KONTROLLIAKT

13.06.2001 nr 13-4/001

Bussitranspordile eraldatud riikliku toetuse kasutamisega seotud riskide hindamine

Koostajad:

Maidu Lääne
Liisi Uder
Liidia Heinlo

Tallinn
2001

SISUKORD

1 SISSEJUHATUS **2**

2 AUDITI TEOSTUS **2**

2.1 LÄBIVIIMINE 2
2.2 SELGITUS KONTROLLIAKTI JA SELLE LEVITAMISE KOHTA 4

3 VARASEMAD KONTROLLIMISED **4**

4 LÜHIÜLEVAADE KONTROLLI OBJEKTIST **5**

5 TOETUSE TAOTLEMISE EESMÄRGID JA KASUTAMISE ÜLDISED ALUSED **6**

5.1 ENNE ÜHISTRANSPORDISEADUSE JÕUSTUMIST 6
5.1.1 Toetuse eesmärk ja mahu määramine *6*
5.1.2 Toetuse jaotamine maakondade vahel *7*
5.1.3 Toetuse kasutamise regulatsioon *7*
5.1.4 Toetuse kasutamise järelevalve *8*
5.1.5 Sanktsioonid *9*
5.1.6 Avalikustamine *9*
5.2 ÜHISTRANSPORDISEADUSE JÄRGSELT. 9

6 MINISTEERIUMI TEGEVUS BUSSITOETUSE VÄÄRKASUTUSE VÄLTIMISE MEETMETE RAKENDAMISEL **11**

6.1 EELARVE EELNÕU KOOSTAMINE 11
6.2 BUSSITOETUSE JAOTAMINE 12
6.3 BUSSITOETUSE KASUTAMINE 13
6.3.1 Avalike liinide valiku alused *13*
6.3.2 Vedajate valiku kriteeriumid *13*
6.3.3 Toetuse suuruse määramise metoodika *14*
6.3.4 Lepingud *15*
6.3.4.1 Nõuded avaliku liiniveo lepingutele 15
6.3.4.2 Lepingud bussikeskustega 16

7 SANKTSIOONID **17**

8 AVALIKUSTAMINE **18**

9 EBAÕIGED VÄLJAMAKSED **20**

10 SISEAUDITI TEGEVUS **21**

1 Sissejuhatus

Käesolev audit oli osa Riigikontrolli poolt läbiviidavast projektist, mis on orienteeritud bussidotatsiooni kuritarvitamise ja mittesihipärase kasutamise ärahoidmiseks vajalike meetmete olemasolu ja nende toimimise hindamisele.

Riigieelarvest antavate toetuste kaudu arendab riik ühistransporti. Toetuste jagamine maakondadele ja vedajatele sisaldab mitmeid riske. Auditi ülesanne oli anda avalikkusele kindlustunnet, et eraldatud raha kasutakse etteantud viisil. See aitab asjassepuutuvatel ametkondadel suunata ja täiustada bussitoetuste mittesihipärast kasutamist välistavaid süsteeme. Projekti raames läbiviidavad auditid annavad otsustajatele informatsiooni seni rakendatud abinõude toimimise kohta.

2 Auditi teostus

2.1 Läbiviimine

Auditi läbiviimise aluseks Teede- ja Sideministeeriumis oli Riigikontrolli 2000 a. IV kvartali tööplaani põhjal 04.01.2001 välja antud kontrollülesanne nr 001.

Vaadeldavaks perioodiks olid aastad 1999 ja 2000, valikuliselt ka varasemad aastad.

Vajalike andmete kogumine Teede- ja Sideministeeriumis toimus ajavahemikul 9.-11.05.2001.

Olulisemad kontrollimise juures selgitusi andnud isikud olid eelarve ja majandusanalüüsi osakonna eelarve ja investeeringute büroo juhataja Karin Putnik, maanteeliikluse osakonna peaspetsialist Juhan Lass, kontrolli- ja revisjoniosakonna juhataja Larissa Vinogradova.

Vaatluse alla võeti bussidotatsiooni vajaduse määramine, riigieelarve eelnõu koostamine, maakondade vahel riigieelarvega bussidotatsiooniks eraldatud raha jaotamine, bussidotatsiooni kasutamise reeglite sätestamine, dotatsiooni sihipärase ja otstarbeka kasutamise järelevalve, sanktsioonide ja avalikustamise küsimused.

Analüüsiti toetuse vajaduse määramise ja maakondade vahel jaotamise põhjendatust, tegevust optimaalse bussiliinivõrgu kujundamisel ja bussipargi kaasajastamisel, toetuste kasutamise kohta kehtestatud õigusliku regulatsiooni piisavust dotatsiooni kuritarvitamise ja väärkasutamise

ärahoidmiseks, ministeeriumile maavalitsuse poolt esitatud õiendeid ja nende alusel koostatud koondi üld- ja suhtarve.

Suulise teabe saamise meetoditeks olid vestlused ja intervjuud.

Auditi orientatsioonist tulenevalt keskenduti põhiküsimustele:

- Kas ministeerium on loonud piisavad mehhanismid tagamaks dotatsiooni põhjendatud jaotamise ja sihipärase kasutamise ning millised on selle süsteemi puudused?
- Kas rakendatud tegevused toimivad nii nagu kavandatud?

Kontrollimise põhiküsimustele vastuse leidmiseks:

- kaardistati juhtimisahela ulatuses riigieelarvest reisijate bussiveo toetuste taotlemise protsess eesmärgiga teha kindlaks maandamata riskid;
- kaardistati juhtimisahela ulatuses toetuste maakondade vahel jaotamise ja kasutamise protsess eesmärgiga teha kindlaks maandamata riskid;
- testiti, kas maandamata riskid on realiseerunud ning toonud kaasa raha mittesihipärase kasutamise või muid olulisi tagajärgi.

Kontrolliakt on üles ehitatud tegevusriskide auditi osakonnas heakskiidetud metoodikale, mis näeb ette kuritarvituste ja väärkasutuste aspektide kajastamist. Neiks põhiaspektideks on regulatsioonid, sisekontroll, sanktsioonid ja avalikustamine. Eraldi tuuakse välja ebaseaduslikud tehingud ja antakse neile hinnang.

Regulatsioonide osas selgitati, millised olid erinevused süsteemi etteantud ja tegeliku rakenduse vahel, samuti seda, mida tuleks muuta või täiendada toetuste juhtimise täiustamisel.
Avalikustamine, mis ühelt poolt taandub sellele, kuidas avalikkus aitab bussitranspordis esinevaid riske maandada, teisalt kuivõrd ministeerium ja maavalitsused avalikustavad informatsiooni vedude mahu, reisijate arvu, kulutuste jms kohta.
Sisekontroll, mille auditeerimisel lähtuti minimaalsetest sisekontrollisüsteemile esitatavatest nõuetest. Need nõuded tulenevad Eesti õigusaktidest ja rahvusvahelistest standarditest ning on järgnevad: organisatsiooni funktsioonide ja kohustuste selgus; tegevuste, otsustuste ja kontrollide dokumenteeritus; järelevalve ning aruandlus.
Sanktsioonid, mis peavad tagama ebaõigesti kasutatud raha nõudmise eelarvesse. Need on sätted selle kohta, kuidas toimub vaidluste lahendamine ja määratakse kahju suurus, kes vaidlustab rikkumise ja esitab kahjunõude.
Ebaseaduslik tegevus, mille tagajärjeks on kahju olemasolu.

