KONTROLLIAKT

11.04.2001 nr 13-4/001

Bussitranspordile eraldatud riikliku toetuse kasutamisega seotud riskide hindmine

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 3

3 VARASEMAD KONTROLLIMISED **4**

4 LÜHIÜLEVAADE KONTROLLITAVAST **4**

5 ÕIGUSLIK RAAMISTIK **5**

5.1 ENNE ÜHISTRANSPORDISEADUSE JÕUSTUMIST 5
5.1.1 Avalike liinide valik *5*
5.1.2 Vedajate valik *5*
5.1.3 Toetuse suuruse määramine *6*
5.2 ÜHISTRANSPORDISEADUSE JÕUSTUMISE JÄRGSELT 6

6 MAAVALITSUSE TEGEVUS BUSSITRANSPORDI KORRALDAMISEL **7**

6.1. AVALIKE LIINIDE JA VEDAJATE VALIK 8
6.2 TOETUSE SUURUSE MÄÄRAMINE 9
6.2.1 Otsustamise aluseks olev informatsioon *9*
6.2.2 Otsustamise protsess *11*
6.2.3 Otsuste dokumenteerimine *12*

7 AVALIKU LIINIVEO LEPINGUD **13**

7.1 LEPINGUTELE ESITATAVAD NÕUDED 13
7.2 NÕUETE JÄRGIMINE 14
7.2.1 TOETUSTE SUURUS JA SELLE SÄTESTAMINE LEPINGUTES 14

8 ARUANDLUS **15**

8 SISEKONTROLLI MEETMED **16**

9 SANKTSIOONIDE RAKENDAMINE **16**

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 vahenditega toetab ja arendab riik ühistransporti. Auditi ülesanne on anda avalikkusele kindlustunnet, et bussitoetusteks eraldatud raha kasutakse etteantud viisil. See aitab asjassepuutuvatel ametkondadel suunata ja täiustada bussitoetuste mittesihipärast kasutamist välistavaid süsteeme. Projekti raames läbiviidavad auditid annavad otsustajatele informatsiooni seni rakendatud abinõude toimimise kohta.

2 Auditi teostus

2.1 Läbiviimine

Auditi läbiviimise aluseks Rapla 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 Rapla Maavalitsuses toimus 23.01.2001.aastal.

Olulisemad kontrollimise juures selgitusi andnud isikud olid:
haldustalituse juhataja - Raivo Kont-Kontson
pearaamatupidaja - Mare Baumeister

Kontrolli läbiviimise meetodid olid toetuste kohta käivate statistiliste andmete ja raamatupidamisandmete analüüs. Suulise teabe saamise meetoditeks olid vestlused ja intervjuud. Vaatluse all olid kõik maakonnas tegutsenud bussiettevõtjad (vedajad) ja kohalikud omavalitsused, kes said 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 spetsialistid Liisi Uder ja Maidu Lääne.

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, kuivõrd maavalitsus on bussitranspordis esinevaid riske teadvustanud ja avaldanud, 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 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 Rapla Maavalitsusele.

3 Varasemad kontrollimised

1997. aastal viidi läbi bussiliinidele riigieelarvest eraldatud dotatsioonide kasutamise kontrollimine Harju ja Lääne maakonnas, mille kohta vormistati 05.12.1997 peakontrolöri otsus nr 20-13/101. Otsuses on tehtud ettepanek kaaluda Teede- ja Sideministeeriumil vajadust mehhanismi kehtestamiseks, mis võimaldaks dotatsioonide ülekandmist maakondadele vaid juhtudel, kui autobussiliine teenindavad ettevõtjad on leitud riigihangete seaduses ette nähtud pakkumismenetluse alusel, samuti läbi vaadata küsimus riigieelarvest busside soetamise osaliseks kompenseerimiseks ette nähtud summade kasutamise korrast.

Bussiliinidele riigieelarvest eraldatud toetuste kasutamist Rapla maakonnas kontrollitud ei ole.

