliikluses.

Reisijateveo doteerimise ühe põhjendusena märgib transpordi arengukava regionaalseid ja keskkonnakaitselisi eesmärke.

### Reisijatevedu raudteel

**Raudteevõrk ja selle omanikud**

Eesti Vabariigi raudteevõrku iseloomustab joonisel 1 toodud kaart.

Tallinnast väljuvad reisrongid kolmel suunal: lääne (Keila, Riisipere, Paldiski), ida (Aegviidu, Tapa, Jõhvi) ja lõuna (Tartu, Rapla, Pärnu, Viljandi). Tartust väljuvad reisirongid Tallinna, Orava ja Valga suunal.

Viimastel aastatel on valitsenud tendents vähendada raudteel toimuvat reisijatevedu. Nii lõpetas RE Eesti Raudtee 1996. aastal reisijateveo lõigul Riisipere-Haapsalu ning Teede- ja Sideministeerium vähendas 2000. aastal reisijateveo mahtu mitmel liinil.

Raudteevõrk, millel toimub reisijatevedu, jaguneb kahe peamise omaniku vahel:

> Eesti Raudtee AS-ile (edaspidi *Eesti Raudtee*) kuuluvad raudteeliinid suundadel Tallinn-Narva, Tallinn-Tartu, Tallinn-Riisipere, Tallinn-Paldiski, Tartu-Valga ja Tartu-Orava.
>
> Edelaraudteele kuuluvad raudteeliinid Tallinn-Lelle-Pärnu-Mõisaküla ja Lelle-Viljandi.

[1] Ühistranspordiseadus § 3 lg 2
[2] Vabariigi Valitsuse poolt 09.03.1999 kinnitatud transpordi arengukava aastateks 1999–2006

**Joonis 1. Eesti raudteevõrk**




Raudteed on kaardil märgistatud tumeda joonega.

## Vedajad

Riigisisest avalikku reisijateveo teenust raudteel osutavad kaks raudtee-ettevõtjat:

Elektriraudtee AS (edaspidi *Elektriraudtee*) – teostab reisijatevedu elektrirongidega Tallinnas ja Harjumaal suundadel Tallinn-Aegviidu, Tallinn-Riisipere ja Tallinn-Paldiski;

Edelaraudtee – teostab reisijatevedu diiselrongidega Edelaraudtee ja Eesti Raudtee infrastruktuuril suundadel Tallinn-Pärnu, Tallinn-Viljandi, Tallinn-Jõhvi, Tallinn-Tartu, Tartu-Valga ja Tartu-Orava.

## Reisijateveo maht raudteel

**Tabel 1. Ühistranspordi sõitjakäive aastatel 1980–2001 (mln reisijakm)**[3]

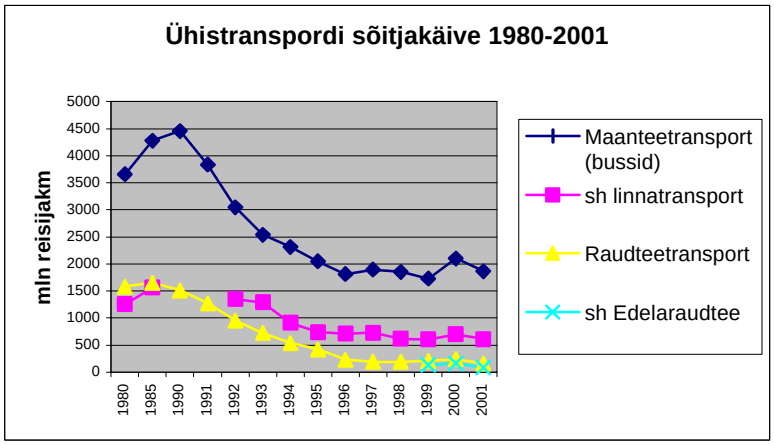
| | 1980 | 1990 | 1999 | 2000 | 2001 |
|---|---|---|---|---|---|
| **Maanteetransport (bussid)** | 3658 | 4454 | 1727 | 2100 | 1861 |
| **sh linnatransport** | 1253 | | 604 | 701 | 607 |
| **Raudteetransport** | 1582 | 1510 | 206 | 237 | 161 |
| **sh Edelaraudtee *** | | | 133 | 161 | 82 |

* Edelaraudtee aruanded Teede- ja Sideministeeriumile

[3] Eesti Statistika Aastaraamat 2002 : [CD-ROM] / Statistikaamet. Osa “Transport ja Side”, tabel “Sõitjakäive”

Edelaraudtee osatähtsus ühistranspordi reisijatekäibes oli 2000. aastal 7% ja 2001. aastal 4%. Arvestades, et ühistranspordi osakaal maismaa reisijateveo üldmahus oli 1997. aastal 36–37% ning trend oli Teede ja Sideministeeriumi hinnangul langev[4], on Edelaraudtee osatähtsus kogu reisijateveos *ca* 2–3%.

**Joonis 2. Ühistranspordi sõitjakäive 1980–2001**[5]




## Edelaraudtee

13.01.1997. a RE Eesti Raudtee varade baasil loodud Edelaraudtee alustas tegevust 01.02.1997. Põhitegevusaladeks on reisijate- ja kaubavedu raudteel, raudtee infrastruktuuri säilitamine ja arendamine ning eelnevaga seonduvad tegevused. Äriregistri andmetel on Edelaraudtee aktsiakapital 14.01.2002. a seisuga 200 mln krooni. Edelaraudtee aktsiad erastati GB Railways Eesti AS-ile.

GB Railways Eesti AS-i aktsionärina on nimetatud äriühingut Railway Holding. Sellenimelist äriühingut Eesti Vabariigi äriregistrisse kantud ei ole. Äriühingu osanikena on nimetatud äriühingut British Railways plc (osalus 20%) ning eraisikuid Marcel Vichmanni ja Henn Ruubelit (osalus kokku 80%)[6].

Edelaraudtee peamine tuluallikas on riigi toetus reisijateveole. 2000. aastal oli kahjum 17,3 mln krooni.

Edelaraudtee juhatusse kuuluvad Henn Ruubel ja Jaan Ratnik[7].

## Toetus ja tellimus Edelaraudteele

Vastavalt Riigikogu otsusele ning Eesti Vabariigi ja Edelaraudtee vahel sõlmitud ühiskondliku reisijateveo lepingule doteerib Eesti Vabariik Edelaraudteed perioodil 2001–2009 kuni 939,6 mln krooni ulatuses, millest kuni 761 mln krooni on mõeldud toetuseks reisijateveole Edelaraudteele kuuluval infrastruktuuril aastail 2001–2009 ja kuni 178,6 mln krooni toetuseks reisijateveole Eesti Raudteele kuuluval infrastruktuuril aastail 2001–2003.

Toetuse eest peab Edelaraudtee näiteks 2002. aastal pakkuma reisijateveoteenust talle kuuluval raudteel 624 000 rongkilomeetri ulatuses ja Eesti Raudteele kuuluval raudteel 591 000 rongkilomeetri ulatuses.

Toetuse maksmise ja riigipoolse tellimuse täpsemad tingimused on kokku lepitud 24.08.2001 Eesti Vabariigi ja Edelaraudtee vahel sõlmitud lepingus "16.10.2000. a sõlmitud "Ühiskondliku reisijateveo teenuse osutamise lepingu muutmise ja täiendamise" ning 19.02.2001. a sõlmitud "Avaliku teenindamise lepingu ühiskondliku reisijateveo teenuse osutamiseks Tallinn-Tartu-Valga suunal" lõpetamine" ning selle lepingu muutmise lepingus (sõlmitud 25.01.2002).

---

[4] Transpordi arengukava 1999–2006 Lisa I osa 1.3 "Transpordisektori eriküsimused" http://www.tsm.ee/dokumendid/Lisa I Transpordi arengukava 1999.htm

[5] Eesti Statistika Aastaraamat 2002 : [CD-ROM] / Statistikaamet. Osa "Transport ja Side", tabel "Sõitjakäive"

[6] Postimees 2. august 2001 "Edelaraudtee pärisperemehed on Vichmann ja Ruubel"

[7] 01.09.2002. a seisuga

**Teede- ja Sideministeeriumi ning Raudteeameti roll toetuste juhtimise süsteemis**

Teede- ja sideminister vastutab toetuse vahendite seadusliku ja otstarbeka kasutamise eest.

Minister on sõlminud Edelaraudteega avaliku teenindamise lepingu, planeerib eelarvevahendid lepingu täitmiseks ning langetab otsused Edelaraudteele raha maksmise, maksmise peatamise või raha tagasinõudmise kohta. Tal on õigus lepingus toodud korras muuta avaliku teenindamise lepingut ja selle lisasid. Minister kehtestab teenindustaseme normid avalikule maakondadevahelisele liiniveole.

Raudteeamet teostab järelevalvet ühiskondliku raudteeveo teenuse osutamiseks Edelaraudteega sõlmitud avaliku teenindamise lepingu tingimustest kinnipidamise üle ning kontrollib raudtee-ettevõtja esitatud aruannete ja nende aluseks olevate tehingute (tulude ja kulude) vastavust ühistranspordiseadusele, raudteeseadusele ja muudele õigusaktidele. Raudteeamet kui riiklik regulaator loodi 01.05.1999.

**Erastamisagentuuri roll erastamise käigus**

Tulenevalt erastamisseaduse §-st 7 on erastamist korraldava valitsusasutuse põhiülesandeks korraldada riigivara erastamist ja teiste omandireformist tulenevate ülesannete täitmist. Selleks sõlmib erastamise korraldaja riigi nimel erastatava riigivara ostu-müügilepinguid ja kontrollib nende lepingute täitmist.

## Auditi teostus

Auditiga soovib Riigikontroll hinnata:

- teede- ja sideministri ning Raudteeameti tegevust
  - toetuse ja riigipoolse tellimuse juhtimisel,
  - toetuse kasutamise kontrollimisel Edelaraudtee AS-is.
- Erastamisagentuuri ning teede- ja sideministri tegevust
  - Edelaraudtee aktsiate erastamisel,
  - hilisemal toetussummade määramisel ja ühiskondliku reisijateveo lepingu sõlmimisel;

Eeltoodu hindamiseks uuris Riigikontroll järgmisi probleeme:

- Kas erastamisagentuurile oli Edelaraudtee aktsiaid erastades selge, millist teenust ja millises mahus riik ettevõttelt edaspidi tellida kavatseb?
- Kas riigile võetud kohustused, mis on põhjustatud riigi ja Edelaraudtee vahelisest laenulepingust tuleneva võla välistamisest erastatava vara hulgast, olid põhjendatud?
- Kas teede- ja sideminister oli ja on määratlenud, millisel tasemel transporditeenust ja millistele sihtgruppidele toetuse eest pakutakse ning millistest kriteeriumidest lähtuvalt valitakse alternatiivsete transpordivõimaluste vahel?
- Kas teede- ja sideminister on lepingu tasemel taganud piisavad võimalused korrigeerida riigi tellimust?
- Kas ühistranspordiseadus, raudteeseadus, muud õigusaktid ja Edelaraudteega sõlmitud avaliku teenindamise leping annavad Teede- ja Sideministeeriumile ning Raudteeametile
  - sisulise ja piisava aluse eristada ja hinnata Edelaraudtee veokulusid;
  - õigused, et tagada usaldusväärne ülevaade Edelaraudtee objektiivsest toetusevajadusest, aga samuti võimalus nõuda toetuse eest Edelaraudteelt rohkem või kvaliteetsemat teenust?
- Kas Teede- ja Sideministeeriumi ning Raudteeameti tegevus tagab kontrolli toetuse kasutamise üle vastavalt seadustest tulenevatele piirangutele?
- Milline on Edelaraudtee doteerimise efektiivsus võrreldes bussitranspordiga?
- Kui palju on Edelaraudtee teeninduspiirkonnas peatusi, mida kasutavad isikud, kellel ei ole Edelaraudtee rongidele alternatiivseid transpordivõimalusi?

Auditi eesmärgi saavutamiseks püstitas Riigikontroll lähtuvalt võimalikest probleemidest omapoolsed nõuded[8] süsteemile ja võrdles süsteemi osapoolte tegevust püstitatud nõuetega, tuginedes intervjuudele ja dokumentidele.

Edelaraudtee teeninduspiirkonnas elavate inimeste alternatiivsete sõiduvajaduste analüüsimiseks koguti infot elanike reisimiste kohta ja teavet, mis iseloomustaks alternatiivseid sõiduvõimalusi võimalikes kriitilistes peatustes. Selleks küsitles Riigikontroll Edelaraudtee teeninduspiirkonnas olevaid maavalitsusi ja valikuliselt kohalikke omavalitsusi.

Peatuste kasutatavust iseloomustava info saamiseks kasutas Riigikontroll Inseneribüroos "Stratum" 1999. aasta lõpul ja 2000. aasta algul läbi viidud uuringut.

Auditeeritavad on Teede- ja Sideministeerium, Eesti Erastamisagentuur ja Raudteeamet, auditiga oli hõlmatud ka Edelaraudtee.

Auditis ei hinnata Edelaraudtee erastamise pakkumise läbiviimise seaduslikkust tervikuna.

Riigikontrolli tulemusauditi osakonna auditiprojekti juhtis Heli Jalakas. Auditirühma kuulusid audiitorid Andra Peel ja Kairit Peterson ning metoodika ja aruandluse teenistuse juhataja Aivo Vaske.

[8] Nõuded tulenevad ühistranspordiseadusest, raudteeseadusest, Vabariigi Valitsuse seadusest, valitsuse ning teede- ja sideministri määrustest ja muudest õigusaktidest.

# 1. Edelaraudtee doteerimise eesmärk ja alternatiivid

## Riigikontrolli eeldused

Et määrata Edelaraudtee pakutava transporditeenuse maht (millest omakorda sõltub toetuse maht), peab riik olema määratlenud:

- millist probleemi ta Edelaraudtee doteerimisega lahendada soovib;
- milline on probleemi ulatus;
- millised on alternatiivid probleemi lahendamiseks;
- milline on alternatiivide hind ja tulu-kulu suhe.

Peamine probleem, mida reisijateveo doteerimisega raudteel lahendada saab, on Edelaraudtee teeninduspiirkonnas elavate isikute liikumisvõimaluste piiratus. Edelaraudteele toetust makstes tagab riik Edelaraudtee teeninduspiirkonnas elavatele isikutele täiendava sõiduvõimaluse.

Peamiseks alternatiiviks Edelaraudtee rongidele selle probleemi lahendamisel on bussid, taksod ja isiklikud transpordivahendid. Viimaste kasutamine eeldab sobiva maanteevõrgu olemasolu.

Järgnevates osades hindab Riigikontroll:

- Probleemi ulatust – kui palju on Edelaraudtee teeninduspiirkonnas inimesi, kelle heaolu sõltub oluliselt Edelaraudtee doteerimisest. Selleks vaadatakse:
  - kuidas on määratletud "piisava liikumisvõimaluseta isikud" ning mida on ministeerium, maavalitsused ja kohalikud omavalitsused teinud transpordivajaduse määratlemiseks (1.1.2 ja 1.1.1);
  - missugune on tegelik transpordivajadus Edelaraudtee teeninduspiirkonnas (1.2);
  - kuidas jaguneb toetus liinide kaupa (1.3).
- Alternatiive – millised on kulud Edelaraudtee doteerimise asendamisel bussiliiklusega (1.4).

## 1.1. Transpordivajaduse määratlemine

Et hinnata Edelaraudtee teeninduspiirkonnas elavate isikute liikumisvõimaluse piiratuse probleemi ulatust, peab olema teada, mis on "piisavad liikumisvõimalused" ja kui palju on Edelaraudtee teeninduspiirkonnas inimesi, kellel sellised liikumisvõimalusi pole.

### 1.1.1. "Piisava liikumisvõimaluseta isikute" määratlemise alused

#### Ühistranspordi kavandamise ja korraldamise eesmärk

Ühistranspordi kavandamise ja korraldamise eesmärk on tagada ühistransporditeenuse pakkumise vastavus nõudlusele, mis tuleneb elanike liikumisvajadusest. Sealjuures tuleb arvesse võtta ressursside kasutamise sotsiaalset ja majanduslikku otstarbekust, vähendada ühiskonna kulutusi transpordile ja energiale ning sotsiaalsele ja majanduslikule infrastruktuurile, vähendada negatiivset mõju keskkonnale ja sellest põhjustatud tervisekahjustusi ning ära hoida liiklusõnnetusi ja -ummikuid[9]. Ühistranspordiseadus ei anna muid aluseid, kuidas määratleda isikuid või isikute kategooriaid, kelle vajadusi teede- ja sideminister transporditeenuse pakkumist planeerides peaks eelistama.

Teede- ja sideministri sõnul on suunaks võetud, et elanike liikumisvajaduste rahuldamisel tuleb esmajärjekorras leida võimalused toimetada sõitjad iga päev hommikul tööle ja õhtul koju ning suvel ja nädalavahetustel puhkusekohtadesse. Ka kohalikud omavalitsused tõid esile üldiselt samu vajadusi.

[9] Ühistranspordiseadus § 2

### Teenindustaseme normid

Teede- ja sideminister, maavanemad ja kohalikud omavalitsused peavad kehtestama teenindustaseme normid vastavalt maakondadevahelisele liiniveole, maakonnaliinidele ning valla- ja linnaliinidele[10]. Seadus ei täpsusta teenindustaseme normide sisu ega ka seost olemasolevate vahendite, alternatiivide vahel valimise ja toetuse määramisega, märkides, et teenindustaseme normide järgimise tagab koos vedajatega maavalitsus või kohalik omavalitsus. Teede- ja Sideministeeriumi ülesandeid teenindustaseme normide kehtestamisel ja täitmisel seadus ei määratle. Puuduvad ka sellesisulised sanktsioonid.

Teede- ja sideminister on kinnitanud teenindustaseme soovituslikud normid avalikule kohalikule liiniveole, mis sisaldavad muu hulgas soovitusi, kuhu ja kui tihti peaks isik avaliku transpordi abil jõudma ja kui pikk peaks maksimaalselt olema tee peatusse[11]. Teede- ja Sideministeerium ei ole nende normide järgimist ja kõrvalekallete ulatust hinnanud. Minister ei ole kehtestanud teenindustaseme norme maakondadevahelisele liiniveole. Edelaraudtee teeninduspiirkonnas olevad maavalitsused peavad enda vastutuseks eelkõige bussitransporti ja on mõnel juhul määratlenud ka teenuse miinimumtaseme.

**Riigikontrolli järeldused**

- Ühistranspordiseadus ei anna piisavaid aluseid erinevate toetust vajavate isikute gruppide ja transpordiliikide valikuks.
- Teede- ja sideminister ei ole määratlenud, millist transporditeenuse taset transporditoetuste (konkreetselt Edelaraudtee toetuse) abil kodanikule tagada tahetakse.
- Ühistranspordiseadus ei ava piisavalt teenindustaseme normide sisu, hierarhiat, rahalist mõju ega normide koostajate vastutust.
- Olemasolev süsteem ei taga olukorda, kus kodanikele tagatav minimaalne transporditeenuse tase oleks kõikjal võrdne ning tegelike transpordivõimaluste loomisel ja hindamisel võetaks arvesse erinevaid transpordiliike.

## 1.1.2. Ministeeriumi, maavalitsuste ja kohalike omavalitsuste tegevus transpordivajaduse määratlemisel

Ühistranspordiuuringuid korraldavad ühistranspordiseaduse kohaselt Teede- ja Sideministeerium, maavalitsused ja kohalikud omavalitsused. Seaduse järgi on vedaja (sh Edelaraudtee) kohustatud edastama Teede ja Sideministeeriumile, asukohajärgsele maavalitsusele ning valla- või linnvalitsusele vedude ja vedudega seotud majandustegevuse kohta infot, mis on vajalik liikluse kavandamiseks ja transpordiuuringuteks.

### Teede- ja Sideministeeriumi tegevus transpordivajaduste määratlemisel

Ministeerium on tellinud inseneribüroolt Stratum uuringu[12], mille käigus kaardistati reisijate arvu dünaamika Edelaraudtee liinidel peatuste kaupa. Uuring tugines iga liini ühekordsele vaatlusele 1999. aasta lõpus või 2000. aasta alguses. Samuti küsiti reisijailt nende sõidu eesmärki, põhjendust ja sõitude regulaarsust. Riigikontroll ei võta seisukohta selle uuringu vaatlusandmete usaldusväärsuse suhtes.

---

[10] Ühistranspordiseadus §§ 5, 6 ja 8
[11] Teede- ja sideministri 7.07.2000. a määrus nr 41 "Teenindustaseme soovituslikud normid avalikule kohalikule liiniveole"
[12] "Elanikkonna sõiduvajaduste uurimine, olemasoleva liinivõrgu efektiivsuse hindamine ja optimaalse liinivõrgu väljatöötamine Eesti maakondades. Edelaraudtee ja Elektriraudtee reisijateuuringu tulemused." Inseneribüroo "Stratum", Tallinn, 2000. (Tellija Teede- ja Sideministeerium, maksumus 4,9 mln krooni.)

## Maavalitsuste tegevus transpordivajaduste määratlemisel

Suurem osa küsitletud maavalitsustest ei ole aastatel 2000–2001 spetsiaalseid uuringuid maakonna elanike liikumisvajaduse väljaselgitamiseks läbi viinud. Inseneribüroo Stratum uuringutele elanike liikumisvajaduste väljaselgitamisel on toetunud Jõgeva, Rapla ja Võru Maavalitsus ning Järvamaa Ühistranspordi Keskus.

Harju maavalitsus on tellinud Stratumilt liinivõrgu analüüsi ja plaanib viia läbi uuringu raudtee-transpordi vajaduste väljaselgitamiseks.

Ida-Viru Maavalitsus tegi seoses reisijateveo lõpetamisega Edelaraudtee liinidel uuringu selgitamaks Edelaraudtee teeninduspiirkonnas elavate isikute liikumise vajadust.