Auditi ülesanne ei näinud ette hinnata vedajate leidmiseks riigihangete korraldamist, nende läbiviimise seaduslikkust ja avalikele liinidele vedajate valikuks rakendatud kriteeriumite põhjendatust.

Auditi viisid läbi tegevusriskide auditi osakonna auditi juht Maidu Lääne ning auditi spetsialistid Liisi Uder ja Liidia Heinlo.

2.2 Selgitus kontrolliakti ja selle levitamise kohta

Kontrolliakt on vastavalt Riigikontrolli seaduse paragrahvile 29 koostatud dokument. Aktis kajastatakse kontrollimisel tuvastatud asjaolusid neile lõplikke hinnanguid andmata.

Kontrolliakti õigsuse eest vastutavad aktile allkirja andnud kontrolli teostanud isikud.

Akt on koostatud kahes eksemplaris, millest üks jääb Riigikontrollile ning teine Teede- ja Sideministeeriumile.

Audititeema raames võetakse vastu erinevates maavalitsustes ning Teede- ja Sideministeeriumis läbiviidud auditite kohta ühine peakontrolöri otsus.

3 Varasemad kontrollimised

1996. aastal viidi Jõgeva, Põlva, Tartu, Valga, Viljandi ja Võru maakonnas läbi riigieelarvest maakonna bussiliinidele eraldatud dotatsiooni kasutamise kontrollimine, mille kohta vormistati 25.04.1996 peakontrolöri otsus nr 70-13/4. Otsuses on tehtud Teede- ja Sideministeeriumile ettepanek analüüsida maakonnaliinide korralduse ja toetuse senist praktikat ning leida võimalused selle ühtlustamiseks. Samuti on tehtud ettepanek formuleerida põhimõtted, mille alusel eraldatakse riiklik toetus ning millised on kriteeriumid liinikilomeetrite arvestusliku mahu ja dotatsiooni määramiseks. 1997. aastal viidi läbi bussiliinidele riigieelarvest eraldatud dotatsioonide kasutamise kontrollimine Harju ja Lääne maakonnas, mille tulemuste kohta vormistati 05.12.1997 peakontrolöri otsus nr 20-13/101. Otsuses on tehtud Teede- ja Sideministeeriumile ettepanek kaaluda võimalust dotatsioone maakondadele üle kanda vaid juhtudel, kui autobussiliine teenindavad ettevõtjad on leitud riigihangete seaduses ette nähtud pakkumismenetluse alusel, samuti läbi vaadata küsimus riigieelarvest busside soetamise osaliseks kompenseerimiseks ette nähtud summade kasutamise korrast.

Peakontrolöri otsuses tehtud ettepanekuid polnud ministeerium täies mahus rakendanud. Ettepanekud realiseerusid alles 1.01.2001 jõustunud ühistranspordiseaduse sätete kaudu.
Teede- ja Sideministeerium ning Rahandusministeerium toetuste kasutamist maavalitsustes kontrollinud ei ole.

4 Lühiülevaade kontrolli objektist

Teede- ja Sideministeerium asub Tallinnas.

Teede- ja sideminister on Toivo Jürgenson. Ministeeriumi pearaamatupidaja ja raamatupidamise eest vastutav isik on Rita Moorats.

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

Bussitoetuse kasutamist korraldab ministeeriumis eelarve ja majandusanalüüsi osakonna eelarve ja investeeringute büroo ning avalike liinivedude korraldamist koordineerib maanteeliikluse osakond.

Vaatlusalusel perioodil Teede- ja Sideministeeriumi eelarves reisijate bussiveo toetamiseks ettenähtud eraldised ja kassakulud on toodud ära tabelis 1:

Tabel 1

Aasta	Eelarve	Kassakulud
1998	110 044 200	110 044 200
1999	127 877 000	127 512 800
2000	126 311 400	126 311 000
2001	121 000 000	x

Allikas: Teede- ja Sideministeerium

5 Toetuse taotlemise eesmärgid ja kasutamise üldised alused

2000. aasta 1. oktoobrini puudus seaduslik alus riigieelarvest toetuse eraldamiseks maakondade avalikule liiniveole. Kehtinud regulatsioonid ei sätestanud selgesõnaliselt toetuse eesmärke ja kriteeriume toetuse suuruse määramiseks ning jaotamiseks. Ka jõustunud ühistranspordiseadus ei ole suutnud maandada eesmärkide ebamäärasusest ja toetuse jaotamisest tulenevaid riske.

5.1 Enne ühistranspordiseaduse jõustumist

5.1.1 Toetuse eesmärk ja mahu määramine

Vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele (RT I 1995,94,1628) peab Teede- ja Sideministeerium tagama transpordipoliitika väljatöötamise ning ühistranspordi edendamise, liikluse ohutuse suurendamise ja liiklusvahendite keskkonnakahjulikkuse vähendamise.

Vabariigi Valitsuse 23.12.1996. a määrusega nr 321 kinnitatud põhimääruse järgi koostab Teede- ja Sideministeerium reisijateveo nõudluse muutumise prognoose, kavandab ja rakendab abinõusid ühistranspordi edendamiseks, kinnitab oma pädevuse piires riigi poolt subsideeritavate ühistranspordi veoteenuste hinnad (tariifid) ning korraldab ja koordineerib ühistranspordi teenindustaseme normide väljatöötamist ja rakendamist.

Vabariigi Valitsuse 25.03.1992. a. määrus nr 98 kohustab linna- ja maavalitsusi kujundama ühistranspordi liinivõrgud lähtuvalt elanike sõiduvajadustest ja sõitjateveo kulude katteks olemasolevatest rahalistest vahenditest.

Riigikogu poolt 23.03.1992. a. vastu võetud liiklusseaduse § 26 kehtestab liikluse korraldamise eesmärgina häireteta, sujuva, võimalikult kiire, kuid seejuures ohutu ja inimsõbraliku ning keskkonnale minimaalse kahjuga liikluse tagamise.

Riigieelarve seadus sätestab riigi ülesannete täitmiseks ettenähtud kulude määramist vastavalt seadustele ning näeb ette riigieelarve kulude koosseisus seaduste alusel tehtavaid assigneeringuid. Kuni ühistranspordiseaduse jõustumiseni 01.07.2000. a. puudus seaduslik alus reisijate bussiveo toetusteks riigieelarvest raha eraldamiseks.

Riigieelarve seadus kohustab ministeeriumi koostama igal aastal valitsemisala eelarve projekti koos vähemalt kolme järgmise eelarveaasta kohta valitsemisala tegevus- ja majandusarengu kavaga.

Rahandusminister kinnitas oma 12.01.1998. a. määrusega nr 2 riigi kulude klassifikaatori majandusliku sisu järgi, milles kuluartikkel 54 on ette nähtud riigieelarvest teistele sektoritele kulude täielikuks või osaliseks katmiseks tehtavate ülekannete kajastamiseks.

2000. aasta eelarve eelnõu projekti seletuskirjas juhib ministeerium tähelepanu võimaluste puudumisele toetuse summa suurendamiseks seoses negatiivse riigieelarve koostamisega ja ministeeriumi eelarvekava kontrollsumma vähenemisega hoolimata sellest, et 09.03.1999 oli kinnitatud transpordi ja side arengukava, mille kohaselt aastate jooksul peaks toetused ühistranspordile suurenema.

5.1.2 Toetuse jaotamine maakondade vahel

Riigieelarve seaduse kohaselt teatab ministeerium, lähtudes riigieelarves ettenähtud assigneeringute suurusest, kahe nädala jooksul oma valitsemisala organisatsioonidele nende assigneeringud. Seadus ei sätesta riigieelarvest teiste ministeeriumide valitsemisala organisatsioonidele sihtotstarbeliste ülesannete täitmiseks eraldatud assigneeringute jaotuse teatamist.