4 Lühiülevaade kontrollitavast

Bussitoetuse kasutamist maakonnas korraldab Rapla Maavalitsus. Raha selleks otstarbeks on Riigikassa piirkondlikus osakonnas 16 - Raplamaa.

Rapla maavanemaks on Kalle Talviste.

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 4063, 7 tuhat krooni
2000.aastal 3928,2 tuhat krooni

2000.aastal sai toetust 3 vedajat, 2 omavalitsusüksust ja Lääne maavalitsus.

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 sihipärast kasutamise eest.

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 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, sõidukikaardi ja liiniloa väljaandmise ja olemasolu; seaduse 4. peatükk sisaldab sätteid ühistranspordi toetamise kohta ja seab kriteeriumid selle määramiseks.

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

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

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

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

Kuna vedajate suhtes, kes olid alustanud tasulise sõitjateveo korraldamist enne seaduse jõustumist, kohaldatakse seaduse 8 peatüki sätteid alates 2002.aasta 1.jaanuarist, ning kuna 4. peatüki toetuse määramise sätteid saab rakendada alles 2001.aasta toetuste puhul, siis käesoleva auditi käigus 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 meetmed bussitranspordi toetamiseks eraldatud raha väärkasutuste vältimiseks olid vedajate osas rahuldavad. Sama ei saa väita maavalitsuse tegevuse kohta omavalitsustega, milliseid

toetatakse samuti läbi maavalitsuse. Toetuste suuruse määramise otsustusprotsess ja selle jaotamine omavalitsustele ei ole arusaadav, dokumenteeritud ja kontrollitav. Aruandeid vedude kohta ja dotatsiooni kasutamise kohta omavalitsused ei esitanud. Seda ei teinud ka osa vedajaid. Kriteeriume ja protseduurireegleid toetuste menetlemise toiminguteks ei olnud kirjalikult fikseeritud.

Dotatsiooni osa moodustas keskmiselt 60% vedajate veokuludest. Riigi osa suurenedes kasvasid reeglina ka vedaja kulutused. Pole sätestatud, millised vedaja kulutused oleksid mõistlikud, õiglased ja omavahel võrreldavad.

6.1. Avalike liinide ja 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 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.

Üleriigilised õigusaktid ei käsitlenud, kuidas enne 1997.aastat pidi toimuma vedajate valik.

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

Saadud selgituste kohaselt tegeles nende küsimustega haldustalitus. Viimase poolt kehtestatud korra kohaselt pidi taotleja maavalitsuse poolt väljaantava liiniloa saamiseks esitama vastavasisulise avalduse, tegutsemisloa, sõiduplaani, andmed busside kohta ja ettepaneku sõidutariifide kohta. Vedajaga sõlmiti leping ja talle väljastati liiniluba tähtajaliselt või tähtajatult.

Nõudluse väljaselgitamiseks uute liinide avamiseks palus maavalitsus kohalike omavalitsusüksuste arvamust. OÜ-lt IB Stratum telliti analüüs aastate 1998 ja 1999 kohta ühistranspordi liinivõrgu ja elanike liikumisvajaduse kohta.

6.2 Toetuse suuruse määramine

6.2.1 Otsustamise aluseks olev informatsioon

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

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

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 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.

Tabel 1

	Näitaja	1999	2000	Muutus %
1	Bussiliinide maht tuh liinikm	1167,3	1141	-2,25
2	Toetus riigieelarvest tuh kr	4063,7	3928,2	-3,33
3	Piletitulu tuh kr	2222,8	2424,1	9,06
4	KOV eelarvetest tuh kr	239,5	214	-10,65
5	Maksumus tuh kr	6526	6566	0,61
6	Sõidukilomeetri tariif senti/lkm	33	40	+21
7	Liinikilomeetri omahind	5,59	5,75	2,86
8	Toetus riigieelarvest liinikm kohta	3,48	3,44	-1,15

Andmed: Rapla Maavalitsusest

Andmete alusel võib väita, et bussivedude maht ja kulud maakonnas on viimastel aastatel püsinud peaaegu muutumatutena. Piletitulu on suurenenud seoses sõidutariifi tõusuga. Riigi dotatsiooni osa moodustas veokuludest mõlemal aastal ligikaudu 60%.

