KONTROLLIAKT

15.05.2001 nr 13-4/001

Bussitranspordile eraldatud riikliku toetuse kasutamisega seotud riskide hindamine

Koostajad:

Maidu Lääne
Liisi Uder

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 **4**

5 ÕIGUSLIK RAAMISTIK **5**

5.1 ENNE ÜHISTRANSPORDISEADUSE JÕUSTUMIST 6
5.1.1 Avalike liinide valik *6*
5.1.2 Vedajate valik *6*
5.1.3 Toetuse suuruse määramine *7*
5.2 ÜHISTRANSPORDISEADUSE JÕUSTUMISE JÄRGSELT 7

6 MAAVALITSUSE JA OÜ JÕGEVA BUSSIKESKUSE TEGEVUS BUSSITRANSPORDI KORRALDAMISEL **8**

6.1 LIINIDE AVAMINE 9
6.2 VEDAJATE VALIK AVALIKE LIINIDE TEENINDAMISEKS 9
6.3 TOETUSE SUURUSE MÄÄRAMINE 10
6.3.1 Otsustamise aluseks olev informatsioon *10*
6.3.2 Otsustamise protsess *12*

7 AVALIKU LIINIVEO LEPINGUD **12**

7.1 LEPINGUTELE ESITATAVAD NÕUDED 13
7.2 NÕUETE JÄRGIMINE 13
7.2.1 Leping OÜ-ga Jõgeva Bussikeskus *13*
7.2.2 Lepingud vedajatega *14*

8 AVALIKUSTAMINE **16**

9 SISEKONTROLLI MEETMED **17**

10 SANKTSIOONIDE RAKENDAMINE **17**

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. Auditi ülesanne on anda avalikkusele kindlustunnet, et bussitoetusteks 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 Jõgeva Maavalitsuses oli Riigikontrolli 2000.aasta IV kvartali tööplaani alusel 04.01.2001.aastal välja antud kontrollülesanne nr 001.

Vaadeldavaks perioodiks olid aastad 1999 ja 2000.

Vajalike andmete kogumine Jõgeva Maavalitsuses ja OÜ-s Jõgeva Bussikeskus toimus 26.-27.02.2001.aastal.

Olulisemad kontrollimise juures selgitusi andnud isikud olid:
majandusosakonna juhataja Jaan Aiaots;
majandusosakonna peaökonomist-konsultant Eha Lukats;
rahandusosakonna raamatupidamistalituse juhataja – pearaamatupidaja Aili Elbre;
siseaudiitor Viljar Alnek;
OÜ Jõgeva Bussikeskus juhatuse esinaine Liia Saatre.

Vaatluse alla võeti kõik maakonnas tegutsenud bussiettevõtjad (vedajad), kes said riigipoolset toetust. Analüüsiti toetuste kohta käivat aruandlust: vedajate poolt esitatud perioodi aruandeid, aastakoondeid,

maavalitsuse poolt koostatud õiendeid, samuti toetuste jaotamisel kehtestatud protseduure ja nende järgimist. Suulise teabe saamise meetoditeks olid vestlused ja intervjuud.

Auditi orientatsioonist tulenevalt keskenduti põhiküsimustele:

- Kas maavalitsus on loonud piisavad mehhanismid tagamaks dotatsioonide sihipärase jaotamise ja kasutamise ning millised on selle süsteemi puudused?
- Kas need mehhanismid on rakendatud?
- Kas rakendatud tegevused toimivad nii nagu kavandatud?

Auditi põhiküsimustele vastuse leidmiseks:

- kaardistati juhtimisahela ulatuses toetuste juhtimise 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 järgmiste põhiaspektide kajastamist.

1. Regulatsioonide osas selgitati, millised olid erinevused süsteemi etteantud ja tegeliku rakenduse vahel, samuti seda, mida tuleks muuta toetuste juhtimise täiustamisel.
2. Avalikustamine taandub ühelt poolt sellele, kuidas avalikkus aitab bussitranspordis esinevaid riske maandada, teisalt kuivõrd maavalitsus ja vedajad avalikustavad informatsiooni vedude mahu, reisijate arvu, kulutuste jms kohta.
3. Sisekontrolli 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.
4. Sanktsioonid 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.

Nimetatud nõuete eiramise tagajärjeks võivad olla tegevused, mis riigile on kahjulikud. Ebaseadusliku tegevuse juhtumid on aktis välja toodud.

Auditi ülesanne ei näinud ette hinnata vedajate leidmiseks riigihanget ja selle seaduslikkust.

Auditi viisid läbi tegevusriskide auditi osakonna auditi juht Maidu Lääne ja auditi spetsialist Liisi Uder.