Riigieelarve seadus kehtestab ministri õiguse riigieelarves ettenähtud kulusid täiendavalt liigendada, teavitades muudatustest kirjalikult rahandusministrit. Ministeerium jättis nii 1999. kui ka 2000. aastal osa riigieelarves eraldatud summast ministeeriumi reservi hilisemaks jaotamiseks. Rahandusministeerium sai sellealase jaotuse käskkirja.

Vabariigi Valitsuse 25.03.1992. a. määrus nr 98 lubab katta riigieelarvest kohalikesse eelarvetesse kantava sihtotstarbelise dotatsioonina kuni 70 % maakonna bussiliinide sõitjateveo kuludest.

Riigieelarves kinnitatud summad jaotati maakondade vahel teede- ja siseministri 25.01.1999 määrusega nr 3 ja 14.01.2000 käskkirjaga nr 9. Nagu eespool mainitud, jäeti osa summadest reservi ning jaotati hiljem ministri käskkirjadega maavalitsustele.

5.1.3 Toetuse kasutamise regulatsioon

Vabariigi Valitsuse 25.03.1992. aasta määrus nr 98 kohustab Teede- ja Sideministeeriumi määrama kindlaks sõidukilomeetri piirtariifid autobussi maakonnaliinidel ja pileti piirhinnad ühistranspordi linnaliinidel; lubab katta riigieelarvest kohalikesse eelarvetesse kantava sihtotstarbelise dotatsioonina

kuni 70% autobussi maakonnaliinide sõitjateveo kuludest ning nõuab linna- ja maavalitsustelt optimaalsete liinivõrkude kujundamist lähtuvalt elanike sõiduvajadustest ja sõitjateveo kulude katteks olemasolevatest rahalistest vahenditest.

Riigikogu poolt 23.03.1992. aastal vastu võetud liiklusseaduse § 18 sätestab, et sõitjate ja veoste veo eeskirjad kehtestatakse Vabariigi Valitsuse või tema poolt volitatud teede- ja sideministri määrusega. Vastav volitus anti ministrile Vabariigi Valitsuse 04.04.1996. aasta määrusega nr 99.

Riigieelarve seadus lubab ministeeriumil ja asutustel võtta rahalisi kulutusi nõudvaid kohustusi ainult nende eelarves selleks ettenähtud assigneeringute piires ning keelab Riigikogu poolt riigieelarves kindlaksmääratud assigneeringuid ümber paigutada.

Riigihangete seadus sätestab, et 1999-2000. aastal tuleb riigihangete seaduses ettenähtud korras teostada iga teenuse tellimine riigi-, linna- ja vallaeelarvete rahaliste vahendite arvel, kui tellimuse maksumus aasta arvestuses koos käibemaksuga on 200 tuhat krooni või suurem.
Riigihangete seadus näeb ette, et seaduse alusel ja täitmiseks annavad riigihankeid reguleerivaid õigusakte välja ka ministeeriumid.

Vabariigi Valitsuse 23.12.1996. aasta määrusega nr 321 kinnitatud põhimääruse järgi koostab Teede- ja Sideministeerium reisijateveo nõudluse muutumise prognoose, kavandab ja rakendab abinõusid ühistranspordi edendamiseks, kinnitab oma pädevuse piires riigi poolt subsideeritavate ühistranspordi veoteenuste hinnad (tariifid), korraldab ja koordineerib ühistranspordi teenindustaseme normide väljatöötamist ja rakendamist ning oma valitsemisalas vajalike õigusaktide eelnõude väljatöötamist.

5.1.4 Toetuse kasutamise järelevalve

Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 kohaselt juhib minister ministeeriumi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi. Seadus sätestab ministri vastutuse põhiseaduse, ministeeriumi valitsemisala korraldavate teiste seaduste, Riigikogu otsuste, Vabariigi Presidendi seadluste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste täitmise eest.

Sama seadus kohustab ministrit kontrollima kinnitatud eelarve täitmist ja vajadusel tegema ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks.

Riigieelarve seaduse § 35 sätestab assigneeringute kasutamise kontrolli ning näeb ette, et minister kehtestab riigiasutuste eelarvete täitmise kontrolli eeskirjad ning sama seaduse § 44 lõige 1 täpsustab,

et riigieelarve täitmise arvestust peab riigieelarvest finantseeritav riigiasutus ja muu riigieelarvest sihtotstarbeliselt finantseeritav asutus.
Nimetatud ülesande täitmiseks tuli teede- ja sideministril kehtestada selline bussitoetuste kasutamise aruandlus, mis tagab ministeeriumi eelarve täitmise nõuetele vastava aruande koostamise.

Vabariigi Valitsuse 25.03.1992. aasta määrus nr 98 kohustas Teede- ja Sideministeeriumi järjekindlalt kontrollima sõitjateveo omahinna kujunemise õigsust ja piletitulu maksimaalset laekumist.

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

5.1.5 Sanktsioonid

Õigusaktidega ei ole kehtestatud eraldi sanktsioone bussitoetuste väärkasutamise juhtudeks.

5.1.6 Avalikustamine

Riigieelarve seadus kohustab ministeeriume ja asutusi koostama oma eelarve täitmise raamatupidamise aruandeid ning kehtestab riigieelarve täitmise aruande koostise.

Vabariigi Valitsuse 23.12.1996. aasta määrusega nr 321 kinnitatud põhimääruse kohaselt koostab Teede- ja Sideministeerium valitsemisala eelmise aasta eelarve täitmise aruande ning informeerib üldsust, massiteabevahendeid ja uudisteagentuure ministeeriumi, oma valitsemisalas olevate valitsusasutuste ja hallatavate riigiasutuste tegevusest.

Vabariigi Valitsuse 25.03.1992. aasta määrus nr 98 nõuab linna- ja maavalitsustelt ühistranspordi riiklikuks doteerimiseks eraldatud vahendite kasutamise aruande esitamist Teede- ja Sideministeeriumile iga kuu.

5.2 Ühistranspordiseaduse järgselt.

Ühistranspordiseadus (RT I 2000, 10, 58) jõustus 1. oktoobril 2000. aastal. Võrreldes senikehtinud regulatsiooniga on seaduses antud ühistranspordi kavandamise ja korraldamise lähtealused. Seaduse kohaselt ühistranspordi areng peaks vähendama eraautode kasutamist, soodustama puhtama keskkonna säilitamist, parandama liikluskorraldust jne. Maakohtades peaks ühistransport tagama regulaarse

liikluse asustatud punktide vahel ka siis kui sõitjate arv on väike. Kuna palju inimesi elavad toimetuleku piiril, peaks ühistransport võimaldama teenust vastuvõetavate hindadega.

Seadus sätestab avalike liinide ja vedajate valiku ja toetuste väljamaksmise. Seaduse 8. peatükk sätestab sõitjateveol eraldi tegevusloa ja sõidukikaardi väljaandmise ning olemasolu; seaduse 4. peatükk sisaldab sätteid ühistranspordi toetamise kohta ja seab kriteeriumid selle määramiseks.

