KONTROLLIAKT

30.04.2001 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 10
6.3.1 Otsustamise aluseks olev informatsioon *10*
6.3.2 Otsustamise protsess *12*
6.3.3 Otsuste dokumenteerimine *13*
6.4 EBAÕIGED VÄLJAMAKSED 13

7 AVALIKU LIINIVEO LEPINGUD **14**

7.1 LEPINGUTELE ESITATAVAD NÕUDED 14
7.2 NÕUETE JÄRGIMINE 15
7.2.1 Lepingud ja liiniload *15*
7.2.2 Toetuste sätestamine lepingutes *16*
7.3 SANKTSIOONIDE RAKENDAMINE 16

8 AVALIKUSTAMINE **16**

8.1 INFORMATSIOONI MÄÄRATLEMINE 17
8.2 ARUANDLUS 17

9 SISEAUDITI TEGEVUS **18**

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. Auditi tulemusena saavad asjassepuutuvad ametkonnad 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 Viljandi Maavalitsuses oli Riigikontrolli 2000 a. IV kvartali tööplaani alusel 04.01.2001 välja antud kontrollülesanne nr 001.

Vaadeldavaks perioodiks oli 2000.aasta, valikuliselt ka varasemad aastad.

Vajalike andmete kogumine Viljandi Maavalitsuses toimus ajavahemikul 13-16.02.2001 ja 10.04.2001.

Olulisemad kontrollimise juures selgitusi andnud isikud olid arenguosakonna majandustalituse juhataja Ivar Lepmets ja pearaamatupidaja Lia Hussar.

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 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.

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 vedajad avalikustavad informatsiooni vedude mahu, reisijate arvu, kulutuste jms kohta.
3. 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.
4. 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.
5. Ebaseaduslik tegevus, mille tagajärjeks on kahju olemasolu.

Auditi ülesanne ei näinud ette hinnata vedajate leidmiseks riigihangete korraldamist, nende läbiviimise seaduslikkust ja vedajate valikut avalikele liinidele.

Auditi viisid läbi tegevusriskide auditi osakonna auditi juht Maidu Lääne ja auditi spetsialistid 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 Viljandi 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 ettepanek kaaluda Teede- ja Sideministeeriumil 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

Viljandi Maavalitsus asub Viljandi linnas. Viljandi maavanem on Helir-Valdor Seeder. Maavalitsuse pearaamatupidaja ja raamatupidamise eest vastutav isik on Lia Hussar.

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 arenguosakonna majandustalitus. Osakonna põhimäärus sätestab ühe põhiülesandena maavalitsuse pädevuses olevate ühistransporti puudutavate küsimuste lahendamise. Maavanema kinnitatud arenguosakonna majandustalituse juhataja ametijuhendis on loetletud teenistuskohustuste seas reisijateveo korraldamine, reisijateveo riikliku

dotatsiooni jaotamise eelnõu koostamine ja liinide kooskõlastamine maakonnas. Enne 01.03.2000 tegeles bussitranspordi küsimustega sama talituse spetsialist, kes oli liinilubade komisjoni liige. Liinilubade komisjoni esimeheks oli majandusosakonna juhataja.

Teede- ja Sideministeerium lähtub Viljandi Maavalitsusele bussitoetuseks eraldatava summa määramisel maavalitsuse poolt talle esitatud eelmise perioodi vedude mahu ja veokulude aruannetest.

Vaatlusalusel perioodil olid maavalitsuse eelarve ja kassakulud vedajate toetuseks järgmised:

Aasta	Eelarve tuhat kr	Kassakulud tuhat kr
1999	8 206,1	8 206,1
2000	8 356,8	8 356,8

1999. aastal sai toetust 16, 2000. aastal 14 vedajat.

Finantseerimisallikate puudumise tõttu ei loodud ühistranspordikeskust maakonna 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 sihipärase kasutamise eest.

Õigusaktid ei reguleeri, kas, kuidas ja millistel tingimustel eraldab maavalitsus raha bussitoetuseks kohalikele omavalitsustele ning kuidas maavalitsus kontrollib eraldatud raha kasutamist.