2.2 Selgitus kontrolliakti ja selle levitamise kohta

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

Erinevates maavalitsustes läbiviidud auditite kohta võetakse vastu peakontrolöri otsus.

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

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

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 kohta vormistati 05.12.1997 peakontrolöri otsus nr 20-13/101. Otsuses on tehtud ettepanek kaaluda Teede- ja Sideministeeriumil vajadust mehhanismi kehtestamiseks, mis võimaldaks dotatsioonide ülekandmist maakondadele 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.

4 Lühiülevaade kontrolli objektist

Bussitoetuse kasutamist maakonnas korraldab Jõgeva Maavalitsus. Raha selleks otstarbeks on Riigikassa piirkondlikus osakonnas 25 - Jõgevamaa.

Jõgeva maavanem on Margus Oro.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele (RT I 1995,94,1628) korraldab maavalitsus maavanema asjaajamist ja tehnilist teenindamist ning kontrollib tema korralduste täitmist.

Vaatlusalusel perioodil sai maavalitsus vedajate toetamiseks riigieelarvest Teede- ja sideministeeriumi kaudu:
1999.aastal 3 443 700 kr
2000.aastal 3 320 400 kr

Nii 1999. kui ka 2000.aastal eraldas maavalitsus saadud toetuse OÜ-le Jõgeva Bussikeskus (edaspidi ka bussikeskus). Viimane jaotas ja kandis toetusraha üle vedajatele.

Kuni 1998.aastani tegutses bussikeskus munitsipaalettevõttena maavalitsuse ja hiljem Jõgeva valla halduses. Kuna bussikeskuse haldamine ei kuulu kohaliku omavalitsuse põhiülesannete hulka ja kuna bussikeskus teenindas kogu maakonda, mitte ühe valla elanikke, siis ta võõrandati enampakkumisel. 14.01.1998. aastal sõlmiti bussikeskuse ostu-müügileping, kusjuures õiguse omandada bussikeskuse osakud sai oksjoni võitjana aktsiaselts AS Marsruut. Käesoleval hetkel kuulub OÜ Jõgeva Bussikeskus osakutest 100% nimetatud aktsiaseltsile. Viimane tegutseb mitmes maakonnas s.h Jõgevamaal vedajana.

5 Õiguslik raamistik

Regulatsioon tervikuna ei avalda küllaldast mõju toetuste juhtijatele tagada bussivedude otstarbekohane tegevus ja areng. Regulatsioonil puudub selge eesmärk toetuste juhtimiseks. Toetuse informatsioonilise aspekti osas ei selgu alati tehtavate toimingute otstarbekus. Õigusaktid võimaldavad doteerida nii liini kui liinigruppe. Sätted seovad dotatsiooniraha piirmäära otseselt vedaja veokulu näitajaga, kehtestamata samal ajal minimaalseid nõudeid ja piiranguid veokulude kavandamisele.
Õigusaktid ei sätesta, kes vastutavad dotatsiooniraha sihipärase kasutamise eest.
Toetuse juhtimisfunktsioonide osalise delegeerimisega bussikeskusele ei ole sätestatud selget poliitikat sellega kaasnevate riskide maandamiseks. Tervikuna on bussitoetuste õiguslik keskkond ohustatud kuritarvitustest ja väärkasutustest.

5.1 Enne ühistranspordiseaduse jõustumist

5.1.1 Avalike liinide valik

Teede- ja sideministri 4.08.1997 määrusega nr 31 kehtestatud "Sõitjateveo eeskirja" lisa 3 "Maakonna bussiliini avamise ja pidamise loa väljaandmise kord" punkt 7 sätestab, et maakonnaliini avamisel lähtutakse sõitjatepoolsest nõudlusest, olemasolevast veoteenindusest ja riigi- ja kohalikes eelarvetes selleks ettenähtud subsiidiumite mahust; punkt 8 sätestab, et maakonnaliini avamine toimub maavalitsuse eestvõtmisel tema poolt läbiviidud sõitjate liikumise uuringute alusel, samuti sõitjate, ettevõtjate ja kohalike omavalitsuste ettepanekul ettevõtjatevahelise konkursi korras.

Enne 1997.aastat reguleeris bussiliinide avamist Vabariigi Valitsuse 25.03.1992 määrus nr 98, mille punkt 4 kohustas maavalitsusi koos ühistranspordi ettevõtetega kujundada optimaalsed liinivõrgud, võttes arvesse elanike sõiduvajadusi ja sõitjateveo kulude katteks olemasolevaid rahalisi vahendeid.