Riigieelarvest avaliku liiniveo toetamist kavandades arvestatakse eelmiste aastate statistilisi ning käesolevaks ja järgmiseks aastaks kavandatavaid liiniveokulude andmeid, samuti järgmisi statistilisi ja kavandatavaid andmeid ning riiklikest programmidest tulenevaid meetmeid:

1) liinitöömahtu, sõitjate arvu ja sõitjakäivet;
2) tarbijahinna indeksi muutumist;
3) maksude laekumisest tulenevat riigieelarve tulubaasi muutumist;
4) sõitjakäibes arvestatavat ühistranspordi osatähtsuse muutumist;
5) omavalitsusüksuste eelarve tulubaasi muutumist;
6) kohalikule avalikule liiniveole riigieelarvest taotletava rahalise toetuse suurust;
7) liiklusohutuse, keskkonna- ja tervisekaitse ning sotsiaalse ja regionaalse arengu riiklike programmide alusel rakendatavaid meetmeid;
8) teisi asjaolusid, millel on vahetu seos ühistranspordi osatähtsuse muutumisest tuleneva mõjuga ühiskonna majanduslikule ja sotsiaalsele arengule.

Seadus jätab sisse nõude, et riigi dotatsioon ei tohi maakonna bussiliinil ületada 70% veokuludest.

Seaduse alusel kehtestas teede- ja sideminister ühistranspordi töö ja teenuste mahu arvestamise metoodika (21.06.2000. aasta määrus nr 51) ja ühistranspordi toetamise ja ühistranspordi toetusraha tagasimaksmise korra (21.06.2000. aasta määrus nr 52).

Kuna vedajate suhtes, kes olid alustanud tasulise sõitjateveo korraldamist enne seaduse jõustumist, kohaldatakse seaduse 8. peatüki sätteid alates 2002. aasta 1. jaanuarist, ning kuna 4. peatüki toetuse määramise sätteid saab rakendada alles 2001. aasta toetuste puhul, siis käesoleva kontrollimise käigus olukorda peale ühistranspordiseaduse jõustumist ei käsitleta.

Tulenevalt ühistranspordiseaduse nõuetest tuleb ministeeriumil 2001. aasta jooksul kehtestada reisijate bussiveo toetusega seonduv õiguslik regulatsioon, mis tagaks püstitatud eesmärkide saavutamise.

Ühistranspordiseaduse § 14 kohaselt annavad riik ja omavalitsuseüksused oma eelarvest sihtotstarbelist toetust avaliku liiniveo korraldamiseks, ühissõidukite soetamiseks, ühistranspordi infrastruktuuri objektide rajamiseks või uuendamiseks ja ühistranspordiuuringute korraldamiseks.

6 Ministeeriumi tegevus bussitoetuse väärkasutuse vältimise meetmete rakendamisel

Valitsemisala eelarve projekti koostamisel ületas maavalitsuste taotluste kogusumma järgneva aasta dotatsiooni vajaduse osas 50% ministeeriumi poolt menetlusse antud summast. Ei selgunud, kui palju sisaldasid maavalitsuste taotlused reaalselt katmata tegevusi.
Ministeerium lähtus toetuse suuruse määramisel varematel aastatel kasutusele võetud jaotusskeemidest. Vedajatele toetuse suuruse määramise metoodikat pole ministeerium kinnitanud. Kehtiv kord ja sõlmitud lepingud ei näe ette veokulude kindlapiirilist ja arusaadavat metoodikat vedude ekspluatatsiooni- ning üldkulude kavandamise osas. Pole reguleeritud piirmäärasid, millise tasemeni nõustub riik aktsepteerima vedaja kulusid. See omakorda muudab väheinformatiivseks dotatsiooni suuruse piirmäära (70%) sidumise vedaja veokuludega.
Ministeerium ei nõudnud lepingutes maavalitsuse õiguse sätestamist kontrollida vedaja veokulude kujundamise tõesust ja esitatavate aruannete õigsust.
Ilmnes ministeeriumi tegevusetus, kui maavalitsused olid kehtivat korda eirates andnud toetust nii kohalikele omavalitsustele, 100% eraomanduses olevale bussikeskusele kui ka sõidusoodustusteks. Ministeerium ei ole sätestanud, millised tingimused peaksid olema täidetud sõlmitavas lepingus maavalitsuste ja bussikeskuste vahel. Ka on reguleerimata, kuidas ja millistest vahenditest kaetakse bussikeskuse ülalpidamiskulud.

6.1 Eelarve eelnõu koostamine

Vastavalt riigieelarve seadusele tuleb ministeeriumil koostada oma valitsemisala eelarve projekt esitamiseks Rahandusministeeriumile. Projektiga on hõlmatud seaduse alusel makstavad riiklikud eraldised ja toetused. Riigieelarve seadus sätestab ühtlasi, et ministeerium esitab eelarve eelnõu lähtudes Rahandusministeeriumi kehtestatud piirsummadest.

Juurdunud praktika kohaselt esitasid maavalitsused ministeeriumile taotlused toetuse saamiseks. Taotluste kogumaht ületas nii 1999. kui ka 2000. aastal ettenähtud piirsummad pea 50% ulatuses (tabel 2).

Tabel 2

Aasta	Maavalitsuste taotlused	Ministeeriumi projekt	Riigikogule esitatud seletuskirjas	Riigieelarves
2000	173 300 000	128 000 000	124 947 200	125 947 200
2001	191 593 500	126 000 000	121 000 000	121 000 000

Allikas: Teede- ja Sideministeerium

Ministeeriumi ametnikud selgitasid, et maavalitsuste taotlusi kasutatakse tegeliku vajaduse illustreerimiseks, kuid taotlusi ei ole võimalik mingil juhul täies ulatuses rahuldada. Samas ei olnud ministeerium analüüsinud, kas maavalitsuste taotlused sisaldasid ka nn "õhku". Taotluste koondsummat mainitakse eelarve projekti seletuskirjas. Projektis sisalduv summa on esitatud juba suurusjärgus, kuhu see lõpuks riigieelarve seaduse vastuvõtmisel ka jääb.

6.2 Bussitoetuse jaotamine

Selgeid ja üheseltmõistetavaid kriteeriume toetuse jaotamise aluste kohta polnud ministeerium sätestanud.
Maavalitsuste taotluste koondamine ja toetuste jagamine toimub juba aastaid väljakujunenud, kuid kinnitamata skeemi alusel. Ministeeriumi eelarve ja majandusanalüüsi osakonna eelarve ja investeeringute büroo juhataja selgituste kohaselt hakati toetust praegusel kujul jagama 1996. aastal, mil lähtuti liinikilomeetrite kogumahust maakonnas. Sellest tulenevalt eraldati toetust 1996. aastaks 2,5-2,6 kr liinikilomeetri kohta. Selliselt jagatud toetus tekitas maakondades rahulolematust, ning need maakonnad, kes taolisel moel eraldatud rahaga toime ei tulnud, palusid üle vaadata juba eraldatud summade alused. Asi anti arutada Regionaalpoliitika Nõukogule, mille otsuseid järgides tõsteti nn ääremaade toetusi.

Toetuse summade osakaal pole aastate vältel ega maakonniti märkimisväärselt muutunud Muutused tulenevad pigem sellest, kuidas jaotatakse maakondade vahel esialgselt ministeeriumi reservi jäetud summad. Nii 1999. kui ka 2000. aastal jättis ministeerium osa summast reservi. Reservi jaotamisel võeti aluseks maavalitsuste poolt esitatud taotlused eraldada täiendavalt raha vedajate suurenenud kulude katteks. Väidetavalt võeti täiendavate taotluste rahuldamisel arvesse I poolaasta või 9 kuu tegelikud andmed toetuse kasutamise kohta.

