

VÕRGUETTEVÕTJATE MAJANDUSLIKU REGULATSIOONI TULEMUSLIKKUSE MÕÕTMINE: EESTI AVALIKU RAUDTEEINFRASTRUKTUURI NÄIDE¹

Raigo Uukkivi²
Eesti Rahandusministeerium

Ott Koppel³
Tallinna Tehnikaülikool

1. Sissejuhatus

Majandusteaduses on laialdane konsensus, et monopolistlik turukäitumine pärsib konkurentsi ja innovatsiooni ning halvendab ühiskonna heaolu. Riikidel on üldjuhul valik meetmeid, mida on võimalik kasutada konkurentsi toetamiseks ja monopoolse seisundi kuritarvitamise vältimiseks. Siiski on teatud majandussektorid, kus konkurentsi soodustamine ei pruugi olla praktiliselt võimalik ega ka teatud juhtudel soovitatav. Selliseid majandussektoreid kutsutakse loomulikeks monopolideks. Võrguettevõtjad on näide loomulikest monopolidest ning sellistes sektorites on tavapärane majandusliku regulatsiooni rakendamine monopoolse käitumise takistamiseks, teisisõnu monopolisti hindade ja teenuse kvaliteedi reguleerimine.

Majanduslikul regulatsioonil on keeruline raamistik, kus informatsioon jaotub asümmeetriliselt ja osapooltel on oma erihuvid. Reguleeritav ettevõtja soovib maksimeerida kasumit, tarbijad soovivad kõrget kvaliteeti ja madalaid hindu. Poliitikud ja riiklikud regulaatorid soovivad vältida avalikkuse kriitikat ja võivad seetõttu otsuseid kohandada moel, mis muudab ressursside jaotust ühiskonnas. Majanduslik regulatsioon muudab reguleeritava ettevõtja ajendeid ja käitumist, samuti on regulatsiooni kohaldamine ühiskonnale kulukas. Reguleeritav ettevõtja peab üles ehitama nõutava organisatsioonistruktuuri ning kulutama aega ja ressursse, et talle pandud kohustusi täita. Riiklik regulaator omakorda peab korraldama samaväärse mehhanismi kontrolliks ning vajadusel sunni rakendamiseks.

Eelnevast tulenevalt tuleb pöörata rohkem tähelepanu, kuidas sellised regulatsioonid töötavad ja kas tulemused vastavad ootustele, mis viisid regulatsiooni juurutamisele. Artikli autorid nendivad, et kuigi loomulike monopolide majanduslikust regulatsioonist on kirjutatud väga laiapõhjalisi teoreetilisi käsitusi, siis sarnaste empiiriliste tööde arv on suhteliselt väike. Arusaadavatel põhjustel on Eestit puudutav analüüside arv piiratud. Näiteks Eerma (2013) analüüsis teatud sektorite valdkonnapõhist regulatsiooni ja institutsionaalset korraldust. Uukkivi jt (2014) andsid põhjaliku sissevaate kuue

¹ Artikli täistekst „Economic regulation assessment of network industries: railway infrastructure management in Estonia“ asub publikatsiooni CD-l.

² Raigo Uukkivi, MPA; Eesti Rahandusministeeriumi asekancler; Suur-Ameerika 1, 10122, Tallinn; raigouuk@hotmail.com

³ Ott Koppel, PhD; Tallinna Tehnikaülikool, logistika ja transpordi teaduskeskus, Ehitajate tee 5, 19086, Tallinn; ott.koppel@ttu.ee

valdkonna võrguettevõtjate majanduslikku regulatsiooni Eestis, Ots (2016) kommenteeris energeetikavaldkonna hinnaregulatsiooni riikliku regulaatori vaatepunktist.