5.1.2 Vedajate valik

Teede- ja sideministri 4.08.1997 määrusega nr 31 kehtestatud "Sõitjateveo eeskirja" lisa 3 "Maakonna bussiliini avamise ja pidamise loa väljaandmise kord" punkt 11 sätestab, et konkurss vedaja leidmiseks liinile või liinigrupile korraldatakse maavalitsuse poolt, kui:

- läbiviidud uuringute tulemusena ja kohalike omavalitsuste, ettevõtjate või elanikkonna ettepanekul on tekkinud nõudlus uue liini avamiseks;
- vedaja liiniloa tähtaeg lõppeb;
- vedaja liiniloa kehtivus lõpetatakse ennetähtaegselt;
- vedaja liiniluba tunnistatakse kehtetuks;
- vedaja on rikkunud lepingu tingimusi sellisel määral, et leping katkestatakse;
- vedaja on pankrotistunud;
- toimub vedaja omandi võõrandamine.

Selgelt formuleeritud õigussätted, mis oleksid põhimõtteliseks aluseks avalike liinide valikul ja vedajate leidmisel, enne 1997. aastat puudusid.

6.02.1996.aastal on Jõgeva maavanem kinnitanud "Maakonna bussiliinide väljapakkumise juhendi", milles on ära toodud, kuidas toimub konkursi kuulutamine avalikele liinidele, millised vedajad võivad osaleda vähempakkumisel, millised dokumendid peavad vedajaks kandideerijad esitama ning kes langetab otsuse vedaja valikuks.

5.1.3 Toetuse suuruse määramine

Sihtotstarbelist doteerimist käsitlesid Vabariigi Valitsuse 25.03.1992 määrus nr 98 ja 17.08.1992 määrus nr 245, mille alusel teede- ja sideminister delegeeris maavalitsustele ja määruses näidatud linnavalitsustele õiguse sõlmida konkreetseid liinilepinguid ja kehtestada piletihindu (18.01.1995 määrus nr 2, 23.01.1996 määrus nr 5, 18.02.1997 määrus nr 7).

Kontrollitud perioodil eraldati dotatsioonid maavalitsusele teede- ja sideministri 25.01.1999 määrusega nr 3 "Linnade ja maakondade 1999. aasta dotatsioon" ja 14.01.2000 käskkirjaga nr 9 "Linnade ja maakondade 2000. aasta dotatsioon". Nendega sätestati, et dotatsiooni eraldamise aluseks on vedude kogumaht, piletulu ja veokulud. Seejuures kaeti riigieelarvest sihtotstarbelise dotatsioonina kuni 70% bussi maakonnaliinide sõitjateveo kuludest.

Nimetatud õigusaktidega kohustati maavalitsusi sõlmima lepingud vedajatega vähempakkumise põhimõttel ning viima sisse aruandlus dotatsiooniraha kasutamise osas.

5.2 Ühistranspordiseaduse jõustumise 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 peaks ühistranspordi areng 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, sõidukikaardi ja liiniloa väljaandmise ja 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 auditi käigus üldiselt olukorda peale ühistranspordiseaduse jõustumist ei käsitleta.

Tulenevalt üleminekuajast tuleb maavalitsusel 2001.aasta jooksul läbi vaadata kõik lepingud praegu tegutsevate vedajate osas ja kohaldada nende suhtes seaduse 4. ja 8. peatüki sätteid.

Ühistranspordiseaduse § 7 lõike 2 kohaselt võivad omavalitsusüksused ja riik volitada piirkondlikku ühistranspordikeskust täitma neile käesoleva seadusega pandud ülesandeid ning anda keskusele nende ülesannete täitmiseks vajaliku raha ja ainelised vahendid. Sama § lõige 1 sätestab, et piirkondlik ühistranspordikeskus on omavalitsusüksuste ja riigi asutatud äriühing või mittetulundusühing, kus riigil või omavalitsusüksustel on enamusotsustusõigus. Delegatsiooniga ei selgu, kuidas jagatakse ettekirjutatud juhtimiskompetentsid juriidilise isiku ja riigi vahel, kuidas tagatakse otsustusmehhanismide läbipaistvus jne.

6 Maavalitsuse ja OÜ Jõgeva Bussikeskuse tegevus bussitranspordi korraldamisel

Maavalitsuse tegevust bussitranspordiks eraldatud raha väärkasutuste vältimise meetmete väljatöötamisel, rakendamisel ja riskide maandamisel loevad kontrollijad mitteküllaldaseks. Riigieelarvest eraldatud bussitoetuse raha kannab maavalitsus üle täielikult eraomanduses olevale äriühingule OÜ Jõgeva Bussikeskus. Keskusele on antud üle ka mitmed toetuse haldamisega seotud

funktsioonid. Bussikeskus sõlmib maakonnaliinidel opereerivate vedajatega lepingud ja arvutab toetuse suurused. Mõnel juhul on ta muutnud vedajatele kehtestatud tariife. Samas tegeleb bussikeskus ka ise vedudega, mistõttu tingib selle, et ta määrab ka endale toetust. Maavalitsus ei omanud ülevaadet kogu toetussumma kasutamise kohta.