Lääne-Viru Maavalitsus tegi pärast reisijateveo lõpetamist Edelaraudtee liinidel muutused bussiliikluses ilma uuringuid läbi viimata kiirkorras koostöös kohalike omavalitsustega.

Jõgeva Maavalitsus on kogunud kohalikelt omavalitsustelt pistelise küsitluse alusel esitatud andmeid raudteetransporti kasutada soovivate reisijate arvu kohta peatuste lõikes.

Tartu Maavalitsuse teostas seoses sõitjateveo lõpetamisega Edelaraudtee poolt reisironge kasutavate sõitjate vajaduse uuringu Tartumaa kohalikes omavalitsustes. Andmeid reisijate arvu kohta Tartumaa raudteejaamades 2000. aasta II poolaastal küsiti ka Edelaraudteelt.

Pärnu maakond on küsitlenud tema territooriumil asuvaid omavalitsusi kirja teel.

Valga Maavalitsuse on elanike vajaduste ja ühistranspordi poolt pakutavate võimaluste teadasaamiseks küsitlenud kohalikke omavalitsusi, kasutanud Edelaraudtee statistikat ning kogunud infot rongipeatuste ja nende teeninduspiirkonnas elavate inimeste arvu kohta.

## Kohalike omavalitsuste tegevus transpordivajaduste määratlemisel

Kohalikud omavalitsused spetsiaalseid transpordivajaduse uuringuid enamasti teinud ei ole. Elanike seas on läbi viidud küsitlusi ja loendusi, et koguda arvamusi elanike liikumisvajaduste kohta raudteel, selgitada välja reisijate arv rongides ning uute bussiliinide vajadus rongiliikluse sulgemisel. Samuti kasutavad kohalikud omavalitsused Edelaraudtee statistikat sõitjate arvu kohta.

Enamikul valdadest on infot Edelaraudtee rongide potentsiaalse kasutajaarvu kohta peatuste lõikes ja alternatiivsete transpordiliikide kohta.

### Riigikontrolli järeldus

- Senine praktika lugeda kokku olemasolevad reisijad rongides ei anna ülevaadet nende inimeste vajadustest, kellele olemasolevad sõiduplaanid ei sobi. Samuti ei anna selline küsitlus ülevaadet isiku tegelikust sõltuvusest raudteetranspordist, sest ta võib olla otsustanud rongi kasuks muudel kaalutlustel (odavam, kiirem, jaam lähemal), kuid tema alternatiivid jäävad samuti riigi poolt määratletud teenindustaseme piiresse. Loomulikult eeldab see taas minimaalse teenindustaseme määratlemist riigi poolt.

## 1.2. Tegelik transpordivajadus

### 1.2.1. Reisijate sõltuvus Edelaraudtee liinidest

#### Teede- ja Sideministeeriumi hinnang reisijate sõltuvusele Edelaraudtee liinidest

Ministeeriumi andmeil ei ole läbi viidud uuringuid, millest selguks, kui palju elab Edelaraudtee teeninduspiirkonnas inimesi, kellel puudub alternatiivne transpordivõimalus Edelaraudtee rongidele[13].

Ministeerium on 2001. aastal läbi viidud uuringus väljendanud seisukohta, et elanike igapäevane toimetamine hommikuti tööle ja õhtuti koju ning suvel ja nädalavahetustel puhkusekohtadesse ainult bussidega on raudtee mõjupiirkonnas elavate reisijate puhul raskendatud[14]. Selle väite põhjendused uuringust ei selgu. Uuringu järelduste kohaselt on nõudlus reisirongiliikluse järele vähenenud, sest:

- rongiliinidega kattuvatel suundadel on avatud bussiliinid;
- harvemini käima hakanud diiselrongide sõiduplaanid ei sobi paljudele reisijatele;
- rongide ja busside sõiduplaanid on omavahel puudulikult seostatud; linnadevahelisel reisijateveol on diiselrongid 10–20% aeglasemad.

Ka nende järelduste allikas uuringust ei selgu.

#### Maavalitsuste hinnang reisijate sõltuvusele Edelaraudtee liinidest

Järgnevate maavalitsuste väidete puhul tuleb arvesse võtta, et maavalitsustel ei ole dokumenteeritud uuringuid selle kohta, kui palju elab Edelaraudtee teeninduspiirkonnas inimesi, kellel puudub alternatiivne transpordivõimalus Edelaraudtee rongidele.

Rapla Maavalitsuse hinnangul ei pruugi ainult raudteest sõltuvaid isikuid maakonnas olla, sest raudtee-jaamad asuvad bussiliinide ja raudtee puutepunktides või on ära jäänud rongiliinid asendatud bussiveoga.

Järva Maavalitsuse sõnul tegi Järvamaa Ühistranspordi Keskus reisirongiliikluse ahenemisega seoses uuringu, millest selgus, et alternatiivset transpordivõimalust pole suhteliselt vähestel inimestel ja nende vajadusi saab bussiliinidega rahuldavalt täita.

Pärnu Maavalitsuse hinnangul on enamiku raudteejaamade reisijatel võimalus kasutada bussitransporti. Täiesti ilma alternatiivse transpordivõimaluseta on kahe jaama teeninduspiirkonnas elavad inimesed.

#### Edelaraudtee hinnang reisijate sõltuvusele Edelaraudtee liinidest

Edelaraudtee hinnangul on kõige suurem osa reisijatest tallinlased[15].

#### Kohalike omavalitsuste hinnang reisijate sõltuvusele Edelaraudtee liinidest

Kohalike omavalitsuste hinnanguid ja seisukohti reisijate sõltuvusele Edelaraudtee liinidest käsitleb alapeatüki 1.2.2 osa “Võimalikud probleemsed peatused ja nende kasutatavus”.

---

[13] Teede- ja Sideministeeriumi 14.11.2001. a kiri nr 3317/12-11/3179.
[14] “Diiselrongide asendamine bussidega vähese sõitjatevooga linnadevahelistel ja maakonnaliinidel”. Teede- ja Sideministeerium, Tallinn, 2001.
[15] H. Ruubel Riigikontrollile

### 1.2.2. Edelaraudtee teenuse osatähtsus võrreldes bussitranspordiga ja võimalikud probleemsed peatused

Arvestades, et Edelaraudtee toetamine on bussiliikluse toetamisest oluliselt kulukam[16], eeldab Riigikontroll, et Edelaraudtee toetamiseks peab tema teeninduspiirkonnas olema suurel hulgal isikuid, kelle transpordivõimalused ei ole alternatiivsete (odavamate) transpordivõimalustega kaetud või kaetavad.

Riigikontroll uuris, milline on Edelaraudtee rongide osatähtsus maakonnakeskuste vahelises transpordis.

Teiseks uuris Riigikontroll küsimustike ja telefonivestluste abil, millised on Edelaraudtee teeninduspiirkonnas elavate inimeste alternatiivid Edelaraudtee rongidele (probleemsed peatused) ning kui palju elab neis inimesi (nende piisavalt suur arv peaks õigustama rongide käigushoidmist). Saadud andmeid kõrvutas Riigikontroll Stratumi uuringu tulemustega[17]. Tulemused on toodud tabelis lisas 2.

#### Rongide osatähtsus maakonnakeskuste vahelises transpordis

Et seda osatähtsust hinnata, võrdles Riigikontroll Edelaraudtee reiside ja bussireiside arvu maakonnakeskuste vahel Edelaraudtee sõiduplaani ja bussireisiportaali www.bussireisid.ee info alusel.

Keskmiselt oli samal liinil igapäevaseid bussireise üle kaheksa korra rohkem kui Edelaraudtee reise. Väiksem oli bussiliikluse tihedus liinil Tallinn-Jõgeva-Tallinn (4 rongi- ja 2 bussireisi) ning Tallinn-Rapla-Tallinn (18 rongi- ja 16 bussireisi). Liinil Tallinn-Valga-Tallinn ületas bussireiside tihedus ronge 3 korda ja liinil Tallinn-Viljandi-Tallinn 4 korda. Ülejäänud liinidel oli bussiliinide tihedus 6–26 korda kõrgem. Bussi- ja rongireiside kohta on võrdlevad andmed toodud tabelis lisas 1.

**Riigikontrolli järeldus**

- Kõigil suundadel (v.a Tallinn-Jõgeva) pakub bussiliiklus Edelaraudtee rongidest märksa rohkem võimalusi liikuda maakonnakeskuste vahel. Seega ei pea Riigikontroll maakonnakeskusi (v.a Jõgeva) peatusteks, mille vahel Edelaraudtee rongid loovad olulisi täiendavaid liikumisvõimalusi.

#### Võimalikud probleemsed peatused ja nende kasutatavus

Riigikontroll uuris küsimustike ja telefonivestluste abil, millised on Edelaraudtee teeninduspiirkonnas asuvad peatused, mille lähedal elavatel inimestel ei ole ühistranspordi kasutamisel olulisi alternatiive Edelaraudtee rongidele (peatuse lähedal ei ole bussi jaoks sobivat maanteed või bussipeatust), ning kui palju elab neis inimesi, kes sõltuvad Edelaraudtee rongidest (selliste isikute piisavalt suur arv peaks õigustama rongide käigushoidmist või alternatiivsete veoteenuste käivitamist). Saadud andmeid kõrvutas Riigikontroll Stratumi reisijauuringu tulemustega.

Saamaks esialgset infot tegeliku probleemi ulatuse kohta, viis Riigikontroll läbi küsitluse. Ülevaate sellest annab tabel 2, kusjuures omavalitsuste esitatud andmeid ei ole Riigikontroll üle kontrollinud.

[16] Busside ja rongide doteerimise efektiivsust puudutab osa 1.4.2 “Efektiivsusnäitajate võrdlus”.
[17] Uuring viidi Edelaraudtee infrastruktuuri liinide osas läbi 2000. aasta veebruari alguses ja Eesti Raudtee infrastruktuuri liinide osas 1999. aasta novembris nii, et iga sõiduplaanis oleva rongiga sõideti ühel korral ja loeti üle igas peatuses sisenevad ja väljuvad reisijad. Seetõttu ei pruugi uuring arvestada aastaajast ja nädalapäevast sõltuvaid erisusi rongide kasutamisel.

**Tabel 2. Vastuste ja telefoniintervjuude kokkuvõte**

| Vastanute arv | Ei oma infot | Ei ole probleeme | On probleemseid peatusi | Probleemsete peatustega seotud elanike hulk |
|---|---|---|---|---|
| 11 maavalitsust | 7 | 2 | | |
| 42 valda | 6 | 22 | 14-s vallas | 400 inimest |
| 17 linna | 6 | 10 | | |

Riigikontrolli küsitluse tulemusena selgus, et omavalitsuse hinnangul on Edelaraudtee teeninduspiirkonnas 21 probleemset peatust, mille lähedal elab *ca* 400 inimest, kes sõltuvad otseselt Edelaraudtee rongidest (st teistel isikutel on alternatiivne sõiduvõimalus olemas). Stratumi uuringud näitavad nende peatuste suhteliselt vähest kasutatavust. Enamik probleemsetest peatustest asub Tartu, Valga ja Põlva maakonnas, jäädes Tartust lõuna poole. Detailsed tulemused on ära toodud tabelis lisas 2 .

## Riigikontrolli järeldused

- Küsitluste tulemused veensid meid eelkõige selles, et inimesi, kes tegelikult Edelaraudtee rongidest sõltuvad, on suhteliselt vähe. Küsitluse tulemusi tõlgendades peab arvestama, et kohalikud omavalitsused viitasid oma vastustes tihti rongide tegelikule kasutatavusele, mis ei pruugi iseloomustada alternatiivsete liikumisvõimalusteta isikute arvu, vaid ka neid isikuid, kes eelistavad rongisõitu suhtelise kiiruse, hinna vms asjaolude tõttu. Siiski võib oletada, et kohalikud omavalitsused pakkusid oma huvidest lähtudes pigem tegelikust suurema kui väiksema arvu.

- Võrreldes andmeid Stratumi uuringuga saab järeldada, et paljud omavalitsuste pakutud isikud ei ole rongi igapäevased kasutajad. Samas tuleb siinkohal arvesse võtta Stratumi uuringu läbiviimise aega ja metoodikat.

- Eeltoodud riske arvestades jääb Riigikontroll siiski seisukohale, et Edelaraudtee teeninduspiirkonnas elavate isikute liikumisvõimaluste piiratuse ning Edelaraudtee rongidele alternatiivide puudumise probleem võib eksisteerida peamiselt Lõuna-Eestis ja vähesel määral ka Raplamaal.

## 1.3. Toetuse kasutamine/mõju

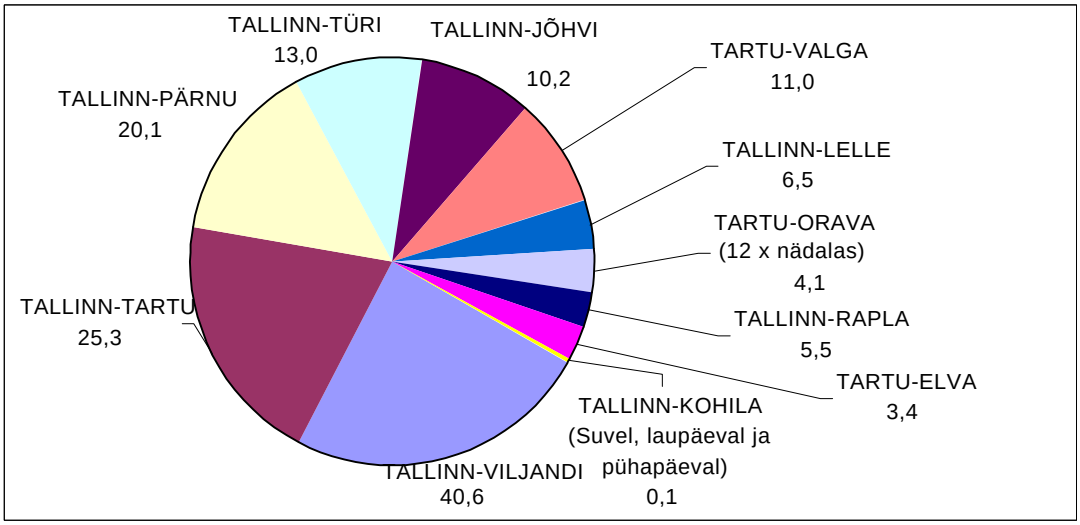
### 1.3.1. Toetuse jagunemine rongiliinide vahel

Võttes arvesse, et suurem osa probleemseid peatusi asub kolme rongiliini teeninduspiirkonnas, peab Riigikontroll vajalikuks välja tuua toetuse jaotuse rongiliinide vahel.

Kuna Teede- ja Sideministeerium ning Raudteeamet ei kogu ega oma infot toetuse jagunemisest liinide lõikes, tegi Riigikontroll omapoolsed arvutused. Riigikontroll võttis aluseks keskmise rongkilomeetri hinna 2002. aastaks (toetus Edelaraudtee ja Eesti Raudtee infrastruktuuril jagatuna rongkilomeetritega Edelaraudtee ja Eesti Raudtee infrastruktuuril) ning leidis liinide arvestuslikud toetussummad, korrutades rongkilomeetrite arvu liinil keskmise rongkilomeetri hinnaga (vt tabelit lisas 3). Riigikontroll möönab, et selline arvutusviis ei võta arvesse piletitulusid ega pruugi piisavalt täpselt arvestada liinide erinevusi, kuid on veendunud, et see annab esmase ülevaate eri rongiliinide osatähtsusest toetuse kasutamisel.

Ülevaate tulemused erinevate rongiliinide osatähtsusest toetuse kasutamisel on joonisel 3.

**Joonis 3. Toetuse jagunemine liinide vahel (mln krooni)**




**Riigikontrolli järeldus**

- Enamik toetusest kulub liinidele, mille teeninduspiirkonnas probleemseid peatusi pole või on neid minimaalselt.

### 1.3.2. Edelaraudteele makstav toetus kohalike omavalitsuste eelarvete kontekstis

Otsus toetada Edelaraudtee reisijatevedu on poliitiline valik, mille Riigikogu on langetanud sisuliselt Edelaraudtee teeninduspiirkonnas olevate kohalike omavalitsuste eest, võttes neilt osaliselt vastutuse oma elanikele transporditeenuse pakkumise eest ja vähendades kohalike omavalitsuste kulutusi oma kodanikele transporditeenuse pakkumisel.

Riigikontroll uuris, millise proportsiooni moodustab Edelaraudtee toetamise kaudu kaudselt kohalike omavalitsuste elanikeni jõudev toetus kohalike omavalitsuste eelarvetest ja millise summa saaks iga omavalitsus, kui toetus tarbijate/omavalitsuste vahel ära jagada.

Selleks võrdles Riigikontroll Edelaraudtee toetuse arvestuslikku territoriaalset jaotust nende kohalike omavalitsusüksuste eelarvetega, kelle territooriumil rongipeatused asuvad ja kelle elanikele toetus eelkõige peaks täiendavaid transpordivõimalusi looma.

Riigikontroll jättis võimalike potentsiaalsete toetatavatena arvesse võtmata maakonnakeskused, kuna nende elanike transpordivajadused rahuldab üldjuhul ka bussitransport (vt ka osa “Rongide osatähtsus maakonnakeskuste vahelises transpordis” lk 15).

Toetuse arvestuslikku territoriaalset jaotust iseloomustab tabel 3.

**Tabel 3. Edelaraudtee toetus kohalike omavalitsuste eelarvete kontekstis**

| | Toetus 2002. aastal | Edelaraudtee peatusega oma-valitsusi (v.a maakonnakeskused) | Toetus ühe omavalitsuse kohta | Omavalitsuste 2001. aasta eelarvekulude summa (ilma maakonnakeskusteta) | Toetus protsendina kohalike oma-valitsuste eelarve-mahust kokku |
|---|---|---|---|---|---|
| Edelaraudtee infrastruktuur | 86 000 000 | 18 | 4 777 778 | 380 621 900 | 23% |
| Eesti Raudtee infrastruktuur | 54 000 000 | 30 | 1 800000 | 510 182 100 | 11% |
| **Kokku** | **140 000 000** | **48** | **2 916 667** | **890 804 000** | **16%** |

**Riigikontrolli järeldus**

- 2002. aastal kulub reisijateveo doteerimisele summa, mis moodustab *ca* 16% Edelaraudtee teeninduspiirikonnas olevate kohalike omavalitsuste (v.a maakonnakeskused) 2001. aasta eelarvemahust.

## 1.4. Alternatiivid reisijateveol

Riigikogu on andnud oma otsustega valitsusele volitused toetada reisijatevedu Edelaraudtee ja Eesti Raudtee infrastruktuuril. Riigikogu otsused ei sisalda põhjendusi, millistel kaalutlustel Riigikogu eelistas raudteetransporti teistele ühistranspordiliikidele nagu näiteks bussid või taksod. Kuigi teede- ja sideminister on Edelaraudteega sõlminud pikaajalise lepingu, peab Riigikontroll siinkohal vajalikuks välja tuua peamise alternatiivi veoteenuse pakkumisel Edelaraudtee teeninduspiirkonnas elavatele reisijatele – bussiliikluse, eeldades, et Riigikogul on õigus oma otsust vajadusel muuta.

Riigikontroll ei ole võrdluste tegemisel võtnud arvesse bussiliikluse käivitamiseks vajaliku täiendava infrastruktuuri loomise ja hooldusega seonduvaid kulusid. Samas tuleb arvestada, et täiendavat infrastruktuuri saavad erinevalt rongidest kasutada nii bussid kui ka isiklikud sõiduvahendid ning märksa tihedama ja paindlikuma graafiku alusel kui rongid. Raudteeinfrastruktuuri toetamise suhtelist kulukust võrreldes maanteedega iseloomustab ka Teede- ja Sideministeeriumi hinnang, et absoluutväärtuselt on Edelaraudtee infrastruktuurikulud ühe reisijakilomeetri kohta 8,6 korda kõrgemad kui bussiveol[18].

### 1.4.1. Rongide täituvus ja ministeeriumi rakendatud alternatiivid

#### Rongide täituvus

Järgnevalt toob Riigikontroll välja olulisemad näitajad rongide täituvuse kohta, sest see võimaldab hinnata bussi sobilikkust rongi asendamiseks.

Ministeeriumi analüüsi kohaselt vähendas Edelaraudtee efektiivsust oluliselt fakt, et kasutatavate rongikoosseisude maht ei vasta tegelikule nõudlusele (kasutatakse keskmiselt vaid neljandikku kohtadest)[19].

Keskmine reisijate arv reisi kohta Stratumi 2000. aasta reisijateuuringule tuginedes oli 99. Suurim oli see arv liinil Tallinn-Jõhvi (185) ja väikseim liinil Tartu-Orava (33). Siin tuleb silmas pidada, et need arvud iseloomustavad kõiki eri peatustes rongi sisenenud isikuid. Maksimaalne reisijate arv peatuste vahel oli üldjuhul oluliselt väiksem.

Edelaraudtee andmete ja Edelaraudtee sõiduplaani alusel oli keskmine reisijate arv reisi kohta 2001. aasta I–III kvartalis järgmine:

**Tabel 4. Keskmine reisijate arv 2001. aasta I–III kvartalis Edelaraudtee reiside kohta**

| | Reisijaid | Reise | Reisijaid reisi kohta |
|---|---|---|---|
| 2001. a I–III kv Edelaraudtee + Eesti Raudtee infrastruktuur | 1 311 000 | 8 297 | 158 |

**Riigikontrolli järeldus**

- Arvestades, et bussis on kuni 50 istekohta, on enamiku reiside puhul võimalik asendada rong 1–3 samal liinil sõitva bussiga.