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.aasta 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.aasta 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.aasta 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.aasta määrus nr 98, mille alusel teede- ja sideminister delegeeris maavalitsustele ja määruses näidatud linnavalitsustele õiguse sõlmida konkreetseid liinilepinguid ja kehtestada piletihindu (25.01.1999.aasta määrus nr 3, 14.01.2000.aasta käskkiri nr 9).

1999. aastal eraldati dotatsioonid maavalitsusele teede- ja sideministri 25.01.1999.aasta määrusega nr 3 "Linnade ja maakondade 1999. aasta dotatsioon" ja 24.11.1999.aasta 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.aasta käskkirjaga nr 9 "Linnade ja maakondade 2000. aasta dotatsioon" ja 30.10.2000.aasta 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.aasta 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 ning 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) ning 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 üleminekuajast tuleb maavalitsusel 2001.aasta jooksul läbi vaadata kõik lepingud praegu tegutsevate vedajate osas ja kohaldada nende suhtes seaduse 4. ja 8. peatüki sätteid.

6 Maavalitsuse tegevus bussitranspordi korraldamisel

Maavalitsuse tegevus bussitranspordi korraldamisel oli rahuldav. Maavanem moodustas liinilubade komisjoni, kehtestas avalike liinide avamise korra, sõlmis maakonnaliinide vedajatega lepingud, määras sõidutariifid ja piletihinnad ning kehtestas vedajate sõidugraafikud. Riigi dotatsioon moodustas veomaksumusest 1999.aastal kõigi vedajate keskmisena 44,4% ja 2000.aastal 40,9%. Samas dotatsiooniraha kuritarvituse ja väärkasutuse riskid ei olnud maandatud. Maavalitsus polnud kehtestanud protseduurireegleid toetuste menetlemise toiminguteks, samuti kriteeriume ja tingimusi toetussumma suuruse määramiseks. Liinilubade komisjoni tegevus on peatunud. Alates 1999.aasta suvest koondus kõikide bussidotatsiooni kasutamisega seotud otsuste langetamine väga kitsasse ringi - maavanema ja arenguosakonna majandustalituse juhataja kätte.
Lepingud ei sisaldanud riigipoolse toetuse suuruseid, kuigi väljamaksmise tingimused olid sätestatud. Puudus kontroll toetuste väljamaksete vastavuse üle lepingutingimustele.

Riigi dotatsiooni osa veomaksumuses ületas 70%-lise piiri 2000.aastal OÜ-s Tax Trans (91,4%) ja Kõo vallas (86,2%). Maavalitsus ei pidanud vajalikuks tõstatada küsimust kulude piirmäärade sätestamise osas, s.t millise tasemeni ta nõustuks aktsepteerima vedaja kulusid.
Maavalitsus kandis 1,3 miljonit krooni bussidotatsiooni ilma lepinguta üle linnaliinide vedajale AS-le Viljandi ATP. Kõo, Karksi ja Viiratsi vallad ning Õisu Elamu OÜ kasutasid riigilt saadud dotatsiooni ebasihipäraselt õpilasvedude toetuseks. OÜ-le VK Niguli maksis maavalitsus dotatsiooni ettemaksuna.

6.1. Avalike liinide valik

Teede- ja sideministri 4.08.1997.aasta 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.

Ministri määruse alusel kehtestas maavanem liinilubade väljaandmise korra regulaarsete bussiliinide avamiseks Viljandi maakonnas.

Nimetatud korra kohaselt pidi taotleja esitama maavalitsuse poolt väljaantava liiniloa saamiseks vastavasisulise avalduse, tegutsemisloa, sõiduplaani, andmed busside ja majandusliku olukorra kohta ning ettepaneku sõidutariifide kohta. Liiniluba väljastati vähemalt viieks aastaks pärast maavalitsusega lepingu sõlmimist.

Nõudluse väljaselgitamiseks uute liinide avamiseks on maavalitsus palunud kohalike omavalitsusüksuste arvamust.