Maavalitsus ei kogu andmeid veokäibe, st reisijate arvu kohta liinidel. See peaks aga olema üheks peamiseks võimaluseks ühistranspordi dotatsiooni õiglaseks ja ratsionaalseks jaotamiseks.

Maavalitsus on teostanud aeg-ajalt liinivõrgu ümberkorraldusi, kuid pole teada, kui otstarbekad need on olnud. Vastavaid kalkulatsioone ja korrigeerivaid abinõusid on rakendatud, kuid tööl puudub süsteemne iseloom.

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

2000.aastal Raplamaa vedajate aruannete põhjal oli riigi dotatsiooni osa veokuludes 60%.

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 vedajatele muid kulusid.

Võttes näiteks vaatluse alla AS WesMet 2000.aasta 3 viimase kuu dotatsiooni osa veokulust selgub, et riigi dotatsiooni summa tõusis novembrikuus äriühingu tuludes 20% eelmise kuuga võrreldes (tabel 2).

Tabel 2

Näitaja	oktoober	november	Detsember
Kulud tuh kr	304	335	321
Toetus tuh kr	191	229	190
Toetuse osakaal %	63	68	59

Andmed AS Wesmet esitatud aruannetest.

Eeldades, et veokulu oleks püsinud samal tasemel, mis see oli septembris - 292 tuhat krooni, oleks IV kvartalis dotatsiooni osa ületanud seadusega lubatud 70% piiri (täpsemalt 75%). Seda ei juhtunud, sest

vedaja suurendas kulusid. Üksikutest kululiikidest suurenesid kulud määrdeainetele 63%, remondile 152%, rehvidele 101% jne.

Seega kui dotatsiooni osa hakkab ületama kriitilist 70% piiri, kasvab surve ja vajadus kuluallikate suurenemiseks. Vedajatel pole raske leida kulukohti, sest vanale veeremile on pidevalt vaja teha kulutusi. Millised oleksid aga mõistlikud kulutused, pole riik sätestanud. Kui seda ei tehta, tekib vajadus tunduvalt püsivama ja kontrollitavama näitaja kehtestamise järele.

Vedajate kulude omavaheline võrdlus näitab suuri erinevusi (tabel 3).

Tabel 3

Näitaja	Tamm&Pojad	WesMet	Remfakt
Palgakulu lkm-le	1.04	1.38	1.27
Kütuse maks. lkm	1.94	2.10	1.56
Amortisatsioon lkm	0.32	0.03	0.54
1 lkm omahind kr	5.90	5.07	3.80
Dot.osa kuludest%	58	65	32
Kasum kr	16000	-16300	1200

Andmed vedajate esitatud aruannetest 2000.aastal.

Näiteks oli AS Remfakt liinikilomeetri omahind konkurentide omast madalam keskmiselt 50%. Seda vaatamata sellele, et riigi dotatsiooni osa on tal poole väiksem.
Tabelist nähtub ka, et püsivat kasumit ei ole tekkinud AS-il WesMet.

6.2.2 Otsustamise protsess

Eraldi korda toetuse andmise ja selle suuruse otsustamiseks ei olnud maavalitsus kehtestanud.

Maavalitsus lähtus majandustalituse juhataja selgitusel riigieelarvest eraldatava bussitoetuse määramisel vedude mahust maakonnas, selleks vajalike kulutuste kalkulatsioonist ja katteallikatest. Tingimusi ja kriteeriume toetuse määramiseks ja väljamaksmiseks polnud maavalitsuses kirjalikult kehtestatud. Kontrollijatele ei olnud esitada materjale, kuidas toimus toetuste jaotamise tegelik otsustusprotsess.