[18] "Diiselrongide asendamine bussidega vähese sõitjatevooga linnadevahelistel ja maakonnaliinidel". Teede- ja Sideministeerium, Tallinn, 2001. Riigikontrolli märkus: Analüüs ei viita perioodile.
[19] Samas

### Teede- ja Sideministeeriumi rakendatud alternatiivid Edelaraudtee rongidele

Ministeerium selgitas 2001. aasta alguses välja vajaduse ja võimalused muuta Edelaraudtee diiselrongide asendamisel bussidega olemasolevat bussiliinivõrku ning luua uusi liine, et haarata seni raudteeveoga hõlmatud asustatud punkte ja parandada ka teiste lähikonnas asuvate asustatud punktide teenindamist[20].

4. märtsil 2001 avati Edelaraudtee diiselrongidega Eesti Raudtee infrastruktuuril osutatud reisijateveo asendamiseks 4 uut kaugbussiliini 10 reisiga ja muudeti 9 olemasoleva kaugbussiliini 35 reisi sõiduplaane[21].

## 1.4.2. Efektiivsusnäitajate võrdlus

Olemasolevad andmed võimaldavad võrrelda reisijateveo efektiivsust, lähtudes eelkõige kahest kategooriast: toetus veo- või rongkilomeetri kohta ja toetus üksiku reisija kohta. Järgnevalt toob Riigikontroll välja vastavad näitajad Edelaraudtee liinide ja bussivedude osas.

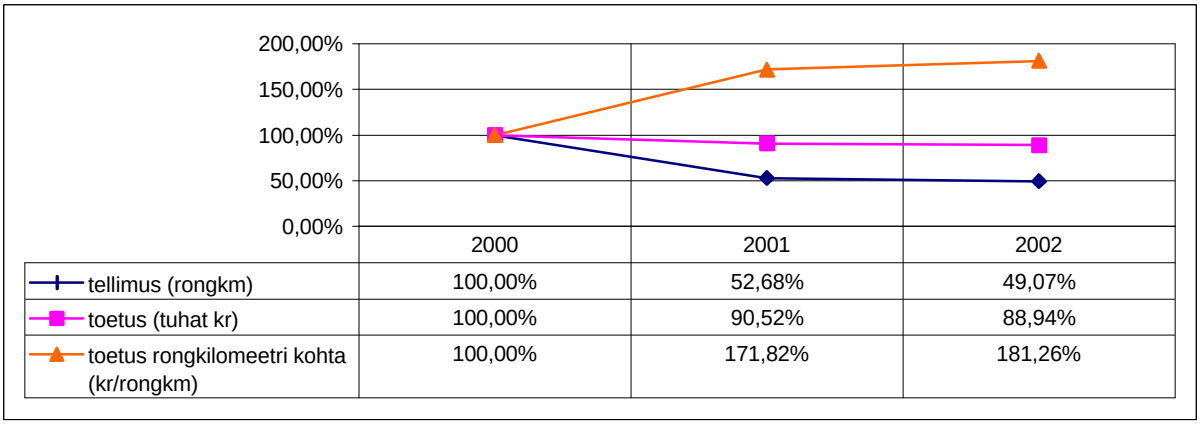
Rongkilomeetri kohta makstava toetuse dünaamikat Edelaraudtee liinidel[22] iseloomustavad tabel 5 ja joonis 4.

**Tabel 5. Muutused rongkilomeetri toetamise hinnas ja tellimuse mahus**

| | Toetuse määr (krooni rongkilomeetri kohta) | | | Tellitud rongkilomeetreid | | | Toetus (krooni) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Edela-raudtee | Eesti Raudtee | Kokku | Edela-raudtee | Eesti Raudtee | Kokku | Edela-raudtee | Eesti Raudtee | Kokku |
| 2002 | 137,83 | 91,31 | 115,19 | 623 977 | 591 387 | 1 215 364 | 86 000 000 | 54 000 000 | 140 000 000 |
| 2001 | 126,31 | 84,70 | 109,19 | 767 949 | 537 051 | 1 305 000 | 97 000 000 | 45 489 000 | 142 489 000 |
| 2000 | | | 63,55 | | | 2 477 000 | | | 157 408 000 |

25.01.2002. a teede ja sideministri poolt sõlmitud lepingu tulemusena kasvas toetuse määr rongkilomeetri kohta Edelaraudtee infrastruktuuril võrreldes varasemas lepingus kokkulepituga 9% ja tellitavate rongkilomeetrite arv vähenes 19%. Toetus reisijateveole Edelaraudtee infrastruktuuril vähenes samas 11%.

**Joonis 4. Toetuse, rongkilomeetri toetamise hinna ja tellimuse mahu võrdlus 2000. aastaga**




[20] "Diiselrongide asendamine bussidega vähese sõitjatevooga linnadevahelistel ja maakonnaliinidel". Teede- ja Sideministeerium, Tallinn, 2001.
[21] Samas
[22] Riigikontroll tugines analüüsis õienditele, mida Edelaraudtee ja Elektriraudtee esitasid Teede- ja Sideministeeriumile.

Bussivedudel liinikilomeetri kohta makstava toetuse dünaamikat ja veokilomeetri hinda iseloomustab tabel 6.

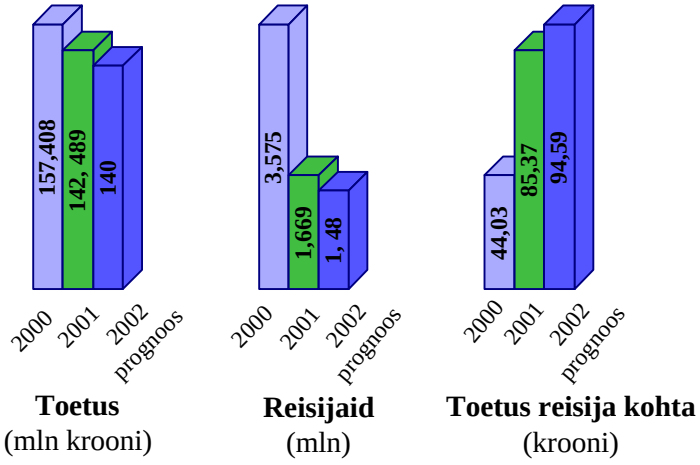
**Tabel 6. Doteeritava bussitranspordi toetus, veomahud ja veokilomeetri hind**[23]

| | Toetus (krooni) | Kokku liinikilomeetreid | Toetus ühe liinikilomeetri kohta (krooni) | Liinikilomeetri hind (krooni) |
|---|---|---|---|---|
| 2001 | 121 000 000 | 77 900 000 | 1,55 | 10,70 |
| 2002 | 131 000 000 | 74 900 000 | 1,75 | 11,84 |

Ida-Harjumaa bussiliinide 2002. aasta teenindamise riigihankekonkursil tegid bussifirmad liinikilomeetri hinna pakkumisi vahemikus 3,63–10,56 krooni[24].

Edelaraudteele ühe reisija kohta makstavat toetust iseloomustab joonis 5.

**Joonis 5. Toetus reisija kohta Edelaraudteel**




## Riigikontrolli järeldused

- Perioodil 2000–2002 on kasvanud toetus rongkilomeetri kohta 81% ja toetus reisija kohta 115%. Perioodil 2001–2002 on need arvud vastavalt 5,5% ja 11%. Samas kasvas toetus rongkilomeetri kohta Edelaraudtee infrastruktuuril 2002. aastal võrreldes 2001. aastaga 9%. Selle põhjuseks on veomahtude vähenemine. Milline on toetus veokilomeetri kohta järgmistel, ei ole teada, kuid arvestades, et Riigikogu otsusega on määratletud toetuse maksimumsummad, on tõenäoline, et veomahud vähenevad ka tulevikus.
- 2002. aastal on riigi toetus Edelaraudtee rongkilomeetri kohta 66 korda suurem kui bussiveo liinikilomeetri kohta (115,19/1,75). Samas ületab rongi täituvus bussi täituvust enamasti kuni 4 korda.
- Riigikontrolli hinnangul saaks ilma teede ehitamiseks vajalikke kulutusi arvesse võtmata panna Edelaraudteele makstava toetuse eest samadel liinidel käima 9 tasuta bussi (115,19/11,84 = 9,73). Täiendavate teede ehitamiseks ja edasiseks hooldamiseks vajalike summade kohta Riigikontrollil info puudub. Ministeeriumi hinnangul on raudteeinfrastruktuuri kulud ühe veokilomeetri kohta 8,6 korda kõrgemad. Samuti tuleb silmas pidada, et paremaid teid saavad elanikud kasutada pidevalt.

[23] Riigieelarve eelnõu seletuskiri 2002 lk 233 ja riigieelarve eelnõu seletuskiri 2001 lk 247
[24] "Taisto Busside hind rabas konkurente", Äripäev, 17. jaanuar 2002 lk 6

## Riigikontrolli ettepanekud

Riigikontroll teeb **teede- ja sideministrile** ettepaneku täpsustada probleem, mida ministeerium Edelaraudtee toetamisega lahendada soovib, hinnata selle probleemi ulatust ja sellest tulenevalt kaaluda alternatiivseid lahendusi.

Selleks tuleks teede- ja sideministril:

- Vaadata üle ühistranspordi toetamise eesmärgid ja teha vajalikud ettepanekud seaduse muutmiseks, et tagada selged kriteeriumid, millest lähtuvalt on võimalik:
  - teha valikuid liinide, peatuste, sõiduplaanide jms valikul ja finantseerimisel;
  - teha valikuid erinevatele transpordiliikidele toetust planeerides.

- Valmistada ette ühistranspordiseaduse muudatus, mis:
  - avab minimaalse veoteenuse taseme määratlemisel teenindustaseme normide sisu (st mida peavad need normid sisaldama – näiteks jaama kaugus, reiside tihedus, kiirus jms) ning rolli (kellele kohustuslik jms);
  - paneb kohustuse määratleda kõigile kodanikele tagatava ühistransporditeenuse miinimumtase ühemõtteliselt teede- ja sideministrile;
  - avab seosed teenindustaseme normide ja eelarvemenetluse vahel.

  Tagamaks, et kodanikel ei tekiks tulevikus põhjendamatuid ootusi riigile, peaks seadus kohustama teede- ja sideministrit juhul, kui riigieelarve vahenditest ei piisa minimaalse teenindustaseme tagamiseks, muutma teenindustaseme norme või tegema ettepaneku muuta eelarvet.

- Kehtestada minimaalne transporditeenuse tase (teenindustaseme norm), mille riik kodanikele tagab, tagada selliste isikute ja isikugruppide väljaselgitamine, kelle transpordivõimalused jäävad allapoole teenindustaseme normi ja lähtuda transporditeenuse pakkumise planeerimisel selliste isikute ja isikugruppide vajadustest.

- Hinnata avalikule kohalikule liiniveole kehtestatud soovituslike teenindustaseme normide tegelikku täitmist.

Riigikontroll soovitab teede ja sideministril hinnata veel kord vajadust ja võimalust pakkuda Edelaraudtee teeninduspiirkonnas elevatele inimestele transporditeenust rongidest efektiivsemate transpordivahendite abil ning selgitada välja alternatiivsete transpordiliikide rakendamiseks vajaliku täiendava infrastruktuuri vajadus kogu Edelaraudtee teeninduspiirkonnas. Eesti Raudtee infrastruktuuril toimuva reisijateveo osas tuleks teede- ja sideministril vastavad alternatiivid teha selgeks hiljemalt enne 2004. aasta eelarve eelnõu esitamist rahandusministrile, kuna Riigikogu otsus puudutab toetust kuni 2003. aasta lõpuni.

## Teede ja sideministri vastus

Teede- ja sideminister ei pidanud otstarbekaks täiendada ühistranspordiseaduses toodud eesmärke ja neis sisalduvaid valikukriteeriume, kuna sellisel juhul oleks ühistranspordi kavandamisel tegelike asjaolude dünaamiline arvestamine nende kogumis (teede seisund, läbilaskevõime olemasolu, nõudluse kõikumised, riigieelarveliste vahendite piisavus jpm) raskendatud ja põhjendamatult piiratud. Peamise kriteeriumina tõi minister välja nõudluse.

Minister nõustus avaliku teenindustaseme normide rolli ja kehtestamist puudutavate ettepanekutega ja lubas, et ettepanekuid võetakse arvesse ühistranspordiseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel. Minister teatas, et kaugliiniveo teenindustaseme normid on praegu teede-ja sideministri määruse eelnõu kujul väljatöötamisel. Minister rõhutas, et teenindustaseme normide kehtestamisel saab lähtuda olemasolevast teedevõrgust ja raudteepuhul ka läbilaskevõimest. Seetõttu ei ole raudteetranspordi puhul ministri hinnangul võimalik väga jäiku teenindustaseme norme paika panna.

Minister kaalub Riigikontrolli soovitust hinnata avalikule kohalikule liiniveole kehtestatud soovituslike normide täitmist.

Vastuseks ettepanekule kaaluda transporditeenuse pakkumist rongidest efektiivsemate transpordivahenditega rõhutas minister transpordiliikide efektiivsuse võrdlemise aluseks olevate kriteeriumide puudumist Riigikontrolli aruandes ja nendib riigi ülesannete mitmekesisust ühistranspordi toetamisel. Rongiliikluse efektiivsuse hindamisel peab minister oluliseks võtta arvesse ka muid aspekte – näiteks reisijate ohutust.

Minister lubas kindlasti arvesse võtta Riigikontrolli ettepaneku hinnata alternatiive ja nende maksumust Eesti Raudtee infrastruktuuril toimuva reisijateveo asendamiseks muude transpordiliikidega.

## Riigikontrolli kommentaar

Riigikontroll jääb seisukohale, et ühistranspordiseadus ei anna ministrile piisavaid suuniseid, millest lähtudes teha valikuid ressursside paigutamisel standardolukorras, kus nõudlus transporditeenuse järele ületab riigi võimalused ühistransporti doteerida.

Seetõttu rõhutab Riigikontroll veel kord, et ühistranspordiseaduse üheks teljeks peaksid olema elanikud, kellele transporditeenust pakutakse, ning ühistranspordiseadus peaks sisaldama aluseid, kuidas teha valikuid erinevate vajadustega ühiskonnagruppide vahel. Üheks selliseks instrumendiks oleksid teenindustaseme normid, mis määratleksid, millised liikumisvõimalused riik (sõltumata transpordiliigist) elanikele tagab. Sellisest alusest lähtudes on võimalik asuda sisuliselt planeerima ka infrastruktuuri ja ühistranspordivõrku.

Riigikontroll ei pea asjakohaseks ministri väiteid efektiivsusnäitajate puudumise kohta. Riigikontrolli poolt rakendatud näitajad näitavad rongide suurt majanduslikku ebaefektiivsust võrreldes bussidega. Täiendava teedevõrgu ehitusega seonduvaid kulusid ei ole minister välja toonud ja seetõttu on nende mõju raske hinnata.

Reisijate ohutust ja transpordivahendite keskkonnasõbralikkust peab ka Riigikontroll väga oluliseks. Samas ei saa üksnes nende aspektidega põhjendada raudteetranspordi proportsionaalselt palju suuremat toetamist teiste transpordiliikidega võrreldes, sest raudteetranspordi osatähtsus reisijateveo käibes on vaid 2–3%. Seetõttu ei ole usutav, et selle transpordiliigi kui tahes suur ohutus või keskkonnasõbralikkus avaldaks olulist mõju keskkonnaseisundile või reisijateohutusele tervikuna. Kui kulutada sama hulk vahendeid enamlevinud transpordiliikide keskkonnakaitseliste probleemide lahendamiseks, oleks ilmselt võimalik tervikpilti silmas pidades paremaid tulemusi saavutada.

# 2. Riigi võimalused ja tegevused avaliku teenuse tellimuse juhtimisel

Käesolevas peatükis toob Riigikontroll välja tähelepanekud, mis puudutavad avaliku teenindamise lepingu kooskõla Riigikogu otsusega ning riigi ja Edelaraudtee võimalusi muuta veomahte, sõiduplaane ja toetust.

Teiseks esitatakse tähelepanekud, mis puudutavad kinnipidamist ühistranspordiseadusest tulenevatest piirangutest toetussummadele, aga samuti Teede- ja Sideministeeriumi ning Raudteeameti rolli ja tegevust toetuse summade määramisel ja kasutamise kontrollimisel.

## 2.1. Riigi võimalused tellimust juhtida

Riigikontroll on seisukohal, et Teede- ja Sideministeeriumil kui veoteenuse tellijal peab olema võimalus muuta oma tellimust mahu (veokilomeetrid, rongide "pikkus"), liinide, sõiduplaanide ja teenuse kvaliteedi osas. Seetõttu peab leping sisaldama mehhanisme tellimuse muutmiseks ja kokkuleppeid selliste tegevustega kaasnevate kulude katmise kohta. Osaliselt sama ideed kannab ka Riigikogu otsus, mille järgi peab valitsus (st Teede- ja Sideministeerium) enne Edelaraudteele raha eraldamist kooskõlastama reisijate hulga ja reisirongide sõidugraafiku nende maakondade maavanematega, mida reisirongid läbivad.

### Avaliku teenindamise leping

Riigi ja Edelaraudtee suhteid reisijateveo tellimisel ja toetuse maksmisel reguleerivad ja täpsustavad:

- 24.08.2001. a Eesti Vabariigi ja Edelaraudtee vahel sõlmitud "16.10.2000. a sõlmitud "Ühiskondliku reisijateveo teenuse osutamise lepingu muutmise ja täiendamise" ning 19.02.2001. a sõlmitud "Avaliku teenindamise lepingu ühiskondliku reisijateveo teenuse osutamiseks Tallinn-Tartu-Valga suunal" lõpetamise leping";

- 25.01 2002. a sõlmitud "Ühiskondliku reisijateveo teenuse osutamise lepingu muutmise leping", millega muudeti ja täiendati eelneva lepingu III peatükki. Vastav redaktsioon kehtestati alates 01.01.2002.

### Teenuse tellimus ja avaliku teenindamise lepingu summad

Riigi tellimus reiside ja veomahtude osas ning maksegraafik Edelaraudteele tasutavate summade kohta on lepingus fikseeritud kuni 2002. aasta lõpuni. Lepingu summad on kooskõlas Riigikogu 13.06.2001. a otsusega.

Lepingu järgi tasub riik 2002. aastal Edelaraudteele 2002. aastal osutatava veoteenuse eest kokku 140 mln krooni ning 2001. aastal osutatud veoteenuse eest 13,2 mln krooni.

Lepingu kohaselt osutab Edelaraudtee 2002. aastal veoteenust kokku 1 215 364 rongkilomeetri ulatuses. Leping täpsustab veomahud infrastruktuuri kuuluvuse ja reiside kaupa, lepingu lisadena on kinnitatud sõiduplaanid.

## Lepingu ja riigieelarve protsessi seos

25.01.2002. a Edelaraudteega sõlmitud lepingu punkti 2.2.1 kohaselt tasub tellija üksnes osutatud teenuste eest ja riigieelarvest selleks sihtotstarbeliselt eraldatud vahendite arvelt. Teede- ja Sideministeeriumi tõlgenduses tähendab see seda, et riigieelarves kajastuv summa on igal juhul riigi poolt tasutava toetuse ülempiiriks.

Lepingu kohaselt esitab Edelaraudtee omapoolsed kalkulatsioonid teenuse osutamiseks vajalike kulude ja nende katmise kohta ministeeriumile 10. septembriks. Eelarveläbirääkimised teede- ja sideministri ning rahandusministri vahel toimuvad aga juunis ja juulis.

Lepingu järgi lepivad pooled järgmise aasta veomahud, marsruudid ja riigi poolt makstava tasu kokku 10. oktoobriks. Teede- ja Sideministeeriumi selgituste kohaselt on selleks ajaks riigieelarve koosseis "enam-vähem" teada.

### Riigikontrolli järeldus

- Doteerimise planeerimine ei ole kooskõlas riigieelarve protsessi ja selle loogikaga, sest eelarvediskussioonide käigus puuduvad ministeeriumil seisukohad nii järgmise aasta võimaliku veomahu kui ka veokilomeetri võimaliku hinna suhtes.

## Tellimuse muutmine ja sanktsioonid

Leping ei reguleeri võimalust vähendada veomahu juhul, kui riik ja Edelaraudtee ei ole jõudnud mingi aasta veomahus kokkuleppele (sel juhul lähtub Edelaraudtee eelmiseks aastaks kokkulepitud veomahust).

Leping ei reguleeri poolte käitumist juhul, kui Riigikogu kinnitab riigieelarves oma varasema otsuse alusel enne järgmise eelarveaasta algust poolte vahel kokku lepitust erineva summa (näiteks eelarvetulude vähenemise või prioriteetide muutumise tõttu). Lepingu toetussummasid ja veomahte käsitlevaid lisasid (1, 4, 7, 8) saab muuta vaid poolte kirjalikul kokkuleppel. Lepingu järgi peab ministeerium juhul, kui ta soovib vähendada veomahtu pärast selle kooskõlastamist, maksma Edelaraudteele leppetrahvi 30% vähendatud veomahu jaoks ette nähtud riigipoolsest sihtotstarbelisest toetusest.

### Riigikontrolli järeldus

- Leping ei reguleeri otseselt poolte käitumist olukorras, kus Riigikogu langetab otsuse vähendada reisijateveoks ette nähtud toetussummasid.

## Reisijate hulga ja sõidugraafikute kooskõlastamine

Riigikogu 13.06.2001. a otsuse kohaselt pidi Vabariigi Valitsus eraldama raha reisirongiliikluseks tingimusel, et reisijate hulk ja reisirongide sõidugraafikud on kooskõlastatud nende maakondade maavanematega, mida reisirongid läbivad.

Riigikogu otsus ega selle seletuskiri ei täpsusta, mida on Riigikogu silmas pidanud reisijate hulga kooskõlastamise all. Riigikontrolli arvates tähendab kohustus kooskõlastada reisijate hulk ja sõidugraafikud maavanematega seda, et maavanematel on õigus kooskõlastada või jätta kooskõlastamata see, millistel liinidel reisijateveoteenust tellitakse, kui palju vaguneid või istekohti vms neil liinidel tellitakse ja millised on rongide väljumisajad. Juhul kui maavanemad neid ei kooskõlasta, ei tohiks ministeeriumil olla õigust Edelaraudteele toetust eraldada.

