# KONTROLLIAKT

09.05.2001 nr 13-4/001

# Bussitranspordile eraldatud riikliku toetuse kasutamisega seotud riskide hindamine

Koostajad:

Maidu Lääne
Liidia Heinlo

Tallinn
2001

# SISUKORD


**1 SISSEJUHATUS** ..... **2**

**2 AUDITI TEOSTUS** ..... **2**

2.1 LÄBIVIIMINE ..... 2
2.2 SELGITUS KONTROLLIAKTI JA SELLE LEVITAMISE KOHTA ..... 3

**3 VARASEMAD KONTROLLIMISED** ..... **4**

**4 LÜHIÜLEVAADE KONTROLLI OBJEKTIST** ..... **4**

**5 ÕIGUSLIK REGULATSIOON** ..... **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* ..... *6*
5.2 ÜHISTRANSPORDISEADUSE JÕUSTUMISE JÄRGSELT ..... 7

**6 MAAVALITSUSE TEGEVUS BUSSITRANSPORDI KORRALDAMISEL** ..... **8**

6.1. AVALIKE LIINIDE VALIK ..... 9
6.2. VEDAJATE VALIK ..... 10
6.3. TOETUSE SUURUSE MÄÄRAMINE ..... 11
*6.3.1 Otsustamise aluseks olev informatsioon* ..... *11*
*6.3.2 Otsustamise protsess* ..... *15*
*6.3.3 Otsuste dokumenteerimine* ..... *16*
6.4 EBAÕIGED VÄLJAMAKSED ..... 16

**7 AVALIKU LIINIVEO LEPINGUD** ..... **17**

7.1 LEPINGUTELE ESITATAVAD NÕUDED ..... 18
7.2 NÕUETE JÄRGIMINE ..... 18
*7.2.1 Lepingud ja liiniload* ..... *18*
*7.2.2 Toetuste sätestamine lepingutes* ..... *19*
*7.2.3 Lepingute pikendamine* ..... *19*
7.3 SANKTSIOONIDE RAKENDAMINE ..... 20

**8 AVALIKUSTAMINE** ..... **21**

8.1 INFORMATSIOONI MÄÄRATLEMINE ..... 21
8.2 ARUANDLUS ..... 21

**9 SISEAUDITI TEGEVUS** ..... **22**

## 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 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 Ida-Viru Maavalitsuses oli Riigikontrolli 2000 a. IV kvartali tööplaani alusel 04.01.2001 välja antud kontrollülesanne nr 001.

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

Vajalike andmete kogumine Ida-Viru Maavalitsuses toimus ajavahemikul 18.-20.04.2001.

Olulisemad kontrollimise juures selgitusi andnud isikud olid asemaavanem Agu Värimäe, maasekretär Eduard East, pearaamatupidaja Viivi Staub ja majandusosakonna peaspetsialist Valentina Lunina.

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. 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?

Kontrollimise 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 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 toetuste juhtimise täiustamisel.
*Avalikustamine,* mis ühelt poolt taandub sellele, kuidas avalikkus aitab bussitranspordis esinevaid riske maandada, teisalt kuivõrd maavalitsus ja vedajad avalikustavad informatsiooni vedude mahu, reisijate arvu, kulutuste jms kohta.
*Sisekontroll,* mille kontrollimisel 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 ja auditi spetsialist Liidia Heinlo.

**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.

Audititeema raames erinevates maavalitsustes läbiviidud kontrollimiste 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 Ida-Viru Maavalitsusele.

## 3 Varasemad kontrollimised

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.
Teede- ja Sideministeerium ning Rahandusministeerium toetuste kasutamist maavalitsuses kontrollinud ei ole.

## 4 Lühiülevaade kontrolli objektist

Ida-Viru Maavalitsus asub Jõhvis.

Ida-Viru maavanem on Rein Aidma. Maavalitsuse pearaamatupidaja ja raamatupidamise eest vastutav isik on Viivi Staub.

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

Bussitoetuse kasutamist korraldab maavalitsuse majandusosakond. Kuni 01.03.2001 kehtinud osakonna põhimääruse kohaselt on majandusosakonna ülesandeks lahendada koostöös kohalike omavalitsustega elanike reisijateveo (bussiliikluse) ja selle rahalise dotatsiooniga seonduvaid probleeme ning edastada asjakohast informatsiooni. Ametijuhend kohustab majandusosakonna peaspetsialisti kavandama reisijateveo bussiliine, selgitama välja nende doteerimise vajaduse, koostama bussiliinide dotatsiooni eelarve ja prognoosi ning koguma, koondama, analüüsima ja

edastama bussiliinide ja nende doteerimise kohta informatsiooni. 1999-2000.aastal oli majandusosakonna juhataja liinilubade komisjoni esimees.

Teede- ja Sideministeerium lähtub Ida-Viru Maavalitsusele bussitoetuseks eraldatava summa määramisel maavalitsuse poolt talle esitatud eelmise perioodi vedude mahu ja veokulude aruannetest ning alanud eelarveaasta dotatsiooni taotlusest.

Vaatlusalusel perioodil olid maavalitsuse eelarve ja kassakulud vedajate toetuseks järgmised:

| Aasta | Eelarve tuh kr | Kassakulud tuh kr |
|---|---|---|
| **1999** | 16 034,4 | 16 034,4 |
| **2000** | 15 723,5 | 15 723,5 |

1999. aastal sai toetust 11 ärifirmat, 3 linna- ja 3 vallavalitsust, 2000. aastal aga 9 ärifirmat, 3 linna- ja 3 vallavalitsust.

Finantsallikate puudumise tõttu loobus Ida-Viru Maavalitsus ühistranspordikeskuse loomisest bussitranspordi paremaks korraldamiseks.

