KONTROLLIAKT

23.04.2001 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 VORMISTAMINE 3
2.3 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 5
5.1.1 Avalike liinide valik 5
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 JA VEDAJATE VALIK. 9
6.1.1 Liinilubade andmine ja lepingute sõlmimine AS-ga Tarbus 9
6.1.2 AS Tarbus - monopoolne vedaja Tartumaal 9
6.2 TOETUSE SUURUSE MÄÄRAMINE 10
6.2.1 Otsustamise aluseks olev informatsioon 10
6.2.2 Otsustamise protsess 12
6.2.3 Otsuste dokumenteerimine 12

7 AVALIKU LIINIVEO LEPINGUD 12

7.1 LEPINGUTELE ESITATAVAD NÕUDED 13
7.2 NÕUETE JÄRGIMINE 13
7.2.1 Toetuste suurus ja selle sätestamine lepingutes 13

8 ARUANDLUS 14

9 SISEKONTROLLI MEETMED 15

10 SANKTSIOONIDE RAKENDAMINE 16

1 Sissejuhatus

Käesolev audit on 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. Audit peaks aitama 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 Tartu 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 Tartu Maavalitsuses toimus 6.-8.02.2001. aastal.

Olulisemad kontrollimise juures selgitusi andnud isikud olid:

- majandusarengu osakonna juhataja asetäitja Endel Soosaar;
- rahandusosakonna pearaamatupidaja Siina Saarva;
- rahandusosakonna noorem eelarvespetsialist Ene Kekkonen.

Auditi läbiviimise meetodid olid toetuste kohta käivate statistiliste andmete ja raamatupidamisandmete analüüs. Suulise teabe saamise meetoditeks olid vestlused ja intervjuud. Vaatluse all oli maakonnas ainuke avalikku liinivedu teostav bussiettevõtja, kes sai riigipoolset toetust.

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.

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 Vormistamine

Kontrolliakt on üles ehitatud tegevusriskide auditi osakonnas heakskiidetud metoodikale, mis näeb ette järgmiste põhiaspektide kajastamist:

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 maavalitsus toetuste korraldajana on avalikkust teavitanud toetuste saamise võimalustest, teisalt kuivõrd vedajad avalikustavad informatsiooni vedude mahu, reisijate arvu, kulutuste jms kohta.

Sisekontroll, mille auditeerimisel lähtuti minimaalsetest sisekontrollisüsteemile esitatavatest nõuetest: organisatsiooni funktsioonide ja kohustuste selgus; tegevuste, otsustuste ja kontrollide dokumenteeritus; järelevalve ning aruandlus.

Sanktsioonid, mis peavad aitama tagada ebaõigesti kasutatud raha tagasinõudmise eelarvesse.
Ebaseaduslik tegevus, mille tagajärjeks on kahju olemasolu.

2.3 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 Tartu Maavalitsusele.

3 Varasemad kontrollimised

1997. aastal viidi läbi bussiliinidele riigieelarvest eraldatud dotatsioonide kasutamise kontrollimine Harju ja Lääne maakonnas, mille kohta vormistati 05.12.1997.aastal 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.

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. aastal peakontrolöri otsus nr 70-13/4. Otsuses on tehtud ettepanek Teede- ja Sideministeeriumile 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.

4 Lühiülevaade kontrolli objektist

Bussitoetuse kasutamist maakonnas korraldab Tartu Maavalitsus. Raha selleks otstarbeks on Riigikassa piirkondlikus osakonnas 17 - Tartumaa.

Tartu maavanemaks on Jaan Õunapuu.

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 17 082 600 krooni,
2000. aastal 17 393 800 krooni.

1999. kui ka 2000.aastal said toetust AS Tarbus ja Tartu Linnavalitsus.

5 Õiguslik raamistik

Regulatsioon tervikuna ei avalda küllaldast mõju toetuste juhtijale tagada bussivedude otstarbekohane tegevus ja areng.

Ebamääraselt on sätestatud toetuse suuruse määramine, selle andmine ja nõutud toimingute sisu. Õigusaktid võimaldavad doteerida nii liini kui liinigruppe. Sätted seovad dotatsiooniraha väljamaksmise piirmäära otseselt vedaja veokulu näitajaga, kuid ei näe ette veokulude kindlapiirilist ja arusaadavat metoodikat vedude ekspluatatsiooni- ning üldkulude kavandamise osas. Maavalitsusele pole antud kohustust toetuste menetlemisprotsessi toiminguid avada.