6.1 Liinide avamine

Teede- ja sideministri 4.08.1997 määrusega nr 31 kehtestatud "Sõitjateveo eeskirja" lisa 3 "Maakonna bussiliini avamise ja pidamise loa väljaandmise kord" punkt 8 sätestab, et maakonnaliini avamine toimub maavalitsuse eestvõtmisel tema poolt läbiviidud sõitjate liikumise uuringute alusel, samuti sõitjate, ettevõtjate ja kohalike omavalitsuste ettepanekul ettevõtjatevahelise konkursi korras.

Kirjalikke protseduurireegleid avalike liinide valikuks kehtestatud pole. Maavalitsuse ametnikud põhjendavad seda vajaduse puudumisega, kuna avalik liinivõrk on kujunenud aastate jooksul koostöös kohalike omavalitsustega. Nii 1999. kui ka 2000. aastal on liinide sulgemised ja üksikute liinide avamised ning liinigraafikute muutmised kooskõlastatud vallavalitsustega.

Jõgeva Maavalitsuse ja OÜ Jõgeva Bussikeskus vahel sõlmitud leping maakonnasisese bussiliikluse korraldamiseks sisaldab punkti, mille kohaselt peab bussikeskus tegema koostööd valdadega elanike sõiduvajaduse väljaselgitamiseks, liinivõrgu korrastamiseks ja optimeerimiseks ning tegema maavalitsusele ettepanekuid uute maakonnaliinide avamiseks ja vähetasuvate liinide sulgemiseks ning sõiduplaanide muutmiseks.

6.2 Vedajate valik avalike liinide teenindamiseks

Teede- ja sideministri 4.08.1997.aasta määrusega nr 31 kehtestatud "Sõitjateveo eeskirja" lisa 3 "Maakonna bussiliini avamise ja pidamise loa väljaandmise kord" punkt 11 sätestab konkursi korraldamise vedaja leidmiseks liinile või liinigrupile maavalitsuse poolt.

Avalikele liinidele vedaja leidmiseks kuulutas maavanem oma korraldusega välja konkursi. Laekunud taotluste läbivaatamiseks moodustas ta komisjoni, mille esimeheks oli maavalitsuse majandusosakonna juhataja ning liikmeteks 3 vallavanemat. Komisjon vaatas läbi konkursile laekunud pakkumised ning otsustas, milline vedaja saab õiguse liinil opereerimiseks. Kriteeriumeid, mille alusel võitja selgitatakse, polnud kirjalikult fikseeritud. Maavalitsuse töötajate selgituste kohaselt lähtuti otsustamisel kriteeriumitest, mis on sätestatud teede- ja sideministri 4.08.1997 määruse nr 31

"Sõitjateveo eeskirja" lisa 3 "Maakonna bussiliini avamise ja pidamise loa väljaandmise korra" punktis 14.

2000. aastal ei teostatud konkursse avalikele liinigruppidele riigihanke korras, kuna eelnevalt tehtud iga liinigrupi maksumuse arvestuse kohaselt ei oleks ühegi grupi aastatoetus kujunenud suuremaks kui riigihangete seaduses fikseeritud piirmäär.

6.3 Toetuse suuruse määramine

6.3.1 Otsustamise aluseks olev informatsioon

Vaadeldaval perioodil bussitranspordi teenuste mahu ja selle toetamise metoodika puudus (vastavad korrad kinnitas teede- ja sideminister ühistranspordiseaduse alusel, millised rakenduvad 2001.aasta toetuste määramisel).

Teede- ja sideministri 1999. ja 2000. aasta dotatsiooni jaotamise määrustega sätestati, et dotatsiooni eraldamise aluseks on vedude kogumaht, piletulu ja veokulud. Seejuures nähti ette, et riigieelarvest sihtotstarbelise dotatsioonina kaetakse kuni 70% bussi maakonnaliinide sõitjateveo kuludest.

Jõgeva maakonnas lähtutakse vedajale kulude kompenseerimisel vedaja poolt nõutud ja konkursil heakskiidetud liinikilomeetri tariifist. Tariif, mis fikseeriti OÜ Jõgeva Bussikeskus ja vedaja vahel sõlmitud lepingus, ühtis üldjuhul komisjoni protokollis kinnitatuga. Kokkulepitud tariifi oli mõnel juhul ka muudetud ilma uut konkurssi korraldamata. Piisas, kui vedaja esitas bussikeskusele uue taotluse, milles ta põhjendas tariifi tõstmise vajalikkust.