## 5 Õiguslik regulatsioon

*Regulatsioon tervikuna ei avaldanud küllaldast mõju toetuste juhtijale tagada bussivedude otstarbekohane tegevus ja areng. Regulatsioonil puudub selge eesmärk toetuste juhtimiseks, taandudes eelkõige toetuse informatsioonilise aspekti - andmete kogumise, töötlemise ja edastamise - protsessi korraldamisele. Regulatsioon sätestab, et andmed on aluseks dotatsiooni määramisel, kuid ei selgu tehtavate toimingute sisu ning mis neist toimingutest peaks tulenema. Maavalitsusele pole antud kohustust toetuste menetlemisprotsessi toiminguid avada.*

*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 sihipärast kasutamise eest.*

## 5.1 Enne ühistranspordiseaduse jõustumist

### 5.1.1 Avalike liinide valik

Teede- ja sideministri 4.08.1997.a 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 ning 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.a 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.a 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.

### 5.1.3 Toetuse suuruse määramine

Sihtotstarbelist doteerimist käsitlesid Vabariigi Valitsuse 25.03.1992.a määrus nr 98, mille alusel teede- ja sideminister delegeeris maavalitsustele ja määruses näidatud linnavalitsustele õiguse sõlmida

konkreetseid liinilepinguid ja kehtestada piletihindu (23.01.1999.a määrus nr 3, 14.01.2000.a käskkiri nr 9).

1999.aastal eraldati dotatsioonid maavalitsusele teede- ja sideministri 25.01.1999.a määrusega nr 3 "Linnade ja maakondade 1999. aasta dotatsioon" ja 24.11.1999.a käskkirjaga nr 230 "Kohalike bussiliinide dotatsiooni täiendav eraldamine 1999.a riigieelarve linna ja maakonna bussiliinide dotatsiooni Teede- ja Sideministeeriumi reservist". 2000.aastal eraldati dotatsioonid maavalitsusele teede- ja sideministri 14.01.2000.a käskkirjaga nr 9 "Linnade ja maakondade 2000. aasta dotatsioon" ja 30.10.2000.a käskkirjaga nr 279 "Kohalike bussiliinide dotatsiooni täiendav eraldamine 2000.a riigieelarve linnade ja maakondade reisijateveo bussiliinide dotatsiooni Teede- ja Sideministeeriumi reservist". Nendega sätestati, et dotatsiooni eraldamise aluseks on vedude kogumaht, piletulu ja veokulud.

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

Vabariigi Valitsuse 25.03.1992.a määrus nr 98 nägi ette katta riigieelarvest sihtotstarbelise dotatsioonina kuni 70% bussi maakonnaliinide sõitjateveo kuludest.

**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 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.a määrus nr 51) ja ühistranspordi toetamise ja ühistranspordi toetusraha tagasimaksmise korra (21.06.2000.a 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 üleminekuajast tuleb maavalitsusel 2001.aasta jooksul läbi vaadata kõik lepingud praegu tegutsevate vedajate osas ja kohaldada nende suhtes seaduse 4. ja 8. peatüki sätteid. Ida-Viru Maavalitsus on asunud neid ülesandeid täitma: ühistranspordiseaduse alusel on kehtestatud mitmed korrad, kuulutati välja uus konkurss vedaja leidmiseks avalikele liinidele, konkursi võitjatega sõlmiti Teede- ja Sideministeeriumi poolt soovitatud tüüplepingud, millised jõustusid 2001.aasta mais.

## 6 Maavalitsuse tegevus bussitranspordi korraldamisel

*Maavalitsuse tegevus bussitranspordi korraldamisel on rahuldav.*
*Maavanem kehtestas korra avalike liinide avamiseks ja dotatsiooni jaotamiseks ning kinnitas bussidotatsiooni jaotuse Kohtla-Järve ja Narva linnavedude ning maakonnavedude vahel, maakonna territooriumil reisijate bussiveo sõidutariifid, pileti minimaalhinna, soodustatud piletihinnaga maaliinid, piletihinna kujunemise maaliinidel ja õpilaste liiniveo tingimused.*

*Lisaks liinilubade väljastamise komisjonile moodustas maavanem bussidotatsiooni jaotamise komisjoni.*
*Maavalitsus analüüsis pidevalt olemasolevate bussiliinide otstarbekust ja piisavust, jälgis vedajate majanduslikku olukorda ja avalike bussiliinide veokulusid, esitas neile nõudeid bussipargi uuendamise ning busside puhtuse ja teenindamise kvaliteedi osas.*
*Välisabi korras saadud bussid andis maavalitsus vedajatele kasutamiseks avalikel liinidel.*
*Liinivõrgu ümberkorraldamisel olulisi muutusi 1999-2000.aastal pole toimunud.*

**6.1. Avalike liinide valik**

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

Kohalikud omavalitsused esitavad vajadusel taotlusi uute bussiliinide avamiseks, olemasolevate liinide sulgemiseks või muutmiseks. Majandusosakonna peaspetsialisti selgituse järgi laekuvad ettepanekud reisijateveo paremaks korraldamiseks ka vedajatelt, kellel on hea ülevaade reisijateveo probleemidest.

Samuti oli maavalitsuse kasutuses Teede- ja Sideministeeriumi tellimusel valminud Ida-Viru maakonna 1999. ja 2000.a ühistranspordi liinivõrgu analüüs.
Kirjalikke protseduurireegleid avalike liinide avamiseks, sulgemiseks või muutmiseks ning selleks esitatud taotluste läbivaatamiseks ja otsustamiseks polnud maavalitsus kehtestanud. Maavanema kinnitatud liinilubade väljaandmise kord liini avamise küsimusi ei reguleerinud. Kehtiva ametijuhendi järgi kavandab majandusosakonna peaspetsialist reisijate bussiliine koos kohalike omavalitsustega.