6.3 Bussitoetuse kasutamine

6.3.1 Avalike liinide valiku alused

Teede- ja sideminister kehtestas oma 4.08.1997. aasta määrusega nr 31 "Maakonna bussiliini avamise ja pidamise loa väljaandmise korra", mille punkt 7 sätestab maakonnaliini avamisel sõitjatepoolse nõudluse, olemasoleva veoteeninduse ning riigi- ja kohalikes eelarvetes selleks ettenähtud subsiidiumide mahu arvestamist; punkt 8 näeb ette maakonnaliini avamise maavalitsuse eestvõtmisel tema poolt läbiviidud sõitjate liikumise uuringute alusel, samuti sõitjate, ettevõtjate ja kohalike omavalitsuste ettepanekul.

Ministeerium peaks tagama kõikides maakondades ühtsete protseduurireeglite olemasolu avalike liinide avamiseks, sulgemiseks või muutmiseks ning selleks esitatud taotluste läbivaatamiseks ja otsustamiseks. Ministeerium ei ole välja töötanud kriteeriume, millele peaks vastama maavalitsuse poolt tehtav avalike liinide valik. Valitsuse ülesannet kujundada optimaalsed liinivõrgud ei ole linna- ja maavalitsustel võimalik täita ühtsete aluste puudumisel.

Teede- ja Sideministeeriumi tellimusel valminud maakondade 1999. ja 2000.a ühistranspordi liinivõrgu analüüs varustas otsustajaid teatud infoga, kuid analüüsi tulemusi pole suudetud rakendada.

6.3.2 Vedajate valiku kriteeriumid

Kuni 1997. a augustikuuni ei olnud vedajate valik õiguslikult reguleeritud.

Teede- ja sideminister kehtestas 4.08.1997. a. määrusega nr 31 sõitjateveo eeskirja (edaspidi eeskiri). Eeskiri lubab teostada sõitjate tasulist vedu äriseadustiku paragrahvis 1 nimetatud ja äriregistrisse kantud ettevõtjatel, kelle tegevusalaks on sõitjatevedu, autovedu või transporditeenus.

Veo teostamist näeb eeskiri ette liiniveona. Vedaja õigust konkreetsele liiniveole kinnitab kehtestatud korras väljaantud liiniluba.

Eeskiri määrab liinilubade väljastajaks linna (valla) liinidele kohaliku omavalitsuse ja maakonnaliinidele maavalitsuse.

Liiniloa väljaandmise korra maakonnaliinidele kehtestab teede- ja sideminister 4.08.1997. a. määrusega nr 31 (edaspidi kord). Üldjuhul kohustab kord maavalitsusi leidma liinile või liinigrupile vedaja konkursi korras.

Kord näeb ette liinilubade komisjoni moodustamist maavalitsuse poolt. Nimetatud komisjoni volitused on piiratud liiniloa taotluste läbivaatamise ja otsuse vastuvõtmisega.

Kehtestatud korras on loetletud viis kriteeriumi (väikseim subsiidium, teenindamise kogemus, kõrgeimate sõidumugavustega bussid, madalaim sõidutariif, lisateenused liinil), mille alusel komisjon peab liiniloa väljaandmise otsuse langetama.

Liiniloa annab välja korra kohaselt maavalitsus pärast veolepingu sõlmimist kümne päeva jooksul. Liiniloale kirjutab alla maavanem või tema volitatud isik ning luba kehtib koos kinnitatud sõiduplaaniga. Sama kord kehtestab sõiduplaani vormistamise ja kinnitamise nõuded ning vedaja kohustuse teavitada elanikkonda uue bussiliini avamisest, muudatuste tegemisest sõiduplaanis ja liini sulgemisest.

Kord sätestab maavalitsuse õiguse määrata liiniloa kestvuse.

Sõitjateveo eeskirja kohaselt juhindub kohalik omavalitsus liiniloa väljastamisel linna (valla) liinidele maakonnaliinide kohta kehtestatud korra nõuetest.

Maakonna bussiliinile vedaja leidmise korra kinnitamisel ei järginud Teede- ja Sideministeerium 1996. aastal jõustunud riigihangete seaduse nõuet korraldada riigihange seaduses sätestatud tingimustel.

Maakonnaliinidele liiniloa väljaandmise kord ei määratlenud konkursipakkumise hindamiseks ettenähtud kriteeriumide kaalu, mistõttu pakkumise üldhinnangu arvutamine kaotas kavandatud sisu.

Ministeerium ei sätestanud reegleid, kas ja milliste vahenditega maavalitsused pidanuks võitlema reisijate bussiveo monopoliseerimise vastu.

Auditi käigus ei kontrollitud, kas linna (valla) valitsused moodustasid komisjoni liinilubade väljaandmiseks ning kas liinilubade väljastamine toimus maakonnaliinidele kehtestatud nõudeid järgides.

6.3.3 Toetuse suuruse määramise metoodika

Teede- ja sideministri 25.01.1999. aasta määruse nr 3 ja 14.01.2000. a. käskkirjaga nr 9 kinnitati bussidotatsiooni jaotamine maakondade vahel. Jaotuse aluseks kasutas ministeerium kohalike vedude kogumahtu.

Nimetatud aktide punkti 3.2 kaudu teavitas ministeerium, et maakonna kohalike vedude töömahu hulgas on arvestatud linnaliinide töömaht ning riikliku dotatsiooni suuruse linnadele määrab maavalitsus. Bussidotatsiooni määramist vallavalitsustele need aktid ei käsitle.

Eelnimetatud määruse ja käskkirjaga ei sätestatud, milliste kriteeriumide alusel pidanuks maavalitsus eraldama linnadele ja maakonnaliinide vedajatele bussidotatsiooni.

Bussitranspordi teenuste mahu arvutamise ja teenuste toetamise metoodika puudus. Vastavad korrad kinnitas teede- ja sideminister ühistranspordiseaduse alusel, millised rakenduvad 2001. aasta toetuste määramisel.

1998-2000. aastal sai Ida-Viru Maavalitsus "Ühiskondliku transpordi arendamise Rootsi – Eesti vahelises koostööprojekti" raames välisabi korras autobusse, mis anti lepingu alusel usaldusväärsetele vedajatele avalikel liinivedudel tasuta kasutamiseks. Teede- ja Sideministeerium ei sätestanud, kas ja kuidas tuleks arvestada busside kasutuselevõtu mõju vedaja liinikilomeetri dotatsioonile.

Samuti ei ole avatud Vabariigi Valitsuse 25.03.1992. aasta määruses nr 98 ja teede- ja sideministri enda regulatsioonides kehtestatud nõuet, mis lubab katta riigieelarvest sihtotstarbelise dotatsioonina kuni 70% bussi maakonnaliinide sõitjateveo kuludest. Valitsuse määrus ei täpsusta, kas 70% piir on kehtestatud keskmiselt maakonna bussivedude, iga vedaja või iga liini kohta.

6.3.4 Lepingud

6.3.4.1 Nõuded avaliku liiniveo lepingutele

Teede- ja sideministri 4.08.1997. a määrusega nr 31 kinnitatud maakonna bussiliini avamise ja pidamise loa väljaandmise kord sätestab, et maakonna liinivedu teostatakse ühiskondliku teenindamise lepingu alusel. Lepingu võis sõlmida igale liinile või liinidegrupile.

Sama määrusega kinnitatud sõitjateveo eeskiri lubab teostada sõitjate tasulist vedu äriseadustiku paragrahvis 1 nimetatud ja äriregistrisse kantud ettevõtjatel. Eeskiri näeb ette vedajal konkreetse liiniveo õiguse tekkimist liiniloa saamisel, mis järgneb veolepingu sõlmimisele. Seega kehtestatud regulatsioon ei näe ette veolepingu sõlmimist vallavalitsusega, kes ei ole ettevõtja.
Reisijate bussiveo teenuse osutamiseks lepingu sõlmimist vallavalitsusega ei näe ette ka teede- ja sideministri 25.01.1999. a. määrus nr 3 ja 14.01.2000. a. käskkiri nr 9.
Sellest nõudest ei pidanud kinni enamik maavalitsusi.