Kirjalikke protseduurireegleid avalike liinide valikuks, selleks esitatud taotluste läbivaatamiseks ja otsustamiseks polnud maavalitsus kehtestanud. Maavalitsuse töötajate ametijuhenditest ei selgu, kes konkreetselt pidi taotlused vastu võtma ja pärast avamist liinilubade komisjoni avalikul istungil need läbi vaatama ning vastavad ettepanekud tegema taotluse rahuldamiseks või tagasilükkamiseks. Saadud selgituste kohaselt tegutses komisjon 1999.aasta juulini. Kontrollimise ajal oli komisjoni koosseisust maavalitsuses tööl vaid selle üks liige, kes ei mäletanud komisjoni istungite ettevalmistuse tööjaotust. Pärast 1999.aasta juulikuud andis maavanem enda otsuse põhjal välja ühe liiniloa Viiratsi vallale, teisi liinilubasid ei ole 1999-2000.aastal Viljandi maakonnas väljastatud. Käesoleval ajal on maavanema suulisel korraldusel liinilubade väljastamise õigus majandustalituse juhatajal.

Maavanem ei andnud liinilubasid välja Viljandi linnaliinidele. Auditi käigus ei kontrollitud, kas Viljandi Linnavalitsus moodustas komisjoni liinilubade väljaandmiseks ning kas liinilubade väljastamine toimus kehtiva korra kohaselt.

6.2. Vedajate valik

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.

Üleriigilised õigusaktid ei käsitlenud, kuidas enne 1997.aastat pidi toimuma vedajate valik. Maavanem ei olnud nimetatud valdkonda eraldi reguleerinud.

Kontrollimisel esitatud dokumendid ja selgitused ei avanud, kuidas, milliste näitajate ja kriteeriumite alusel valiti Viljandi maakonna liine teenindavad vedajad. Vedajate leidmiseks liinidele kuulutas maavanem välja konkursi. Laekunud taotlused vaatas läbi liinilubade komisjon, kes tegi otsuse vedajale liiniloa väljastamiseks. Vedajad, kes saavad toetust, valiti välja pakkumise soodsuse järgi. Maavalitsuse arenguosakonna majandustalituse juhataja esitas kontrollijatele liinilubade komisjoni protokollid, teisi väljastatud liinilubade materjale ja vedajate valiku konkursimaterjale ei säilitatud. Ühepoolselt veolepingu katkestanud AS Viiratsi Agro asemele määras maavanem konkursita Viiratsi valla.

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.aasta määrus nr 98 ette katta riigieelarvest sihtotstarbelise dotatsioonina kuni 70% bussi maakonnaliinide sõitjateveo kuludest.

Viljandi maavanem ei ole kehtestanud dotatsiooni suuruse määramise kriteeriume.

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 vedudega seotud kulude kohta.

Alljärgnevas tabelis on esitatud vedude maht maakonnas, piletitulud ja vedude maksumused 1999 ja 2000.aastal. Kütuse kallinemise tõttu suurenes 2000.aastal reisijateveo liinikilomeetri maksumus. Kuna toetus riigieelarvest pisut kahanes, tuli kavandatud bussiliinide mahu ja liinikilomeetri riigitoetuse määra säilitamiseks suurendada sõidukilomeetri tariifi. Rakendatud meetmed suurendasid piletitulu.

Vedude koondnäitajad

Tabel 1

	Näitaja	1999	2000	Muutus %
1	Bussiliinide maht tuh.liinikm	2 814,6	2 749,3	-2,3
2	Toetus riigieelarvest tuh kr	8 356,8	8 206,1	-1,8
3	Piletitulu tuh kr	8 715,9	9 985,6	14,6
4	KOV eelarvetest tuh kr	1 730,9	1 878,1	8,5
5	Bussiettevõtjate vahendid tuh kr	0	0	0
6	Maksumus tuh kr	18 803,6	20 069,8	6,7
7	Sõidukilomeetri tariif senti/lkm	35	40	14,3
8	Liinikilomeetri maksumus	6,68	7,30	9,3
9	Toetus riigieel. Liinikm kohta	2,97	2,98	0,3

Andmed: Maavalitsusele esitatud vedajate aruannetest

Olulise näitajana maavalitsuse aruandes on dotatsiooni suurus ühe liinikilomeetri kohta. See on püsinud kahel viimasel aastal suurusjärgus 3 krooni. Võrdluseks Teede- ja Sideministeeriumi koondaruandes teised maakonnad: Harjumaal 2,50 krooni, Lääne-Virumaal 2,90 krooni, Läänemaal 3,30 krooni, Järvamaal 3,40 krooni.