Ida-Virumaal säilitatakse ja kohandatakse eelkõige aastate jooksul väljakujunenud bussiliine. Maavalitsusel on hea koostöö kohalike omavalitsuste ja vedajatega. Vallavalitsused ja vedajad teavitavad maavalitsust viivitamatult suurematest muutustest reisijate liikumises ning koos leitakse lahendus reisijate vajaduste paremaks rahuldamiseks.

Märkimisväärseid muutusi bussiliinide võrgus kutsus välja 2001.aastal toimunud reisijate raudteeveo asendamine bussiveoga.

## 6.2. Vedajate valik

Teede- ja sideministri 4.08.1997.a 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.

Üleriigilised õigusaktid ei käsitlenud, kuidas enne 1997.aastat pidi toimuma vedajate valik. Maavanem reguleeris nimetatud valdkonda 14.10.1996.a korraldusega nr 442.

Ministri määruse alusel kehtestas maavanem oma 20.02.1998.a korraldusega nr 358 maakonna autobussiliine teenindavatele bussiettevõtetele liinilubade väljaandmise korra ning moodustas liinilubade väljastamise komisjoni.

Nimetatud kord kehtestab konkursi korraldamise liinilubade väljaandmiseks. Konkursis osalemiseks pidi taotleja esitama vastavasisulise avalduse, tegutsemisloa, sõidugraafiku, andmed põhivara olemi ja busside kohta, äriplaani ja investeeringute kava ning ettepaneku ühe liinikilomeetri maksumuse kohta liinil (liinigrupil) järgmise 12 kuu jooksul ja liini (liinigrupi) kulude analüüsi kululiikide lõikes kvartalite kaupa.

Sama kord näeb ette liiniloa väljastamiseks korraldatud konkursi pakkumiste avamise komisjoni istungil selle kohaliku omavalitsuse esindaja osalemist, kelle territooriumil bussiliini teenindatakse ja kes esitab potentsiaalsete vedajate kohta oma arvamuse.

Ida-Viru Maavalitsus korraldas 1998.aasta alguses avatud konkursi vedaja leidmiseks maakonna suurematele bussiliinidele ja liinigruppidele. Kontrollijale esitatud dokumentidest ja antud selgitustest nähtub, et mitme kandidaadi olemasolul liinile (grupile) valis komisjon vedaja, kellel oli hea majanduslik seis ja piisavalt töökorras busse, kes esitas reaalse äriplaani ja investeeringute kava, kelle liinikilomeetri maksumuse arvestused olid läbimõeldud ning liinkilomeetri riikliku dotatsiooni taotlus oli väiksem. Võrdse pakkumise korral eelistati liini seni teenindanud vedajat juhul, kui vastav kohalik omavalitsus andis teenindamisele hea hinnangu.
Konkursi võitsid aktsiaseltsid Viru Rand, Narva Bussiveod, Järve ATP ja Sebe ning osaühingud Rannu Rukkilill, Ekspress Auto L ja Lüganuse HVM.

Konkursita valis maavalitsus vedajateks OÜ Adraku Transport, füüsilisest isikust ettevõtja Reinhard Pihlaku ning Alajõe, Maidla ja Lüganuse vallavalitsused, nende teenindada oli 2000.aastal 6,4% maakonnaliinide (arvestamata linnaliinid) veoteenuste mahust.

Kui 1999.aastal kuulutati välja AS-i Viru Rand pankrot, oli konkursi läbiviimise ajani ajutiseks vedajaks füüsilisest isikust ettevõtja Jana Rannamäe Ilusalong, AS-i Viru Rand endine alltöövõtja. Liinilubade komisjoni ettepanekul sõlmis maavanem füüsilisest isikust ettevõtjaga veolepingu ja väljastas liiniloa kaheks kuuks.

Maavanem kinnitas 04.03.1998.a korraldusega nr 402 konkursi korras toimunud liinilubade väljastamise. Kontrollimise ajal kehtis maavalitsuse väljastatud lubadest 47, sh Alajõe, Maidla ja Lüganuse vallavalitsuste bussiliiniload.

Üldjuhul väljastati liiniluba tähtajaliselt 5 aastaks pärast maavalitsusega lepingu sõlmimist. Maavanem või tema poolt volitatud isik (liinilubade komisjoni esimees, majandusosakonna peaspetsialist) allkirjastas iga väljastatava liiniloa.

Liinilubade komisjoni protokolle säilitas komisjoni sekretär.

Kohtla-Järve, Narva ja Sillamäe linnaliinidele maavanem liinilube välja ei andnud. Auditi käigus ei kontrollitud, kas Kohtla-Järve, Narva ja Sillamäe linnavalitsus moodustas komisjoni liinilubade väljaandmiseks ning kas liinilubade väljastamine toimus kehtiva korra kohaselt. Majandusosakonna peaspetsialisti väitel ei korraldanud Kohtla-Järve Linnavalitsus konkursi linnaliinide vedaja leidmiseks. 1999-2000.aastal teenindas Kohtla-Järve linnaliine linnale kuuluv ettevõte.

### 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.aasta dotatsiooni jaotamise määrusega ja 2000.aasta käskkirjaga sätestati, et dotatsiooni eraldamise aluseks on vedude kogumaht, piletulu ja veokulud.

Seejuures nägi Vabariigi Valitsuse 25.03.1992.a määrus nr 98 ette katta riigieelarvest sihtotstarbelise dotatsioonina kuni 70% bussi maakonnaliinide sõitjateveo kuludest.

Maavanem moodustas oma 23.11.1998.a korraldusega nr 2225 maakonna bussiliinide dotatsiooni jaotamise komisjoni, määras komisjoni esimeheks majandusosakonna juhataja ja üheks liikmeks nimetatud osakonna peaspetsialisti.

