PEAKONTROLÖRI OTSUS

Peakontrolöri 25.07.2001 otsus nr 13-5/ 001

Bussitranspordile eraldatud riikliku toetuse kasutamisega seotud riskide hindamine

SISUKORD

1. KOKKUVÕTE 2

2. OLULISEMAD HINNANGUD JA JÄRELDUSED 3

3. KURITARVITUSTE JA VÄÄRKASUTUSTE VÄLTIMISE POLIITIKA 5

4. AUDITI EESMÄRGID JA TEOSTUS 5

5. LÜHIÜLEVAADE AUDITEERITAVAST TEEMAST 7

6. BUSSILIINIDE TOETUSE REGULATSIOONID 8

6.1 TOETUSE KAVANDAMINE 8
6.2 TOETUSE JAOTAMINE 9
6.3 TOETUSE KASUTAMINE 10
6.3.1 Avalike liinide valiku alused 10
6.3.2 Vedajate valiku kriteeriumid 10
6.3.3 Toetuse suuruse määramise metoodika 11
6.4 LEPINGUD 12

7. SISEKONTROLL 13

8. SANKTSIOONID 14

9. AVALIKUSTAMINE 14

10. TOETUSE VÄÄRKASUTUS 16

11. TEEDE- JA SIDEMINISTEERIUMI SEISUKOHT 18

12. ETTEPANEKUD 18

1. Kokkuvõte

Riigikontrolli läbiviidud auditi käigus hinnati riigieelarvest bussiliinide toetamiseks eraldatud raha kasutamise riske ja nende ärahoidmiseks vajalike meetmete olemasolu ja toimimist.

Teema käsitlemisel oli põhirõhk asetatud selliste aspektide toimimisele nagu regulatsioonid, sisekontroll, sanktsioonid ja avalikustamine. Igaühega neist on seotud eriomased riskid ja nende maandamine annab kokkuvõttes hinnangu kogu kuritarvituste ja väärkasutuste vältimise poliitikale antud valdkonnas.

Auditeerijad leiavad, et üldine kuritarvituste ja väärkasutuste poliitika on Teede- ja Sideministeeriumi valitsemisalasse kuuluva bussitoetuse osas veel nõrgalt arenenud. Toetustega tegelevates riigiasutustes ei oldud küllaldaselt teadlikud raha kasutamisel esinevatest kuritarvituste ja väärkasutuste riskidest. Samuti ei rakendatud piisavalt meetmeid, mis oleksid aidanud vältida bussitoetuse mittesihipärast kasutamist.

Bussitoetusi käsitlevates õigusaktides on vähe tähelepanu pööratud kontrolli- ja sanktsioonimeetmetele, samuti avalikustamisele.

Auditiga leiti, et bussitoetuse kavandamine, selle suuruse otsustamine ja saajate ringi määratlemine ei olnud õigusaktides piisavalt selgelt välja toodud. Asutuste poolt kasutusel olnud meetmed bussitoetuse sihipärasuse tagamiseks olid osaliselt kontrollimatud ega loonud kindlustunnet, et toetus oleks makstud välja vastavalt selle eesmärgile. Tehinguid ei olnud mitmel juhul dokumenteeritud. Siseauditeid ei olnud läbi viidud. Järelevalvet bussitoetuste kasutamise üle ei olnud teostatud ega sanktsioone rakendatud.

On vajalik, et auditeeritud asutustes töötataks välja tegevuskavad toetuste raha väärkasutuste ärahoidmiseks. Kavad peaksid hõlmama toetustega seotud riskikohtade kaardistuse, toetusi määrava personali valiku ja väljaõppe, nende kohustuste ja kompetentside kirjeldusi, kontrolliprotseduuride väljatöötamise ja kinnitamise ning järelhinnangute läbiviimise sageduse määramise.

2. Olulisemad hinnangud ja järeldused

Riigieelarvest antavate bussitoetuste haldamine on Teede- ja Sideministeeriumi kohustus. Osa kohustusi võib ministeerium edasi delegeerida, kuid lõplik vastutus lasub Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt ministril.

Ministeerium on eraldanud iga-aastaselt riigieelarve vahendeid bussiliinide toetamiseks edasi maavalitsustele, pannes neile ka kohustuse kontrollida selle raha kasutamist. Samas puudus vaadeldud perioodil bussitranspordi teenuste mahu määramise ja selle toetamise metoodika[1]. Reguleerimatus võimaldas ministeeriumil endal ning maavalitsustel kasutada bussitoetust mitmel erineval viisil ja otstarbel. Ebaselged definitsioonid ja raskelt kontrollitavad kriteeriumid suurendasid kuritarvitamiste ja väärkasutuste riske.