6.3.1.1 Vedude näitajad

Maavalitsus peab avaliku liiniveo toetamist kavandades arvestama riigieelarvest eraldatava toetuse suurusega ja kavandama toetuse suurused vedajatele arvestades eelmiste aastate statistilisi liiniveokulude andmeid. Teede- ja sideministri poolt kehtestatud korra järgi määratakse toetuse suurus järgmistele näitajatele tuginedes: vedude maht, piletulu ja veokulud.

Statistilisi andmeid saab maavalitsus bussikeskuselt, kes koondab ja esitab maavalitsusele vedajate poolt esitatud aruanded. Andmed sisaldasid maakonnasiseste bussivedude maksumust ja riikliku dotatsiooni kasutamist liinide ja liinigruppide lõikes kvartalis ja aastas.

Alljärgnevas tabelis on esitatud vedude maht maakonnas, piletitulud ja vedude maksumused 1999. ja 2000.aastal.

Tabel 1

	Näitaja	1999	2000	Muutus %
1	Bussiliinide maht tuh liini km	1322,20	1199,50	-9,28
2	Toetus riigieelarvest tuh kr	3443,70	3320,40	-3,58
3	Piletitulu tuh kr	1238,90	1983,70	60,12
4	KOV eelarvetest tuh kr	1141,60	776,30	-32,00
5	Muud allikad tuh kr	2392,00	2800,00	17,06
6	Maksumus tuh kr	8516,20	8880,40	4,28
7	Pileti hind kr	0,30	0,36/ 0,42	20/40
8	Toetus liini km kohta	2,60	2,77	6,28
9	Liini km maksumus	6,44	7,40	14,94

Andmed: Jõgeva maavalitsusest

Andmete alusel võib väita, et bussivedude maht maakonnas on viimasel aastat vähenenud. Piletitulu on suurenenud, samas on tõusnud liinikilomeetri maksumus, samuti riigi toetus liinikilomeetrile.

Avalikul konkursil peavad kõik konkursil osalejad esitama taotluse tariifi suuruse osas, mille eest nad on nõus avalikku veoteenust osutama. Maavalitsuse vastutavate töötajate selgitusel on komisjon oma valikutes püüdnud lähtuda sellest, et konkursi võitja tariif ei oleks põhjendamatult madal. Tihti aga avaldavad vedajad hiljem soovi tariifi tõstmiseks, kuna nende kulutused vedudele on suurenenud. Reeglina taotlused rahuldatakse.

Riigi dotatsiooniga tuleb katta see osa ühistranspordi kulutustest, mida ei suudeta katta vedaja enda ja muudest vahenditest. Toetuste suuruse üle otsustaja peab jälgima, et riigi dotatsiooni osa ei ületaks veokuludest 70%. Seda saab ta kontrollida talle vedajate poolt esitatud veokulude andmetest. Maavalitsus ega bussikeskus ei ole nõudnud vedajatelt vedude kuludearuannet. Seetõttu puudub maavalitsusel jooksev ülevaade maakonnaliinide teenindamiseks tehtud kulutuste struktuuri ja kulude suuruse kohta, mis omakorda raskendab võimalust kontrollida 70% printsiibist kinnipidamist.

Teede- ja sideminister ega ka maavanem pole kehtestanud nõudeid vedude kulude kavandamise osas. Teisisõnu riik pole reguleerinud piirmäärasid, millise tasemeni ta nõustub aktsepteerima vedaja

kulusid. See asjaolu ei võimalda hinnata dotatsiooni suuruse määramise õigsust. Kuna veokulude tekkimist ja nende kajastamist aruannetes pole ei maavalitsuse ega bussikeskuse poolt kontrollitud, puudub kindlus, et ettenähtud kohustuste täitmise asemel ei hüvitatud vedajatele ega bussikeskusele muid kulusid.

6.3.2 Otsustamise protsess

Vastavalt maavalitsuse ja bussikeskuse vahel sõlmitud lepingule kandis maavalitsus maakonnale ettenähtud toetuse summa üle bussikeskusele. Tingimusi ja kriteeriume toetussumma jagamiseks vedajatele polnud maavalitsus kehtestanud. Vastavad arvutused toetuse suuruse ja vedajatele määramise osas teostas bussikeskus.

Maavalitsuse ja bussikeskuse vahel 28.12.1998 sõlmitud lepingus nr 1-46/24 ja 30.12.1999 sõlmitud lepingus nr 1-46/179 on fikseeritud, et maavalitsus tagab igal kalendrikuul 1/12 osa maakonnale eraldatud linnade ja maakondade bussiliikluse riikliku dotatsiooni laekumise bussikeskuse arveldusarvele võrdsetes osades kuus esimesel ja kolmandal nädalal.