Sama korraldus sätestas dotatsiooni jaotamise alusena piletitulu, kilomeetrite mahu, bussiliini teenindava firma majandusliku olukorra ja arenguvõime ning jaotuse jõustumise tähtajana maavanema vastavasisulise korralduse vastuvõtmise päeva. Maakonnaliinide doteerimise piiramisele – kuni 70% sõitjateveo kuludest - korraldus komisjoni tähelepanu ei juhtinud.
Ida-Viru maavanem ei ole kehtestanud dotatsiooni suuruse määramise kriteeriume ja protseduurireegleid.

Komisjon töötas välja dotatsiooni jaotuse Kohtla-Järve, Narva ja Sillamäe linnaliinidele ning Ida-Viru maakonnaliinidele lähtudes eelmise aasta töömahust, liinikilomeetri kohta makstud toetusest ja Eesti keskmisest liinikilomeetri dotatsioonist linna- ja maakonnaliinidel ning arvestades linnaliinide mahu ja piletitulu muutuste põhjendatust, samuti muutusi majandustingimustes.
Bussidotatsiooni jaotamise komisjoni protokolle säilitati majandusosakonnas.

Komisjoni otsuste alusel kinnitas maavanem korraldusega dotatsiooni jaotuse linnade ja maakonna bussiliinide vahel. Maavanema 18.02.1999.a korraldus nr 544 määratles eraldi Narva ja Kohtla-Järve linnavalitsustele (linnaliinid), Ida-Viru Maavalitsuse (maakonnaliinid) dotatsiooni summa 1999.aastaks ning reservi mahu. Sillamäe Linnavalitsuse bussiliinide dotatsioon ei olnud eraldi välja toodud.

Maavalitsuse reservi jäetud bussidotatsiooni kasutamise kohta puudus korraldav akt, nimetatud summa jaotas majandusosakonna peaspetsialist kooskõlas eelnimetatud korralduse punktiga 1.4 statistiliste aruannete alusel põhiliselt linnaliinidele.

Analoogilise otsustusprotseduuri järel kinnitas maavanem linnade ja maakonna bussiliinide dotatsiooni jaotuse 2000.aastaks (26.01.2000.a korraldus nr 216). Erinevalt eelmise aasta jaotusest oli 2000.aastal Ida-Viru Maavalitsuse dotatsioonisummas näidatud Sillamäe Linnavalitsuse osa ning aastaks maakonnale eraldatud dotatsioon jaotati kahe linna- ja maavalitsuse vahel täies ulatuses.

Maavalitsus ei jaotanud vedajate vahel maakonnaliinide doteerimiseks määratud aastasummat.

#### 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 vedajate esitatud aruannetest. Aruandeid tuli esitada iga kuu eelmise kuu vedude kohta.

Alljärgnevas tabelis on esitatud vedude maht maakonnas, piletitulud ja vedude maksumused 1999 ja 2000.aastal. Nähtub, et kuna piletitulu ning finantseerimine kohalike omavalitsuste eelarvetest märgatavalt kasvas, on maavalitsusel olnud võimalik hoida sõidutariifi samal tasemel inflatsiooninäitaja võrra suurendatud dotatsiooni arvel. Kütuse kallinemise tõttu on kasvanud võrreldes 1999.aastaga vedude maksumus.

**Vedude koondnäitajad**

**Tabel 1**

| | Näitaja | 1999 | 2000 | Muutus % |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Bussiliinide maht tuh.liinikm | 6 082,6 | 6 076,8 | -0,1 |
| 2 | Toetus riigieelarvest tuh kr | 15 654,8 | 16 518,1 | 5,5 |
| 3 | Piletitulu tuh kr | 26 842,4 | 30 264,6 | 12,7 |
| 4 | KOV eelarvetest tuh kr | 4 514,4 | 5 649,4 | 25,1 |
| 5 | Maksumus tuh kr | 47 011,7 | 52 432,1 | 11,5 |
| 6 | Sõidukilomeetri tariif senti/lkm | 29,5 | 29,5 | 0 |
| 7 | Liinikilomeetri maksumus | 7,73 | 8,63 | 11,6 |
| 8 | Toetus riigieel. liinikm kohta | 2,57 | 2,72 | 5,8 |

*Andmed: Maavalitsusele esitatud vedajate aruannetest*

Olulise näitajana maavalitsuse analüütilises koondaruandes on dotatsiooni suurus ühe liinikilomeetri kohta. See on püsinud kahel viimasel aastal vahemikus 2,60 – 2,70 krooni, mis on heaks saavutuseks võrreldes teiste maakondadega: Harjumaal 2,50 krooni, Lääne-Virumaal 2.90 krooni, Viljandimaal 3,00 krooni, Läänemaal 3.30 krooni, Järvamaal 3.40 krooni.

1998-2000.aastal osales Ida-Viru Maavalitsus "Ühiskondliku transpordi arendamise Rootsi – Eesti vahelises koostööprojektis", mille raames saadi välisabi korras temaatilist koolitust ja 45 autobussi, lisaks kassakomplekte, arvuteid ja muud infotehnoloogiat, tarkvara jms. Saadud vara on maavalitsuse bilanssi võetud. Lepingu alusel anti 43 autobussi viiele usaldusväärsele vedajale avalikel liinivedudel

tasuta kasutamiseks. Reisijate sõidutingimused paranesid nende busside kasutuselevõtuga, kuid liinikilomeetri dotatsiooni see ei mõjutanud.