Maavalitsuse kasutuses oli Teede- ja Sideministeeriumi tellimusel valminud Viljandi maakonna 1999. ja 2000.a ühistranspordi liinivõrgu analüüs. Vedude nõudluse osas on maavalitsus küsinud omavalitsuste arvamust. Eelkõige säilitatakse ja kohandatakse aastate jooksul välja kujunenud liine.

6.3.1.2 Veokulud

Toetuste otsustaja peab jälgima, et riigi dotatsiooni osa ei ületaks veokuludest 70%. Seda saab ta kontrollida talle esitatud veokulude andmetest.

Ministeeriumile esitatud õiendi järgi moodustas Viljandi maakonnas riigi dotatsioon veomaksumusest 1999.aastal 44,4% ja 2000.aastal 40,9%.
Arvestuslikult oli 2000.aastal riigi dotatsioon veokuludest (omahinnast) 40,0%. Riigi dotatsioon ületas 2000.aastal veomaksumuses 70%-lise piiri OÜ-s Tax Trans (91,4%) ja Kõo vallas (86,2%) ning veokuludes OÜ-s Tax Trans (94,9%), Viiratsi vallas (90,3%), Kõo vallas (86,2%) ja OÜ-s Abjak (79,7%).

Vedajate liinikilomeetri maksumused erinevad kuni 2,5 korda: väikseim (3,3) on näidatud Kõo valla aruandes, suurim (8,2) – AS-il Viljandi ATP, kellele maavalitsus kandis 2000.aastal üle 67,3% maakonnale eraldatud dotatsioonist.
Maavalitsus ei nõudnud vedajate kuuaruannetes veoteenuse tulemi kajastamist. Kontrollijatel puudus võimalus analüüsida liinikilomeetri omahinna sõltuvust veomahust, põhivahendite olemist ning palga- ja kütusekulust.

Vaatamata riigipoolsele toetusele näitasid 2000.aastal tulemit kajastanud kuuest vedajast kolm kahjumit.

Kontrollijate arvates ei lisa aruannete üldist laadi analüüs toetuste otsustusprotsessi jaoks uut väärtust. Seda põhjusel, et kehtiv kord ega vedajatega sõlmitud lepingud ei näe ette minimaalseidki kulude kujundamise nõudeid. Riik ega maavalitsus pole reguleerinud piirmäärasid, millise tasemeni ta nõustub aktsepteerima vedaja kulusid. See ei võimalda hinnata dotatsiooni suuruse määramise õigsust. Veokulude tekkimist ja nende kajastamist aruannetes kohapeal maavalitsus ei kontrolli. Puudub kindlus, et ettenähtud kohustuste täitmise asemel ei hüvitatud vedajatele muid kulusid.

6.3.2 Otsustamise protsess

Kehtib nõue, et riigi poolt tellitud teenuste samalaadsed probleemid lahendatakse ühesuguste normide alusel. Kontrollijad ei saa väita, et maavalitsuse poolt toetuste osas tehtud juhtimisotsused oleksid

õiged, kui nende langetamisel ei järgitud teatud kindlaid protseduure. Ainuüksi kogemustest ei piisa väitmaks, et otsused olid õiged.

Kontrollijatele ei olnud esitada materjale, kuidas toimus toetuste jaotamise tegelik otsustusprotsess. Otsustusprotsessi läbiviimise kirjalikud protseduurireeglid puudusid.

Kontrollijad ei leidnud materjale, mis selgitaksid, kuidas toimus toetuse jaotus vedajate vahel 1999.aastal.
Majandustalituse juhataja suuliste selgituste järgi arvestas ta 2000.aastal iga vedaja veomahu ja eelmise aasta tegeliku liinikilomeetri dotatsiooni alusel välja aastaks vajaliku dotatsiooni. Üldjuhul ületas vajadus maakonnale eraldatud dotatsioonisummat. Vedajate liinikilomeetri dotatsiooni vähendamise kaudu kahandati dotatsiooni vajadus eraldatud summani. Enamasti selliselt leitud vedaja liinikilomeetri dotatsioon kehtis terve aasta, ümberarvestus toimus vaid uue sõidukilomeetri tariifi kehtestamisel. Ühtseid aluseid summa suuruse määramisel ei rakendatud.