Probleem taandub avalikustamisele. Lõppkasutajad, tarbijad, konkurendid ja ka kontrolli teostavad isikud peavad saama hinnata, kas toetused vedajatele on määratud õiglaselt ja õigesti. Maavalitsuse vastutavad töötajad ise ei näinud probleemis peituvat ohtu, viidates senisele praktikale ja väidetavalt

kasutatud kriteeriumitele. Maandamata on risk, et otsustajatel võis olla suva määrata toetusi suuremana või väiksemana.

Eraldatava toetuse määramisel Kaiu ja Vigala omavalitsusüksustele ei saanud otsustajad lähtuda isegi mitte neist kriteeriumitest, mida võidi kohaldada vedajatega seoses.

6.2.3 Otsuste dokumenteerimine

Toetussummad vedajatele aasta kogusummas kinnitati maavanema korraldusega. Väljamaksete graafiku kuude lõikes kinnitas haldustalituse juhataja. Kinnitatud graafikut väljamaksete teostamisel mõnel juhul ei järgitud. Vedajate vahetumisel ei muudetud maavanema korraldust ega kinnitatud uut väljamaksete graafikut.

Rapla maavanem kinnitas 9.03.2000. aasta korraldusega nr 131 toetuse saajad. Raha jaotuse kuude lõikes kinnitas haldustalituse juhataja. Ei korralduses ega graafikus ei olnud nimetatud vedajat ärinimega Taisto AS.

Raha ülekannetest nähtus, et Taisto AS esimene finantseerimine toimus 4. jaanuaril 2001. aastal. Kontrollijatele jäi arusaamatuks, kuidas mitu kuud hiljem - maavanema korralduse väljaandmise ajaks, ei suudetud nimekirja koostada õigete vedajate nimedega. Haldustalituse juhataja sõnul "unustati" nimekirja uuendamast[1].

Vedajatele teostatavate väljamaksete graafikut pole alati järgitud. Nii oli AS Tamm&Pojad novembrikuu graafikujärgne ülekanne 95,7 tuhat kr, kanti talle üle aga 116,8 tuhat kr.

Haldustalituse juhataja sõnul kirjalikke taotlusi raha ülekandmiseks raamatupidamisele ei esitatud. Ülekannete summad ja ajad teatas ta raamatupidamisele suuliste korraldustega.

Ülaltooduga seoses suurenevad riskid, mis seonduvad toetuse määramise otsustusprotsessiga. Võib väita, et raamatupidamisel puudus küllaldane alus jooksvatel kuudel toetussummade väljamaksmiseks.

[1] Korraldusega oli ette nähtud anda toetust AS-le Rapla Veod, milline firma ei tegutsenud alates 2000.aasta jaanuarist vedajana. Reorganiseerimise järgselt asusid tema asemele Taisto AS ja alates oktoobrikuust AS WesMet.

7 Avaliku liiniveo lepingud

Rapla Maavalitsuse ja vedajate vahel on sõlmitud lepingud. Ükski vedajatega sõlmitud leping ei sisaldanud kõiki regulatsioonides ettenähtud elemente. Lepingud ei käsitlenud toetuse suurusi, sõidutariife ega kvaliteedinäitajaid.
Lepingutes olevate sätete kohaselt toetas maavalitsus mitte liine, vaid vedajaid sõltuvalt nende poolt täidetud veomahtudest.