#### 6.3.1.2 Veokulud

*Vedaja aruannete järgi moodustas riigi dotatsioon veomaksumusest 1999.aastal 33,2% ja 2000.aastal 31,5% (dotatsiooni osa veokuludes võis olla kuni 70%). Maavalitsus ei ole kontrollinud vedajate juures veokulude tekkimist ja nende kajastamise õigsust vedajate aruannetes.*
*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.*

Toetuste otsustaja peab jälgima, et riigi dotatsiooni osa ei ületaks veokuludest 70%. Seda saab ta kontrollida talle esitatud veokulude andmetest juhul, kui aruanne näeb ette peale veomaksumuse ka veokulude kajastamist.
Ida-Viru Maavalitsuse kehtestatud vedaja kuuaruanne ei näe ette veokulude kajastamist.

Vedajate aruannete järgi oli maakonnas dotatsiooni osa veomaksumusest keskmiselt 33,2% 1999.aastal ja 31,5% 2000.aastal.

Valitsuse määrus ei täpsusta, kas 70% piir on kehtestatud keskmiselt maakonna bussivedude, iga vedaja või iga liini kohta. Ida-Virumaal oli riigi dotatsioon 1999.aastal suurem kehtestatud piirist AS-is Rakvere ATP (94,9%), AS-is Järve ATP (84,5%), OÜ-s Adraku Transport (79,5%) ja füüsilisest isikust ettevõtja Reinhard Pihlal (76,2%). AS Järve ATP teenindas nelja ja ülejäänud ettevõtjad ühte bussiliini.
2000.aastal ületas riigi dotatsioon veomaksumuses 70%-lise piiri AS-is Järve ATP (82,0%), OÜ-s Adraku Transport (80,5%), füüsilisest isikust ettevõtja Reinhard Pihlal (79,9%) ja OÜ-s Rannu Rukkilill (73,8%). AS Järve ATP teenindas nelja ja ülejäänud ettevõtjad ühte bussiliini.

Vedajate liinikilomeetri maksumused erinevad maakonnaliinidel 2000.aastal kuni 1,4 korda: madalaim (5,42) on näidatud väikese aastakäibega OÜ Rannu Rukkilill aruandes, kõrgeim (7,80) – suure aastakäibega AS-il Narva Bussiveod, kes soetas liisinguga 9 kaasaegset bussi.

Maakonnas ei olnud reisijate vedudes ühelgi vedajal monopoolset seisundit: suurim vedaja dotatsioon moodustas 1999.aastal 29,2% ja 2000.aastal 30,4% maakonna (linnad välja arvatud) aastatoetuse summast.

Maavalitsus ei nõudnud vedajate kuuaruannetes veoteenuse tulemi kajastamist. Kontrollijatel puudus võimalus analüüsida liinikilomeetri omahinna sõltuvust veomahust, põhivahendite olemist ning palga- ja kütusekulust.

Maavalitsus võrdles vedaja kuuaruandes näidatud veomaksumust sõlmitud lepingu lahutamatu osaks oleva kvartali veomaksumuse kujunemise ja tulu prognoosiga. Kui tegelik veomaksumus ületas prognoosi, nõustus majandusosakond suurema toetuse ülekandega vaid objektiivsete põhjenduste olemasolul.

Kontrollijate arvates ei lisa kuuaruannete üldist laadi analüüs toetuste otsustusprotsessi jaoks piisavat väärtust. Seda põhjusel, et kehtiv kord ei näe ette minimaalseidki nõudeid kulude kujundamise osas. Riik ega maavalitsus pole reguleerinud piirmäärasid, millise tasemeni ta nõustub aktsepteerima vedaja kulusid. See ei võimalda hinnata dotatsiooni suuruse määramise õigsust. Veokulude kujunemise jälgimine tagab Ida-Virumaal bussidoteerimise tendentside ohjamise, kuid vedaja poolt tehtud veokulude arvestamise vigu see ei välista.
Veokulude tekkimist ja nende kajastamist aruannetes vedaja juures maavalitsus ei kontrolli. Puudub kindlus, et ettenähtud kohustuste täitmise asemel ei hüvitatud vedajatele muid kulusid.

Maavalitsuse nõudmisel teostasid mitmed vedajad järelevalvet piletitulu laekumise üle, mis lihtsustub välisabi korras saadud uute kassakomplektide kasutuselevõtuga. Nimetatud tegevus on taganud pideva piletitulu kasvu maakonnaliinidel.

### 6.3.2 Otsustamise protsess

Riigi poolt teenuste tellimisel eksisteerib nõue, et samalaadilised probleemid leiaksid lahenduse

samade normide alusel. Kontrollijad ei saa väita, et maavalitsuse poolt toetuste osas tehtud juhtimisotsused oleksid õiged, kui neid pole saadud teatud kindlaid protseduure järgides. Ainuüksi praktika eksisteerimisest ei piisa väitmaks, et otsused olid õiged.

Dotatsiooni jaotamise komisjoni protokollid kajastavad linnadele ja maakonnale bussitoetuste määramise tegeliku otsustusprotsessi.
Toetusi jaotab maakonnaliinide vedajate vahel majandusosakond. Kirjalikult fikseeritud protseduurireeglid otsustusprotsessi läbiviimiseks puudusid. Maavalitsus seostas reisijate bussiveo doteerimise piletitulu ning toetustega kohalike omavalitsuste eelarvetest.

Majandusosakonnast antud suuliste selgituste kohaselt esitasid kõik vedajad maavalitsusele veomaksumuse kujunemise ja tulu prognoosi järgnevaks kvartaliks. Majandusosakonnas hinnati esitatud prognoosi põhjendatust ning tehti valikud lähtudes eelmiste perioodide tegelikust liinikilomeetri riiklikust dotatsioonist ja kvartali dotatsiooni limiidist.. Jälgiti, et vedude rentaablus ei ületaks 10% (üksikutel juhtumitel 5%).