Ministeerium ei töötanud välja veolepingu näidisteksti, kuid teede- ja sideministri 4.08.1997. a. määrusega nr 31 kinnitatud maakonna bussiliini avamise ja pidamise loa väljaandmise kord nägi ette lepingu sõlmimist järgneva sisuga:

- pakutava teenuse iseloom, regulaarsus, maht ja kvaliteedinäitajad;
- sõidutariif;
- subsiidium ja arvelduste kord;
- lepingu muutmise ja katkestamise kord;
- kehtivusperiood;
- erihindadega või eritingimustega teostatavad transporditeenused teatud sõitjate kategooriatele või teatud liinidel;
- sanktsioonid lepingutingimuste rikkumisel.

Ministeerium ei nõudnud lepingutes maavalitsuse õiguse sätestamist kontrollida vedaja veokulude kujundamise tõesust ja esitatavate aruannete õigsust.

Ministeerium oli teadlik, et linna- ja maavalitsused ei määratlenud lepingutega vedaja aastast töömahtu ega riiklikku toetussummat.

Vabariigi Valitsuse 25.03.1992. aasta määruse nr 98 täitmiseks ei määranud teede- ja sideminister kindlaks sõidukilomeetri piirtariifi autobussi maakonnaliinidel ja pileti piirhinda linnaliinidel. Oma 25.01.1999. a. määrusega nr 3 ja 14.01.2000. a. käskkirjaga nr 9 kohustab teede- ja sideminister linna- ja maavalitsusi sõlmitud veolepingutes määrama bussiliinide sõidutariif ühe kilomeetri kohta või ühtne piletihind sõitjale. Seega jäid 1999-2000. aastal bussiliinide sõidutariif ühe kilomeetri kohta ja sõitja piletihind piiramata ning nende kujundamine ühtsete alusteta.

Kehtiv kord ja sõlmitud lepingud ei näe ette veokulude kindlapiirilist ja arusaadavat metoodikat vedude ekspluatatsiooni- ning üldkulude kavandamise osas. Pole reguleeritud piirmäärasid, millise tasemeni nõustub riik aktsepteerima vedaja kulusid.

Sõitjateveo eeskiri näeb ette, et linnavalitsus juhindub reisijateveo korraldamisel maakonnaliinidele kehtestatud nõuetest, järelikult sõlmib ka linnavalitsus veolepingud. Auditi käigus ei kontrollitud, kas linnavalitsused kehtestasid vastavad nõuded veolepingutele.

6.3.4.2 Lepingud bussikeskustega

Sätestatud on, et maakonnaliinide vedajaga saab lepingu sõlmida ainult maavalitsus Ministeerium ei ole sätestanud, millised tingimused peaksid olema täidetud sõlmitavas lepingus maavalitsuse ja

bussikeskuse vahel. Ebamäärasus on tekitanud olukordi, kus bussikeskus sõlmib ise kehtiva korra vastaselt lepinguid vedajatega ja kannab üle dotatsiooniraha.

Ministeerium ei sekkunud, kui Jõgeva Maavalitsus kandis kogu dotatsiooniraha üle OÜ-le Jõgeva Bussikeskus, kes on 100 % eraomanduses olev äriühing ja kellele ei tohiks teha ühtegi väljamakset. Ka on reguleerimata, kuidas ja millistest vahenditest kaetakse bussikeskuse ülalpidamiskulud. Olemasolev praktika näitab, et vedajate piletitulust arvatakse maha bussikeskuse ülalpidamiskulud. Seega mida väiksem on piletitulu , seda suurem osa veokuludest tuleb katta riikliku toetuse arvel.

Jõgeva Bussikeskuse näitel võib väita, et bussikeskus on iseseisvalt muutnud maavalitsuse poolt korraldatud konkurssidel fikseeritud tariife, olles suurendanud ka oma emafirma - AS-i Marsruut - veotariifi. Sellise tegevusega on bussikeskus sattunud vastuollu konkurentsiseadusega. Seaduse kohaselt omab emaettevõtja (antud juhul AS Marsruut) valitsevat mõju ja kontrolli tütarettevõtja üle[1], mis annab talle ka võimaluse mõjutada bussikeskuse otsuseid või majandustegevust[2].

7 Sanktsioonid

Sanktsioonipoliitika kavandamise ja sätestamise osas polnud täheldatav positiivset arengut. Ministeerium oli teadlik, et enamus sõlmitud veolepingutest näevad ette sanktsioonide rakendamist vaid sõidueeskirjade rikkumise korral ja et sanktsioone vedajate suhtes ei rakendatud. Põhjuseid sanktsioonide rakendamiseks oli ka mitmetel teistel põhjustel, kuid selle asemel püüti leida muid paindlikke lahendusi.

Hoolimata sellest, et ministeeriumi ametnikud oli teadlikud, et suur osa maavalitsuste ja vedajate vahel sõlmitud lepingutest ei sisaldanud sanktsioone, rääkimata nende rakendamise mehhanismidest, ei olnud ministeerium määratlenud suurema riskiga lepingutingimusi, mille korral sanktsioonide rakendamine oleks pidanud olema vältimatu. Auditeerijad on arvamusel, et sümboolset sanktsioonipoliitikat tuleks vältida.

---

[1] Konkurentsiseaduse § 2 (4) tähenduses loetakse valitsevaks mõjuks teise ettevõtja üle emaettevõtja kontrolli tütarettevõtja üle.

[2] Konkurentsiseaduse § 13 2) sätestab kaubaturgu valitseva ettevõtja mõiste juhul, kui ettevõtja omab küllaldast osa teise ettevõtja aktsiatest, osadest, hääleõigustest või kontrolli juhatuse üle (või nende asjaolude kombinatsioon), mis annab talle võimaluse oluliselt mõjutada teise ettevõtja otsuseid või majandustegevust.

Sanktsioonipoliitika peab kuuluma õigusloomesse. Ministeerium pole avanud, millistel alustel tuleks vähendada dotatsioonisummat, millised kriteeriumid näevad ette leppetrahvi maksmise, millise tähtaja jooksul tuleb pretensioonisaajal nõue läbi vaadata ja see rahuldada või teatada mittenõustumisest jms. Ministeerium ei nõudnud lepingutes asjaolude kajastamist, mille puhul vedaja vabaneb vastutusest vedude täitmata jätmise või mittekohase täitmise eest.

Ministeeriumi ametnikud väitsid, et ministeeriumil puudub võimalus teostada kontrolli selle üle, kuidas maavalitsused kasutavad neile antud bussitoetusi. Samas vastutab toetuse sihipärase kasutamise eest oma valitsemisalas teede- ja sideminister.

Arvestades bussitoetuste tähtsust, säästlikkuse seisukohti ning kohustatud subjektide suurt hulka on vaja tagada ettenähtud nõuete täitmise üle süstemaatiline kontroll (sõlmides sihtotstarbeliste eraldiste kasutamise lepinguid) ning ette näha ka sanktsioonid.