Riigikogu otsuses ei ole selgelt määratletud, millise perioodi kohta tuleb reisijate hulk ja reisirongide sõidugraafikud maavanematega kooskõlastada. Riigikontroll on seisukohal, et Riigikogu otsusest tulenevalt peaks kooskõlastamise perioodiks nii reisijate hulga kui sõidugraafiku puhul olema kooskõlastamisele järgnev eelarveaasta, sest toetussummad on ette nähtud eelarveaastate kaupa ning Riigikogul on võimalik summasid muuta peamiselt eelarve muutmise kaudu.

Lepingu kohaselt kooskõlastatakse reisijate hulk ja sõiduplaan nende maakondade maavanematega, mida reisirongid läbivad enne järgmise aasta veomahu, marsruutide ja riigi poolt makstava tasu kokkuleppimist. Leping ei täpsusta, mida loetakse reisijate hulga ja sõiduplaani kooskõlastamiseks, ega seda, millised on lepingupoolte kohustused kooskõlastamismenetluses ning millised on protseduurid juhul, kui mõni maavanem ei kooskõlasta sõiduplaane või reisijate hulka.

Lepingu lisades 1 ja 8 on ministeerium ja Edelaraudtee kokku leppinud marsruudid ja reiside arvu 2002. aastal. Neid lisasid võib muuta poolte kokkuleppel. Juhul kui pooled veomahte ja marsruute käsitlevate lisade muutmisel kokkuleppele ei jõua, lähtub Edelaraudtee eelmise aasta veomahtudest.

Lepingu lisadena 2 ja 5 on pooled kinnitanud sõiduplaanid 2002. aastaks. Vastavalt lepingule on sõiduplaanide muutmine Edelaraudtee pädevuses, kes peab sellest ministeeriumile ette teatama üldjuhul 35 kalendripäeva ja liiklusohutuse tagamisega seotud erandjuhul nii kiiresti kui võimalik. Ministeeriumil puuduvad lepingu kohaselt võimalused jätta sõiduplaani muutused aktsepteerimata.

Ministeerium pöördus perioodiks 01.09.2001–31.12.2001 planeeritud reisirongide sõidugraafikute ja reisijate hulga kooskõlastamiseks maavanemate poole. Oma vastustes andsid maavanemad kooskõlastuse sõidugraafikutele, tehes ühtlasi mitmel juhul ettepanekuid lisapeatuste ja rongide väljumisaja kohta. Reisijate hulga kooskõlastamist maavanemad oma vastustes ei käsitlenud.

### Riigikontrolli järeldused

- Teede- ja Sideministeerium ei ole lepingus taganud mehhanismi, mis võimaldab tulevikus kinni pidada Riigikogu nõudest eraldada raha reisirongiliikluseks tingimusel, et reisijate hulk ja reisirongide sõidugraafikud on kooskõlastatud nende maakondade maavanematega, mida reisirongid läbivad. Lepingus pole mehhanismi, mis võimaldaks edasisel lepinguperioodil tellimus ümber kujundada, juhul kui maavanemad sõidugraafikuid või reisijate hulka ei kooskõlasta.

- Riigikogu sätestatud nõuet kooskõlastada reisijate hulk maavanematega pole Riigikogu ega Teede- ja Sideministeerium avanud.

- Riigikontroll peab küsitavaks anda igale maavanemale, kelle maakonda rongiliin läbib, vetoõigus kogu rongiliini liikumise suhtes, sest pole selge, millistest kriteeriumidest peab maavanem oma otsuse langetamisel lähtuma, mis selle otsuse tagajärjed on ja milline on maavanema vastutus juhul, kui ta reisijate hulga ja sõiduplaanid kooskõlastab või kooskõlastamata jätab. Riigikontroll on seisukohal, et olukorras, kus maavanemal pole alternatiivseid võimalusi seda raha kasutada, ei pruugi igale üksiku maavanema vetoõigus tagada Edelaraudtee toetamiseks eraldatud vahendite kasutamist kooskõlas maakonna prioriteetide ja tegelike vajadustega.

## Riigi lepingulised võimalused mõjutada veoteenuse kvaliteeti ja sellega kaasnevate kulude katmine

Ühistranspordiseaduse § 8 lõike 1 p 4 kohaselt töötab Teede- ja Sideministeerium välja teenindustaseme normid avalikule maakondadevahelisele liiniveole.

Teede- ja sideminister on kinnitanud teenindustaseme soovituslikud normid avalikule kohalikule liiniveole[25], mis määratlevad kriteeriumid teenuse kättesaadavuse ja juurdepääsetavuse hindamiseks. Need ei laiene raudteeveole.

Leping ei sisalda kokkuleppeid teenindustaseme ega selle kohta, kuidas muudetakse lepingu summasid või tellimust, kui nõuded teenindustasemele muutuvad.

### Riigikontrolli järeldus

- Leping ei reguleeri Teede- ja Sideministeeriumi õigust nõuda reisijateveo kvaliteedi parandamist ja sellega seotud kulude katmist.

### Riigikontrolli ettepanekud

- Riigikontroll on seisukohal, et vältimaks kooskõlastamise kohustuse mitmeti tõlgendamist tulevikus, peaks **Riigikogu** võtma seisukoha, kas ministeeriumi tegevus sõidugraafikute ja reisijate hulga kooskõlastamisel maavanematega oli piisav, ja oma otsuses täpsustama, kas tegemist on vetoõiguse või nõuandva protseduuriga, teisisõnu: kas ka kooskõlastamata jätmine on kooskõlastamine.

- Riigikontroll soovitab **Riigikogul** loobuda reisijate hulga kooskõlastamise kohustuse praegusest määratlusest ning panna optimaalsete veeremkoosseisude tellimise kohustus ühemõtteliselt teede- ja sideministrile.

- Riigikontroll teeb **teede- ja sideministrile** ettepaneku valmistada ette ühistranspordiseaduse muudatused, mis võtaksid arvesse Riigikogu soovi kaasata maavanemad reisijateveo tellimise protsessi raudteel, täpsustades maavanemate õigused ja kohustused selles protsessis. Eeldades, et Riigikogu soovib tagada maavanemate sõnaõiguse, soovitab Riigikontroll siduda iga liini sõidugraafiku kooskõlastamine nende maavanemate hääleenamusega otsusega, kelle maakonda see liin läbib. Tagamaks maavanemate otsuse realiseerumise, peab leping sätestama ministrile lõpliku sõnaõiguse ka sõiduplaanide kinnitamisel ja muutmisel.

- Riigikontroll teeb **teede ja sideministrile** ettepaneku muuta tellimuse kooskõlastamise protsessi Edelaraudteega nii, et järgmise eelarveaasta võimalikud marsruudid ja nende hinnaarvestused oleksid ministeeriumile teada enne teede- ja sideministri ning rahandusministri vahelisi eelarveläbirääkimisi. Lepingus tuleks täpsemalt reguleerida poolte käitumine, kui Riigikogu otsustab toetuseks eraldada lepingus sätestatust väiksema summa.

[25] Teede- ja sideministri 7.07.2000. a määrus nr 41 "Teenindustaseme soovituslikud normid avalikule kohalikule liiniveole"

## Teede- ja sideministri vastus

Minister lubas ühistranspordiseaduse eelnõu ettevalmistamisel täpsustada maavanemate rolli lähtuvalt Riigikontrolli ettepanekutest.

Minister asus seisukohale, et riigitellimuse täpset mahtu, täpseid marsruute ja seetõttu ka täpseid hinnakalkulatsioone ei saa lõplikult otsustada enne, kui riigieelarvesse planeeritud toetussummad on selgunud.

Minister selgitas, et eelarve eelnõu esitamise hetkeks on olemas info veomahtude ja teenuse hinna kohta vaid järgmise aasta jaanuarist kuni maini, kuna järgmise eelarveaasta juuni kuni detsembri veomaht sõltub reisijateveole eraldatavast raudteeinfrastruktuuri läbilaskevõime osast, mis selgub kõige varem augusti lõpus.

Minister rõhutas, et riigitellimuse mahu määratlemiseks ja vastavate hinnakalkulatsioonide koostamiseks enne riigieelarve vastuvõtmist on nii riigile kui ka ettevõtjale, kellelt teenust tellitakse, kindlustunde andnud Riigikogu 13. juuni 2001. aasta otsus Edelaraudtee doteerimise kohta.

Minister asus seisukohale, et kuna raudteeinfrastruktuuri kasutamise leping järgmiseks perioodiks (juuni–mai) sõlmitakse detsembris, tekib Riigikontrolli poolt väljatoodud oht juhul, kui Riigikogu kinnitab riigieelarve alles pärast eelarveaasta algust ning otsustab maksta toetust raudteeveoteenuse osutamiseks vähem, kui oli esialgu planeeritud ja Riigikogu enda varasemas otsuses ette nähtud. Minister pidas olemasolevas lepingus toodud regulatsioone, kooskõlastusmehhanisme ja leppetrahve sobivateks ja piisavateks.

## Riigikontrolli kommentaar

Riigikontroll on seisukohal, et Riigikogu varasem otsus ei tähenda blankovolitust kulutada otsuses toodud summad ilma Riigikogule selgitusi esitamata Edelaraudtee doteerimiseks. Rahandusminister ja Riigikogu peavad riigieelarve eelnõu ratsionaalseks menetlemiseks saama infot ka selle kohta, millises mahus ja millise hinnaga teenust järgmisel aastal Edelaraudteelt tellida kavatsetakse. Kuivõrd ühiskondlikule reisijateveole eraldatava läbilaskevõime peab raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja vedajale tagama väljaspool avalikku konkurssi[26], ei takista miski teede- ja sideministril vedajalt küsida järgmisel perioodil pakutavaid marsruute, veomahte ja hinnakalkulatsioone enne eelarvetaotluse esitamist Rahandusministrile. Ka ei tähenda see tellimuse tingimuste lõplikku otsustamist.

[26] Vabariigi Valitsuse 18. oktoobri 2000. a määrus nr 333 “Raudteeinfrastruktuuri läbilaskevõime jaotamise avaliku konkursi tingimused ja kord” § 2 lg 1

## 2.2. Teede- ja Sideministeeriumi ning Raudteeameti tegevus toetuse juhtimisel ja kasutamise kontrollimisel

Käesolevas peatükis hindab Riigikontroll toetuse vastavust ühistranspordiseadusele ning Teede- ja Sideministeeriumi loodud kontrollisüsteemi toetuse sihipärase kasutamise kontrollimiseks.

### 2.2.1. Toetuse vastavus ühistranspordiseadusele

#### Seadusest tulenevad piirangud

Ühistranspordiseaduse § 15 kohaselt võib toetus avalikule liiniveole moodustada kuni 70% veokuludest. Seadus ei määratle veokulude sisu ega katmise ulatuse täpsemaid aluseid. § 13 p 2 järgi peavad avaliku liiniveo kulud olema kaetud piletitulust ning riigieelarvest või omavalitsusüksuse eelarvest antava toetusega, raha ülekandmine teistesse valdkondadesse või teistest valdkondadest on keelatud[27].

Seadus ei määratle, millise perioodi kohta 70% piirang kehtib, kuid arvestades, et toetust eraldatakse riigieelarve seaduses aasta kaupa, on Riigikontroll seisukohal, et see piirang kehtib igal konkreetsel aastal. Igal juhul laieneb see piirang kogu Edelaraudteega sõlmitud lepingu perioodile ja selle perioodi jooksul makstavale toetusele.

#### Väited Edelaraudtee toetuse osatähtsuse kohta

2002. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirja kohaselt moodustab toetuste osatähtsus reisijateveo kuludest raudteel 61%[28].

Edelaraudtee kinnitusel moodustas dotatsioon 2001. aastal 59% ja moodustab 2002. aastal prognoositavalt 70% kuludest reisijateveole[29].

Edelaraudtee juhatuse esimehe Henn Ruubeli väitel maksab riik kinni 80% reisijateveo hinnast[30].

#### Seadusest tulenevate piirangute ning toetussumma ja piletitulude seos

**Riigikontrolli tõlgendus ühistranspordiseaduse § 13 punktist 2 tulenevale piirangule**

Riigikontrolli arvates tähendab ühistranspordiseaduses toodud piirang katta kuni 70% veokuludest seda, et vedaja peab vähemalt 30% veokuludest katma piletituludega ja tulu saab vedaja alles siis, kui piletitulude tase ületab 30% veokuludest. Veokulud omakorda ei saa moodustada enam kui piletitulude ja dotatsiooni summa. Vastasel juhul töötab vedaja kahjumiga ja peab katma kulusid muude allikate arvelt. Viimane aga ei ole ühistranspordiseaduse § 13 p 2 kohaselt lubatud ja on praktikas pikema perioodi vältel vähetõenäoline. Arvestades, et dotatsioon võib moodustada 70% veokuludest ja veokulud[31] ei saa olla suuremad kui piletitulude ja dotatsiooni summa, tohib dotatsioon moodustada kogu lepinguperioodi jooksul ja igal konkreetsel aastal maksimaalselt 70% dotatsiooni ja piletitulude summast.

---

[27] Seaduse selline sõnastus annab võimaluse tõlgendada, et vedaja ei tohi ühiskondlikult reisijateveolt ka kasumit teenida ja seda muudesse valdkondadesse investeerida. Viimane on aga majandlikust seisukohast mõeldamatu, sundides omanikku kasumit välja võtma nt tulude ülekandmise kaudu endaga otseselt või kaudselt seotud ettevõtetesse, ostes neilt fiktiivseid teenuseid (konsultatsioone, juhtimisteenuseid vms) või ostes neilt kaupa või teenuseid või rentides neilt varasid (vaguneid vms) turuhinnast erinevate hindadega.

[28] Lk 246

[29] Edelaraudtee õiend Teede- ja Sideministeeriumile riigisiseste rongiliinide maksumuse ja avaliku liiniveo lepingu alusel makstud raha kasutamise kohta (25.03.2002)

[30] http://www.delfi.ee/news/majandus/majandus/article.php?id=2717522

[31] Veokuludena tuleb siinkohal käsitleda kõiki lepinguperioodi jooksul Edelaraudtee poolt reisijateveoks tehtud kulusid, v.a see osa investeeringute eest soetatud varast, mis ei ole lepingu perioodi lõpuks amortiseerunud, sest Edelaraudtee saab seda vara kasutada tulu teenimiseks või selle realiseerida pärast lepinguperioodi lõppu.

**Majandustegevuse loogikast tulenevad piirangud**

Riigikontroll eeldab, et investorid soovivad oma investeeringult[32] tulu teenida ega kavatse kogu lepinguperioodi jooksul reisijateveolt kahjumit teenida. See tähendab, et kogu lepinguperioodi jooksul peavad dotatsioon ja piletitulud[33] katma vastava perioodi veokulusid (tingimusel, et veokulud on põhjendatud ega sisalda kasumi väljaviimise eesmärgil tehtud kulusid (selliseid võimalusi kirjeldab osa 2.2.2)). Juhul kui Edelaraudtee piletitulud ja dotatsioon ei kata veokulusid ja Edelaraudtee plaanib kogu lepinguperioodi jooksul töötada kahjumiga, on põhjust arvata, et veokulud sisaldavad ka väljaviidavat kasumit, veokulude katmise määra arvutatakse paisutatud veokulude mahu alusel ja veokulusid võidakse katta lubatud määrast enam. Kokkuvõttes: kui piletitulud katavad pikema perioodi vältel vähem kui 30% veokuludest, pole kõigi veokulude puhul tõenäoliselt tegemist tegelike veokuludega või makstakse vedajale dotatsiooni rohkem kui 70% veokuludest.

**Riigikontrolli arvestused toetusega kooskõlas oleva piletitulu osas**

2001. aastal ja prognooside järgi ka 2002. aastal katab piletitulu 9% Edelaraudtee deklareeritud veokuludest[34]

**Tabel 7. Piletitulu % veokulust**

| | **2001** | **2002** |
|---|---|---|
| **Veokulu** (tuhat krooni) | 218 875 | 200 000 |
| **Piletitulu** (tuhat krooni) | 19 889 | 18 000 |
| **Piletitulu % veokulust** | 9% | 9% |

Et Riigikogu otsusega Edelaraudteele määratud toetus ei kataks mitte rohkem kui 70% Edelaraudtee veokuludest, peab Edelaraudtee piletitulu olema perioodil 2002–2009 kokku vähemalt 331 mln krooni. Selle tingimuse täitmine eeldab, et Edelaraudtee teenib kogu lepinguperioodi vältel piletitulu keskmiselt vähemalt 53,6 senti rongkilomeetri kohta[35]. See on 3,57 korda rohkem kui 2000.–2002. aastal.

Riigikontrolli täpsemad arvutused on toodud tabelites 8 ja 9.

**Tabel 8. Edelaraudteele makstava toetuse ülempiirmäärast (70% veokuludest) kinnipidamine**

| | **Prognoositav piletitulu perioodis*** | **Toetus, mis vastaks prognoositavale piletitulule** | **Vajalik minimaalne piletitulu perioodis** | **Tegelik toetus perioodis** | **Võimalikud maksimaalsed veokulud** | **Tegelikult kaetav veokulude %** | **Puudujääv piletitulu** | **Lubatust rohkem makstav toetus** |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | = rongkm perioodis (tabel 9) x 15 kr/rongkm | = Tõenäoline piletitulu perioodis / 30 x 70 | = tegelik toetus perioodis / 70 x 30 | = Riigikogu otsuses toodud summa | prognoo sitav piletitulu perioodis + tegelik toetus | = tegelik toetus / võimalikud veokulud x 100 | = Vajalik piletitulu - prognoositav piletitulu | =tegelik toetus – toetus, mis vastaks prognoositavale piletitulule |
| 2002–2003 | 36 460 890 | 85 075 410 | 120 000 000 | 280 000 000 | 316 460 890 | 88,48% | 83 539 110 | 194 924 590 |
| 2004–2009** | 56 157 930 | 131 035 170 | 210 857 143 | 492 000 000 | 548 157 930 | 89,76% | 154 699 213 | 360 964 830 |
| 2002–2009** | 92 618 820 | 216 110 580 | 330 857 143 | 772 000 000 | 864 618 820 | 89,29% | **238 238 323** | 555 889 420 |

* Tingimusel, et piletitulu rongkilomeetri kohta on 15 krooni ja rongkilomeetrite maht on 2002. aasta tasemel

** Ei ole arvesse võetud Eesti Raudtee liinidel pakutava teenusega seotud võimalikku tulu ja toetust perioodil 2004–2009

[32] Investeeringuks oli 10 mln krooni, millest 50% maksti EVP-des, 100 mln krooni, mis investeeriti aktsiakapitali, tehingu ettevalmistamisega seotud kulud ja investeerimiskohustus 268,7 mln krooni.

[33] Riigikontroll ei käsitle võimalike tuluallikatena reklaamipindade müüki rongides, toitlustamisteenuste osutamist jms, sest veokulude katmine selliste tuluallikate arvelt ei ole ühistranspordiseaduse § 13 p 2 kohaselt lubatud.

[34] Edelaraudtee õiend Teede- ja Sideministeeriumile riigisiseste rongiliinide maksumuse ja avaliku liiniveo lepingu alusel makstud raha kasutamise kohta (25.03.2002)

[35] Seda arvutust tehes ei ole arvestatud võimalikke Eesti Raudtee infrastruktuuril opereerimisega seotud tulusid ja kulusid perioodil 2004–2009 ja on lähtud eeldusest, et rongkilomeetrite maht püsib 2002. aasta tasemel.

**Tabel 9. Edelaraudtee vajaliku ja tegeliku piletitulu võrdlus**

| Periood | Vajalik minimaalne piletitulu aastas (krooni) | Rongkm aastas vastaval perioodil | Vajalik piletitulu rongkm kohta (krooni) | Rongkm perioodis kokku |
|---|---|---|---|---|
| 2002–2003 | 60 000 000 | 1 215 363 | 49,37 | 2 430 726 |
| 2004–2009* | 35 142 857 | 623 977 | 56,32 | 3 743 862 |
| 2002–2009 | 41 357 143 | 771 824 | 53,58 | 6 174 588 |
| 2002. aasta prognoos | 18 000 000 | 1 215 363 | 14,81 | |
| | **Tegelik piletitulu** | **Rongkilomeetreid** | | |
| 2000 | 37 517 000 | 2 477 000 | 15,15 | |
| 2001 | 19 889 000 | 1 305 000 | 15,24 | |

* Ei ole arvesse võetud Eesti Raudtee liinidel pakutava teenusega seotud võimalikku tulu ja toetust perioodil 2004–2009

**Teede- ja Sideministeeriumi ning Raudteeameti tõlgenduse ja metoodika erinevus Riigikontrolli metoodikast**

Teede- ja Sideministeerium ning Raudteeamet ei lähtu Edelaraudtee lubatava kaetava veokulude protsendi hindamisel Edelaraudtee piletitulust, vaid Edelaraudtee esitatavatest vajalikest ja perioodi jooksul kujunenud tegelikest veokuludest (veokulude määratlusest ja järelevalvest räägib täpsemalt osa 2.2.2 ja eelkõige osa 2.2.2.2). Teede- ja Sideministeerium ning Raudteeamet peavad kulude katmisel ja kaetava veokulude protsendi hindamisel lubatavaks, et reisijatevedu töötab kahjumiga ning Edelaraudtee piletitulu ja dotatsiooni summa on väiksem veokuludest. Selle metoodika kohaselt püsib Edelaraudtee veokulude katmise protsent seadusega sätestatud piirides. Raudteeamet ei ole Edelaraudtee esitatud aruannete ja kulude kohapealse uurimise käigus tuvastanud kulusid, mida Raudteeamet ei loe veokuludeks.