Rapla Maavalitsuse poolt väljamakstud toetuse saajateks olid ka Kaiu ja Vigala vallavalitsused ning Lääne Maavalitsus. Vallavalitsustega maavalitsus lepingut ei sõlminud ning Lääne maavalitsusega sõlmitud leping ei sisaldanud kõiki olulisi elemente, mis seonduvad aruandluse ja vastutusega. Vallavalitsustele ja Lääne Maavalitsusele eraldatud toetuste puhul jäid maavalitsuse poolsed kontrollimehhanismid ebapiisavaks. Kontrollimise teostamise ajal puudus teave, kuidas nimetatud asutused neile antud raha kasutasid

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

Rapla Maavalitsuse ja vedajate vahel sõlmitud lepingute juurde peab kuuluma lisa 2, mis peaks sisaldama teenindatavate bussiliinide töömahtu ja kinnitatud riiklikku sihtotstarbelist dotatsiooni. Lisa 2 sõlmitakse iga kalendriaasta 1. märtsiks, kui aasta riigieelarve on kinnitatud. Kuni lisa 2 sõlmimiseni finantseeritakse iga vedajat kuu 1/12 osa eelmise aasta riikliku dotatsiooni mahust. Lisa 2 1999. ja 2000.aasta kohta polnud maavalitsus sõlminud ühegi vedajaga.

Maavalitsuse poolt sõlmitud lepingud vedajatega sisaldavad punkti, mis sätestavad, et riigi poolt eraldatud sihtotstarbeline dotatsioon jaotatakse teenindada olevatele liinidele arvestades vedaja veomahtude osakaalu maakonna üldises doteeritavas reisijateveo mahus.
Sellises sõnastuses oli see esitatud järgmistes lepingutes:

- 30.10.1996 sõlmitud teenindusleping AS-ga Tamm & Pojad
- 1996.aastal sõlmitud teenindusleping OÜ-ga REMFAKT
- 03.04.2000 sõlmitud teenindusLepingud 5 ja 6 AS-ga Taisto Rapla.

Kuna teede- ja sideminister polnud kehtestanud täpseid kriteeriume, mis on riigipoolse dotatsiooni jaotamise aluseks, siis maavalitsuses kujunenud metoodika toetuste jaotamisel, kus toetusi jaotatakse vastavalt vedajate veomahtudele, tähendab sisuliselt mitte enam liinide, vaid vedajate endi doteerimist. Sellist metoodikat õigusaktid ette ei näe.

7.2.2 Lepingud omavalitsustega ja Lääne Maavalitsusega

Rapla Maavalitsuse poolt antava toetuse saajate nimistus on Kaiu ja Vigala vallavalitsused ja Lääne Maavalitsus. Vallavalitsused taotlesid summat, mis tulenesid nende lepingutest vedajatega. Maavalitsusega nad lepingut sõlminud ei ole. Omavalitsusüksused esitasid maavalitsusele 2000.aastal üksnes taotlused finantseerimise osas. Nii eraldas maavalitsus Vigala Vallavalitsusele toetussumma vastavalt viimase taotlusele ning lepingule, mille Vigala Vallavalitsus on sõlminud AS-ga Pärnu ATP. Kaiu Vallavalitsusele toetuse eraldamise aluseks on Kaiu vallavalitsuse poolt 2000.aasta märtsikuus esitatud taotlus, milles viidatakse Harjumaa Liinid AS kirjale toetuse vajaduse ja suuruse kohta.

Toetuse eraldamise aluseks Lääne Maavalitsusele oli Lääne ja Rapla Maavalitsuste vahel sõlmitud "Haapsalu ja Märjamaa vahelise bussiliini ühisdoteerimise leping", mille kohaselt Rapla Maavalitsus osaleb 2000. aastal koos Lääne maavalitusega nimetatud bussiliini doteerimisel 6000 kr kuus.

Maavanema korraldustega on 2000.aastaks kohalikele omavalitsustele ja Lääne Maavalitsusele eraldatud toetusi alljärgnevalt:

Tabel 4

Toetuse saaja	Summa aastal 2000
Vigala Vallavalitsus	143640
Kaiu Vallavalitsus	16200
Lääne Maavalitsus	72 000

Andmed Rapla Maavalitsusest

Kirjeldatud toetuste puhul jäävad ebapiisavaks maavalitsuse poolsed kontrollimehhanismid dotatsiooniraha kasutamise osas. Auditi teostamise ajal puudus maavalitsusel teave, kuidas asutustele eraldatud raha kasutati. Maavalitsuse vastutavad töötajad väitsid, et kuna nimetatud asutused kontrollivad raha kasutamist, siis eraldi aruandlust maavalitsus neile pole kehtestanud.