8 Avalikustamine

Ministeerium ei ole määratlenud minimaalset infot, mida ta vajab, et teha otsustusi toetuste kasutamise eesmärkide saavutamise üle ja kavandatavate toetuste suuruse osas. Kuigi rakendusaktide kohaselt peavad maakonnad esitama aruandeid toetuse kasutamise kohta, ei vaja ministeerium kõiki esitatavaid andmeid. Samas on maakondade poolt esitatavad õiendid ebaülevaatlikud, kuna sisaldavad endas seostamatuid näitajaid (tegelikud liinikilomeetrid ja kassakulud vms). Ministeerium pole ka määratlenud infot, mille maavalitused peaksid edastama sõitjatele riigipoolse toetuse kohta.

Vabariigi Valitsuse 25.03.1992. a. määruse nr 98 punkt 4 alapunkt 2 kohustab linna- ja maavalitsusi esitama iga kuu Teede- ja Sideministeeriumile aruande ühistranspordi riiklikuks doteerimiseks eraldatud vahendite kasutamise kohta.

Teede- ja sideminister oma 25.01.1999. aasta määruse nr 3 ja 14.01.2000. aasta käskkirja nr 9 punkt 3.1 kohustas maavalitsusi esitama mitte kuu, vaid kvartali kohta informatsiooni kohalike vedude mahu, piletitulu laekumise ja riikliku sihtotstarbelise dotatsiooni kasutamise kohta maakonnas tervikuna ning korraldama informatsiooni kogumise ja esitamise maakonna territooriumil paiknevate linnade üldkasutatava liinivõrgu kohta.

Vabariigi Valitsuse 25.03.1992. a. määrusega nr 98 anti Teede- ja Sideministeeriumile kohustus kontrollida sõitjateveo omahinna kujundamise õigsust. Ministeerium ei ole seda kohustust täitnud ega vastavat metoodikat kehtestanud.

Maavalitsused esitavad ministeeriumile iga kvartali kohta õiendi, milles kajastub veomaht, piletitulu, riiklik bussitoetus, dotatsioon kohalikult omavalitsustelt ja muudest finantsallikatest.

Ministeeriumi suulise nõudmise kohaselt näitasid maavalitsused õiendites dotatsiooni kassapõhist summat. Õiendi vorm ei näinud ette bussidotatsiooni kohustuste/nõuete kajastamist perioodi lõpu seisuga, mistõttu ei saanud ministeerium võrrelda õiendis näidatud bussitoetuse kulu riigikassa andmetega. Kehtestatud õiend peaks auditeerijate arvates sisaldama tekkepõhiseid näitajaid, kuna õiendis esitatakse ka tegelikud liinikilomeetrid.

Ministeerium ei täpsustanud, kas 70% piir bussiveo kulude doteerimise kohta on kehtestatud keskmiselt maakonna bussivedude, iga vedaja või iga liini kohta. Koostatavas bussitoetuste kasutamise koondis arvestas ministeerium välja toetuste osakaalu bussiveo kuludes iga maakonna kohta eraldi maakonnaliinidel, linnaliinidel ja kokku.

Eelnimetatud lõikes arvutab ministeerium maakonniti järgnevaid näitajaid: keskmine liinikilomeetri maksumus; summad riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarvest ning teistest finantsallikatest liinikilomeetri kohta; piletitulu liinikilomeetri kohta; riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarvest ning teistest finantsallikatest saadud dotatsiooni osakaal bussiveo maksumuses; kokku riigi ja kohaliku omavalitsuse eelarvest ning teistest finantsallikatest saadud dotatsioon.

Nimetatud näitajad bussiveo toetuste kasutamise kohta edastas Teede- ja Sideministeerium maavalitsustele. Neid on tutvustatud vedajatele Autoliidu väljasõiduistungitel.

Auditeerimisel ilmnes, et ministeeriumi arvutatavad suhtarvud (näiteks maksumus, piletitulu ja riiklik toetus ühe liinikilomeetri kohta) erinevad üksikutel bussiliinidel kuni 2-3 korda. Suhtarvude avalikustamine maakonnas liinide lõikes oleks kasulik vedajatele ja selgitaks elanikele, millistel põhjustel reisijate veovõrk ei ole kohati piisavalt tihe. Teede- ja Sideministeerium ei ole kohustanud maavalitsusi sellist informatsiooni avalikustama.

Tulenevalt öeldust ei saa väita, et ministeeriumi kehtestatud regulatsioon tagas bussidotatsiooni kasutamise piisava ja usaldusväärse avalikustamise.

Teede- ja Sideministri 21.06.2000 määrus nr 52 sätestab uued taotlusvormid ja uued õiendivormid toetuste taotlemiseks ja nende kasutamise kohta aru andmiseks.
Ministeeriumi ametnike selgituste kohaselt ei kasutata kõiki andmeid, mille kohta maavalitsused infot peavad esitama, aga need on siiski olulised, sest taoliste andmete kogumist ja võrdlemist praktiseeritakse ka Euroopa Liidus.
Kõige olulisemaks näitajaks loevad ministeeriumi vastutavad isikud liinitunde, kuna need andvat suurepärase võimaluse maakondade võrdlemiseks.
Statistikaamet kogub bussiliikluse kohta samuti andmeid, kuid neid ei ole ministeerium kasutanud.

Olemasolevaid positiivseid kogemusi avaliku liiniveo tõhustamisel pole avalikustatud. Ida-Viru Maavalitsuse nõudmisel teostasid mitmed vedajad järelevalvet piletitulu laekumise üle. Nimetatud tegevus on taganud pideva piletitulu kasvu maakonnaliinidel. Ida-Viru Maavalitsuse kogemust ei ole ministeerium teistes maakondades tutvustanud ega nõudnud analoogiliste meetmete rakendamist.

9 Ebaõiged väljamaksed

Riigieelarve seaduse vastaselt oli minister maakondade avalikule liiniveole eraldatud toetuse vahendeid ümber paigutanud busside soetuseks ja transpordi infrastruktuuri kulude katteks.

Riigieelarve klassifikaatori kohaselt on art 54 vahendid ette nähtud ülesanneteks teistele sektoritele kulude täielikuks või osaliseks katmiseks. 2000. aastal eraldati selle artikli alt ka bussidotatsioon. Riigieelarve seaduse § 30 lõike 1 kohaselt ei tohi minister ümber paigutada Riigikogu poolt riigieelarves kindlaks määratud assigneeringuid.

Ühistranspordiseaduse kohaselt annavad riik ja omavalitsusüksus oma eelarvest sihtotstarbelist toetust avaliku liiniveo korraldamiseks, ühissõidukite soetamiseks, ühistranspordi infrastruktuuri objektide rajamiseks või uuendamiseks ja ühistranspordiuuringute korraldamiseks. Teede- ja sideministri 21.06.2000 määrus nr 52 sätestab riigieelarvest sihtotstarbelise toetuse andmise avaliku teenindamise lepingu alusel korraldatavale liiniveole ja järgmistele ühistranspordi projektidele:

- Ühissõidukite soetamine
- Ühistranspordi infrastruktuuri objektide rajamine või uuendamine
- Ühistranspordiuuringute korraldamine.

Seega võib ka ministri rakendusaktist välja lugeda, et toetust saab lisaks projektidele eraldada ainult avalikule liiniveole.