Lepingus fikseeritud 1/12 nõuet (s.t ühe kuu väljamakse peab olema 8,3% aastasest toetussummast) pole alati järgitud. Juulis ja augustis oli see näiteks 7,32% ja detsembris 9,16%.

Maavalitsus pole hajutanud riske, mis seonduvad otsustusprotsessiga toetuste suuruse määramisel. Kuna see protsess pole küllaldaselt reglementeeritud ja dokumenteeritud, siis ei saa kontrollijad välistada, et toetuse määramine, selle suurendamine ja vähendamine toimus küllaldase analüüsi ja põhjenduseta.

7 Avaliku liiniveo lepingud

Kontrollimisel selgus, et sõlmitud lepingud ei sisaldanud kõiki teede- ja sideministri poolt ettenähtud kohustuslikke elemente. Leping maavalitsuse ja bussikeskuse vahel ei saagi nõutud sätteid sisaldada, kuna lepingu objektiks pole vedu, vaid maakonna bussiliikluse korraldamine. Bussikeskuse ja vedajate vahel sõlmitavates lepingutes pole nõue sätestada neis riikliku toetuse suurus aga alati otstarbekas.

Lepingute alusel arvestas bussikeskus vedajate piletitulust endale teenindustasu ja jättis osa dotatsiooniraha ülalpidamiskulude katteks. Kontrollijad ei pea seda õigeks, kuna see suurendab dotatsiooni vajadust ning teguviis ei lähe kokku toetuse andmise eesmärkidega.

Lepingutega pole suudetud maandada dotatsiooni väärkasutuse riske.

7.1 Lepingutele esitatavad nõuded

Teede- ja sideministri 4.08.1997 määruse nr 31 "Maakonna bussiliini avamise ja pidamise loa väljaandmise kord" punkt 6 sätestab, et maakonna liinivedu teostatakse ühiskondliku teenindamise lepingu alusel. Lepingu võis sõlmida igale liinile või liinidegrupile.
Lepingus sätestatakse:

- 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.

Eelnimetatud määruse punkt 17 kohaselt peale lepingu sõlmimist väljastatakse liiniluba 10 päeva jooksul.

7.2 Nõuete järgimine

7.2.1 Leping OÜ-ga Jõgeva Bussikeskus

Jõgeva Maavalitsus kannab kogu maakonnale eraldatud aastase toetussumma üle OÜ-le Jõgeva Bussikeskus. Summa suurust pole maavalitsuse ja osaühingu vahel sõlmitud lepingus kirjas. Leping sätestab, et igas kuus kantakse bussikeskusele üle 1/12 aastasest maakonnale eraldatud toetussummast.

Praegu kehtiv leping maavalitsuse ja bussikeskuse vahel on sõlmitud 30.12.1999. Lepingu objektiks on maakonnasisese bussiliikluse korraldamine, mistõttu leping ei sisalda kõike teede- ja sideministri 4.08.1997 määruses nr 31 sätestatut.

Maavalitsus kandis 2000.aastal OÜ-le Jõgeva Bussikeskus üle 3 320 400 krooni. Bussikeskuse raamatupidamise andmetel oli talle maavalitsuselt laekunud 3 320 400 krooni ning kohalikelt omavalitsustelt õpilasteveo toetusena 1 434 126 krooni. Kokku laekus bussikeskusele veokulude

katteks 4 754 526 krooni. Keskus omakorda on toetustena vedajatele üle kandnud 3 778 290 krooni. Järgijäänud 976 236 krooni kasutamise otsustas keskus iseseisvalt. Bussikeskuse juhataja selgitusel tegi keskus selle raha eest maakonna vedajatele teatud sihtotstarbelisi kulutusi (piletipaberi ja kassaaparaatide soetamine jms). Osa summast läks keskuse ülalpidamiseks ning tema poolt teostatud vedude kahjumi katteks.

Bussikeskus osaleb oma reservbussidega maakonnaliinidel vedajana teiste vedajatega sõlmitud kokkulepete alusel juhul, kui vedajad seda vajavad. Nõutud vedude eest eraldab bussikeskus endale ka toetust. 2000. aastal jättis bussikeskus enda poolt teostatud vedude katteks toetust 501 349 krooni. Kehtiv kord keelab piirkondlikul ühistranspordikeskusel täita vedaja funktsioone.