Samal viisil määratleti Viljandi linnaliinide dotatsiooni maht ja vedaja liinikilomeetri dotatsioon. Aastadotatsiooni määramisel linnaliinidele lähtuti majandustalituse juhataja selgituste järgi seisukohast, et piletitulu linnas on suurem kui maaliinidel, seetõttu vähendati esmajärjekorras linnaliinide liinikilomeetri dotatsiooni.

6.3.3 Otsuste dokumenteerimine

Maavanem ja vedaja esindaja allkirjastasid veolepingu lisa, milles märgiti iga teenindava liini kohta veopäevade või –reiside ja liinikilomeetrite arv kuus ning kvartalis püsiv liinikilomeetri dotatsioon. Uue sõidukilomeetri tariifi kehtestamisel koostati ja allkirjastati täpsustatud veolepingu lisa. Maavanem allkirjastas veolepingute lisad kvartalite kaupa. Bussiliinide aastatoetuse jaotust kõikide vedajate vahel maavanem ei kinnitanud. Maavanema korraldusega jagati põhidotatsioon iga aasta kaheks osaks: maakonna ja linna bussiliinidele toetuseks. Aasta lõpus Teede- ja Sideministeeriumi reservi jäetud dotatsioonist Viljandi maakonnale eraldatud summat maavanem enam maakonna- ja linnaliinide vahel ei jaotanud. Ilma maavanema sellekohase korralduseta kasutati saadud lisaraha maakonnaliinide toetuseks.

6.4 Ebaõiged väljamaksed

2000.aastal sai AS Viljandi ATP maavalitsuselt 1,3 miljonit krooni dotatsiooni reisijate veo eest linnaliinidel. Maavalitsusel puuduvad antud tehingus kohustused ja raha sihipärase kasutamise

mõjutamise võimalused, kuna lepingut maavalitsuse ja vedaja vahel ei sõlmitud ((leping on olemas Viljandi Linnavalitsuse ja AS Viljandi ATP vahel).

Vedajate aruannetest nähtub, et Kõo, Karksi ja Viiratsi vallale ning Õisu Elamu OÜ-le eraldatud dotatsiooni kasutati osaliselt õpilasveo kulude katteks. Kehtiv kord näeb ette üksnes maakonnaliinide toetamist. Vallasiseseid õpilasvedusid toetab riik teistest allikatest, mistõttu puudus alus seda teha bussidotatsiooni arvelt.

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.

2000.a jaanuaris tegi maavalitsus OÜ-le VK Niguli ettemaksu, kandes üle korraga ühe kvartali bussidotatsiooni.

7 Avaliku liiniveo lepingud

Mitmel juhul ei olnud lepingu osapoolteks mitte maavalitsus ja vedudega tegelev etteõte/ettevõtja, vaid maavalitsus ja kohalik omavalitsusorgan (Viiratsi, Kõo ja Karksi vallavalitsused). Kehtiv kord näeb maavalitsusele ette kohustuse sõlmida lepingud vähempakkumise põhimõttel üksnes vedajatega.
Maavalitsuse poolt sõlmitud lepingud ei sisaldanud kõiki vajalikke näitajaid, mis olid ette nähtud teede- ja sideministri õigusaktidega.
Lepingud ei sisaldanud vastutust vedude täitmata jätmise või mittekohase täitmise korral.
Lepingutes polnud fikseeritud sanktsioonide rakendamise korda: rikkumise vaidlustamine, kahju suuruse määramine, kahjunõude esitamine ja läbivaatamine.
Ühel juhul - AS-ga Viljandi ATP - ei olnud maavalitsus lepingu sõlmija (tellija), ehkki ta kandis äriühingule üle dotatsiooniraha. .

7.1 Lepingutele esitatavad nõuded

Teede- ja sideministri 25.01.1999.aasta määruse nr 3 ja 14.01.2000.aasta käskkirja nr 9 punkt 2 sätestab, et veolepingu vedajaga sõlmib tellija – linna- või maavalitsus. Sama määruse/käskkirja punkt 3.1 nimetab liinilepingute sõlmijaks ainult maavalitsust.