## Riigikontrolli järeldused

- 2001. aastal ja prognooside järgi ka 2002. aastal katab piletitulu 9% Edelaraudtee deklareeritud veokuludest.
- Riigikontrolli analüüsi põhjal ei ole reaalne, et Edelaraudtee senise piletitulude taseme korral jääb riigi toetus Edelaraudteele kogu lepinguperioodi jooksul seadusega lubatud piiridesse (s.o 70% veokuludest), sest sellisel juhul peaks Edelaraudtee finantseerima reisijatevedu muude allikate arvelt (st reisijateveole peale maksma) perioodil 2002–2009 kokku puudujääva piletitulu ehk *ca* 238 mln krooni ulatuses.
- Ühistranspordiseaduse nõude täitmine eeldab, et kokkulepitud toetuse summa korral teenib Edelaraudtee 331 mln krooni piletitulu. See tähendab, et praegu teada oleva rongkilomeetrite mahu korral peab Edelaraudtee 2002.–2009. aasta keskmisena teenima vähemalt 3,7 korda suuremat piletitulu rongkilomeetri kohta kui 2000.–2002. aastal. Juhul kui rongkilomeetrite maht väheneb võrreldes Riigikontrolli poolt aluseks võetud arvudega, peab piletitulu rongkilomeetri kohta vastavalt kasvama.
- Eeldades, et Edelaraudtee piletitulu püsib kogu lepinguperioodi jooksul tasemel 15 krooni rongkilomeetri kohta (mis on 2000., 2001. ja 2002. aasta tase[36]) katab riik perioodil 2002–2009 89% Edelaraudtee võimalikest maksimaalsetest veokuludest (s.o dotatsiooni ja piletitulude summast) ning maksab toetust 556 mln krooni lubatust rohkem.
- Olukorras, kus Edelaraudtee töötab reisijateveol olulise piletitulu puudujäägiga, kuid on jätkuvalt kahjumit kandva teenuse osutamisest huvitatud, käsitleb Riigikontroll olulise riskina seda, et veokulude hulgas on kulusid, mis võimaldavad näidata veokulude summat vajalikust suuremana (vt täpsemalt osa 2.2.2 ja eelkõige 2.2.2.2).

[36] Vt tabel 8 lk 30

### 2.2.2. Süsteem eraldatud toetuse sihipärase kasutamise kontrollimiseks

#### Peamised riskid doteerimisel

Riigikontrolli hinnangul peavad õiguslik raamistik ja loodud kontrollimeetmed maandama järgmisi riske:

- vedaja suurendab kunstlikult kulusid, kandes osa teiste tegevusvaldkondade kulusid üle doteeritavale valdkonnale (kannab reisijateveole üle kaubavagunite soetamiseks või remontimiseks tehtavad kulutused või ebaproportsionaalse osa juhtimiskuludest vms);
- vedaja vähendab kasumit, tekitades (lisa)kulusid tehingute kaudu endaga otseselt või kaudselt seotud äriühingutega;
- vedaja tegutseb (tahtlikult või tahtmatult) ebaefektiivselt, tehes kulusid, mis on küll seotud doteeritava valdkonnaga, kuid tehes neid liialt suures mahus (näiteks on vedaja finants-, püsi-, juhtimis-, konsultatsiooni- ja kütusekulud, amortisatsioon vms liiga kõrged);
- vedajat doteeritakse mõistlike kulude juures liiga palju (vedaja doteeritava tegevuse kasum, mis kujuneb toetusest ja piletituludest, ületab mõistlikku kasumit).

Lähtudes osas 2.2.1 toodud järeldustest, peab Riigikontroll kõiki neid riske olulisteks ja tõenäoliseks.

#### Riigikontrolli nõuded toetuste maksmise süsteemile

Eeltoodud riskide maandamiseks peab Riigikontrolli hinnangul toetuse maksmise süsteem vastama vähemalt järgmistele nõuetele:

- Määramaks õiglast toetust (mis võib olla ka väiksem kui 70% veokuludest), peab Teede- ja Sideministeerium olema veendunud, et ühiskondliku reisijateveo doteerimiseks ette nähtud toetus tagab ühiskondliku reisijateveo teenuse osutamiseks vajalike kulude ja mõistliku kasumimäära katmise.
- Et tagada toetuse järelevalvesüsteemi toimimine, peab Teede- ja Sideministeerium minimaalselt:
  - olema määratlenud alused (vedaja kasumimäär), millest ta lähtub toetuse määramisel;
  - olema määratlenud ühiskondliku reisijateveo teenuse osutamisel veokuludena aktsepteeritavad kulud ja nende aktsepteeritava proportsionaalse või absoluutse taseme, samuti pikaajaliste varade soetamisega seotud kulude veokuludesse kandmise;
  - olema määratlenud põhimõtted, millest lähtudes peab vedaja jaotama aruandluses tulud ja kulud eri tegevuste vahel;
  - olema taganud kontrolli teostavatele isikutele õiguse tutvuda raamatupidamisregistrite ja algdokumentidega, mis on aluseks kulude jaotamist ja sisu puudutavate aruannetele.
- Tagamaks, et ühistranspordiseaduses toodud piirangust (70%) kinnipidamine oleks kontrollitav, peab vedaja seaduse kohaselt eristama raamatupidamises ühiskondliku reisijateveoga seotud tulud ja kulud muudest tuludest ja kuludest.

#### 2.2.2.1. Toetuse protsendi määramise kriteeriumid

Riigieelarvest antav toetus reisijateveo korraldamiseks riigisisesel raudteeliinil võib moodustada kuni 70% veokuludest[37]. Kriteeriume, millest lähtuvalt määratakse kaetavate veokulude protsent konkreetsel juhtumil, seadus ei määratle. Neid ei näe ette ka "Ühistranspordi toetamise ja ühistranspordi toetusraha tagasimaksmise kord"[38]. Ka riigi ja Edelaraudtee vahel sõlmitud avaliku teenindamise leping ei reguleeri, millisel juhul kompenseerib riik Edelaraudteele veokulusid 70% ja millisel juhul väiksemas ulatuses.

---

[37] Ühistranspordiseadus § 15 lg 4
[38] Kinnitatud teede- ja sideministri 21.06.2000. a määrusega nr 52

Vastates küsimusele, millest lähtudes määratakse kompenseeritavate veokulude protsent, viitas Teede- ja Sideministeerium ühistranspordiseaduse § 16 lõikele 1. See säte käsitleb kriteeriume, millest lähtudes kavandatakse avaliku liiniveo toetamist riigieelarvest. Konkreetse äriühingu veokulude katmise protsendi määratlemist säte aga ei reguleeri.

Avaliku teenindamise leping ei sisalda kokkulepet kasumimäära kohta, mida Edelaraudtee võiks riigi poolt toetatava avaliku liiniveo puhul saada. Ministeerium vastas küsimusele, kui suurt reisijateveost saadavat kasumimäära ministeerium kompenseeritavate veokulude protsendi määramisel aktsepteerib, et Edelaraudtee ei saa esitatud aruannete kohaselt reisijateveoteenuse osutamisest kasumit.

**Riigikontrolli järeldus**

- Pole reegleid, mille alusel toetuse protsenti määrata.

#### 2.2.2.2. Veokulude määratletus ja järelevalve veokulude üle

##### Veokulude määratletus

Ühistranspordiseaduse § 15 lõikeist 1 ja 4 ning teede- ja sideministri kinnitatud "Ühistranspordi toetamise ja ühistranspordi toetusraha tagasimaksmise korra" § 5 lõikest 2 tulenevalt võib riigieelarvest riigisisesel rongiliinil toimuvale avalikule liiniveole antav toetus moodustada kuni 70% veokuludest.

Veokuludena aktsepteeritavad kululiigid tulenevad osaliselt sellekohasest korrast[39], samuti avaliku liiniveo toetuse taotluse vormist[40]. Kummaski ei ole tegemist kulude ammendava määratlusega, nt viitavad mõlemad mitmesugustele määratlemata (muudele) kuludele. Veokuludena käsitletavate kulude liike ei ava ammendavalt ühistranspordiseadus, ühistranspordi toetamise ja toetusraha tagasimaksmise kord ega riigi ja Edelaraudtee vahel sõlmitud leping doteerimise kohta.

##### Tellija poolt aktsepteeritava kulude taseme määratlemine

Ühistranspordiseadus, raudteeseadus ega leping ei sisalda aluseid tellija poolt aktsepteeritava kulude taseme määratlemiseks ei maksimaalsete kuludena veokilomeetri kohta ega ka üksikute kululiikide absoluuttaseme või maksimaalse proportsiooni osas.

##### Väited Edelaraudtee veokulude katmise taseme ja sisu kohta

Raudteeameti peadirektori sõnul on peamiseks vaidlusküsimuseks veeremisse ja raudtee infrastruktuuri tehtavate investeeringute toetuse arvelt rahastamise lubatavus ja viis. Teede- ja Sideministeeriumi asekantsleri U. Kuke sõnul ei tohi toetuse eest infrastruktuuri investeerida. Veeremi korrashoid kuulub aga asekantsleri sõnul reisijateveo kulu alla.

Edelaraudtee erastamislepingu lisaks olev äriplaan näeb ette sõlmida juhtimisleping GB Railways Group Plc-ga kogu äriplaani perioodiks. Äriplaani järgi ei ületa juhtimislepinguga seotud kulud hinnanguliselt 10 mln krooni aastas, sõltudes valuutakurssidest, tegelikult tehtud tööst ja kaasatud kolmandatest isikutest. Edelaraudtee käsitleb vastavaid kulusid vähemalt osaliselt veokuludena.

[39] Teede- ja sideministri 26.02.2001. a määrusega nr 10 kehtestatud "Raudtee-ettevõtjate tulude ja kulude arvestuste Raudteeametile esitamise kord"
[40] Teede- ja sideministri 21.06.2000. a määruse nr 52 lisa 2

## Teede- ja Sideministeeriumi ning Raudteeameti tegevus järelevalve teostamisel veokulude üle

Ühistranspordiseadus, raudteeseadus ega teede- ja sideministri määrused ei ütle, kes peab teostama järelevalvet veokulude õigsuse ja selle üle, et toetus ei ületaks lubatud määra (kuni 70% veokuludest). Kuivõrd teede- ja sideminister vastutab kogu valitsemisala vahendite seadusliku ja sihipärase kasutamise eest ning toetusraha maksmise peatamise või tagasimaksmise otsuse võtab vastavalt teede- ja sideministri määrusele[41] vastu minister, on see igal juhul teede ja sideministeeriumi kohustus.

Raudteeseadus ega ühistranspordiseadus ei reguleeri otseselt Raudteeameti pädevust seoses ühistranspordi toetuste kontrollimisega. Kuivõrd raudteeseaduse § 26 lõiked 1 ja 2 keelavad ühiskondlike veoteenuste osutamise eest tasutava hüvituse ülekandmise ühest valdkonnast teise ning Raudteeamet teostab vastavalt raudteeseaduse §-le 35 riiklikku järelevalvet raudteeseaduses ja sellest tulenevates õigusaktides raudtee-ettevõtjate tegevusele kehtestatud nõuete järgimise üle, teostab Raudteeamet kaudselt ka järelevalvet toetuse sihtotstarbelise kasutamise üle.

Edelaraudtee esitab ministeeriumile kord kvartalis õiendi "Riigisiseste rongiliinide maksumuse ja avaliku liiniveo lepingu alusel makstud raha kasutamise kohta", mis sisaldab muu hulgas infot kogukulude kohta sõitjateveol, sh infrastruktuuri kasutamistasu kohta, tegeliku riigieelarvelise toetuse, piletitulu ja muude tulude kohta.

Ühistranspordiseadus, raudteeseadus, teede- ja sideministri määrused ega leping ei reguleeri ministeeriumi õigust kontrollida Edelaraudteele antud toetuse kasutamist ega Edelaraudtee õiendis esitatud väiteid.

Ministeerium ei ole kontrollinud Edelaraudtee esitatud tulusid ja kulusid puudutavat infot (sh raamatupidamise algdokumentide tasemel).

Raudteeamet ja Edelaraudtee on saavutanud kokkuleppeid mitmes kulusid puudutavas vaidlusküsimuses. Kohtumised on protokollitud ja koostatud vastavasisulised memod.

Veokulude põhjendatuse hindamise muudab ministeeriumi ja ameti jaoks keerukaks ka see, et Edelaraudtee on loonud mitmeid tütarettevõtteid[42], kellelt ta ostab veoteenuse osutamiseks vajalikke teenuseid. Vastavate kulude põhjendatuse uurimiseks algdokumentide tasemel Teede- ja Sideministeeriumil ning Raudteeametil õigust pole. Samuti pole Edelaraudteega sõlmitud sellesisulisi kokkuleppeid.

### Riigikontrolli järeldused

- Ammendavat määratlust, milliseid kulusid tellija (Teede- ja Sideministeerium) aktsepteerib veokuludena, pole ei seaduses ega ka lepingus. Määratluse puudumine muudab suuresti sisutuks ka kontrollivate institutsioonide tegevuse, sest pole sisulist alust, millest lähtuda kontrollitegevusel, ebasihipäraste kulude määratlemisel ja täiendavatel läbirääkimistel toetuse üle.
- Edelaraudtee mitmete tegevuste üleviimine tütarettevõtetesse vähendab oluliselt Teede- ja Sideministeeriumi ning Raudteeameti võimalusi saada ülevaadet ja hinnata veokuludena esitletavate kulude sihipärasust ja põhjendatust.

[41] Teede- ja sideministri 21.06.2000. a määrus nr 52
[42] Ühinenud Depood AS, Edelaraudtee infrastruktuuri AS, Edelaraudtee Halduse AS ja Edelaraudtee Veeremi OÜ.

### 2.2.2.3. Kulude lahutatuse nõue raamatupidamises ja selle järelevalve

#### Nõuded kulude lahususele

Isik, kes osutab avalikku raudteeveoteenust ja majandab avalikuks kasutamiseks määratud raudteed, peab pidama raamatupidamises eraldi tulude ja kulude arvestust veoteenuse ja raudteeinfrastruktuuri majandamise kohta. Infrastruktuuri majandamiseks antud riigi toetuse ja ühiskondlike veoteenuste osutamise eest tasutava hüvituse ülekandmine ühest valdkonnast teise on keelatud. Selle kohustuse järgimine peab kajastuma mõlema valdkonna tulude ja kulude arvestuses[43].

Edelaraudtee osutab avalikku raudteeveoteenust ja majandab avalikuks kasutamiseks määratud raudteed.

Isik, kes osutab ühiskondlikke ja muid veoteenuseid, peab pidama oma raamatupidamises eraldi tulude ja kulude arvestust ühiskondlike veoteenuste ja teiste veoteenuste kohta. Riigi poolt ühiskondlike veoteenuste osutamise eest tasutava hüvituse kasutamine muus valdkonnas on keelatud. Selle kohustuse järgimine peab kajastuma mõlema valdkonna tulude ja kulude arvestuses[44].

Edelaraudtee osutab ühiskondlikke ja muid veoteenuseid.

Ühistranspordiseaduse § 13 p 1 viitab avaliku teenindamise lepingu kohase tegevuse ning selle tegevusega seotud varaosa arvestamise alusena heale raamatupidamistavale. Täpsemaid nõudeid ühistranspordiseadus ei määratle.

Ministri määruse järgi peab Edelaraudtee koostama kulude jaotamise aluseks oleva metoodika ja esitama selle Raudteeametile koos jooksva majandusaasta esimese kvartali vahearvestusega[45].

Sama määruse § 6 lõike 3 järgi peab Edelaraudtee metoodika koostamisel lähtuma Euroopa Liidu juhendmaterjalidest. Need on Raudteeameti juhi väitel olemas.

Leping kulude valdkondade vahel jaotamisega seonduvat ei puuduta.

#### Raudteeameti tegevus kulude lahutatuse nõude üle järelevalve teostamisel

Riiklikku järelevalvet raudteeseaduses sätestatud raamatupidamise eraldatuse kohustuse täitmise üle teostab Raudteeamet, kes teeb seda teede- ja sideministri ülalmainitud määruse alusel[46].

Sama määruse alusel esitab Edelaraudtee Raudteeametile kord kvartalis “Tulude-kulude arvestuse”, mis sisaldab ettevõtja tulude ja kulude jaotust erinevate tegevusalade ning tulu- ja kululiikide vahel.

Edelaraudtee ja tema töötajad on kohustatud Raudteeametile ja teistele riikliku järelevalve asutustele andma tõest ja täielikku teavet, mis on vajalik riikliku järelevalve ülesannete täitmiseks[47].

Raudteeameti esindajatel on õigus pääseda vabalt juurde järelevalveobjektiks olevale raudteeinfrastruktuurile ja raudteeveeremile ning raudtee-ettevõtja esindaja juuresolekul kaubale ja dokumentidele[48].

Raudteeametil on oma ülesannete täitmise eesmärgil õigus nõuda raudtee-ettevõtjalt tulude ja kulude arvestuse õigsuse kontrollimiseks ja neis esitatud andmete täpsustamiseks juurdepääsu täiendavatele dokumentidele ning saada lisateavet[49]. Raudteeameti juhi sõnul on ameti ja Edelaraudtee vahel tekkinud lahkarvamusi Edelaraudtee aruannetele lisaks küsitavate täpsustavate andmete esitamise puhul.

---

[43] Raudteeseadus § 26 lg 1
[44] Raudteeseadus § 26 lg 2
[45] Teede ja sideministri 26.02.2001. a määrus nr 10 §§ 5 ja 6
[46] Raudteeseadus § 33 lg 1
[47] Samas
[48] Raudteeseadus § 35 lg 2
[49] Teede ja sideministri 26.02.2001. a määrus nr 10 § 10

Riikliku tellimuse tegemisel ja sihtfinantseerimise kasutuse aruande õigsuse kontrollimiseks soovib Raudteeamet täpsemat majandusanalüüsi, kuid Edelaraudtee väidab, et nende raamatupidamine seda ei võimalda. Osa Raudteeameti koostatud tabeleid on Edelaraudtee jätnud täitmata põhjendusega, et nende analüüs ei võimalda seda teha.

Teede-ja sideministri ning Edelaraudtee vahel 25.01.2002. a sõlmitud leping tagab Raudteeameti juhi hinnangul ametile vajalikud õigused, sest ministeeriumilt saadud volituse alusel võib amet nõuda samasuguseid täiendavaid andmeid ja selgitusi, nagu seda võib küsida tellija (ministeerium).

Raudteeameti juhi sõnul jälgib amet, kas esitatud aruandes on kulud jaotatud eri valdkondade vahel, kuid ei hinda esitatud aruannete õigsust raamatupidamise algdokumentide alusel.

## Audiitori osalus järelevalve teostamisel veokulude üle

Edelaraudtee majandusaasta aruannet auditeerib audiitor, kes aga ei hinda Edelaraudtee poolt Raudteeametile ja ministeeriumile esitatava tulude ja kulude arvestuste õigsust.

### Riigikontrolli järeldus

- Kulude lahutatuse tagamiseks pole piisavaid aluseid ei seaduses ega ka lepingus. See muudab suuresti sisutuks ka Raudteeameti kontrollitegevuse. Raudteeamet ega audiitorid ei hinda aruannete sisulist õigsust. Samuti on ameti praeguste volituste puhul olemas huvide konflikti võimalus, kuna üks ja sama institutsioon kehtestab reeglid kulude jaotamiseks, tõlgendab neid ja kontrollib nende täitmist.

### Riigikontrolli ettepanekud

- Riigikontroll soovitab teede- ja sideministril lähtuda Edelaraudtee edasisel doteerimisel eeldusest, et vedaja piletitulud peavad katma vähemalt 30% veokuludest.

- Riigikontroll teeb teede- ja sideministrile ettepaneku võtta seisukoht Edelaraudteele Riigikontrolli arvutuste kohaselt perioodil 2002–2009 enam makstava toetuse suhtes ning
  - vähendada vastavalt Edelaraudtee 2002. aasta ja tulevaste perioodide toetust või
  - teha Riigikogule ettepanek suurendada ühistranspordiseaduses lubatavat kulude katmise määra.

  Siinkohal juhib Riigikontroll tähelepanu sellele, et muutes toetuse lubatavat määra ühistranspordiseaduses tuleks ühtlasi kehtestada täpsemad reeglid toetuse taseme diferentseerimiseks veoliikide ja piirkondade, veetavate isikute vms lõikes ning võttes arvesse ka vedaja kasumit.

- Teede- ja sideminister peab kiiremas korras kehtestama ammendavad reeglid veokulude määratlemiseks, tehes vajadusel ettepaneku muuta ühistranspordiseadust. Veokulude määratlemise ühtsed alused peavad kindlasti olema toodud seaduses. Senisest enam tähelepanu tuleks pöörata nende kulude veokuludesse kandmise reeglitele, mille amortiseerumisperiood on pikem kui aasta. Tuleb arvestada, et need kulud võivad vedajale tulu teenida ka pärast lepinguperioodi lõppu ja nende ebakorrektne arvestus muudab eri perioodide veokulud võrreldamatuks.

- Edelaraudteega sõlmitud lepingus tuleb täpsustada veokulude määratlused vastavalt vedaja kulude spetsiifikale. Samuti tuleb lepingus kokku leppida eri kululiikide maksimumtase. Kindlasti tuleb lepingus reguleerida reeglid, mille alusel arvestatakse Edelaraudtee ja GB Railways Group Plc vahel sõlmitud juhtimislepinguga seotud kulud veokulude hulka. Samuti tuleks lepingus avada veoteenuse kvaliteedi parandamise alused ja sellega kaasnevad kulud või nende katmise kord.

- Teede- ja sideminister peab kehtestama reeglid, mille alusel Edelaraudtee kulusid jaotab, tehes vajadusel ettepanekuid ühistranspordiseaduse ja muude seaduste muutmiseks. Kogu ühistranspordi toetamisele laienevad reeglid tuleks kehtestada seadusega, kuid neid tuleks kindlasti täpsustada Edelaraudteega sõlmitud lepingus, võttes arvesse Riigikontrolli välja toodud riske, vedaja kulude struktuuri ja Eesti raamatupidamiskorraldust. Seda tuleks teha pärast seda, kui seaduse või lepingu tasemel on jõutud kokkuleppele, milliseid kulusid aktsepteeritakse veokuludena.