### 6.3.3 Otsuste dokumenteerimine

Kontrollijale esitati liinilubade väljastamise komisjoni ja dotatsiooni jaotamise komisjoni protokollid, maavanema korraldused avaliku konkursi korras leitud vedajatele liinilubade väljastamise kinnitamise kohta, maavanema korraldus maakonna territooriumil reisijate bussiveo sõidutariifide, pileti minimaalhinna, soodustatud piletihinnaga maaliinide, maaliinidel piletihinna kujunemise ja õpilaste liiniveo tingimuste kinnitamise kohta ning maavanema korraldused dotatsioonide jaotamise kohta kahe linna ja maakonnaliinide vahel ja linnaliinide toetuse ülekandmise korra kohta.

Bussiliinide aastatoetuse jaotust kõikide vedajate vahel maavanem ei kinnitanud. Aasta lõpus Teede- ja Sideministeeriumi reservi jäetud dotatsioonist Ida-Viru maakonnale eraldatud summat maavanem enam maakonna- ja linnaliinide vahel ei jaotanud.

Lepingutingimuste alusel kinnitas majandusosakonna peaspetsialist vedaja esitatud veolepingu lisa, milles märgiti järgneva kvartali veoteenuse maht, plaanilised veokulud kululiikide kaupa ja veomaksumus, piletitulu ja teiste finantseerimisallikate kaasamise prognoos ning riikliku dotatsiooni vajadus.

Majandusosakonna peaspetsialist kontrollis vedajalt laekunud kuuaruande, viseeris selle ja esitas koos arvega (taotlusega) raamatupidamisele dotatsiooni ülekande teostamiseks. Linnavalitsustele kanti plaaniline kuudotatsioon üle jooksval kuul arve alusel juhul, kui oli esitatud aruanne eelmise kuu kohta.

Majandusosakond pidas andmebaasi tegelike bussivedude kohta, milles vedajate ja bussiliinide kaupa koguti tekkepõhiseid andmeid veomahu, maksumuse, piletitulu ja teiste finantseerimisallikate kohta. Andmebaasi olemasolu võimaldas analüüsida reisijate vedude maksumust, doteerimise ulatust ja mahtu ning piletitulu muutust.

### 6.4 Ebaõiged väljamaksed

Maavalitsus kannab linnavalitsuse arveldusarvele bussiliinide dotatsiooni neile eraldatud kuulimiidi

ulatuses juhul, kui linnavalitsus esitab maavalitsusele arve koos eelmise kuu aruandega. Teede- ja sideministri määruse (25.01.99 nr 3 p 3.3) kohaselt käsutavad kohalike bussiliinide dotatsiooni maavalitsused, kelle kirjalike korralduste alusel riigikassa teostab väljamakseid. Selline kord võimaldab maavalitsusel kontrollida maakonnale eraldatud dotatsiooniraha kasutamist.

1999.aastal kandis kohalik riigikassa vedajatele üle maavalitsuse teadmata kokku 635 500 krooni, sellest Kohtla-Järve Linnavalitsuse maksekorralduste alusel 392 700 krooni ja Narva Linnavalitsuse maksekorralduste alusel 242 800 krooni. Maavalitsuse raamatupidamine oli sunnitud nimetatud summa kasutamise aastaaruandesse lülitama.

Maakonnale eraldatud riiklikust bussidotatsioonist kandis maavalitsus üle veolepingute täitmiseks Maidla, Alajõe ja Lüganuse vallavalitsustele 1999.aastal kokku 283 682 krooni ja 2000.aastal 323 445 krooni. Valdkonna õigusaktid ei reguleeri maavalitsuse tegevust bussitoetuse eraldamisel kohalikele omavalitsustele. Maavalitsus omavalitsustele raha eraldamises riske ei näe ega ole pidanud vajalikuks seda ka ise täiendavalt reguleerida.

Seisuga 31.12.1999 tegi maavalitsus bussidotatsiooni ettemaksu viiele vedajale kokku 447 800 krooni, sh 100 000 krooni ulatuses Kohtla-Järve Linnavalitsusele, AS-le Narva Bussiveod, AS-le Sebe ja OÜ-le Ekspress Auto L ning 47 800 krooni OÜ-le Lüganuse HVM.

Maavalitsus kasutas 2000.aasta bussidotatsiooniks eraldatud summast 24 104 krooni Autoliidu kvartaliürituse korraldamiseks, millel muu hulgas toimus seminar maavalitsuste tegevuse ümberkorraldamise küsimuses seoses ühistranspordiseaduse jõustumisega. Kontrollijad on arvamusel, et see polnud dotatsiooniraha sihipärane kasutamine.

## 7 Avaliku liiniveo lepingud

*Dotatsiooniraha kuritarvituste ja väärkasutuste vältimise seisukohalt oli oluline, et leping vedajaga sõlmitaks konkreetse liini kohta. Kuna kehtiv kord seda ette ei näe, ei ole maandatud sellega seonduvad riskid (liinide "ristsubsideerimine" jms).*
*Veolepingud vedajatega Kohtla-Järve, Narva ja Sillamäe linnaliinidele sõlmisid linnavalitsused. Mitmel juhul oli maavalitsus sõlminud veolepingud kohaliku omavalitsusorganiga -Maidla, Alajõe ja Lüganuse vallavalitsused. Kehtiva korra kohaselt saab maavalitsus sõlmida lepingud vähempakkumise põhimõttel üksnes vedajatega.*

*Maavalitsuse poolt sõlmitud lepingud sisaldasid enamuse vajalikke näitajaid, mis olid ette nähtud teede- ja sideministri õigusaktidega: sõiduplaan ja bussiliini sõidutariif, vastutus vedude täitmata jätmise või mittekohase täitmise korral, sanktsioonide rakendamise kord, sh rikkumise vaidlustamine ja kahju suuruse määramine.*
*Lepingutega ei määratletud vedaja aastast töömahtu ega riiklikku toetussummat ning ei sätestatud maavalitsuse õigust kontrollida vedaja veokulude kujundamise tõesust.*
*Maavalitsus ei olnud ühegi vedaja osas sanktsioone rakendanud.*

### 7.1 Lepingutele esitatavad nõuded

Teede- ja sideministri 4.08.1997.a 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 Lepingud ja liiniload

Teede- ja sideministri määrusega kehtestatud kord nägi ette, et liiniloa saamiseks sõlmitakse leping ja 10 päeva jooksul väljastatakse liiniluba. Nimetatud nõuet maavalitsus järgis kõikidel juhtudel. Õigus saada riigipoolset toetust tekkis vedajatel peale lepingu sõlmimist.