Käesoleva artikli eesmärk on välja selgitada võrguinfrastruktuuri ettevõtjate majandusliku regulatsiooni rakendamise tulemused raudteeinfrastruktuuri majandamise näitel. Raudteesektori valiku põhjuseks on see, et valdkond on üle kogu Euroopa Liidu ühetaoliselt direktiivide tasemel reguleeritud. Lisaks on Eesti raudteeõigus ja -sektor olnud aastate vältel stabiilsed. Eesti riik pakub analüüsiks väga huvitava konteksti, kuivõrd ta võttis Euroopa Liidu nõuded üle ning juurutas majandusliku regulatsiooni raudteesektoris väga kiiresti.

2. Kirjanduse ülevaade

Majanduslik regulatsioon on tihedalt seotud loomuliku monopoli kontseptsiooniga. Loomulikult monopolseteks peetakse turge, mille kulufunktsiooni iseloomustavad pidevalt alanevad keskmised kulud ning mitme teenuse korral nn mitmekülgssussääst. Seega on ühiskonna jaoks kõige efektiivsem lahendus, kui sellisel turul tegutseb ainult üks ettevõtte (Baumol jt 1977; Baumol 1977), kuid samaaegselt on kasutusele võetud asjakohased meetmed monopolistliku käitumise ärahoidmiseks.

Erinevalt tavapärasest monopolist tingivad loomuliku monopoli tootmistehnoloogia iseärasused, mitte ettevõtete arv turul. Mosca esitab põhjaliku kokkuvõtte erinevatest akadeemilistest käsitlustest loomulike monopolide kohta. Selliseid valdkondi iseloomustavad eelkõige vajadus suure ja kapitalimahuka infrastruktuuri järele ning investeringute pöördumatus. (Mosca 2008: 324) Tavapärased näited on transpordi-infrastruktuur, elektri ja küttegaasi ülekande- ning jaotusvõrgud, kanalisatsioonivõrgud, kaugküttevõrgud jms. Osad autorid väidavad, et võrguettevõtted on loomulikud monopolid tulenevalt nende suurest olulisusest teistele majandussektoritele (Hertog: 2010: 2), või tehnoloogilise protsessi keerukuse tõttu (Cogman 2001: 2).

Coglianese jagab reguleerimise kui protsessi kolmeks etapiks: regulatsiooni kujundamine ja rakendamine; regulatsioonist tulenevad muudatused turuosaliste tegevuses; regulatsiooni tulemused. Regulatsioonide hindamine saab lähtuda samalaadsest jaotusest käsitledes regulaatori tegevuse aspekte, regulatsioonist lähtuvaid ettevõtete majandusotsuste muutusi ning reguleerimise tulemusi. (Coglianese 2012: 14-15, 21)

Reguleerimise tulemuste väljaselgitamiseks on vajalikud sobivad näitajad (indikaatorid). Eurostat käsitab neid kui „teeviitasid“, mis võimaldavad mõista komplekseid olukordi, hinnata protsesside suunda ja eesmärkide saavutamist (Eurostat 2017: 9-10). Indikaatorite ülesanne on pakkuda tõendusmaterjali, mis võib toetada või mitte toetada järeldusi (Oxman jt 2009: 3). Indikaatorite valikul on eelkõige olulised praktilised kaalutlused nagu nende sisuline seos regulatsiooni poolt lahendatava probleemiga ning vastavate andmete kättesaadavus. Coglianese rõhutab lisaks, et indikaatorite puhul tuleb lähtuda regulatsiooni eesmärkidest, kuivõrd igasuguse probleemi määratlemine, mida regulatsioon lahendama peaks, sisaldab alati poliitika-kujundajate väärtusotsust.

3. Raudteeinfrastruktuuri majandamise majandusliku reguleerimise tulemustest Eestis

Raudteesektori majanduslik regulatsioon on Eestis aktiivselt toimunud alates 2004. aastast ning Euroopa Liidu raudteedirektiivid on oluline komponent Eesti raudteeõiguses. Avalikku raudteed Eestis käsitatakse loomuliku monopolina, avaliku raudtee majandaja otsustusõigus võrgule ligipääsu ja teenuste hinnastamise osas on õigusaktidega oluliselt kitsendatud.