- Kindlasti tuleb reguleerida aruandlusega seonduv. Riigikontroll soovitab teede- ja sideministril ühendada ministeeriumile ja Raudteeametile esitatavad aruanded, luua üks sobiv aruandeformaat, mis tagaks piisava järelevalve Edelaraudtee tegevuse, tulude ja kulude üle, määrata selle õigsuse tagamiseks vastutavad isikud ning nende õigused ja kohustused. Eraldi tuleks kokku leppida era-audiitori õigused, kohustused ja vastutus täiendavate aruannete auditeerimisel ning sellega seotud võimalike kulude katmine.

- Teede- ja sideministril tuleb tagada ministeeriumi ja Raudteeameti võimalused saada veokulude põhjendatuse hindamiseks infot neilt Edelaraudtee tütarettevõtetelt, kelle esitatavad arved mõjutavad oluliselt Edelaraudtee veokulusid.

## Teede- ja sideministri vastus

Minister aktsepteeris Riigikontrolli tõlgendust, mille järgi vedaja piletitulud peavad katma vähemalt 30% veokuludest, et dotatsioon ei moodustaks üle 70% veokuludest, kuid pidas selle nõude järgmist raudteeveoteenuse puhul praktiliselt võimatuks, sest sellisel juhul ei ole ministri hinnangul võimalik vedaja tegelikke reisijateveoga seonduvaid kulusid katta, kuna raudteeveo püsikulud on kõrged ja suhteliselt muutumatud ega sõltu reisijate hulgast vagunis.

Minister on seisukohal, et nõue, et riik võib katta kuni 70% veokuludest, tuleb ühistranspordiseaduse muutmise seaduse eelnõus vähemalt raudteeveoteenuse kulude puhul sõnaselgelt välja jätta.

Minister lubas arvestada Riigikontrolli ettepanekuid veokulude määratlemise ja jaotamise osas ühistranspordiseaduse muutmise seaduse eelnõu ettevalmistamise käigus. Minister asus seisukohale, et veokulusid ja nende jaotamise reegleid saab lepingus täpsemalt määratleda alles pärast seda, kui veokulude koosseisu puudutavad täpsustavad sätted on ühistranspordiseadusesse sisse viidud.

Minister lubas kaaluda Teede- ja Sideministeeriumile ning Raudteeametile esitatavate aruannete ühendamist. Minister ei võtnud seisukohta veokulude jms kohta esitatavate aruannete auditeerimist puudutava ettepaneku osas.

Minister lubas täiendava info saamist puudutavat ettepanekut arvestada ühistranspordiseaduse muutmise seaduse ja uue raudteeseaduse väljatöötamisel.

## Riigikontrolli kommentaar

Riigikontroll jääb seisukohale, et kuni uue ühistranspordiseaduse jõustumiseni peab minister järgima kehtivat seadust ja soovitab seetõttu Edelaraudtee doteerimisel lähtuda reeglist, et piletitulud peavad katma vähemalt 30% Edelaraudtee deklareeritud veokuludest.

Riigikontroll ei nõustu eelkõige ministeeriumi nende vastuväidetega, mis räägivad ühistranspordiseaduse muutmisest kui eeldusest leppida kokku lubatavate veokulude suhtes vedaja ning teede- ja sideministri vahel. Riigikontroll on seisukohal, et minister peab kohe asuma neid kulusid määratlema ja vedajaga kokku leppima. Viimane protsess annaks ühtlasi võimaluse katsetada praktikas veokulude õiguslikku definitsiooni enne selle lülitamist seadusesse. Vastasel juhul võib juhtuda, et ka uue ühistranspordiseaduse legaaldefinitsioon ei ole piisav lahendamaks tegelikus elus kerkivaid probleeme.

# 3. Edelaraudtee erastamine ja selle tulemused

Käesolevas peatükis käsitleb Riigikontroll Edelaraudtee erastamisel toimunud olulisemaid sündmusi kuni avaliku reisijateveo lepingu sõlmimiseni 24.08.2001. Sündmusi ja otsuseid käsitletakse üldjuhul kronoloogilises järjekorras. Eelkõige keskendutakse riigipoolse tellimuse ja toetuse formuleerimisele erastamisprotsessi käigus.

Eraldi käsitleme nn Maailmapanga laenuvõla[50] välistamist Edelaraudtee erastatava vara hulgast.

## 3.1. Edelaraudtee aktsiate erastamine ja toetuse kujunemine

Edelaraudtee aktsiate erastamise ja toetuse kujunemise kronoloogia võtab kokku tabel lisas 5.

### Riigikontrolli eeldused

Edelaraudtee aktsiate müügi ühe peamise eesmärgina deklareeris teede- ja sideminister doteeritava veoteenuse kvaliteetsemaks ja efektiivsemaks muutmist (Riigikogu 19.04.2001. a istungil). Seetõttu eeldab Riigikontroll, et erastamisprotsess oleks pidanud olema suunatud maksimaalse veomahu või kvaliteedi saavutamisele riigi toetuse eest või toetussumma minimeerimisele etteantud veomahu ja kvaliteedinõuete korral. Viimane omakorda eeldab, et erastamine on suunatud sellesisuliste pakkumiste saamisele, mis omakorda eeldab, et pakkujatel on teada, millist veoteenust neilt eeldatakse või milline on toetuse summa, mille kohta nad oma pakkumise veomahtude, kvaliteedi jms suhtes peavad tegema.

### 3.1.1. Aktsiate erastamine

21.12.1998 kuulutas Erastamisagentuur välja Edelaraudtee kaheetapilise eelläbirääkimistega enampakkumise tähtajaga 18.03.1999. Pakkumistingimuste kohaselt ei olnud pakkumise objektiks veoteenuse maht, hind, kvaliteet ega veoteenuse osutamiseks vajalik toetuse suurus.

Üheks erastamise tingimuseks oli ka vähemalt 100 mln kr suurune rahaline sissemakse aktsiakapitali. Pakkumistingimused ei sisaldanud mingeid nõudeid tulevikus eeldatavate investeeringute suhtes.

Tähtajaks laekus kaks pakkumist: GB Railways Group Plc – raudteetransporditeenuseid osutav firma Ühendkuningriigist ja CGEA Transport S.A. – Prantsuse reisijateveo transpordifirma. Erastamisagentuuri Nõukogu otsustas 05.05.1999 kutsuda mõlemad nimetatud firmad osalema erastamise teise etappi. II etapi pakkumise esitas ainult GB Railways Group Plc. Nõukogu kinnitas 30.06.1999 parimaks pakkujaks lõpliku pakkumise esitanud GB Railways Group plc[51].

Edelaraudtee erastamisleping sõlmiti Eesti Vabariigi, GB Railways Group Plc, GB Railways Eesti AS-i ja Edelaraudtee vahel 29.11.2000. Seejuures on lepingu kohaselt aktsiate ostjaks GB Railways Eesti AS. Samuti on GB Railways Eesti AS-il lepingu järgi kohustus teha sissemakse Edelaraudtee aktsiakapitali suurendamiseks. Sõlmitud erastamisepingu kohaselt ostis Edelaraudtee aktsiad GB Railways Eesti AS. Aktsiate ülemineku eeltingimustena pidi investor hiljemalt 28.02.2001:

- tasuma 10 mln kr suuruse ostuhinna (sellest pool oli lubatud tasuda EVP-des);
- tegema 100 mln kr suuruse rahalise sissemakse Edelaraudtee aktsiakapitali suurendamiseks, ka pidi aktsiakapitali suurendamine olema registreeritud äriregistris;
- esitama garantii äriplaani ja investeerimiskohustuse[52] täitmise tagamiseks.

---

[50] 1993. aastal võttis Eesti Vabariik Maailmapangalt ja Jaapani Ekspordi-Impordi Pangalt laenu, millest osa laenas edasi RE-le Eesti Raudtee. 29.08.1997 sõlmisid Rahandusministeerium ja Edelaraudtee lepingu nr 1-12-97, mille kohaselt vormistati RE-le Eesti Raudtee edasilaenatud laen ümber Edelaraudteele.

[51] Erastamisagentuuri Nõukogu 30.06.1999. a otsus nr 6 määrata parimaks pakkujaks GB Railways Group Plc tingimusel, et ostu-müügilepingu sõlmimiseks peetavate läbirääkimiste käigus jõutakse Erastamisagentuuri rahuldava kokkuleppeni pakkuja poolt nende lõplikus parimas pakkumises esitatud ettepanekute ja tingimuste osas.

[52] Erastamislepingu kohaselt peab GB Railways Eesti AS tagama, et Edelaraudtee investeerib viie aasta jooksul kokku 268,7 mln krooni kooskõlas tehnilise- ja finantsplaaniga.

29.11.2000 tasus GB Railways Eesti AS ostuhinnast 5 mln krooni rahas ja 5 mln krooni EVP-des.

28.02.2001 sõlmisid erastamislepingu osapooled lepingu erastamislepingu muutmise kohta. Lepingu preambulas on muutmist põhjustavate asjaoludena märgitud muu hulgas ka see, et pooled peavad läbirääkimisi Eesti Raudtee infrastruktuuri kasutamise tasu maksmise suhtes, samuti Maailmapanga ja Jaapani Ekspordi-Impordi Pangaga sõlmitud laenulepingu alusel tehtavate maksete osas. Lepinguga lükati edasi aktsiate investorile ülemineku ja selle eeltingimuste täitmise tähtaegu 1. juunini 2001.

22.05.2001 sõlmiti veel üks kokkulepe, millega lükati 1. juuniks 2001 määratud täitmistähtaega edasi, leppides uueks täitmise tähtajaks kokku "30 päeva alates Edelaraudtee ja Eesti Vabariigi vahelise laenulepingu nr 1-12-97 lõpetamisest, kuid mitte hiljem kui 1. augustil 2001".

30.07.2001 tegi GB Railways Eesti AS Edelaraudtee aktsiakapitali sissemakse 100 mln krooni.

### 3.1.2. Toetuse kujunemine

Kuigi Vabariigi Valitsuse otsuse kohaselt pidi teede- ja sideminister otsustama vajaduse doteerida reisijatevedu raudteel ja sellest tulenevalt pidi Erastamisagentuur otsustama vajaduse kehtestada lisatingimused Edelaraudtee aktsiate erastamiseks[53], ei olnud teede- ja sideminister pakkumise väljakuulutamise hetkeks sellist otsust langetanud.

2000. aasta alguses arutas Riigikogu valitsuse ettepanekul erinevaid võimalusi Edelaraudteed doteerida. Maksimaalne toetussumma, mida aruteludes käsitleti oli 1,683 mld krooni reisijateveoks Edelaraudtee ja Eesti Raudtee infrastruktuuril perioodil 2000–2009. Alternatiividena sellele toetussummale kaaluti ka osa rongide asendamist bussidega, reisijateveo toetamise lõpetamist, üksnes raudteehoiu doteerimist ja Edelaraudtee täielikku likvideerimist[54].

1999. aasta juunis parimaks pakkujaks kuulutatud GB Railwaysi esindaja Jim Morgan ütles märtsis 2000 ajakirjanikele, et kui Riigikogu ei kinnita toetust, ei saa GB Railways jätkata erastamisagentuuriga tehingut selleks hetkeks kokkulepitud tingimusel, ning märkis, et GB Railways on valmis ootama, kuni Riigikogu võtab vastu otsuse Edelaraudtee doteerimise kohta.

17.05.2000 võttis Riigikogu majanduskomisjoni ettepanekul vastu otsuse toetada siseriiklikku reisijatevedu Edelaraudtee infrastruktuuril kümne aasta jooksul 845 mln krooniga[55].

Septembris 2000 kuulutas teede- ja sideminister välja avaliku pakkumise veoteenuste osutamiseks riigisisesel reisijateveol Eesti Raudtee infrastruktuuril alates 2001. aasta jaanuarist. Tähtsaimaks hindamiskriteeriumiks eduka pakkumise väljaselgitamisel oli nõutava riigipoolse toetuse suurus. Peale Edelaraudtee esitas konkursile pakkumise ka AS EVR Ekspress ja mitmed bussitranspordiettevõtted. Pakkumise tulemusena ei leitud Edelaraudteele alternatiivseid vedajaid.

29.11.2000 sõlmitud erastamisleping ei reguleeri reisijateveo riigipoolse toetamisega seonduvat. Ka ei ole lepinguliste kohustuste (sh investeerimiskohustuse) täitmine lepingu tekstis seatud sõltuvusse toetusest. Erastamislepingu järgi jätkub Edelaraudtee äritegevus pärast erastamist vastavalt lepingu lisaks olevale äriplaanile, tehnilisele- ja finantsplaanile.

Erastamislepingu lisaks olevad äriplaan, tehniline plaan ja finantsplaan lähtuvad erinevalt algselt GB Railways Group Plc ja GB Railways Eesti AS-i poolt koostatud plaanidest eeldusest, et Edelaraudtee pakub teenuseid ainult omaenda infrastruktuuril, kuna erastaja ei ole kindel Edelaraudtee võimaluses saada riigi tellimus Eesti Raudtee liinidel opereerimiseks. Lepingu finantsplaanis toodud toetuse summad kattuvad Riigikogu 17.05.2000. a otsuses toodutega.

---

[53] Vabariigi Valitsuse 11.06.1997. a korraldus nr 442-k "Riigiettevõtte Eesti Raudtee ümberkorraldamis- ja erastamiskava ning -põhimõtete kinnitamine" ptk 3 lg 2
[54] Riigikogu otsus 275 OE, seletuskiri 19/01/00
[55] Riigikogu otsus nr 275 OE.

Detsembris 2000 jätkasid Teede- ja Sideministeerium ning Edelaraudtee läbirääkimisi, et leida lahendusi reisijateveo korraldamiseks Eesti Raudtee infrastruktuuril. Vastavalt 09.01.2001. a valitsuse nõupidamisel kokku lepitud seisukohale pidi ministeerium esitama Edelaraudteele riikliku tellimuse reisijateveo korraldamiseks Eesti Raudteele kuuluval infrastruktuuril kuni 28. veebruarini 2001. Valitsus tegi teede- ja sideministrile ülesandeks tagada reisijate parem teenindamine ja maanteetranspordi abil reisijateveo suurendamine 1/3 võrra[56].

Edelaraudtee reisirongid, mis sõitsid Eesti Raudtee infrastruktuuril Tallinn-Narva, Tallinn-Tartu ja Kagu-Eesti liinidel, lõpetasid alates 4. märtsist liiklemise ning asendati Teede- ja Sideministeeriumi initsiatiivil osaliselt bussiliinidega.

Riigikogu 13.06.2001. a otsusega eraldati täiendavad summad Edelaraudtee avalikule liiniveole Eesti Raudtee infrastruktuuril aastateks 2001, 2002 ja 2003 (kokku 178,6 mln krooni).

24.08.2001 sõlmis teede- ja sideminister Edelaraudteega lepingu, milles lepiti kokku riigi toetus Edelaraudteele perioodil 2001–2009 ja veomaht. Lepingus toodud toetussummad jäävad Riigikogu otsuses toodud piiridesse. Riigikogu otsused ja sõlmitud lepingu võtab toetussummade osas kokku tabel lisas 4.

## Riigikontrolli järeldused

- Kogu Edelaraudtee aktsiate avaliku enampakkumise pakkumisosa käigus puudus riigi otsus riigi veotellimuse võimaliku mahu kohta. Riigikogu võttis esimese toetuse mahtu puudutava pikaajalise otsuse vastu *ca* 11 kuud pärast parima pakkuja väljavalimist. Seega erastati Edelaraudtee ilma, et olnuks selge, millises mahus riik reisijatevedu tellib ja doteerib. Samas oli riigipoolse toetuse suurus väga oluline Edelaraudtee väärtust mõjutav faktor, arvestades, et äriplaani järgi moodustas Edelaraudtee tuludest enamiku riigi toetus.
- Riigikontrolli hinnangul ei saanud selline müügimenetlus tagada ega taganud mingit pakkujate konkurentsi, mis oleks võimaldanud riigil saada paremaid pakkumisi toetuse summa, veoteenuse mahu või kvaliteedi suhtes, sest Erastamisagentuur ei määratlenud pakkumise objektina pakutava teenuse mahtu, kvaliteeti ega toetusevajadust teenuse osutamiseks, pakkujad ei teadnud, milline on riigi tulevane tellimus ja ainus lõppvooru jõudnud pakkuja sai pakkumismenetluse käigus oma pakkumist muuta.

## Riigikontrolli ettepanekud

- Riigikontroll teeb **majandusministrile** ettepaneku algatada seadusemuudatus, mis välistaks võimaluse, et müüja või pakkuja saab pakkumismenetluses pärast hinnapakkumise või muude enampakkumise objektiks olevate lubaduste (nt veomahu, veokilomeetri hinna vms) esitamist teisi pakkumistingimusi muuta.
- Riigikontroll teeb **majandusministrile** ettepaneku algatada seadusemuudatus tagamaks, et riigi poolt suuremahuliste teenuste ostmise korral on pakkumine suunatud kas teenuste mahu maksimeerimisele etteantud kvaliteedi ja hinna juures või minimaalsele hinnapakkumisele etteantud teenuse mahu ja kvaliteedi korral. Erijuhtumiks on olukord, kus hinnapakkumine esitatakse toote ühikuhinna või allahindluse osas. Sellisel juhul tuleb pakkumistingimustes määratleda kvaliteet.

[56] Teede- ja Sideministeeriumi pressiteade – "Alates märtsist asendatakse reisirongid maanteetranspordiga" http://www.tsm.ee/uudis.php3?tabel=pressiteated&ID=62

## 3.2. Maailmapanga laenuvõla välistamine erastatava vara hulgast

1993. aastal võttis Eesti Vabariik Maailmapangalt ja Jaapani Ekspordi-Impordi Pangalt laenu. Osa laenatud rahast laenas riik edasi RE-le Eesti Raudtee[57].

29.08.1997 sõlmisid Rahandusministeerium ja Edelaraudtee lepingu nr 1-12-97, millega vormistati seoses RE Eesti Raudtee reorganiseerimisega tema poolt diiselrongide moderniseerimiseks saadud laen summas 12 672 673,60 DEM ümber Edelaraudteele.

Edelaraudtee erastamise pakkumisteate punktis 5 on viidatud, et pakkumises osalemisest huvitatud isikud võivad saada Erastamisagentuurist Edelaraudtee lühiülevaate ja kirjaliku loa külastada äriühingut, mille alusel äriühingu juhtkond võib anda lisainfot. Rahandusministeeriumi selgituse kohaselt olid 1999. aastal potentsiaalsetele investoritele esitatud infopaketis välja toodud andmed eelnimetatud laenu kohta. Muu hulgas oli märgitud, et laenu tasumist rahastatakse riigieelarvest[58]. Erastamisagentuuri Nõukogu 28.02.2001. a koosolekul arutati laenulepingut seoses GB Railways Eesti AS-i ja Railways Group plc taotlusega muuta Edelaraudtee erastamislepingut, mille üheks põhjenduseks oli nimetatud laenulepinguga seonduv. Protokollile lisatud seletuskirjast nähtub, et "laen oli Edelaraudteel üleval bilansivälise kohustusena ning investor oli selle olemasolust teadlik" ning "Edelaraudtee eelmine juhtkond oli kinnitanud, et ettevõttel ei ole nimetatud laenu tagasimaksmise kohustust". Seletuskirjas on asutud seisukohale, et "investori väide, et tal oli põhjust uskuda, et nimetatud laenu tagasi maksmine ei kuulu ettevõtte (Edelaraudtee) ega investori kohustuste hulka, on põhjendatud".

16.05.2001 otsustas Erastamisagentuuri Nõukogu pöörduda Vabariigi Valitsuse poole taotlusega katta Rahandusministeeriumi ja Edelaraudtee vahelisest laenulepingust nr 1-12-97 tulenevad Edelaraudtee kohustused eelarvevälise omandireformi reservfondi vahenditest. Erastamisagentuuri Nõukogu otsuse preambula järgi on nõukogu lähtunud seisukohast, et nimetatud laenulepingust tulenev võlg ei kuulu Edelaraudtee kohustuste hulka (samas ei ole Erastamisagentuur enne 16.05.2001. a otsust otsustanud välistada laenulepingust nr 1-12-97 tulenevat Edelaraudtee võlga erastatava vara hulgast).

See seisukoht on seostatav asjaoluga, et Edelaraudtee ei kajastanud laenulepingust nr 1-12-97 tulenevaid kohustusi oma bilansis. Edelaraudtee 1998., 1999. ja 2000. a majandusaasta aruandes on laenulepingust tulenevaid kohustusi kajastatud bilansiväliste kohustustena. Seda on seletatud nii, et lepingu sõlmimisega ei kaasnenud mingite varade üleandmist. Samuti viidatakse lepingu punktile 5: "Laenusaaja (Edelaraudtee) tagab Laenuandjale (Eesti Vabariik) käesolevast lepingust tulenevate kohustuste täitmise EV riigieelarvest talle selleks sihtotstarbeliselt eraldatud vahenditega."

Erastamisagentuuri arvates tähendas laenulepingu punkt 5, et Eesti Vabariik on võtnud endale kohustuse eraldada nn Maailmapanga laenu maksmiseks mõeldud vahendid Edelaraudteele sihtotstarbeliselt riigieelarvest[59]. Ka ei olnud Erastamisagentuuri esitatud dokumendis "Description of AS Edelaraudtee", millest lähtudes GB Railways erastamislepingu allkirjastas, laenu käsitletud bilansilise kohustusena[60]. Sellest lähtuvalt leidis Erastamisagentuur, et nn Maailmapanga laenulepingust tulenevad kohustused ei olnud Edelaraudtee erastamisel müügiobjektiks. Ka märkis Erastamisagentuur, et GB Railways ei pea võimalikuks erastamist lõpule viia ja teha erastamislepingust tulenevat 100 mln krooni suurust sissemakset Edelaraudtee aktsiakapitali enne, kui on lahendatud nn Maailmapanga laenuga seotud küsimused (vabastatud Edelaraudtee sellest laenulepingust tulenevate kohustuste täitmisest)[61].