Ministeerium on riigieelarve seaduse vastaselt eraldanud kahel korral dotatsiooniraha valdadele transpordivahendite soetamiseks ning ühel juhul maavalitsusele transpordi infrastruktuuri kulude katteks. Nimetatud rahaeraldused olid järgmised:

1) Teede- ja sideministri 23.10.2000 käskkirjaga nr 258 on eraldatud 300 tuhat krooni Järva Maavalitsusele. Eraldus tehti vastavalt Vabariigi Valitsuse 10.10.2000 istungil tehtud ühehäälsele otsusele ja 18.10.2000 Järva maavalitsuse saadetud kirjas nr 1-20/2031 toodud infot põhjal kulutuste iseloomu kohta. Kulutused olid järgmised:

- Maakondlike bussiliinide sõidugraafikute, plaanide, jm informatsiooni süstematiseerimine ja avalikustamine;
- ühistranspordi majanduslike kalkulatsioonide ja arvestuste eksperthindamine, analüüsimine;
- infrastruktuuri parandamine – bussipeatuste korrastamine; liiklusskeemide korrastamine; bussipeatuste tähistamine;
- kooliõpilaste sõidutingimuste parandamine – sissesõitude korrastamine (kolm mahasõitu teelt koolide juurde);
- kahe lisapeatuse loomine ja sellega seotud kulud;
- muud ühistranspordi korrastamisega seotud kulud;
- liinivõrkude korrastamine.

2) Teede- ja sideministri 3.03.1999 käskkirjaga nr 56 eraldati Saare Maavalitsusele: täiendavalt 500 tuhat krooni Muhu vallale uue bussi soetamiseks. Raha eraldamine tehti toetudes Muhu vallavanema 5.02.1999 kirjale nr 1-58/24.

3) Teede- ja sideministri 3.03.1999 käskkirjaga nr 55 eraldati Põlva Maavalitsusele 80 tuhat kr bussi soetamiseks. Raha eraldamise aluseks oli Mikitamäe Vallavalitsuse 11.09.1998 kiri nr 457 Haridusministeeriumile ja 17.02.1999 kiri Teede- ja Sideministeeriumile ning haridusministri 12.02.1999 kiri nr 1-2/1199 teede- ja sideministrile.

10 Siseauditi tegevus

Siseauditite ga ei ole kaardistatud valdkonnaga seonduvaid riske ega selgitatud, millised neist võivad enim ohustada dotatsiooni sihipärast kasutust. Siseaudit ei ole teostanud protsessi ohustatud faasides kontrolli toetuste tegeliku kasutamise üle.

1999-2000. aastal puudus Teede- ja Sideministeeriumi struktuuris siseauditiüksus. Selle asutamise ettevalmistamiseks lisati 2000. aastal kantsleri nõuniku ametikoht siseauditi alal. Ametijuhendi järgi oli nimetatud nõuniku teenistusülesanneteks muuhulgas kantslerile õigeaegse ja objektiivse teabe edastamine kehtestatud nõuetest kõrvalekallete ja ressursside kasutamise seaduslikkuse, tõhususe ja mõjususe põhimõtete rikkumise kohta ja siseauditi eest vastutava isikuna valitsemisala siseauditi üldine koordineerimine.
Auditeid toetuse kasutamise osas 1999. ega 2000. aastal ei tehtud. Ei selgunud, et bussidotatsiooniga seotud riske oleks määratletud ja nende vähendamise meetmeid oleks rakendatud.

Teede- ja Sideministeeriumi struktuuris on ka kontrolli ja revisjoniosakond. Ministeeriumi põhimääruse kohaselt on kontrolli ja revisjoniosakonna ülesanne analüüsida ministeeriumi valitsemisala riigiasutuste finantsmajanduslikku olukorda ning riigieelarvest ja sihteraldiste näol saadud rahaliste vahendite sihtotstarbelist kasutamist. Osakond on allutatud kantslerile. Tema tegevuse plaani ei olnud kinnitatud. Seni ei ole kontrolli ja revisjoniosakond riigieelarvest reisijate bussiveo toetamiseks eraldatud raha kasutamist üheski maavalitsuses kontrollinud ega valdkonnaga seonduvaid riske kaardistanud.

Bussitoetuste kasutamise järelevalve delegeeris ministeerium osaliselt maavalitsustele.
Teede- ja sideministri 04.08.1997. a. määrusega nr 31 kinnitatud maakonna bussiliini avamise ja pidamise loa väljaandmise korra punkt 37 kohustab maavalitsusi teostama kontrolli kõnealuse korra täitmise üle vedajate poolt.

Vabariigi Valitsuse 25.03.1992. a. määruse nr 98 punkt 5 kohustab Teede- ja Sideministeeriumi järjekindlalt kontrollima sõitjateveo omahinna kujunemise õigsust ning piletitulude maksimaalset laekumist. Seda ülesannet ministeerium maavalitsustele ei delegeerinud.
Nimetatud kohustuse täitmiseks tellis Teede- ja Sideministeerium inseneribüroolt Stratum majandusanalüüsi teemal "Elanikkonna sõiduvajaduste uurimine, olemasoleva liinivõrgu efektiivsuse hindamine ja optimaalse liinivõrgu väljatöötamine Eesti maakondades", mis valmis 2000. aastal. Töö raames kogus inseneribüroo andmeid liiniveo omahinna kohta, mis kindlasti lisas infot toetuste otsustusprotsessi jaoks.

Teede- ja Sideministeerium ei nõudnud maavalitsustelt veolepingute sõlmimisel selliste tingimuste sätestamist, mis võimaldaks maavalitsustel kontrollida bussiveo omahinna kujunemise ja piletitulu tõesust.

Teede- ja sideministri kehtestatud dotatsiooni kasutamise aruanne ei sisaldanud andmeid sõitjateveo omahinna kujunemise kohta. Maavalitsus ei kontrollinud vedajate juures veokulude tekkimist ja

veomaksumuse kajastamise õigsust aruannetes. Puudub kindlus, et ettenähtud kohustuste täitmise asemel ei hüvitatud vedajatele muid kulusid.

Teede- ja sideministri 25.01.1999. aasta määruse nr 3 ja 14.01.2000. aasta käskkirja nr 9 punkt 3.3 konstateerib, et kohalike bussiliinide dotatsiooni käsutavad maavalitsused, kelle kirjalike korralduste alusel Riigikassa teostab väljamakseid. Kuna lepinguid vedajatega sõlmivad ka linnavalitsused, ei ole maavalitsustel neis tehingutes kohustusi ega raha sihipärase kasutamise mõjutamise võimalusi. Osa maavalitsusi kandis linnaliinide toetamiseks määratud dotatsiooni üle linnavalitsuste arveldusarvele.

Teede- ja Sideministeeriumil puudus üksikasjalikum ülevaade bussitoetuste tegelikust kasutamisest ja kasutamisega seotud probleemidest. Osades kontrollitud maakondades sõlmisid maavalitsused veolepinguid vallavalitsustega. Ministeerium nõustus kontrollijatega, et vallavalitsused ei tohiks olla vedajad. Korduvalt ületas liini või liinide grupi kulude katteks makstud dotatsioon 70% piiri. Aasta lõpus teostati vedajatele ka ettemaksusid olemata kursis selle otstarbekusega ja kasutamise eesmärkidega.

Kuigi riigi dotatsiooni kasutamisel lähtusid maavalitsused eelkõige reisijate liikumisvajadusest ja selle parendamisest, pole ministeerium riigipoolsete kohustuste täitmist süsteemselt analüüsinud nende otstarbekuse seisukohast ega avastanud selles ebakohti ja vahendite väärkasutusi.

Maidu Lääne
Auditi juht

Liisi Uder
Auditi spetsialist

Liidia Heinlo
Auditi spetsialist

Vastavalt Riigikontrolli seaduse § 29 lõikele 2 oleme akti kätte saanud 15. juunil 2001.aastal ja aktiga tutvunud.

Toivo Jürgenson
Teede- ja sideminister

Rita Moorats
Pearaamatupidaja