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 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.

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.

Praktikas eraldab maavalitsus bussidotatsiooni raha ka kohalikele omavalitsusüksustele. Viimased omakorda toetavad sellega vedajaid. Seadus ei reguleeri sellist tegevust.

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.

6 Maavalitsuse tegevus bussitranspordi korraldamisel

Maavalitsuse tegevus bussitranspordi korraldamisel oli rahuldav. Maavanem kehtestas korra avalike liinide avamiseks, sätestas korraldustega toetussummad, määras sõidutariifid ja piletihinnad. Maavalitsus kooskõlastas liinide sõidugraafikud.

Samas tingimusi ja kriteeriume toetuse andmise ja selle suuruse otsustamiseks ei olnud kirjalikult kehtestanud.. Maavanema korraldustes ei sisaldunud kõik summad, mis maavalitsus toetustena bussiliiklusele üle kandis. Väljamaksete kuugraafikutest ei pidanud maavalitsus mitmel juhul kinni. Riigi dotatsiooni osa veokuludest moodustas 1999.aastal 41,7 % ja 2000.aastal 41 % (lubatud on kuni 70%). Andmed on vedajapoolsed - toodud näitaja õigsust pole maavalitsus kontrollinud. Ühepoolse ja piiratud mahuga informatsiooni kasutamine toetuste otsustusprotsessis suurendab tundlikkust kuritarvituste ja väärkasutuste suhtes.
Liinivõrgu ümberkorraldamisel olulisi muutusi viimastel aastatel pole toimunud.
Tartumaal puudub bussiveoteenuse osutamisel konkurents, mis soodustaks liinide teket, teenuse kvaliteedi tõusu ja alandaks veohindu. Kõik liiniload maakonnas on konkursi korras antud teenindamiseks AS-le Tarbus.

6.1. Avalike liinide ja vedajate valik.

6.1.1 Liinilubade andmine ja lepingute sõlmimine AS-ga Tarbus

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.

Sama määruse punkt 11 sätestab konkursi korraldamise vedaja leidmiseks liinile või liinigrupile maavalitsuse poolt.

Ministri määruse alusel pole maavanem eraldi korda avalike liinide valikuks ja vedajate leidmiseks kehtestanud. Ka kriteeriume ja protseduurireegleid selleks ei olnud kirjalikult fikseeritud.

Tartu maavanema 27.01.1998. aasta korraldusega nr 294 moodustati Tartu maakonna bussiliinide liinilubade komisjon, mille 04.02.1998. aasta koosoleku protokolli nr 1 kohaselt otsustati AS-ile Tarbus väljastada bussiliinide load vastavalt taotlusele 7 aastaks. Samas otsustati veoleping sõlmida üheks aastaks ja hiljem uuendada igal järgneval aastal, või sõlmida kuni lubade kehtivuse lõpuni ning perioodiliselt viia sisse vajalikud muudatused.

Selle otsuse põhjal on kuni aastani 2001 sõlmitud igal aastal uus leping, kuid alates 2001. aastast on sõlmitud leping, mis kehtib kuni 04.02.2005.

Liiniload AS-ile Tarbus 69 liini teenindamiseks on välja antud 04.02.1998. aastal.

Taotleja pidi maavalitsuse poolt väljaantava liiniloa saamiseks esitama vastavasisulise avalduse ja ettenähtud dokumendid, millised AS Tarbus ka esitas.

Vastavalt majandusarengu osakonna juhataja asetäitja selgitustele ei ole Tartu maakonnas liinides suuri muutusi viimase 10 aasta jooksul toimunud. Koostöös kohalike omavalitsuste ja AS-iga Tarbus on mõningaid liine lühendatud.

6.1.2 AS Tarbus - monopoolne vedaja Tartumaal

Vastavalt liinilubade komisjoni 04.02.1998. tehtud otsusele on kõik Tartu maakonnas teenindada olevate liinide liiniload väljastatud AS-ile Tarbus. Kuna uute liinide avamise vajadus ei ole olnud

päevakorras, siis pole pärast 1998. aastat toimunud ka ühtegi riigihanget.