Teede- ja sideministri 25.01.1999.a määrus nr 3 ja 14.01.2000.a käskkiri nr 9 ei näe aga ette reisijate bussiveo teenuse saamiseks lepingu sõlmimist kohaliku omavalitsusega. Maavalitsus sõlmis Maidla, Alajõe ja Lüganuse vallavalitsusega veolepingud ja väljastas neile liiniload.

Kohtla-Järve, Narva ja Sillamäe linnaliinide teenindamiseks maavalitsus vedajaga lepinguid ei sõlminud ega liinilubasid ei väljastanud. Majandusosakonna peaspetsialisti väitel sõlmis vedajatega lepingud asjakohane linnavalitsus. Kuna lepingud vedajatega sõlmisid linnavalitsused, ei ole maavalitsusel antud tehingutes kohustusi ega raha sihipärase kasutamise mõjutamise võimalusi. Maavalitsus kandis linnaliinide toetamiseks määratud dotatsiooni üle linnavalitsuse arveldusarvele.

Dotatsiooniraha kuritarvituste ja väärkasutuste vältimise seisukohalt on oluline, et lepingu sõlmijaks oleks maavalitsus, kes käsutab bussidotatsiooni kasutamist, samuti et vedajaks oleks ettevõtja.

### 7.2.2 Toetuste sätestamine lepingutes

Maavalitsuse ja bussifirmade vahel sõlmitud lepingute lisad sisaldavad jooksva kvartali plaanilist riigipoolse toetuse mahtu, aasta toetuse summat ei kavandatud ega sätestatud lepingutes. Toetuse väljamaksmise tähtajad on sätestatud lepingu punktides 9 ja 11. Kirjeldatud viisil olid sõlmitud enamus 1999-2000.aastal kehtinud veolepingutest.

Lühendatud lepingu varianti kasutas maavalitsus erandjuhul, näiteks ajutise vedaja, vallavalitsuse või muu väikefirma kaasamisel. Sellise lepingu sätted sisaldasid täielikke andmeid: reisijate veo nädalapäevi ja kellaaegu, liinkilomeetri mahtu nädalapäeva kohta ning liinikilomeetri dotatsiooni maksimaalset määra. Lühendatud leping ei fikseerinud üheselt dotatsiooni tasumise tähtaega ega sätestanud veokvaliteedinõudeid.

### 7.2.3 Lepingute pikendamine

Maavalitsuse sõlmitud tüüplepingu punkt 24 kehtestab lepingu sätete muutmise korra lepingu kehtivuse ajal. Nimelt vormistatakse lepingu muudatused allkirjastatud lisadena.

Maavalitsus sõlmis veolepingud viieks aastaks usaldusväärse ja rahuldavate majandusnäitajatega vedajaga ning üheks aastaks füüsilisest isikust ettevõtjate, kohalike omavalitsuste omandis olevate äriühingute ja vallavalitsustega. Aastaks sõlmitud lepingud vajasid pikendamist

Majandusosakond teostas järelevalvet vedajate majandusliku olukorra ja veolepingute kehtivuse üle. Ennetades vedaja pankroti väljakuulutamist või veolepingu kehtivusaja lõppemist maandas

maavalitsus olukorraga seotud riske selliselt, et kui vedaja taotles lepingu pikendamist ja maavalitsusel ei olnud pretensioone, valmistas majandusosakonna peaspetsialist ette lepingu lisa lepingu kehtivusaja pikendamise kohta. Pärast lepingu lisade allkirjastamist muutus kõnealune lisa veolepingu lahutamatuks osaks.

Auditeerimise ajal olid kõikide kehtivusaja pikendamist vajavate veolepingute lisad vormistatud ja allkirjastatud.

Veolepingu lisana vormistati samuti täiendava bussiliini lisamine.

### 7.3 Sanktsioonide rakendamine

Riigi huvide kaitsmise eelduseks eraõiguslike juriidiliste isikutega on sätted lepingutes, mis võimaldavad rakendada sanktsioone juhul, kui teine osapool on hoidunud lepingus sätestatud tingimuste täitmisest.

Enamik sõlmitud lepinguid sisaldasid selliseid sätteid.

Tüüplepingu punkt 7.4 sätestab maavalitsuse õiguse teha vedajale õiguspäraseid ettekirjutusi, mis tulenevad õigusaktidest või käesoleva lepingu tingimustest, ning nõuda nende täitmist hiljemalt viie päeva jooksul.

Veoteenuse eest tasumise kord on kehtestatud lepingu punktis 11. Lepingu tingimused lubavad ettemaksu 40% ulatuses kuu dotatsioonist, mida üldjuhul ei rakendatud. Maavalitsus kandis eelmise kuu eest toetussumma vedajale üle pärast aruande laekumist, seega maavalitsusel ei tekkinud vajadust nõuda juba makstud toetuse tagastamist.

Tüüplepingu punktid 15-21 sätestavad sanktsioonide rakendamist, sh trahvi määra bussi hilinenud lõpp-punktist väljumise või liinilt puudumise korral.