Avalikku raudteed majandavad AS Eesti Raudtee ja Edelaraudtee Infrastruktuuri AS, nendest esimene kuulub 100% riigile ja teine erainvestoritele. Raudteeinfrastruktuuri-ettevõtjad on vertikaalselt eraldatud raudteeveoettevõtjate pakkujatest. Transpordipoliitika väljatöötamist korraldab Majandus- ja kommunikatsiooniministeerium (MKM), kes sõlmib infrastruktuuri finantseerimislepingud raudteeinfrastruktuuri majandaja(te)ga. Raudtee kasutustasu määramise eest vastutab Tehnilise Järelevalve Amet. Käesolev analüüs keskendub Eesti Raudtee näitele, kuivõrd Edelaraudtee Infrastruktuuri AS võrku kasutab ainult avaliku reisijateveo lepingutega finantseeritud veoettevõtja. Vaatluse all on periood alates 2013. aastast, kui senine Eesti Raudtee valdusettevõtte korraldati ümber ning raudteeveo-ettevõtja AS EVR Cargo tegevus eraldati raudteeinfrastruktuuri majandamisest täielikult.

Raudteeinfrastruktuuri majandusliku reguleerimise eesmärkide tuvastamiseks analüüsisid autorid raudteeseaduste ja raudteeinfrastruktuuri kasutustasu määramise meetodikate redaktsioone koos seletuskirjadega, Transpordi Arengukava 2014–2020, Tehnilise Järelevalve Ameti otsuseid raudteeinfrastruktuuri kasutustasu määramiseks ning raudteeinfrastruktuuri finantseerimise lepinguid MKMi ja Eesti Raudtee vahel.

Raudteeseadus sätestab üldised tegevus- ja finantseesmärgid. Nende kohaselt peab olema tagatud diskrimineerimata juurdepääs kõikidele raudteeveo-ettevõtjatele (§7 lg 1), raudteehutuse ja raudteeinfrastruktuurile juurdepääsu teenuse toimivus (§34 lg 1) ning raudteeinfrastruktuuri-ettevõtja tulude ja kulude tasakaal (§ 49² lg 5). Raudteeseadus ei sätesta nende eesmärkide juurde konkreetsemaid sihttasemeid, sellegipoolest tuleb eeldada, et raudteeinfrastruktuuri majanduslikku regulatsiooni on vajalik rakendada nimetatud printsiipe eesmärgiks võttes.

Raudteeinfrastruktuuri kasutustasu meetodika sätestab detailsed alused ja protseduuri kasutustasu määramiseks. Meetodika rõhutab kulude kokkuhoidu ja korrektset jaotust teenuste kaupa, kuid ei sätesta konkreetseid eesmärgi nagu ka kasutustasude määramise otsused. Transpordi arengukava 2014–2020 loetleb mitmeid prioriteete nagu raudteeinfrastruktuuri konkurentsivõime tõstmine ja kulude vähendamine, sõidukiiruste tõstmine raudteel, võrgu läbilaskevõime, ohutustaseme ja kvaliteeditaseme säilitamine.

Infrastruktuuri finantseerimise lepingutes sätestatakse konkreetset eelisvaldkonnad ja sihttasemed, mille saavutamise vastu eraldatakse riigi poolt rahalised vahendid. Prioriteetsete valdkondadena on nimetatud:

- rongiliikluse tulemuslikkus rongiliini kiiruse ja töökindluse seisukohast ning tarbijate rahulolu;
- varahaldus;
- tegevuse maht;
- ohutus;
- keskkonnakaitse.