---

[57] Vabariigi Valitsuse 09.07.1993. a korraldus nr 398-k.
[58] Täpsemalt: "The World Bank and EBRD have formerly given a loan to the Eesti Raudtee AS to modernise the diesel trains, which is currently paid back by Edelaraudtee AS. The financing for this loan is coming from the State Budget. The corresponding operations are not shown on Edelaraudtee's balance sheet and budget."
[59] Erastamisagentuuri 07.06.2001. a Rahandusministeeriumile saadetud kirjale lisatud Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu seletuskiri
[60] Samas
[61] Samas

Rahandusministeerium on seisukohal, et Edelaraudtee ei võinud lepingu punktist 5 tulenevalt eeldada, et riik laenu katab ning pidanuks kajastama lepingust tulenevat kohustust oma bilansis. Ministeerium leiab, et punkti 5 puhul on tagajaks Edelaraudtee, mitte riik, ning raha tasumine on Edelaraudtee, mitte riigi kohustus. Rahandusministeerium märgib, et ei saa nõustuda Erastamisagentuuri Nõukogu 16.05.2001. a koosoleku protokollis sisalduva seisukohaga, mille kohaselt Edelaraudtee erastamisel lähtuti eeldusest, et laenulepingu nr 1-12-97 järgne võlg ei kuulu äriühingu kohustuste hulka. Rahandusministeerium märgib, et laenulepingule Edelaraudteega eelnes leping Eesti Raudteega, mis sisaldas ka lepingu punktiga 5 identset tingimust. Eesti Raudtee kajastas nimetatud laenu aga oma bilansis.

Edelaraudtee väidab selgituses Riigikontrollile, et laenulepingu ümbervormistamisega ei kaasnenud mingite varade üleandmist, seega tekkis olukord, kus ettevõte võttis kohustuse, kuid ei omandanud selle vastu vara. Lepingu p 5 kohaselt kohustus Edelaraudtee tagama lepingust tulenevate kohustuste täitmise riigieelarvest talle selleks sihtotstarbeliselt eraldatavate vahenditega. Samas ei sätestanud leping Rahandusministeeriumi kohustust riigieelarvest vastavad sihtotstarbelised eraldised teha ja alates aastast 2000 neid ka ei tehtud. Seetõttu pidas Edelaraudtee ebapiisavaks alust kajastada bilansis laenukohustuse katteks nõuet Eesti Vabariigi vastu ja laenukohustust käsitleti bilansivälisena. Bilansivälise kohustuse olemasolu kohta on viide kõigis Edelaraudtee auditeeritud majandusaasta aruande lisades alates 1998. aastast ja sellise kohustuse olemasolu ei saanud teadmata olla ka Erastamisagentuuri Nõukogule Edelaraudtee erastamise läbiviimisel.

05.07.2001 võttis Vabariigi Valitsus vastu korralduse nr 490-k, millega volitati rahandusministrit lõpetama Rahandusministeeriumi ja Edelaraudtee vahel 29. augustil 1997 sõlmitud laenuleping.

11.07.2001 sõlmiti Eesti Vabariigi ja Edelaraudtee vahel "Kokkulepe lepingu 1-12-97 lõpetamise kohta". Kokkuleppe järgi lõppes leping hetkest, mil jõustub Erastamisagentuuri otsus lepingu välistamise kohta erastatava vara hulgast ja Edelaraudtee aktsiate erastaja, GB Railways Eesti AS, on täitnud erastamislepingust tuleneva aktsiakapitali suurendamise kohustuse ja esitanud täitmisgarantiid.

Rahandusministeerium on seisukohal, et laenulepingu nr 1-12-97 lõpetamisega sai riik kahju summas 12 826 380,61 DEM-i[62].

## Riigikontrolli järeldused

Edelaraudtee ei kajastanud Rahandusministeeriumi ja Edelaraudtee vahelisest laenulepingust tulenevat võlga oma bilansis. Bilanss on raamatupidamisaruanne, mis kajastab antud kuupäeva seisuga raamatupidamiskohustuslase vara, kohustusi ja omakapitali[63]. Kohustus on raamatupidamiskohustuslase võlg, mis nõuab tulevikus varast loobumist[64]. Kõnealuses lepingus on väljendatud Edelaraudtee kohustused tasuda laenu kasutamise eest intresse, tagastada laenusumma kokkulepitud tähtaegadel ning maksta tasumisega viivitamise korral viivist. Lähtudes raamatupidamise seaduse sätetest ja eeldusest, et tegu on kehtiva lepinguga, pidanuks Edelaraudtee kajastama sellest lepingust tulenevaid kohustusi oma bilansis. Lähtudes punkti 5 sõnastusest[65], millest tulenevalt on tegu Edelaraudtee, mitte riigi kohustusega, ja arvestades lepingu muid sätteid, mis näevad selgesõnaliselt ette Edelaraudtee kohustused laenu tagastamise, intresside ja viivise tasumise osas[66], on põhjendatud järeldus, et lepingu punktist 5 ei tulenenud riigile kohustust eraldada Edelaraudteele riigieelarvest laenu tagasimaksmiseks vajalikke vahendeid.

---

[62] Rahandusministeeriumi 16.11.2001. a kiri Riigikontrollile. Kahju suurus on näidatud 11.07.2001. a seisuga (Rahandusministeeriumi andmetel). Tasumata intressisumma moodustab sellest 1 618 058,24 DEM-i ja põhisumma võlg 11 208 322,37 DEM-i.

[63] Raamatupidamise seadus § 3 p 7

[64] Sama § 3 p 2

[65] "Laenusaaja tagab Laenuandjale käesolevast lepingust tulenevate kohustuste täitmise EV riigieelarvest talle selleks sihtotstarbeliseks eraldatud vahenditega."

[66] p 2, p 3, p 4.

- Seega on Erastamisagentuur 16.05.2001. a Vabariigi Valitsuse poole pöördudes põhjendamatult lähtunud seisukohast, et laenulepingust tulenev võlg ei kuulu Edelaraudtee kohustuste hulka. See, et Erastamisagentuur lähtus ebaõigest eeldusest, on otseselt seotud asjaoluga, et Edelaraudtee ei kajastanud lepingust nr 1-12-97 tulenevaid kohustusi oma bilansis. On oluline, et lepingust tuleneva võla välistamine erastatava vara hulgast toimus pärast seda, kui pakkujad olid esitanud oma pakkumised ning edukaks tunnistatud pakkujaga oli sõlmitud leping. Riik sai lepingu nr 1-12-97 lõpetamisega kahju summas 12 826 380,61 DEM-i ning sama palju kasvas erastatud Edelaraudtee väärtus. Samas on Edelaraudtee erastamine, sh pakkumiste esitamine ja lepingu sõlmimine toimunud olukorras, kus pakkujad või erastamisest potentsiaalselt huvitatud isikud ei saanud üheselt eeldada, et lepingust nr 1-12-97 tulenevaid kohustusi ei pea Edelaraudtee täitma, ning see mõjutas ilmselt ostuhinna osas tehtud pakkumist ja potentsiaalselt huvitatud isikute soovi erastamiskonkursist osa võtta. Lepingu nr 1-12-97 lõpetamisega seoses ei korrigeeritud Edelaraudtee aktsiate eest tasumisele kuuluvat ostuhinda ega muid erastamislepingu olulisi tingimusi.

Margus Kurm

Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Lisad

## 1. Edelaraudtee reiside ja bussireiside võrdlus maakonnakeskuste vahel Edelaraudtee teeninduspiirkonnas

**Maakonnakeskuste vaheliste Edelaraudtee reiside ja bussireiside võrdlus Edelaraudtee teeninduspiirkonnas**

| | **Edelaraudtee reise päevas** (1 reis = 1 sõit ühel suunal) | **Bussireise**[67] (1 reis = 1 sõit ühel suunal) | | |
|---|---|---|---|---|
| Liin | | Iga päev | Osal nädalapäevadel | KOKKU |
| TALLINN-TARTU-TALLINN | 4 | 104 | 37 | 141 |
| TALLINN-PÄRNU-TALLINN | 4 | 57 | 11 | 68 |
| TALLINN-VILJANDI-TALLINN | 6 | 28 | 10 | 38 |
| TALLINN-RAKVERE-TALLINN | 2 | 49 | 13 | 62 |
| TALLINN-JÕHVI-TALLINN | 2 | 53 | 15 | 68 |
| RAKVERE-JÕHVI-RAKVERE | 2 | 30 | 4 | 34 |
| TALLINN-VALGA-TALLINN | 2* | 15 | 2 | 17 |
| TALLINN-JÕGEVA-TALLINN | 4 | 2 | 4 | 6 |
| TALLINN-PÕLVA-TALLINN | 2* | 12 | 6 | 18 |
| TALLINN-RAPLA-TALLINN | 18 | 16 | 2 | 18 |
| TARTU-VALGA-TARTU | 4 | 14 | 5 | 19 |
| TARTU-PÕLVA-TARTU | 2 | 30 | 12 | 42 |
| TARTU-JÕGEVA-TARTU | 4 | 27 | 10 | 37 |
| KOKKU | 52 | 437 | 131 | 568 |

* Vastavat liini Edelaraudtee sõiduplaan ei sisalda, kuid sisuliselt reisid eksisteerivad (peatumis-/ümberistumisaeg Tartus on minimaalne)

**Keskmine reisijate arv reisi kohta**

| Liin | Reisijaid |
|---|---|
| TALLINN-PÄRNU | 102 |
| TALLINN-VILJANDI | 137 |
| TALLINN-TÜRI | 107 |
| TALLINN-LELLE | 95 |
| TALLINN-RAPLA | 106 |
| TALLINN-TARTU | 131 |
| TALLINN-JÕHVI | 185 |
| TARTU-ORAVA | 33 |
| TARTU-VALGA | 61 |
| TARTU-ELVA | 31 |
| **Keskmine** | **99** |

[67] http://www.bussireisid.ee andmetel, 18.12. 2001

## 2. Ülevaade probleemsetest peatustest ja nende peatuste kasutatavus

| Andmed Riigikontrolli küsitluse põhjal | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Maakond | Vald/ linn | Peatus | Alternatiivita elanikke KOV-i arvates | Probleemne peatus | |
| | | | | KOV-i arvates | Maavalitsuse arvates |
| I-Viru | Kiviõli | Kiviõli | | | Jah |
| I-Viru | Püssi | Püssi | | | Jah |
| I-Viru | Sonda | Sonda | | | Jah |
| I-Viru | Vaivara | Vaivara | | | Jah |
| I-Viru | Narva | Narva | | Jah | |
| L-Viru | Tamsalu | Tamsalu | 20 | Jah | |
| Tartu | Nõo | Aiamaa | 80 | Jah | |
| Tartu | Kambja | Rebase | 56 | Jah | |
| Tartu | Nõo | Tõravere | ei tea | Jah | |
| Tartu | Rõngu | Uderna | 3 | Jah | |
| Tartu | Nõo | Vapramäe | ei tea | Jah | |
| Tartu | Ülenurme | Variku | 20 | Jah | |
| Valga | Puka | Aakre | 5 | Jah | |
| Valga | Puka | Puka | 15–30 | Jah | |
| Põlva | Orava | Orava | 100* | Jah | |
| Põlva | Veriora | Veriora | 8 | Jah | |
| Rapla | Kehtna | Eidapere | 4 | Jah | |
| Rapla | Rapla | Hagudi | ei tea | Jah | |
| Rapla | Kehtna | Koogiste | 6–7 | Jah | |
| Rapla | Käru | Käru | 20–30 | Jah | |
| Rapla | Kehtna | Lelle | 30** | Jah | |
| Järva | Lehtse | Lehtse | ei tea | Jah | |
| Pärnu | Kaisma | Kõnnu | | | Jah |
| Pärnu | Tori | Tammiste | 20 | Jah | Jah |
| Viljandi | Olustvere | Olustvere | 10*** | Jah | |

* igapäevaselt 42 inimest
**10 last Kohilasse kooli ja 20 inimest Tallinna tööle
***Peale Olustvere valla elanike kasutavad peatust ka Suure-Jaani linna elanikud

| Peatuses sisenejaid ja väljujaid IB Stratum uuringu andmeil | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Peatus | Suund | Keskm peale | Maks peale | Keskm maha | Maks maha | Suund | Keskm peale | Maks peale | Keskm maha | Maks maha |
| Kiviõli | Narva | 5 | 5 | 33 | 44 | Kiviõli | 13 | 15 | 8 | 8 |
| Püssi | Narva | 2 | 3 | 2 | 3 | Püssi | 6 | 7 | 8 | 9 |
| Sonda | Narva | 10 | 17 | 4 | 6 | Sonda | 4 | 5 | 3 | 4 |
| Vaivara | Narva | 2 | 3 | 1 | 1 | Tapa | 6 | 8 | 1 | 1 |
| Narva | Narva | 0 | 0 | 28 | 42 | Narva | 35 | 44 | 0 | 0 |
| Tamsalu | Tartu | 1 | 2 | 12 | 22 | Tallinn | 11 | 22 | 3 | 6 |
| Aiamaa | Valga | 1 | 5 | 0 | 1 | Tartu | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Rebase | Valga | 0 | 1 | 2 | 3 | Tartu | 3 | 9 | 0 | 0 |
| Tõravere | Valga | 1 | 4 | 2 | 7 | Tartu | 1 | 6 | 1 | 2 |
| Uderna | Valga | 0 | 0 | 1 | 2 | Tartu | 2 | 4 | 0 | 0 |
| Vapramäe | Valga | 0 | 1 | 0 | 1 | Tartu | 0 | 2 | 0 | 1 |
| Variku | Valga | 0 | 1 | 0 | 1 | Tartu | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Aakre | Valga | 0 | 1 | 1 | 2 | Tartu | 2 | 3 | 0 | 1 |
| Puka | Valga | 3 | 5 | 3 | 4 | Tartu | 5 | 14 | 3 | 11 |
| Orava | Valga | 0 | 0 | 2 | 4 | Tartu | 2 | 7 | 0 | 0 |
| Veriora | Valga | 1 | 1 | 5 | 8 | Tartu | 3 | 8 | 1 | 2 |
| Eidapere | Tallinn | 6 | 10 | 1 | 1 | Viljandi/Pärnu | 0 | 0 | 3 | 3 |
| Hagudi | Tallinn | 4 | 6 | 2 | 6 | Viljandi/Pärnu | 1 | 3 | 3 | 6 |
| Koogiste | Tallinn | 0 | 0 | 1 | 1 | Viljandi/Pärnu | 1 | 1 | 1 | 2 |
| Käru | Tallinn | 4 | 11 | 2 | 5 | Viljandi/Pärnu | 1 | 4 | 4 | 9 |
| Lelle | Tallinn | 3 | 6 | 1 | 2 | Viljandi/Pärnu | 1 | 4 | 4 | 9 |
| Lehtse | Tartu | 7 | 28 | 2 | 5 | Tallinn | 3 | 8 | 4 | 8 |
| Kõnnu | Tallinn | 0 | 0 | 0 | 0 | Pärnu | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Tammiste | Tallinn | 0 | 0 | 1 | 1 | Pärnu | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Olustvere | Tallinn | 5 | 6 | 1 | 1 | Viljandi/Pärnu | 0 | 0 | 6 | 14 |

## 3. Reisijateveo toetuse jagunemine liinide vahel

| | Kokku rongkm | Arvestuslik toetus liinile 2002 | % 2002.a rong-kilomeetritest | % 2002. aasta toetusest |
|---|---|---|---|---|
| TALLINN-PÄRNU | 145 924,8 | 20 112 166 | 12,01% | 14,37% |
| TALLINN-VILJANDI | 294 874,8 | 40 641 281 | 24,26% | 29,03% |
| TALLINN-TÜRI | 94 668 | 13 047 669 | 7,79% | 9,32% |
| TALLINN-LELLE | 47 741,6 | 6 580 012 | 3,93% | 4,70% |
| TALLINN-RAPLA | 39 712 | 5 473 328 | 3,27% | 3,91% |
| TALLINN-KOHILA | 1 056 | 145 544 | 0,09% | 0,10% |
| **KOKKU Edelaraudtee infrastruktuuril** | **623 977,2** | **86000000** | **51,34%** | **61,43%** |
| TALLINN-TARTU | 276 816 | 25 276 290 | 22,78% | 18,05% |
| TALLINN-JÕHVI-NARVA | 111 732,8 | 10 202 411 | 9,19% | 7,29% |
| TARTU-ORAVA | 45 012 | 4 110 082 | 3,70% | 2,94% |
| TARTU-VALGA | 121 034 | 11 051 711 | 9,96% | 7,89% |
| TARTU-ELVA | 36 792 | 3 359 507 | 3,03% | 2,40% |
| **KOKKU Eesti Raudtee infrastruktuuril** | **591 386,8** | **54 000 000** | **48,66%** | **38,57%** |
| **KÕIK KOKKU** | **121 5364** | **140 000 000** | 100,00% | 100,00% |
| | | | | |
| toetus rongkm kohta Edelaraudtee infrastruktuuril (krooni) | 137,8 | | | |
| toetus rongkm kohta Eesti Raudtee infrastruktuuril (krooni) | 91,3 | | | |

## 4. Riigikogu otsused toetusesummade osas

**Ühiskondliku raudteereisijateveo teenuse osutamiseks eraldatavad toetusesummad**

| | | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | Kokku |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Riigikogu otsus 17/05/00 | Edelaraudtee toetuse suurus (mln krooni) | 84 | 97 | 86 | 86 | 80 | 81 | 81 | 84 | 84 | 82 | 845 |
| Riigikogu otsus 13/06/01 | Toetus Edelaraudtee avalikule liiniveole Edelaraudtee infrastruktuuris (mln krooni) | | 97 | 86 | 86 | 80 | 81 | 81 | 84 | 84 | 82 | 761 |
| | Toetus Edelaraudtee avalikule liiniveole Eesti Raudtee infrastruktuuris (mln krooni)/ | | 51,3 | 73,3 | 54 | | | | | | | 178,6 |
| | Uus otsus Kokku: | | 148 | 159 | 140 | 80 | 81 | 81 | 84 | 84 | 82 | 939,6 |

## 5. Edelaraudtee erastamise ja toetussumma kujunemise kronoloogia

| | Edelaraudtee aktsiate erastamine | Toetuse kujunemine |
|---|---|---|
| 21.12.1998 | EEA kuulutab välja kaheetapilise enampakkumise | |
| 18.03.1999 | I etapi tähtaeg – pakkumise esitavad GB Railways Group Plc ja CGEA Transport S.A | |
| 05.05.1999 | EEA otsustab kutsuda mõlemad pakkujad II etappi | |
| | CGEA Transport S.A loobub II etapi pakkumise esitamisest. GB Railways esitab II etapi pakkumise | |
| 30.06.1999 | EEA kuulutab GB Railwaysi parimaks pakkujaks | |
| 2000 jaanuar–mai | | Arutelu Riigikogus Edelaraudtee toetuse üle – esialgne toetuste maht üheksaks aastaks Edelaraudtee ja Eesti Raudtee infrastruktuuril 1,683 mld kr |
| 17.05.2000 | | Riigikogu otsus toetada reisijatevedu Edelaraudtee infrastruktuuril kuni aastani 2009 kokku 845 mln krooniga |
| 2000 september | | Teede- ja sideminister kuulutab välja avaliku pakkumise veoteenuse osutamiseks Eesti Raudtee liinidel. Pakkumised esitavad Edelaraudtee, EVR Ekspress ja bussifirmad. Vedajaid ei leita. |
| 29.11.2000 | Eesti Vabariik, GB Railways Group Plc, GB Railways Eesti AS ja Edelaraudtee sõlmivad erastamislepingu. GB Railways Eesti AS tasub aktsiate ostuhinna (5 mln kr + 5 mln EVP). | |
| 09.01.2001 | | Valitsuse seisukoht, et ministeerium esitab Edelaraudteele Eesti Raudtee infrastruktuuri liinidel tellimuse kuni 28. veebruarini 2001 |
| 28.02.2001 | Muudetakse erastamislepingu tähtaega aktsiate ülemineku ja aktsiakapitali sissemaksmise tähtaja osas (kuni 01.06.2001) seoses maailmapanga laenulepingust tulenevate kohustuste lõpetamise ja Eesti raudtee infrastruktuuri kasutamise tasu täpsustamise küsimustega. | |
| 04.03.2001 | | Rongid Tallinn-Narva, Tallinn-Tartu ja Kagu-Eesti liinidel lõpetasid liiklemise ning asendati osaliselt bussiliinidega. |
| 22.05.2001 | Muudetakse erastamislepingu tähtaega aktsiate ülemineku ja aktsiakapitali sissemaksmise tähtaja osas seoses maailmapanga laenulepingust tulenevate kohustuste lõpetamisega (kuni 1. augustini 2001) | |
| 13.06.2001 | | Riigikogu otsustab eraldada Edelaraudteele reisijateveoks Eesti Raudtee infrastruktuuril aastateks 2001–2003 kokku 178,6 mln kr |
| 11.07.2001 | Sõlmitakse kokkulepe Eesti Vabariigi ja Edelaraudtee vahel, mille kohaselt maailmapanga laenu tasumine ei kuulu Edelaraudtee või erastaja kohustuste hulka. | |
| 30.07.2001 | GB Railways Eesti AS teeb Edelaraudtee aktsiakapitali sissemakse 100 mln krooni | |
| 24.08.2001 | | Teede- ja sideminister sõlmib Edelaraudteega lepingu, mille kohaselt Eesti Vabariik kohustub doteerima Edelaraudtee reisijatevedu perioodil 2001–2009 kokku 933,5 mln kr ulatuses. |
| 25.01.2002 | | Teede- ja sideminister sõlmib Edelaraudteega "Ühiskondliku reisijateveo teenuse osutamise lepingu muutmise lepingu", mille kohaselt 2002. aastal sõidetakse Edelaraudtee infrastruktuuril 623 977 rongkm ja Eesti Raudtee infrastruktuuril 591 386 rongkm. |

Teede- ja sideministri vastus

# Teede- ja Sideministeerium

Riigikontroll
Narva mnt 4
15013 TALLINN

Teie 11.06.2002 nr 2-7.1-TA/02/1069

Meie 06.2002 nr 1-15-5/02/2599

Vastus kontrollaktile

Teede- ja Sideministeeriumi seisukohad Riigikontrolli tulemusauditi osakonna 2001.a kontrollülesande nr 046 "Riigi tegevus Edelaraudtee ASi erastamisel ja ühiskondliku reisijateveo teenuse tellimisel" auditis Teede- ja Sideministeeriumile tehtud ettepanekute kohta on järgmised (vastuses on orienteerutud kontrollakti kaaskirja lisas toodud ettepanekute koondist).