Teede- ja Sideministeerium ei olnud suutnud vähendada regulatsioonide ebapiisavusest tulenevaid riske.

Enim ohustatud tegevuseks olid toetuse kanded omavalitsustele, mis hõlmasid auditeeritud toetuse mahust 2000. aastal 18,7 miljonit krooni ehk 28%. Kehtinud õigusaktid ei sätestanud, kas ja milliste protseduurireeglite kaudu pidi bussiliinidele eraldatud toetus jõudma maavalitsustelt kohalike omavalitsuste käsutusse. Omavalitsusüksuste kohustusi neile eraldatud bussitoetuse kasutamisel ei olnud määratletud. Toetuse rahaga hoiti käigus mitmeid omavalitsuste poolt finantseeritavad õpilasliine.

Regulatsioonide ebakõlasid ära kasutades katsid vedajad riigi toetusega mõnede kommertsliinide kahjumit.

Toetuse raha jaotas ministeerium transpordi infrastruktuuri objektide rajamiseks ja uuendamiseks. Samuti andis ta mõnel juhul seda raha valdadele, mille eest viimased soetasid endile uusi busse.

Kontrollitud perioodil oli reguleerimata bussikeskuste, kes täitsid mitmeid maavalitsustele antud funktsioone ühistranspordi korraldamisel, tegevus. Arvestades nende tegevust ühistranspordi korraldamisel ja toetuse jaotamisel, ei oleks nad tohtinud ise tegeleda reisijate veoga. Sellele vaatamata katsid nad toetuse rahast nii endi poolt teostatud veokulud kui ka keskuse ülalpidamiskulud.

---

[1] Teede- ja sideminister kinnitas ühistranspordi töö- ja teenuste mahu arvutamise metoodika ühistranspordiseaduse vastuvõtmise järgselt, mis jõustus 2000.aasta 1.oktoobril.

Teede- ja Sideministeerium ning auditeeritud maavalitsused ei rakendanud toetuse raha kasutamise kontrollimiseks tõhusaid meetmeid.

Tegevused, mida ministeerium ja maavalitsused võtsid ette toetuse kasutamise sihipärasuse tagamiseks, ei olnud süsteemse iseloomuga. Asutuste siseste kontrollimeetmetega ei avastatud puudusi ega toetuse väärkasutusi.

Kontrollidega ei tuvastatud, et mitmed vedajad teostasid avalikku liinivedu ja said dotatsiooni ilma kehtiva lepinguta.

Kontrollifunktsioonide läbiviimiseks puudusid reeglina fikseeritud protseduurireeglid. Ka läbiviidud tegevused olid mitmel juhul dokumenteerimata. Esines kohustuste ja kompetentside ebaselgust.

Mitmed bussitoetuse väljamaksed ei olnud kooskõlas lepingutega ega väljamaksete graafikutega. Lepingute vähene informatiivsus ja toetuse suuruse määramise metoodika puudumine olid takistuseks tõhusate kontrollimeetmete väljatöötamisel ja rakendamisel.

Esines erinevusi ja lahkuminekuid kulude aruandluses ja dokumenteerimisel. Aruanded sisaldasid mitmel juhul mittevajalikke ja kontrollimatuid näitajaid. Mõnel juhul kohustatud isikud aruandeid ei esitanudki, mis raskendas koondite koostamist toetuse kasutamise kohta kogu riigi ulatuses.

Raha väärkasutuste avastamise juhtudeks ei olnud kehtestatud sanktsioonide rakendamise korda.

Õigusaktidega ei olnud kehtestatud sanktsioone bussitoetuste väärkasutamise juhtudeks. Enamus sõlmitud veolepingutest nägid ette sanktsioonide rakendamist vaid sõidueeskirjade rikkumise korral. Puudusid sanktsioonide rakendamise mehhanismid nii toetuse saaja kui ka ebaseadusliku väljamakse teostanud asutuse või ametniku suhtes.

Reisijate bussiveo toetamise tulemusi ning sellega seotud aruandeid ja analüüse ei olnud avalikustatud.

Ministeerium ja maavalitsused ei avalikustanud informatsiooni vedude mahu, reisijate arvu, kulutuste jms kohta. Avalikustamine ei ole aidanud kaasa bussitranspordi doteerimisel esinevate riskide maandamisel.