Teede- ja sideministri 4.08.1997.aasta 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 kõikidel juhtudel järgis. Õigus saada riigipoolset toetust tekkis vedajatel peale lepingu sõlmimist.

Teede- ja sideministri 25.01.1999.aasta määrus nr 3 ja 14.01.2000.aasta käskkiri nr 9 ei näe aga ette reisijate bussiveo teenuse saamiseks lepingu sõlmimist kohaliku omavalitsusega.
Maavalitsus sõlmis lepinguid ka vallavalitsustega, kellele ta andis ühtlasi liiniload. Vedajaid-omavalitsusi, kellega maavalitsus sõlmis lepingu, oli kolm - Viiratsi, Kõo ja Karksi vallavalitsused, kellele kanti 2000.aastal üle bussidotatsiooni kokku 178,9 tuhat krooni.

Viljandi linnaliinide teenindamiseks maavalitsus vedajaga lepingut ei sõlminud ega liinilubasid ei väljastanud. Majandustalituse juhataja väitel sõlmis vedajaga lepingu Viljandi Linnavalitsus. Maavalitsus kandis linnaliinide toetamiseks määratud dotatsiooni üle otse linnavalitsuse lepingupartnerile.

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 lepingud ei sisaldasid riigipoolse toetuse suurusi, kvartali toetused olid arvutatavad lepingute lisas näidatud veomahu ja liinikilomeetri dotatsiooni kaudu. Kirjeldatud viisil olid sõlmitud kõik 2000.aastal kehtinud 14 veolepingut.

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.

Vedajatega sõlmitud lepingute sätted annavad võimaluse katkestada leping tellijapoolselt vaid juhul, kui vedaja ei täida lepingu ja reisijateveo eeskirjades sätestatut. Samas puudusid sätted sanktsioonide osas. Ei selgunud, millistel alustel vähendatakse dotatsioonisummat, millised kriteeriumid näevad ette leppetrahvi maksmise jms. Lepingutes puudusid sätted, millise tähtaja jooksul tuleb pretensioonisaajal nõue läbi vaadata ja see rahuldada või teatada mittenõustumisest. Mittenõustumise korral on asjaosalistel õigus pöörduda lahenduse leidmiseks kohtu poole.

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

Maavalitsus vaadeldud perioodil vedajate osas sanktsioone ei olnud rakendanud. Põhjust selleks aga oli: 2000.a augustis katkestas AS Viiratsi Agro ühepoolselt ja maavalitsust ette hoiatamata veolepingu.

8 Avalikustamine

Maavalitsus ei olnud määratlenud ja avalikustanud toetuse väljamaksmise tingimusi ega saajate sihtgruppe. Tegevuse tulemusena toetati nii reisijatevedu kui ka õpilaste vedu, äriühinguid kui vedaja rollis esinenud kohalikke omavalitsusüksusi.

Kehtestatud aruandlus vedude mahu, vedajate tulude ja kulude kohta toimis, ehkki vedajad esitasid osaliselt täidetud aruandeid ning ka esitamise tähtaegadest ei peetud sageli kinni. Ministeeriumile esitatud aruanded vedude kohta polnud alati usaldusväärsed.

8.1 Informatsiooni määratlemine

Üheks oluliseks kuritarvituste ja väärkasutuste (K&V) riskide maandamise vahendiks on vajamineva informatsiooni määratlemine, koondamine ja avalikustamine.

Selleks peab maavalitsus defineerima, milline avalik informatsioon aitaks maandada K&V riske ja sellise informatsiooni avalikustama.

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

Informatsioon toetuse väljamaksmise tingimuste ja toetuse saajate kohta peab olema avalikkusele kättesaadav, et avalikkus saaks juhtida tähelepanu võimalikele kuritarvituste ja väärkasutuse juhtumitele.