Kuna AS Tarbus on ainuke vedaja maakonnas, on tema seisund turul monopoolne. Maavalitsuse töötajate sõnutsi on monopoolsus pigem aidanud kaasa bussitranspordi teenuse kvaliteedi tõusule, kuna liinilubade andmine 7 aastaks ja lepingu sõlmimine sama aja peale annavad vedajale kindluse, mis soodustavad teda tegema investeeringuid ja parandama sõidukvaliteeti. Nii on AS Tarbus viimastel aastatel ostnud pidevalt kasutatud, kuid kaasaegsemaid busse välismaalt.

Kontrollijate arvates maavalitsuse poolt esitatud asjaolud ei aita vähendada riske, mis kaasnevad monopoolse seisundiga. Puudub kindlus, et AS Tarbus pakkumine turul on veomahu ja kulude alusel optimaalne ja et sobivamaid ei leidu.

6.2 Toetuse suuruse määramine

6.2.1 Otsustamise aluseks olev informatsioon

Bussitranspordi toetuste mahu arvutamise metoodika puudus (metoodika kinnitas teede- ja sideminister ühistranspordiseaduse alusel, milline rakendub 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.

6.2.1.1 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 vedaja esitatud aruannetest. Aruandeid tuli esitada iga kuu eelmise kuu vedudega seotud mahtude ja piletitulu kohta ning igale kvartalile järgnevalt Teede- ja sideministeeriumi vormil.

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

Tabel 1

	Näitaja	1999	2000	Muutus %
1	Vedude maht tuh km	2778	2729,3	-1,75
2	Toetus riigieelarvest tuh kr	9718	10236,5	5,34
3	Piletitulu tuh kr	9675	11258,9	16,37
4	KOV eelarvetest tuh kr	3717	3196,3	-14,01
5	Muud finantseerimisallikad tuh kr	208	249,9	20,14
6	Maksumus tuh kr	23318	24941,6	6,96
7	Sõidukm tariif	40	41,25	3,13
8	Liinide arv	69	69	0,0
9	Toetust liinikm kohta	3,5	3,75	7,14
10	Liinikm maksumus	8,39	9,14	8,94

Andmed: Tartu maavalitsusest

Andmete alusel võib väita, et bussivedude maht ja kulud maakonnas pole viimastel aastatel märkimisväärselt muutunud. Piletitulu on suurenenud seoses sõidutariifi tõusuga. Riigi dotatsiooni osa moodustas veokuludest 1999. aastal 41,7 % ja 2000. aastal 41 %.

AS Tarbus poolt esitatavates liinitulude aruannetes sisalduvad ka andmed reisijate arvu kohta. Maavalitsuse töötajate selgituste kohaselt võetakse need andmed aluseks juhul kui liinivõrku on vaja ümber kujundada. See peaks olema üheks peamiseks võimaluseks ühistranspordi dotatsiooni õiglaseks ja ratsionaalseks jaotamiseks. Vaatamata kogutud teabele pole viimase 10 aasta jooksul liinivõrku maakonnas oluliselt muudetud.

6.2.1.2 Veokulu kujunemine ja toetuse osa selle katmisel

Riigi dotatsiooniga tuleb katta see osa ühistranspordi kulutustest, mida ei suudeta katta muudest vahenditest. Toetuste suuruse otsustaja peab jälgima, et riigi dotatsiooni osa ei ületaks veokuludest 70%. Seda saab ta kontrollida talle esitatud veokulude andmetest. AS Tarbus ei esitanud ja maavalitsus ei nõudnud kuludearuannet, st aruannet, mis sisaldaks infot vedaja kütusekulu, tööjõukulu jms kohta Nii puudub maavalitsusel jooksev ülevaade maakonnaliinide teenindamiseks tehtud kulutuste struktuurist.

Teede- ja sideminister ega ka maavanem ei ole kehtestanud minimaalseid nõudeid vedude kulude kavandamise osas. Teisisõnu, riik ega maavalitsus pole reguleerinud piirmäärasid, millise tasemeni ta nõustub aktsepteerima vedaja kulusid. See asjaolu 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 vedajale muid kulusid.

6.2.2 Otsustamise protsess

Maavalitsus lähtus majandusarengu osakonna juhataja asetäitja selgitusel riigieelarvest eraldatava bussitoetuse määramisel AS Tarbus esitatud järgmise aasta eelarve kavadest ja Tartu Linnavalitsuse esitatud taotlusest. Tingimusi ja kriteeriume toetuse määramiseks ja väljamaksmiseks polnud maavalitsus kirjalikult kehtestanud. Auditeerijatele ei olnud esitada materjale, kuidas toimus toetuse suuruse määramise tegelik otsustusprotsess.