3. Kuritarvituste ja väärkasutuste vältimise poliitika

Auditeerijad märgivad, et kuritarvitustest ja väärkasutustest ohustatud tegevusega on tegemist niipea, kui toetuse rahalise mahu suurus sõltub andmetest, mida asjast huvitatud isikud ise peavad esitama.

Bussitoetuse määramine ja selle suurus põhinebki eelkõige toetuse saajate esitatud andmetele. See seab valitsemisala toetust käsitlevate õigusaktide ettevalmistamisele ja nende toimimise hindamisele suuremad nõudmised, lähtudes seisukohast, kuidas nad aitavad vältida raha kuritarvitusi ja väärkasutusi. Mitmed käesolevas auditis avastatud bussiliinide toetuste väärkasutuse juhtumid said alguse just ebapiisavatest regulatsioonidest.

Ministeerium peaks õigusaktide eelnõude koostamisel lähtuma mitte ainult antud õigusaktidega seotud rahalise mahu suurusest ja teema tähtsusest, vaid ka toetuse saajate poolt esitatavate andmete riskiprofiilist ja võimalikest pettuseskeemidest. Soovitavalt peaks ta edaspidi välja töötama juhendi õigusaktide ohustatuse kontrollimiseks lähtudes eelpoolnimetatud neljast aspektist: kuidas antud õigusakt reguleerib probleemistikku, kuidas rakenduvad kontrolli- ja järelevalvemehhanismid, millised võimalused on sanktsioonide rakendamiseks ja lõpuks, kui avalik on reguleeritav tegevus.

4. Auditi eesmärgid ja teostus

Auditi läbiviimise olulisimaks põhjuseks oli avalikele liinivedudele eraldatava toetuse suur maht - 1999. aastal 127,9 ja 2000. aastal 126,3 miljonit krooni. Suurte rahavoogudega kaasneb suurem risk kuritarvitusteks ja väärkasutusteks. Riske suurendas vastava alusseaduse puudumine bussitoetuste eraldamiseks riigieelarvest.

Auditeerimist kavandades peeti vajalikuks erinevates piirkondades paiknevate ja erineva töökeskkonnaga objektide sidumist ühtsesse kontrollimisse. Auditeeriti 6 maavalitsust ning Teede- ja Sideministeeriumi. Vaatluse all olnud Harju, Rapla, Viljandi, Tartu, Jõgeva ja Ida-Viru maavalitsustele eraldati 2000. aastal bussitoetusi kokku 66,3 miljonit krooni, mis moodustas 52% kogu antud aasta dotatsioonist.

Auditi planeerimisel, läbiviimisel ja tulemuste vormistamisel järgiti Riigikontrolli tegevusriskide auditi osakonna auditi põhiprotsessi metoodikat ja dokumenteerimise nõudeid, INTOSAI[2] põhistandardeid ja Riigikontrolli seadusest tulenevaid nõudeid.

Auditeerimine toimus kolmel tasandil:
ministeerium - kui regulatsioonide väljatöötaja, toetuse saajate ringi määraja ning raha eraldaja;
maavalitsus - kui toetuse suuruse otsustaja ja väljamaksja vedajatele;
vedaja - kui toetuse sihtgrupp ja raha kasutaja.

Auditi orientatsioonist tulenevalt keskenduti järgmistele põhiküsimustele:
kas ministeerium ja maavalitsused on loonud piisavad mehhanismid tagamaks dotatsiooni põhjendatud jaotamise ja sihipärase kasutamise ning millised on selle süsteemi puudused; kas rakendatud tegevused toimivad nii nagu kavandatud?

Kontrollimise põhiküsimustele vastuse leidmiseks:
kaardistati juhtimisahela ulatuses riigieelarvest reisijate bussiveo toetuste taotlemise ja kasutamise protsess eesmärgiga teha kindlaks maandamata riskid;
hinnati, kas maandamata riskid olid realiseerunud ning toonud kaasa raha mittesihipärase kasutamise või muid olulisi tagajärgi.

Kuritarvituste ja väärkasutuste võimaluste hindamisel lähtuti neljast aspektist:

Regulatsioonide osas selgitati, millised olid erinevused süsteemi etteantud ja tegeliku rakenduse vahel, samuti seda, mida tuleks muuta või täiendada toetuste administreerimisel.