Tabel 1. Raudteefrastruktuuri majandusliku regulatsiooni eesmärgid Eestis

Allikas	Eesmärk	Sihttase
Raudteeseadus	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diskrimineerimata juurdepääs võrgustikule 2. Raudteeohutus 3. Infrastruktuuri toimepidevus 4. Finantsstabiilsus 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Puudub 2. Puudub 3. Puudub 4. Tulude-kulude tasakaal viieaastase perioodi jooksul
Transpordi arengukava 2014-2020	<ol style="list-style-type: none"> 1. Konkurentsivõimeline kasutustasu kaubavedudele 2. Reisivedude sõidukiiruste kasv 3. Raudteefrastruktuuri ohutus, läbilaskevõime ja kvaliteet 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kasutustasud ei tõuse 2. 120 km/t ja kiirem maanteetranspordist 3. Olemasoleva taseme hoidmine
Infrastruktuuri kasutustasu meetoodika	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kulude kokkuvõid, meetoodika korrektne kohaldamine 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Puudub
Infrastruktuuri finantseerimise leping	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kiiruspiirangute maht 2. Infrastruktuuri toimepidevus 3. Infrastruktuuri läbilaskevõime 4. Varahaldus/kulude kokkuvõid 5. Ohutus 6. Tarbijate rahulolule, tegevuse mahule ja keskkonnakaitsele eesmäärke ei seata 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Jah. Detailne jaotus 2. Jah. Liiklusgraafikut muutvate rikete arv 3. Jah. Detailne jaotus 4. Jah 5. Jah. Rekonstrueeritavate ülekäikude ja ülesõitide arv 6. Puudub
Kasutustasu määramise otsused	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kulude kokkuvõid 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Puudub

Allikas: koostatud autorite poolt

Stentström (2012) alusel jagavad autorid eespoolkoondatud raudteefrastruktuuri majandusliku regulatsiooni eesmärgid kolme kategooriasse: tehnilised-organisatsioonilised; majanduslikud; ohutus- ja keskkonnaalased. Kõikide kategooriate puhul tuvastakse infrastruktuuri finantseerimislepingutest või muudest regulatsioonidest sobivad indikaatorid seisundi tuvastamiseks.

Tabel 2. Raudteeinfrastruktuuri majandusliku regulatsiooni näitajad Eesti Raudtee kohta 2013-2017

	2013	2014	2015	2016		2017	
	tegelik	tegelik	tegelik	siht	tegelik	siht	tegelik
Lubatud kiirused (km/osa 120 km/t)	500 (74%)	529 (78%)	529 (78%)	541 (80%)	556 (82%)	556 (82%)	571 (84%)
Läbilaskevõime (rongipaare päevas) ⁴	160	160	160	160	160	160	160
Rikete arv	405	418	258	320	257	320	258
Ärikulu (miljon EUR)	55,08	54,43	54,13	Vähem kui 53,91 ⁵	53,43	Vähem kui 56,11 ⁶	53,04
Tegevusmaht (miljon rong-km; miljon kaubatonni)	5,97 (24,4)	6,45 (19,3)	5,94 (15,4)	N/A	5,71 (12,5)	N/A	5,66 (12,4)
Tööohutus (intsidente; kaotatud tööpäevad)	1 (24)	5 (224)	1 (0)	N/A	3 (35)	N/A	4 (91)

Allikas: koostatud autorite poolt

4. Kokkuvõte

Analüüsi põhjal jõudsid autorid järeldusele, et Eestis puudub institutsionaliseeritud lahendus raudteeinfrastruktuuri majandusliku regulatsiooni tulemuste mõõtmiseks. Seega ei ole teada, millised on sellise reguleerimise tagajärjed olnud ning kas need on vastanud regulatsiooni juurutamise eesmärkidele. Sarnaselt on keeruline ühetaoliselt tuvastada võrguettevõtete majandusliku reguleerimise eesmärgi. Autorid koondasid regulatsiooni eesmärkidena käsitatavad seisukohad raudteevaldkonna õigusaktidest, strateegiadokumentidest, haldusaktidest ja lepingutest ning pakkusid asjakohased indikaatorid eesmärkidega seotud seisundi tuvastamiseks viieaastase perioodil 2013–2017.

⁴ Läbilaskevõime arvestatakse iga lõigu kohta eraldi. Tabelis on esitatud maksimaalne läbilaskevõime Tapa-Lagedi-Ülemiste kohta, mis on kõige intensiivsema kasutusega raudteelõik Eestis. Tegelik läbilaskevõime kasutus nimetatud lõigul on 38 rongipaari päevas (Eesti Raudtee veebileht).