6.2.3 Otsuste dokumenteerimine

Vastavalt Tartu maavanema 21.01.2000 korraldusele nr 321 oli Tartu Linnavalitsusele eraldatud toetus 2000. aastaks 7 mln kr. Lisaks on Tartu maavanema 21.02.2000 korraldusega nr 664 ja 16.11.2000 korraldusega nr 3253 eraldatud AS-ile Tarbus vastavalt 364 200 ning 153 900 krooni.
Ülejäänud summade eraldamise suhtes pole maavanema korraldust. Küll aga sisalduvad AS-ile Tarbus eraldatud iga-aastased summad AS-iga Tarbus sõlmitud lepingus.
Lepingus on ära toodud toetuse maksmise graafik. Väljamaksete graafikut aga alati ei järgitud. Nii kandis maavalitsus AS-ile Tarbus üle 2000. aasta juulis 1 174 070 krooni, kuigi graafikujärgne summa oli 809 867 krooni.

Majandusarengu osakonna juhataja asetäitja sõnul igakuiselt kirjalikke taotlusi raha ülekandmiseks raamatupidamisele ei esitata. Ülekannete tegemisel lähtus raamatupidamine esialgsetest graafikutest ja lisasummade korral ka suulistest korraldustest.

Ülaltooduga seoses pole hajutatud riske, mis seonduvad toetuse suuruse määramisega. Kuna otsustusprotsess pole dokumenteeritud, siis ei saa kontrollijad välistada, et toetussumma suurendamine ja vähendamine toimus küllaldase analüüsita ja põhjenduseta.

7 Avaliku liiniveo lepingud

Praegu kehtiv leping AS-iga Tarbus on sõlmitud tähtajaga enamaks kui 4 aastat. Jäi selgusetuks, kuidas toimub lepingu ümbervormistamine selliselt, et see vastaks teede- ja sideministri 21.06.2000 määrusega nr 52 sätestatud lepingu vormile.

AS-iga Tarbus sõlmitud leping sisaldab kõiki regulatsioonides ettenähtud sätteid, v.a. sanktsioonide rakendamise võimalus.

Lepinguväliselt on maavalitsus Tartu Linnavalitsusele eraldanud kahel viimasel aastal toetust kokku 14 miljonit krooni. Tingimused raha eraldamiseks ja kriteeriumid selle suuruse määramiseks jäid kontrollijatele ebaselgeks.

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 Toetuste suurus ja selle sätestamine lepingutes

Pärast avaliku konkursi toimumist maakonna liinide teenindamiseks on AS-iga Tarbus sõlmitud igal aastal uus leping kuniks 27.12.2000, mil sõlmiti leping, mis kehtib 04.02.2005. aastani ehk siis kuupäevani, mil lõpevad AS-ile Tarbus väljastatud liiniload.

Lepingu lisa sisaldab veoteenuste mahtu ja dotatsiooni igal konkreetsel aastal. Sellest nähtub, et veoteenuste maht kuude lõikes kõigub, kuid dotatsioonisumma mitte. Toetussumma 1999. aastal oli vastavalt lepingule 9,70 miljonit krooni, 2000. aastal 9, 72 miljonit krooni.

27.12.2000. aastal on sõlmitud veoleping nr 1, mis reguleerib sõitjatevedu Tartu maakonnaliinidel kuni 04.02.2005. Sõlmimise ajal kehtis teede- ja sideministri 21.06.2000 määrus nr 52, mille lisa 5 sisaldab avaliku teenindamise lepingu näidisvormi, mis on kohustuslikuks kasutamiseks vedajatega lepingute sõlmimisel. Maavalitsusel tuleb seda vormi järgida.

7.2.2 Toetuste eraldamine Tartu Linnavalitsusele

Maavalitsuse poolt on Teede- ja Sideministeeriumile esitatud taotlustes järgneva aasta bussiliikluse toetusvajaduse kohta taotletud summasid ka Tartu linnaliikluse toetuseks. 1999. aasta lõplikuks toetussumma suuruseks on Tartu maavanem 05.02.1999. aasta korraldusega nr 722 määranud 7 miljonit krooni. Sama summa on maavanema 21.01.2000. aasta korraldusega nr 321 kinnitatud ka 2000. aastaks. Raha kanti üle nende korralduste alusel. Maavalitsuse töötajate selgituste kohaselt on Tartu Linnavalitsus ja maavalitsus kokku leppinud, et toetussumma jagatakse 12 kuu peale proportsionaalselt. Muid aluseid toetussummade ülekandmiseks linnavalitsusele ei ole.