7.2.2 Lepingud vedajatega

Lepingud vedajatega on sõlminud bussikeskus. Lepingud ei sisalda kõiki teede- ja sideministri poolt nõutud elemente. Lepingutes pole fikseeritud riikliku toetuse suurust. Bussikeskuse töötajate selgitusel see pole olnud otstarbekas, kuna see peab sõltuma piletitulust. Lepingu punkt 4.2 ütleb, et kui liinide teenindamiseks kokkulepitud tariif on suurem kui piletitulu kilomeetri kohta, millest on maha arvatud bussikeskuse ülalpidamiskulud, hüvitab bussikeskus vedajale vahe riigieelarvest eraldatava dotatsiooni arvel, kusjuures arvestuse aluseks on kilomeetri hind käibemaksuta. Bussikeskus kannab dotatsiooni üle üks kord kuus järgneva kuu 15.kuupäevaks, võttes aluseks vedaja poolt esitatud liiniaruanded. Kui piletitulu laekub kilomeetri kohta kokkulepitud tariifist rohkem, kannab vedaja enam laekunud summa bussikeskuse arveldusarvele hiljemalt kuu aja jooksul pärast liiniaruande esitamist bussikeskusele.

Kontrollijad on arvamusel, et selline kord toetuste ülekandmisel on põhjendatud. Süsteem toimib, kuna bussikeskusel on ülevaade tema poolt organiseeritud vedude kohta. Asjaolu näitab, et teede- ja sideministri kehtestatud nõue sätestada lepingus riikliku toetuse suurus pole alati otstarbekas.

Kvaliteedinõuete all on lepingutes fikseeritud, milliste bussidega vedaja teenust osutab.

Bussikeskuse ülalpidamiskulude mahaarvamise piletitulus fikseerib vedajatega sõlmitud lepingu punkt 3.2.2, mis sätestab, et bussikeskusel on õigus määrata bussipileti hind ning eraldada vahendid piletitulu arvelt bussikeskuse ekspluatatsiooni- ja ülapidamiskulude katteks vastavalt kinnitatud eelarvele.

Kui piletitulust arvata maha bussikeskuse ülalpidamiskulud, siis seda väiksem on piletitulu ja seda suurem osa veokuludest tuleb katta riikliku toetuse arvel. Tabelis 2 on ära toodud toetuse, piletitulu ning ülalpidamiskulude arvestus vedajate lõikes 2000.aasta detsembrikuu kohta (summad kroonides).

Tabel 2

Vedaja	Tariif	Läbisõit	Vedajale arvestatud summa	Piletitulu	Ülalpida-miskulu	Dotatsioon liinigrupiti	Vedajale tasumiseks kokku
Ojamets	7	4066,7	28466,9	8198,3	2159,4	22428	28466,9
Kadaja	6,8	1429	9717,2	4350,85	758,8	6125,15	9717,2
Taniloo	6,5	1413,4	9187,1	4527,11	750,5	5410,49	9187,1
Peets	7,2	1727,2	12435,84	1142,35	917,15	12210,64	12435,84
Marsruut	7,35	23196,9	170497,22	89776,3	10438,6	91159,475	170497,22
Vooremaa	6,50	11744,5	76339,25	34620,3	5864,7	47583,61	57051,88
	7,35	1288,2	9468,27			9468,27	
Eltor	6,5	9395,1	61068,15	20686,4	4227,8	44609,51	61068,15
Vello Vatter	7	1441,6	10091,2	1716,95	648,73	9022,98	10091,2
Eltas Auto	7	956,8	6697,6	703,39	430,55	6424,76	6697,6

Andmed: OÜ-st Jõgeva Bussikeskus

Kokku on aasta jooksul ülalpidamiskulude katteks piletitulust maha arvestatud 360 277 kr. Maavalitsuses ei selgunud, kas bussikeskusele jäänud ülalpidamiskulu ja selle arvestamise metoodika oli õiglane ja aktsepteeritav. Tabelist nähtub, et kõige kõrgema tariifiga vedaja on AS Marsruut (bussikeskuse emafirma). Samas oli viimaselt arvestatud summa keskuse ülalpidamiskuluks suhteliselt kõige väiksem. Nagu eelnevalt öeldud, määrab keskus mõnel juhul iseseisvalt vedude tariife. Ta on suurendanud ka 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].

Tulenevalt öeldust ei saa väita, et maavalitsus oleks toetuste juhtimisfunktsioonide osalise üleandmisega bussikeskusele suutnud maandada dotatsiooni kasutamisega seotud väärkasutuse riske.

[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.

8 Avalikustamine

Maavalitsus ei olnud määratlenud ja avalikustanud bussitoetuse väljamaksmise tingimusi ega saajate sihtgruppe. Riigieelarvest eraldatud rahaga toetas riik läbi maavalitsuse nii reisijatevedu kui ka bussikeskust, samuti ei saa välistada toetust õpilaste veole[3].