⁵ Vähem kui THI–0,5% eelmisest aastast

⁶ Vähem kui 5% kasvu eelmisest aastast

Regulatsiooni eesmärkide puhul on tuvastatav, et need on enamjaolt abstraktsel tasemel, taotlevad „kõike“ ning ei arvesta raudteeinfrastruktuuri majandamise muutuva tegevuskeskkonnaga. Riik on seadnud raudteeinfrastruktuuri regulatsiooni eesmärkidele konkreetseid sihttasemeid alates 2016. aastast. Raudteeinfrastruktuuri tehnilise seisukorra ja kvaliteedi osas on sihttasemed sätestatud sõidukiirustele, läbilaskevõime mahule ja liiklusgraafikut mõjutavate rikete arvule. Majanduslike eesmärkide osas on sätestatud raudteeinfrastruktuuri majandamise ärikulude sihttase ning ohutuse osas rekonstrueeritavate raudteelekäigukohtade ja –ülesõidukohtade arv. Eesmärgi ega sihttasemeid ei sätestata tegevuse mahu, kliendirahulolu ja keskkonnakaitse osas.

Raudteeinfrastruktuuri majandusliku regulatsiooni indikaatorite järgi on viimasel kahel aastal on Eesti Raudtee infrastruktuuri finantseerimislepingutega kehtestatud sihttasemed saavutanud kõikides valdkondades. Kuigi kiirusepiirangute maht on sobiv agregeeritud indikaator raudteeinfrastruktuuri kvaliteedi mõõtmiseks, on siiski küsitav, kui võrd asjakohane on praeguses raudteeturu olukorras eraldi eesmärgina sätestada läbilaskevõime mahtusid. Tegelik läbilaskevõime kasutus on mitmeid aastaid olnud teoreetilisest läbilaskevõimest kordades madalam.

Mitmed raudteevaldkonna arengudokumendid nimetavad oluliseks raudteeinfrastruktuuri kulutaseme alandamist ja Eesti Raudtee finantsilist jätkusuutlikust. Regulatsiooni majandusliku eesmärgina on sätestatud Eesti Raudtee ärikulude tase, kuid sihttasemenähtena on riik viimastel aastatel lubanud ärikulude mahu inflatsioonist kiiremat kasvu. Ettevõtte raudteeinfrastruktuuri kulude määr on jäänud sisuliselt samaks, aga arvestades tegevusmahtude mõõdukast langust rongikilomeetrite ja olulist vähenemist kaubamahtude osas, on teenuse kuluefektiivsus tegelikult halvenenud.

Keskkonna- ja ohutuselased kaalutlused raudteeinfrastruktuuri majandusliku regulatsiooni eesmärkide osas on suuresti katmata. Finantseerimislepingus on ministrium ja Eesti Raudtee vahel mõõdikuna kokku lepitud rekonstrueeritavate ülesõitute ja -kohtade arv, kuid see ei anna sisulist indikatsiooni ohutustaseme muutumisest või tegelikest kitsaskohtadest.

Autorid osundavad edasise uurimistöo vajadusele arendamiseks välja süsteemne raamistik raudteeinfrastruktuuri majandusliku regulatsiooni eesmärkide ja indikaatorite osas. See võimaldab hinnata, kas ja kuidas majanduslik regulatsioon toimib ning loob eeldused regulatsiooni efektiivsuse ja mõjususe kasvuks. Lisaks saaks võrguettevõtja selgemad signaalid investeringute planeerimiseks, oleks võimalik sisuliselt hinnata eesmärkide täitmist ja võrrelda võrguettevõtjaid siseriiklikult või teiste Euroopa Liidu riikidega. Eesmärgid ja indikaatorid peavad katma kõik raudteeinfrastruktuuri majandamise olulised osad (sh. keskkonnakaitse, infrastruktuuri kasutamine, raudteeohutus ja tööohutus). Kui võrd võrguettevõtjate majanduslik regulatsioon toimib Eestis ka mitmetes teistes valdkondades, võib osutada võimalikuks parimate praktikate ülekandmine valdkondade vahel.