Lepingud sisaldasid asjaolusid, mille puhul vedaja vabaneb vastutusest vedude täitmata jätmise või mittekohase täitmise eest.

Maavalitsus ei olnud vaadeldud perioodil vedajate osas sanktsioone rakendanud, kuna ei tuvastatud sanktsioone väärivaid rikkumisi.

## 8 Avalikustamine

### 8.1 Informatsiooni määratlemine

Üheks oluliseks kuritarvituste ja väärkasutuste riskide maandamise vahendiks on informatsiooni määratlemine, koondamine ja avalikustamine.

Selleks peab maavalitsus defineerima, milline avalik informatsioon aitaks maandada kuritarvituste ja väärkasutuste riske ja sellise informatsiooni avalikustama.

Eelkõige saab see olla selline info, mille alusel
a) kõik võimalikud pakkujad saaksid hinnata oma võimalusi kandideerida dotatsioonile;
b) tarbijad (ja konkurendid) saaksid hinnata, kas informatsioon, millest sõltub toetuse suurus, on esitatud toetuse saaja poolt õigesti.

Maavalitsus maandas nimetatud riski selliselt, et majandusosakonna peaspetsialist andis selgitusi tegelikele ja potentsiaalsetele vedajatele reisijateveo korraldamise, kehtivate nõuete ja tekkida võivate raskuste kohta. Vedajate aruannetega saavad asjast huvitatud isikud tutvuda majandusosakonnas.

### 8.2 Aruandlus

*Kehtestatud aruandlus vedude mahu ja vedajate tulude kohta toimis. Vedajad esitasid aruanded tähtajaliselt. Ministeeriumile esitatud aruanded vedude kohta polnud aga mitmel juhul usaldusväärsed, mille põhjuseks oli ühe osa toetuste aruannete ülesehitamine kassa- ja osa tekkepõhiste kulude alusel.*

Avalikkuse informeerimist teenivad aruanded, mida vedajad esitavad maavalitsusele ja maavalitsus ministeeriumile. Vedajate aruanded põhinesid ühtsel koostamise metoodikal. Aruanded ei pruugi anda tõest infot veomaksumuse kohta, sest veokulude aruannet maavanem ei olnud kehtestanud ja vedajad ei pidanud eraldi arvestust veokulude kohta avalikel liinidel.

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

Maavalitsus nõudis vedajatelt kuuaruandeid bussiliinide kaupa.

Vedajate kuuaruanded ei vastanud 2000.aastal maavalitsuse raamatupidamises näidatud bussitoetuse ülekannetele. Seda põhjusel, et maavalitsus kandis maakonnaliinide vedajale dotatsiooni üle üldjuhul eelmise kuu eest statistilise aruande alusel.

Ministeeriumi suulise nõudmise kohaselt esitas maavalitsus talle õiendid bussitoetuse kasutamise kohta, näidates mitte tekkepõhist dotatsiooni summat, vaid kassapõhist. Seega sisaldavad õiendid omavahel seostamatuid näitajaid – kvartali tegelikke liinikilomeetreid ja aruandekvartalis väljamakstud riigi dotatsiooni. Õiendite kohaselt oleksid vedude näitajad sellised, nagu on toodud tabelis 2. Need erinevad punktis 6.3.2 tabel 1 toodud tegelikest näitajatest.

Vedude koondnäitajad

**Tabel 2**

| | Näitaja | 1999 | 2000 | Muutus % |
|---|---|---|---|---|
| 1 | Bussiliinide maht tuh.liinikm | 6 082,6 | 6 076,8 | -0,1 |
| 2 | Toetus riigieelarvest tuh kr | 16 034,4 | 15 723,6 | -2,0 |
| 3 | Piletitulu tuh kr | 26 842,4 | 30 264,6 | 12,7 |
| 4 | KOV eelarvetest tuh kr | 4 514,5 | 5 647,4 | 25,1 |
| 5 | Muud finantsallikad tuh kr | 1 766,0 | 2 700,0 | 52,9 |
| 6 | Maksumus tuh kr | 49 157,3 | 54 335,6 | 10,5 |
| 7 | Sõidukilomeetri tariif senti/lkm | 29,5 | 29,5 | 0 |
| 8 | Liinikilomeetri maksumus | 8,08 | 8,94 | 10,6 |
| 9 | Toetus riigieel. liinikm kohta | 2,64 | 2,59 | -1,9 |

*Andmed: Ministeeriumile esitatud maavalitsuse õienditest*

Lisaks sellele kajastas maavalitsus õiendis reisijate bussiveo dotatsioonina Autoliidu kvartaliürituse korraldamise kulusid.

Tulenevalt öeldust ei saa väita, et ministeeriumile esitatud õiendid olid usaldusväärsed.

## 9 Siseauditi tegevus

*Valdkonnaga seonduvaid riske ei olnud kaardistatud.*
*Kontrolli toetuste tegeliku kasutamise osas ei ole vedajate juures teostatud.*

*Kontrollitud perioodil ei teostatud siseauditeid bussidotatsiooni kasutamise osas.*

1999-2000.aastal Ida-Viru Maavalitsuse struktuuris puudus siseauditiüksus.
Siseauditeid toetuste kasutamise osas polnud tehtud. Bussitoetustega seonduvaid riske ei olnud kaardistatud.

Kuigi riigi dotatsiooni kasutamisel lähtus maavalitsus eelkõige reisijate liikumisvajadusest ja selle parendamisest, pole riigipoolsete kohustuste täitmist süsteemselt analüüsitud nende otstarbekuse seisukohast ning ebakohti pole avastatud.

Maidu Lääne
Auditi juht

Liidia Heinlo
Auditi spetsialist

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

Rein Aidma
Maavanem

Viivi Staub
Pearaamatupidaja