Linnavalitsus esitab Teede- ja Sideministeeriumile kvartaalse õiendi toetussummade kasutamise kohta ning edastab koopia õiendist ka Tartu Maavalitsusele.

Valdkonna õigusaktid ei reguleeri maavalitsuse tegevust toetuse eraldamisel kohalikele omavalitsustele. Maavalitsus probleemis riske ei näe ega ole ka pidanud vajalikuks seda ise reguleerida.

8 Aruandlus

Maavalitsuse poolt Teede- ja Sideministeeriumile esitatud õiendites toetuse kasutamise kohta ei leidnud kajastamist kogu eelarvest saadud summa. AS Tarbus omakorda ei esitanud maavalitsusele kõiki ettenähtud aruandeid.

Avalikkuse informeerimise huve teenivad aruanded, mida vedajad esitavad maavalitsusele ja maavalitsus ministeeriumile.

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.

1999. ja 2000. aastal oli ministeeriumile esitatavast õiendist välja jäetud summad, mis eraldati Tartu Linnavalitsusele linnaliikluse toetuseks (nii 1999. kui ka 2000. aastal 7 miljonit krooni). Vastavalt majandusosakonna juhataja asetäitja selgitustele esitas Tartu Linnavalitsus õiendi neile eraldatud summade kasutamise kohta Teede- ja Sideministeeriumile ise. Selle õiendi koopia edastas linnavalitsus ka maavalitsusele.

Kuigi vastavalt maavalitsuse ja AS Tarbus vahel sõlmitud lepingule peab vedaja esitama iga kuu aruanded eelmise kuu vedude mahtude ja piletitulu kohta, puudusid Tartu Maavalitsuses 2000. aasta juuni, augusti ja septembri aruanded. Auditi käigus esitas AS Tarbus puudu olnud aruanded esimesel nõudmisel.

AS Tarbus ei esita liiniveoga seotud kulude aruannet, mis kajastaks kulusid liigiti. Maavalitus on rahuldunud sellega, et AS Tarbus esitab maavalitsusele kord aastas järgmise aasta toetussummade taotluse koos kulude kalkulatsiooniga.

9 Sisekontrolli meetmed

Bussitoetuse valdkonnas esinevaid riske ei olnud kaardistatud.
Kontrolli toetuste tegeliku kasutamise osas ei ole kohtadel teostatud.

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.

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

Maavalitsuses ei ole moodustatud eraldi siseaudititeenistust.

Bussitoetuse kasutamise kontroll on maavanema korraldusega pandud majandusarengu osakonnale.

Maavalitsustel lasub ülesanne teostada kontrolli riigi raha sihipärase kasutamise üle ka kohalikes omavalitsustes. Jäid selgusetuks maavalitsuse kontrollimeetmed summa osas, mille ta eraldas Tartu Linnavalitsusele (2000. aastal 7,0 miljonit krooni).

Kontrolli toetussummade kasutamise üle AS-is Tarbus ja linnavalitsuses pole maavalitsus teostanud.

10 Sanktsioonide rakendamine

Lepingud vedajaga ei sätesta sanktsioone, v.a juhud, kui vedaja rikub kindlaksmääratud kvaliteedinõudeid. K&V ärahoidmiseks ei ole üksnes kvaliteedinõuetega seotud sanktsioonid piisavad.

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 sanktsioonimeetmeid algatatakse ning kuidas protsess toimib.

Vastavalt Tartu Maavalitsuse ja AS Tarbus vahel sõlmitud lepingule ei kaasne lepingu rikkumise korral sanktsioone. Maavalitsusel on siiski õigus kontrollida kõiki vedudega seotud algdokumente ja lepingu rikkumisel leping ühepoolselt lõpetada.

27.12.2000. aastal maavalitsuse ja AS Tarbus vahel sõlmitud veolepingu lisa 5 sätestab vedude kvaliteedinõuded, mille rikkumise korral on komisjonil õigus kontrollida puuduste olemasolu ja vastavalt kontrolli tulemustele vähendada ka toetussummade suurust.

Maidu Lääne
Auditi juht

Liisi Uder
Auditi spetsialist

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

Jaan Õunapuu
Maavanem

Siina Saarva
Pearaamatupidaja