Samas ei ole näiteks Vigala vallavalitsuse ja vedaja Pärnu ATP vahelises lepingus sätestatud aruandluse korda. Leping ei sätestagi dotatsiooni saaja kohustust vallavalitsusele aru anda.

Vajaminev tagasiside ja kontroll puudub ka Rapla ja Lääne maavalitsuste vahel 72 tuhande krooni suuruse dotatsiooniraha liikumise, väljamaksmise ja kasutamise kohta.

8 Aruandlus

Toetust saavad vedajad esitavad maavalitsusele viimase poolt nõutud aruandeid, kuid aruandevormid ei sisalda kõiki vajalikke elemente, mida kord ette näeb ja millised oleksid vajalikud dotatsiooniraha kasutamise analüüsil.

Maavalitsuse poolt ministeeriumile edastatud aruanded maakonna veomahtude ja veokulude kohta ei ole usaldusväärsed, kuna nad ei kajasta vedajate tegevusi, keda maavalitsus finantseeris läbi omavalitsuste.

Teede- ja sideministeeriumile esitatava õiendi koostamiseks vajab maavalitsus vedude kohta andmeid. Nendeks on vedajate liinitöö aruanne, veokulude aruanne ja ärajäänud reiside aruande.

Selgus, et vedajad-äriühingud reeglina esitavad nõutud aruanded. Samas on olemasolevate aruannete vormid mõnevõrra erinevad ministeeriumi poolt kehtestatutest, mistõttu nad ei sisalda kõiki neid andmeid, mida on vaja ministeeriumile esitatava koondõiendi koostamiseks. Aruanded ei kajasta näiteks vedude maksumust, dotatsiooni suurust ühe liinikilomeetri kohta jm.

Kuna vallavalitsused ja Lääne Maavalitsus ei esita aruandeid dotatsiooni kasutamise kohta - nendele eraldatud raha oli kokku 231,8 tuhat krooni - ei ole maavalitsuse poolt ministeeriumile edastatud aruanded maakonna veomahtude ja veokulude kohta usaldusväärsed.

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.

Kontrolli toetuste tegeliku kasutamise osas kohtadel ei ole maavalitsus teostanud.

10 Sanktsioonide rakendamine

Ükski maavalitsuse ja vedaja vahel sõlmitud leping ei sisaldanud sätteid sanktsioonide rakendamiseks. Ühegi toetuse saaja osas ei olnud sanktsioone ka rakendanud.

Riigi huvid toetuse jagamisel on kaitstud, kui lepingutes on sätted, mis võimaldavad rakendada sanktsioone juhul, kui teine osapool on hoidunud lepingus sätestatud tingimuste täitmisest. Osapooled

saavad lepingutes vabalt sätestada vastutuse tekkimise aluseid, samuti neid kokkuleppel piirata või muuta.

Ükski maavalitsuse ja vedaja vahel sõlmitud leping ei sisaldanud selliseid sätteid. Jääb selgusetuks, kuidas toimub rikkumise vaidlustamine, kuidas määratakse kahju suurus ja esitatakse kahjunõue ning kuidas toimub nende lahendamine. Kuna lahkhelisid osapoolte vahel pole maavalitsuse töötajate kinnitusel esinenud, on puudunud ka vajadus sanktsioonide rakendamiseks.

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

Maidu Lääne
Auditi juht

Liisi Uder
Auditi spetsialist

Vastavalt Riigikontrolli seaduse § 29 lõikele 2 oleme akti kätte saanud 18. aprillil 2001.aastal ja aktiga tutvunud.

Kalle Talviste
Maavanem

Mare Baumann
Pearaamatupidaja