Maavalitsus ei olnud sellist informatsiooni enda jaoks määratlenud ega avalikustanud. Ebaselgeks jäid maavalitsuse poolt jaotatava bussitoetuse andmise eesmärgid ja toetuse saajate sihtgrupid. Nagu eeltoodust selgus, toetas maavalitsus vaadeldud perioodil nii maakonnaliinidel opereerivaid vedajaid-äriühinguid kui ka vedaja rollis esinenud kohalikke omavalitsusüksusi. Toetati nii reisijatevedu kui ka õpilaste vedu. See suurendab oluliselt riske, et bussitoetuseks ettenähtud raha võidakse kasutada muuks otstarbeks või toetuse rahaga kaetakse selleks mitteettenähtud kulutusi.

8.2 Aruandlus

Avalikkusse informeerimist teenivad aruanded, mida vedajad esitavad maavalitsusele ja maavalitsus ministeeriumile. Esineb erinevusi aruannete koostamise metoodikates. Aruanded ei pruugi anda tõest infot, sest lähenemisviisid nende koostamiseks on erinevad.

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.

AS Viljandi ATP ei pidanud teenindavate linnalähisliinide piletitulu ja muude näitajate kohta eraldi arvestust linnaliini ja selle jätku kohta maakonna territooriumil.

Maakonnaliine teenindavatest vedajatest esitasid puudulikult täidetud aruandeid Kõo vald ning osaühingud Savikoti, Tax Trans ja Abjak.

Maavalitsuses puudusid 2000.aasta kohta veokulude arvestuseks tulemi andmed järgmiste vedajate aruannetes: aktsiaseltsid Pärnu ATP, Suure-Jaani Buss, Viljandi ATP ja Viiratsi Agro, OÜ Savikoti, füüsilisest isikust ettevõtja Kaljo Järvis ning Kõo ja Karksi vald.

Vedajate kuuaruanded ei vastanud 2000.aastal maavalitsuse raamatupidamises näidatud bussitoetuse ülekannetele. Seda põhjusel, et maavalitsus kandis vedajale dotatsiooni üle üldjuhul kahes osas: 50% jooksva kuu kavandatud kuludest ja vedaja statistilise aruande alusel eelmise kuu tegeliku dotatsioonivajaduse tasumata osa.

Ka Teede- ja Sideministeeriumile esitatavad maavalitsuse bussidotatsiooni kvartaliõiendid ei langenud alati kokku maavalitsuse 2000.aasta raamatupidamisarvestusega. Ministeeriumi suulise nõudmise kohaselt esitas maavalitsus kvartali õiendis omavahel seostamatud näitajad – kvartali tegelikud liinikilomeetrid ja aruandekvartalis makstud riigi dotatsioon.

Tuleb arvestada, et vedajate esitatud aruanded, mille alusel koostati õiendid, sisaldasid muuhulgas ka õpilasvedusid (vt punkt 6.3.4).

9 Siseauditi tegevus

Valdkonnaga seonduvaid riske ei olnud kaardistatud.
Kontrolli toetuste tegeliku kasutamise osas ei ole kohtadel teostatud.
Kontrollitud perioodil ei teostatud siseauditeid bussidotatsiooni kasutamise osas.

2001.aastal moodustati maavalitsuses siseauditiosakond alluvusega maavanemale ja on viimase ees aruandekohustuslik.

Osakonna põhimäärus ei sätesta otsest ülesannet teostada järelvalvet maavalitsusele sihtotstarbeliselt riigieelarvest eraldatud vahendite kasutamise üle. Kaudselt on sellise ülesande täitmisele suunatud põhimääruse ülesanded hinnata asutuses rakendatud juhtimis- ja kontrollimeetmeid nende tulemuslikkuse, säästlikkuse ja efektiivsuse seisukohalt; analüüsida eelarveliste ja muude asutuste tegevuseks ettenähtud vahendite kasutamise põhjendatust, raamatupidamisarvestuse ja aruandluse õigsust; kontrollida majandusalaste lepingute seaduslikkust ja otstarbekust.

Siseauditeid toetuste kasutamise osas pole seni tehtud. Valdkonna riske ei ole kaardistatud.

Riigipoolsete kohustuste täitmist pole analüüsitud nende otstarbekuse seisukohast ning ebakohti pole avastatud.

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.

Maidu Lääne
Auditi juht

Liidia Heinlo
Auditi spetsialist

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

Helir-Valdor Seeder
Maavanem

Lia Hussar
Pearaamatupidaja