Avalikkuse informeerimise huve teenivad aruanded, mida vedajad esitavad maavalitsusele ja maavalitsus ministeeriumile. Kuna aruannete koostamise metoodikates esineb erinevusi, siis ei pruugi need anda tõest infot.

1999.aastaks oli ministeeriumile aruandena esitatava õiendi vorm kinnitatud teede- ja sideministri 25.01.1999.aasta määrusega nr 3 ja 2000 aastaks teede ja sideministri 21.06.2000.aasta määrusega nr 52.

Jõgeva Maavalitsuse ja OÜ Jõgeva Bussikeskus vahel sõlmitud lepingu kohaselt peab bussikeskus esitama maavalitsusele ärakirjad maakonnasiseste autobussivedude maksumuse ja riikliku dotatsiooni kasutamise kvartali koondaruannetest kvartalile järgneva kuu 20. kuupäevaks ning aastaaruande liinide ja liinigruppide lõikes järgmise aasta 25. jaanuariks.

Vedajad peavad andma bussikeskusele üle piletitulu koos piletiarvestuslehega vähemalt kord nädalas, esitama bussikeskusele kuu esimese poole läbisõidu kohta teatise hiljemalt jooksva kuu 20. kuupäevaks ning kuu teise poole tegelike liinikilomeetrite kohta hiljemalt järgmise kuu 5. kuupäevaks.

Veokulude kujunemise kohta aruandeid bussikeskus ega maavalitsus ei nõua.

Aruanded ministeeriumile toetuse kasutamise kohta maakonnas koostab maavalitsus toetudes bussikeskusest saadud andmetele. Viimane omab oma andmebaasis andmeid vedajate tegelike veomahtude, piletitulu, väljamakstud dotatsiooni jms kohta.

9 Sisekontrolli meetmed

Auditeid bussitoetustega seotud lepinguliste kohustuste täitmise üle pole maavalitsus teostanud.

Sise- ja välisaudit saab tugineda oma töös eelkõige dokumenteeritud otsustele ja asjassepuutuvale dokumenteeritud argumentatsioonile. Sellise dokumenteeritud "jälje" puudumise korral on otsuste ja nende aluseks olnud motiivide taastamine ja hindamine võimatu või väga keeruline.

Maavalitsuses töötab siseaudiitor. Audiitor on kaardistanud riskid seonduvalt bussitoetustega. Kontrolli toetuste tegeliku kasutamise üle vedajate juures pole siseaudiitor ega majandusosakonna töötajad teostanud.

Käesoleva auditi läbiviimise järgselt kontrollis siseaudiitor, mil moel OÜ Jõgeva Bussikeskus ja maavalitsus on täitnud nende endi vahel sõlmitud lepingulisi kohustusi. Majandusosakonna töös leiti mitmeid puudusi. Kontrollimise tulemustest on siseaudiitor teavitanud maasekretäri.

10 Sanktsioonide rakendamine

Maavalitsuse lepingud OÜ-ga Jõgeva Bussikeskus ega viimase lepingud vedajatega ei sisalda sanktsioone.

Lepingu rikkumisega kaasnev sanktsioonide määramise võimalus parandab lepingu rakendatavust, sanktsioonide puudumine halvendab seda. Vähemalt peaks sanktsioonil olema selline tagajärg, et selle abil saaks kompenseerida ebaõiglaselt saadud hüve. Lepingus peaks olema kirjeldatud, kuidas sanktsiooni meetmeid algatatakse ning kuidas protsess toimib.

Maavalitsuse ja OÜ Jõgeva Bussikeskus vahel sõlmitud lepingute sätted annavad võimaluse katkestada leping tellijapoolselt juhul, kui vedaja ei täida lepingu ja reisijateveo eeskirjades sätestatut. Samas puudusid konkreetsed sätted sanktsioonide osas. Ei selgunud, millise tähtaja jooksul tuleb pretensioonisaajal esitatud nõue läbi vaadata ja see rahuldada või teatada mittenõustumisest. Lepingutes ei nähta ette kriteeriume leppetrahvide maksmiseks jms. Lepingud ei sisaldanud aluseid

[3] Bussikeskus ei pea eraldi arvestust riikliku toetuse ja kohalikelt omavalitsustelt saadud toetuse kohta,

ega asjaolusid, mille puhul vedaja vabaneb vastutusest vedude täitmata jätmise või mittekohase täitmise korral.

Maidu Lääne
Auditi juht

Liisi Uder
Auditi spetsialist

Vastavalt Riigikontrolli seaduse § 29 lõikele 2 oleme akti kätte saanud 17. mail 2001.aastal ja aktiga tutvunud.

Margus Oro
Maavanem

Aili Elbre
Pearaamatupidaja