1. *Vaadata üle ühistranspordi toetamise eesmärgid ja teha vajalikud ettepanekud seadust muuta, et tagada selged kriteeriumid, millest lähtuvalt on võimalik teha valikuid liinide, peatuste, sõiduplaani jms valikul ja finantseerimisel; teha valikuid erinevate transpordiliikide planeerimisel.*

Ühistranspordi toetamise eesmärgid on toodud piisava selgusega praegu kehtiva ühistranspordiseaduse § 3 lõikes 2. Nimetatud eesmärgid sisaldavad ka kriteeriume, mis võimaldavaid teha liinide, peatuste, sõiduplaanide jms vahel valikuid. Peamine kriteerium on **nõudlus.** Kuidas ühistransporti kavandavad ja korraldavad asutused neid valikuid teevad, on sätestatud ühistranspordiseaduse paragrahvides 5 kuni 8. Seadus peab olema piisava üldistustasemega. Seaduses praegu kehtivaist veel täpsemaid kriteeriume sätestada ei pea Teede- ja Sideministeerium otstarbekaks, kuna sellisel juhul oleks ühistranspordi kavandamisel tegelike asjaolude dünaamiline arvestamine nende kogumis (teede seisund, läbilaskevõime olemasolu, nõudluse kõikumised, riigieelarveliste vahendite piisavus jpm) raskendatud ja põhjendamatult piiratud.

2. *Valmistada ette ühistranspordiseaduse muudatus, mis avab teenindustaseme normide sisu (st mida peavad need normid sisaldama – näiteks jaama kaugus, reiside tihedus, kiirus jms) ja rolli (kellele kohustuslik jms) minimaalse veoteenuse taseme määratlemisel; paneb kohustuse määratleda kõigile kodanikele tagatava ühistransporditeenuse miinimumtase ühemõtteliselt teede- ja sideministrile; avab seosed teenindustaseme normide ja eelarvemenetluse vahel. Tagamaks, et kodanikel ei tekiks tulevikus põhjendamatuid ootusi riigile, peaks seadus kohustama teede- ja sideministrit juhul, kui riigieelarve vahenditest ei piisa minimaalse teenindustaseme tagamiseks, muutma teenindustaseme norme või tegema ettepaneku muuta eelarvet.*

Toodud ettepanekuga tuleb nõustuda. Ühistranspordiseaduse praegu kehtivas redaktsioonis (§ 8 lg 1 p 4) on avaliku liiniveo teenindustaseme normide

0010882

Viru 9
15081 TALLINN

Telefon (0) 639 7612
Faks (0) 639 7606
E-post tsm@tsm.ee

Reg kood 70000266

Eesti Ühispank
RIIGIKONTROLL
Kuupäev 02.07.02 Reg nr 2-7.1-TA/02/1069

väljatöötamine tehtud kohustuseks Teede- ja Sideministeeriumile üldiselt, sätte sõnastusest ei selgu, millises vormis seda teha tuleb ja milline võiks olla nende normide siduvuse aste.

Kaugliiniveo teenindustaseme normid on praegu teede- ja sideministri määruse eelnõu kujul väljatöötamisel, kuid tuleb nõustuda Riigikontrolli seisukohaga, et ühistranspordiseaduse § 8 lg 1 punktis 4 sätestatud volitusnorm on ebamäärane. Ka ei sätesta see raame, millest teede- ja sideminister teenindustaseme norme kehtestades lähtuma peaks. Riigikontrolli ettepanekuga arvestatakse ühistranspordiseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamisel.

3. *Kehtestada minimaalne transporditeenuse tase (teenindustaseme norm), mille riik kodanikele tagab, tagada selliste isikute ja isikugruppide väljaselgitamine, kelle transpordivõimalused jäävad allapoole teenindustaseme normi ja lähtuda transporditeenuse pakkumise planeerimisel selliste isikute ja isikugruppide vajadustest.*

Nagu eespool öeldud – teenindustaseme normide väljatöötamisega Teede- ja Sideministeerium tegeleb.

Siiski tuleb rõhutada, et transporditeenuse pakkumise planeerimisel saab lähtuda ikkagi ainult olemasolevast teedevõrgust. Raudteereisijateveoteenuse pakkumisel on lisaks veel määrava tähtsusega läbilaskevõime olemasolu – seega tuleb raudteereisijateveoteenuse pakkumise iga-aastasel planeerimisel leida igakordselt olemasoleva nõudluse ja läbilaskevõime optimaalseim ühisosa. Seetõttu ei ole raudteetranspordi puhul võimalik väga jäiku teenindustaseme norme paika panna.

4. *Hinnata avalikule kohalikule liiniveole kehtestatud soovituslike teenindustaseme normide tegelikku täitmist.*

Ministeeriumis kaalutakse Riigikontrolli ettepanekut ja selle täitmise võimalikku tähtaega. Ettepaneku täitmine eeldab põhjalikke uuringuid. Kaheldamatult annaksid nimetatud uuringute tulemused olulist informatsiooni ka raudteereisijateveo planeerimisel.

5. *Riigikontroll soovitab teede- ja sideministril hinnata veelkord vajadust ja võimalust pakkuda Edelaraudtee teeninduspiirkonnas elavatele inimestele transporditeenust rongidest efektiivsemate transpordivahendite abil ning selgitada välja alternatiivsete transpordiliikide rakendamiseks vajaliku täiendava infrastruktuuri vajadus kogu Edelaraudtee teeninduspiirkonna osas. Eesti Raudtee infrastruktuuril toimuva reisijateveo osas tuleks teede- ja sideministril vastavad alternatiivid selgeks teha hiljemalt enne 2004. aasta eelarve eelnõu esitamist rahandusministrile, kuna Riigikogu otsus puudutab toetus kuni 2003. aasta lõpuni.*

Riigikontroll teeb Teede- ja Sideministeeriumile ettepaneku kaaluda transporditeenuse pakkumist rongidest efektiivsemate transpordivahenditega, kuid ei selgita, mis on efektiivsuse kriteeriumid.

Kuigi ühistranspordiseaduse § 3 lg 2 p 3 sätestab ühistranspordi kavandamise ja korraldamise ühe eesmärgina ühiskonna kui terviku kulutuste vähendamise

0004417

transpordile, ei saa riik inimestele ühistransporditeenuse pakkumisel lähtuda kitsapiiriliselt üksnes ühest efektiivsuse kriteeriumist. Riigi kohustused oma elanike ees on väga mitmekesised, sh on riigi kohustuseks tagada oma elanike elu ja tervis ning ohutu elukeskkond. Raudteereisijatevedu on ohutuim ühistranspordiliik. Teede- ja Sideministeerium on seisukohal, et ühistransporditeenuse efektiivsuse määratlemisel tuleb kindlasti arvestada ka nimetatud asjaoluga.

Ka tuleb siinkohal rõhutada seda ühistranspordi kavandamise ja korraldamise eesmärki, mille kohaselt peavad riik ja kohalikud omavalitsused soodustama ühissõidukite eeliskasutamist sõiduautode ja teiste individuaalsõidukitega arvestades. Seda eesmärki aitab muuhulgas tagada pakutavate ühistransporditeenuste alternatiivsus, s.t inimeste võimalus erinevate ühistransporditeenuste liikide vahel valida.

Mis puudutab Edelaraudtee AS-i poolt osutatava raudteereisijateveoteenuse jätkamise otsustamist AS Eesti Raudtee infrastruktuuril pärast 2003.aastat, siis võetakse Riigikontrolli ettepanek kindlasti arvesse.

6. *Riigikontroll teeb teede- ja sideministrile ettepaneku valmistada ette ühistranspordiseaduse muudatused, mis võtaksid arvesse Riigikogu soovi kaasata maavanemad raudteel reisijateveo tellimise protsessi, täpsustades maavanemate õigused ja kohustused selles protsessis. Eeldades, et Riigikogu soovib tagada maavanemate sõnaõiguse, soovitab Riigikontroll siduda iga liini sõidugraafiku kooskõlastamine nende maavanemate hääleenamusega otsusega, kelle maakonda see liin läbib. Tagamaks maavanemate otsuse realiseerumise, peab leping sätestama teede- ja sideministrile lõpliku sõnaõiguse ka sõiduplaanide kinnitamisel ja muutmisel.*

Teede- ja Sideministeerium arvestab Riigikontrolli ettepanekut ühistranspordiseaduse muutmise seaduse väljatöötamisel.

7. *Riigikontroll teeb teede- ja sideministrile ettepaneku muuta Edelaraudteega tellimuse kooskõlastamise protsessi nii, et järgmise eelarveaasta võimalikud marsruudid ja vastavate marsruutide hinnakalkulatsioonid oleksid ministeeriumile teada enne teede- ja sideministri ning rahandusministri vaheliste eelarveläbirääkimiste algust. Lepingus tuleks täpsemalt reguleerida poolte käitumine, kui Riigikogu otsustab eraldada toetuseks lepingus kokkulepitust väiksema summa. Riigikontroll soovitab teede- ja sideministril Edelaraudtee edasisel doteerimisel lähtuda eeldusest, et vedaja piletitulud peavad katma vähemalt 30% veokuludest.*

Riigitellimuse täpset mahtu, täpseid marsruute ja sellega seonduvalt vastavaid täpseid hinnakalkulatsioone ei saa siiski enne riigieelarvesse planeeritud toetuse summade selgumist lõplikult ära otsustada. Samuti sõltub riigitellimuse maht ja selle hinnakalkulatsioon järgmiseks jaotusperioodiks ühiskondliku reisijateveo tarbeks eraldatud raudteeinfrastruktuuri läbilaskevõime osast, mis selgub kõige varem iga aasta augusti lõpul, kui riik esitab oma taotluse läbilaskevõimeosa eraldamiseks ja selgub, millisel määral on esitatud taotlust võimalik arvestada (nimetatud asjaolu on eriti aktuaalne reisijateveo teenuse osutamisel AS Eesti Raudtee infrastruktuuril).

0004418

Samas on riigile Riigikontrolli soovitud ajaks põhimõtteliselt teada järgmise eelarveaasta vähemalt esimese viie kuu (kuni mai viimase pühapäevani) riigitellimuse maht (sellega seonduvalt ka vastav hinnakalkulatsioon) – see tuleneb asjaolust, et riigitellimuse maht sõltub otseselt ühiskondlikuks raudteereisijateveoks eraldatud raudteeinfrastruktuuri läbilaskevõimest, ning et eelarveaasta ja rahvusvahelisest õigusest tulenev raudteeinfrastruktuuri läbilaskevõime jaotamise periood ei lange kokku. Läbilaskevõime jaotamise periood algab iga aasta maikuu viimasel pühapäeval ja lõpeb järgneva aasta maikuu viimasele pühapäevale eelneval laupäeval. Raudteeinfrastruktuuri läbilaskevõime jaotamist reguleerib Vabariigi Valitsuse 18.oktoobri 2000.a määrus nr 333 ning arvestades selles sätestatud avaliku konkursi läbiviimise tähtaegu, rakendus nimetatud määrus põhimõtteliselt alles sellel aastal.

Riigitellimuse mahu määratlemiseks ja vastavate hinnakalkulatsioonide koostamiseks enne riigieelarve vastuvõtmist on nii riigile kui ka ettevõtjale, kellelt teenust tellitakse, kindlustunde andnud Riigikogu 13.juuni 2001.a otsus Edelaraudtee ASi doteerimise kohta. Nimetatud otsus aitab paljuski ületada ka raskusi, mis tulenevad eelarveaasta ja jaotusperioodi tähtajalisest erinevusest.

Teede- ja Sideministeerium leiab, et lepingus on piisava täpsusega reguleeritud nii ülaltoodud regulatsioonist tulenevad mahtude kooskõlastamise küsimused (25.jaanuaril 2002.a sõlmitud "Ühiskondliku reisijateveo teenuse osutamise lepingu muutmise lepingu" punkt 3.1.2) kui ka olukord, kus riik peaks pärast mahtude kokkuleppimist (mahud ning makstav toetus lepitakse kokku igaks eelarveaastaks eraldi) ootamatult mahtusid vähendama. Selline olukord võib ette tulla juhul, kui Riigikogu kinnitab riigieelarve alles pärast eelarveaasta algust ja otsustab esialgu planeeritust ning enda varasemas otsuses ettenähtust maksta raudteeveoteenuse osutamiseks vähem toetust, paratamatult toob see endaga kaasa ka mahtude vähenemise. Lepingu punkti 4.3 kohaselt peab riik sellisel juhul (v.a vääramatu jõu juhtumid) maksma ettevõtjale leppetrahvi. Nimetatud leppetrahvi tuleb pidada mõistlikuks, sest kui raudteeveo-ettevõtja ei kasuta ära talle eraldatud raudteeinfrastruktuuri läbilaskevõime osa, siis raudteeveo-ettevõtja ja raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja vahelise raudteeinfrastruktuuri kasutamise lepingu järgi peab omakorda leppetrahvi maksma ettevõtja. Kusjuures oluline on siinjuures teada, et läbilaskevõime jaotamise avaliku konkursi tähtaegadest tulenevalt sõlmitakse raudteeinfrastruktuuri kasutamise leping detsembrikuus.

Mis puudutab Riigikontrolli soovitust lähtuda eeldusest, et vedaja piletitulud peavad katma vähemalt 30% veokuludest (samas – ei ole määratletud, mis on veokulud), siis on võimalik selline nõue küll välja lugeda ühistranspordiseaduse kahe sätte – § 13 punkti 2 ja § 15 lõike 4 – koosmõjust, kuid tegelikkuses on sellise nõude järgmine raudteeveoteenuse puhul praktiliselt võimatu (eeldusel, et kõik kulud, mida otseselt või kaudselt on võimalik lugeda veokuludeks, on arvesse võetud). Raudteeveo püsikulud on kõrged ja suhteliselt muutumatud ning ei sõltu reisijate hulgast vagunis. Teede- ja Sideministeeriumil on kavas ühistranspordiseaduse muutmise seaduse eelnõus eelnimetatud nõue vähemalt raudteeveoteenuse kulude puhul sõnaselgelt välja jätta.

0004421

8. *Riigikontroll teeb teede- ja sideministrile ettepaneku võtta seisukoht Edelaraudteele Riigikontrolli arvutuste kohaselt perioodil 2002-2009 enammakstava toetuse suhtes ning*

a. *vähendada vastavalt Edelaraudtee 2002. aasta ja tulevaste perioodide toetust või*
b. *teha Riigikogule ettepanek suurendada ühistranspordiseaduses lubatavat kulude katmise määra.*

*Siinkohal juhib Riigikontroll tähelepanu sellele, et ühistranspordiseaduses toetuse lubatavat määra muutes tuleks ühtlasi kehtestada täpsemad reeglid toetuse taseme diferentseerimiseks veoliikide ja piirkondade, veetavate isikute vms lõikes ning võttes arvesse ka vedaja kasumit.*

Teede- ja Sideministeerium arvestab Riigikontrolli ettepaneku b-osa ning teeb vastava muudatuse ühistranspordiseaduse muutmise seaduse eelnõus. Seisukoht ettepaneku kui terviku osas on põhimõtteliselt toodud eelmise ettepaneku kohta esitatud vastuse viimases lõigus.

9. *Teede- ja sideminister peab kiiremas korras kehtestama ammendavad reeglid veokulude määratlemiseks, tehes vajadusel ettepaneku muuta ühistranspordiseadust. Veokulude määratlemise ühtsed alused peavad kindlasti olema ära toodud seaduses. Senisest enam tähelepanu tuleks pöörata nende kulude veokuludesse kandmise reeglitele, mille amortiseerumisperiood on rohkem kui aasta. Tuleb arvestada, et need kulud võivad vedajale tulu teenida ka pärast lepinguperioodi lõppu ja nende ebakorrektne arvestus muudab eri perioodide veokulud võrreldamatuks.*

Praegu reguleerivad veokulude koosseisu kaks teede- ja sideministri määrust: 26. veebruari 2001. a määrus nr 10 "Raudtee-ettevõtjate tulude ja kulude arvestuste Raudteeametile esitamise kord" ja 21. juuni 2000. a määrus nr 52 "Ühistranspordi toetamise ja ühistranspordi toetusraha tagasimaksmise kord". Ilmselgelt ei ole aga tegemist ammendavate regulatsioonidega.

Riigikontroll on õigesti märkinud, et veokulude määratlemise ühtsed alused peavad kindlasti olema ära toodud seaduses, alamaastme aktiga võib neid üksnes täpsustada. Teede- ja Sideministeerium arvestab Riigikontrolli ettepanekut ühistranspordiseaduse muutmise seaduse eelnõu koostamisel.

10. *Edelaraudteega sõlmitud lepingus tuleb täpsustada veokulude määratlused vastavalt vedaja kulude spetsiifikale. Samuti tuleb lepingus kokku leppida eri kululiikide maksimumtase. Kindlasti tuleb lepingus reguleerida reeglid, mille alusel arvestatakse Edelaraudtee ja GB Railways Group Plc vahel sõlmitud juhtimislepinguga seotud kulud veokulude hulka. Samuti tuleks lepingus avada veoteenuse kvaliteedi parandamise alused ja sellega kaasnevad kulud või nende katmise kord.*

Riigikontrolli ettepanekut lepingus kulude täpse määratlemise osas on võimalik arvestada pärast seda, kui vastavad veokulude koosseisu täpsustavad sätted on sisse viidud ühistranspordiseadusesse.

Mis puudutab kvaliteedi parandamise aluseid ning nendega kaasnevaid kulusid, siis need on sätestatud tulenevalt ühistranspordiseadusest ja Raudteeametile antud volitusest Raudteeameti peadirektori 25.04.2002 käskkirjas nr 27ü.

0004422

*11. Teede- ja sideminister peab kehtestama reeglid, mille alusel Edelaraudtee kulusid jaotab, tehes vajadusel ettepanekuid ühistranspordiseaduse ja muude seaduste muutmiseks. Kogu ühistranspordi toetamisele laienevad reeglid tuleks kehtestada seadusega, kuid neid tuleks kindlasti täpsustada Edelaraudteega sõlmitud lepingus, võttes arvesse Riigikontrolli välja toodud riske, vedaja kulude struktuuri ja Eesti raamatupidamiskorraldust. Seda tuleks teha pärast seda, kui seaduse või lepingu tasemel on jõutud kokkuleppele, milliseid kulusid aktsepteeritakse veokuludena.*

Teede- ja Sideministeerium arvestab Riigikontrolli ettepanekuid ühistranspordiseaduse muutmise seaduse eelnõud ette valmistades, vastavate lepingumuudatuste ettepanekud tehakse Edelaraudtee ASile pärast seaduse muudatuse jõustumist.

*12. Kindlasti tuleks reguleerida aruandlusega seonduv. Riigikontroll soovitab teede- ja sideministril ühendada ministeeriumile ja Raudteeametile esitatavad aruanded, luua üks Edelaraudtee tegevuse, tulude ja kulude üle piisava järelevalve tagamiseks sobiv aruandeformaat, määrata selle õigsuse tagamiseks vastutavad isikud ning nende õigused ja kohustused. Eraldi tuleks kokku leppida eraaudiitori õigused, kohustused ja vastutus täiendavate aruannete auditeerimisel ning sellega seotud võimalike kulude katmine.*

Raudteeametile ja Teede- ja Sideministeeriumile esitatavad aruanded on põhimõtteliselt erineva suunitlusega. Raudteeametile esitatakse aruanded raudteeseaduse § 26 alusel ja need peavad näitama raamatupidamise eraldatuse nõude täitmist, Teede- ja Sideministeeriumile esitatakse aruanded ühistranspordiseaduse alusel (selle alusel kehtestatud määruse alusel) ja need peavad näitama riigi makstava toetuse sihtotstarbelist kasutamist. Kuna mõlema aruande eesmärkidel on ka suhteliselt suur ühisosa, siis Teede- ja Sideministeerium kaalub Riigikontrolli ettepanekut (seda enam, et ettevalmistamisel on ka uus raudteeseadus).

*13. Teede- ja sideministril tuleb tagada Teede- ja Sideministeeriumi ja Raudteeameti võimalused saada veokulude põhjendatuse hindamiseks informatsiooni neilt Edelaraudtee tütarettevõtetelt, kelle poolt esitatavad arved mõjutavad oluliselt Edelaraudtee veokulusid.*

Teede- ja sideminister saab nimetatud võimalused tagada üksnes juhul, kui see tuleneb seadusest. Teede- ja Sideministeerium arvestab Riigikontrolli seisukohaga ühistranspordiseaduse muutmise seaduse ja uue raudteeseaduse väljatöötamisel.

Lugupidamisega

Liina Tõnisson
Minister

Eva Vanamb 6397 648
eva.vanamb@mkm.ee

0004423