Avalikustamise osas vaadeldi, kuidas ministeerium ja maavalitsused avalikustasid informatsiooni toetuse kasutamise kohta ning kas avalik informatsioon aitas kaasa bussitranspordis esinevate riskide maandamisel.

Sisekontrolli auditeerimisel lähtuti minimaalsetest sisekontrollisüsteemile esitatavatest nõuetest tulenevalt õigusaktidest ja rahvusvahelistest standarditest.

Sanktsioonide poliitikas vaadeldi, kuidas tagati ebaõigesti kasutatud raha tagasinõudmine eelarvesse.

---

[2] International Organisation of Supreme Audit Institutions – kõrgeimate kontrolliorganite rahvusvaheline organisatsioon.

Ebaseaduslike tehingute all toodi välja kindlakstehtud juhud, mil toetust maksti vastuolus kehtivate regulatsioonidega.

Auditiga hõlmati periood alates 1999. aasta algusest. Dokumentaalne kontroll maavalitsustes ning Teede- ja Sideministeeriumis toimus 2001. aasta veebruarist kuni maini.

Auditi ülesanne ei näinud ette hinnata riigihangete korraldamist vedajate leidmiseks, nende läbiviimise seaduslikkust ja avalikele liinidele vedajate valikuks rakendatud kriteeriumite põhjendatuse hindamist. Auditi käigus ei kontrollitud, kas linna- või vallavalitsused moodustasid komisjoni liinilubade väljaandmiseks ning kas liinilubade väljastamine toimus kehtestatud nõudeid järgides. Käesoleva kontrollimise käigus ei käsitletud olukorda peale ühistranspordiseaduse jõustumist põhjusel, et seaduse olulisi sätteid hakati kohaldama alles peale kontrollitud perioodi lõppu.

Kontrollimise tulemuste kohta koostas Riigikontroll iga kontrollitud asutuse kohta eraldi kontrolliakti (kokku 7), mis on aluseks käesolevale otsusele.

5. Lühiülevaade auditeeritavast teemast

Vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele kuulub Teede- ja Sideministeeriumi valitsemisala küsimuste hulka transpordipoliitika väljatöötamine ja ühistranspordi edendamine.

2001. aastani puudus alusseadus toetuse kavandamiseks riigieelarves. Vabariigi Valitsuse 25.03.1992. aasta määrus nr 98 lubas katta riigieelarvest kohalikesse eelarvetesse kantava sihtotstarbelise dotatsioonina kuni 70% autobussi maakonnaliinide sõitjateveo kuludest. Sama määrus kohustas Teede- ja Sideministeeriumi määrama kindlaks sõidukilomeetri piirtariifid autobussi maakonnaliinidel ja pileti piirhinnad ühistranspordi linnaliinidel ning nõudis maavalitsustelt optimaalsete liinivõrkude kujundamist lähtuvalt elanike sõiduvajadustest ja sõitjateveo kulude katteks olemasolevatest rahalistest vahenditest.

Nimetatud määruse alusel kavandas Teede- ja Sideministeerium bussitoetuse suuruse riigieelarves. Aastatel 1999-2001 riigieelarvest eraldatud toetuse suurused ja kasutamine on ära toodud alljärgnevas tabelis (miljonites kroonides).

Tabel 1

(miljonites kroonides)

Aasta	Eelarve	Kassakulud
1998	110,0	110,0
1999	127,9	127,5
2000	126,3	126,3
2001	121,0	X

Bussiliinidele antav toetus on viimastel aastatel kahanenud. See tingib vajaduse selgitada välja teid kulude vähendamiseks, ilma et teenuse kvaliteet halveneks.

Riigieelarves kinnitatud summad jaotas teede- ja sideminister maakondadele oma korraldustega[1]. Osa summadest jäeti esialgu reservi ning jaotati hiljem maavalitsustele.

6. Bussiliinide toetuse regulatsioonid

6.1 Toetuse kavandamine

Vastavalt Vabariigi Valitsuse seadusele peab Teede- ja Sideministeerium tagama transpordipoliitika väljatöötamise ning ühistranspordi edendamise. Teede- ja Sideministeerium peab koostama reisijateveo nõudluse muutumise prognoose[3].

Eelarvestamine pidi järgima Vabariigi Valitsuse poolt 9.03.1999. aastal kinnitatud transpordi ja side arengukava, mille kohaselt toetused ühistranspordile pidid aastate jooksul suurenema.

Maavalitsused esitasid ministeeriumile taotlused toetuse saamiseks. Laekunud taotluste kogumaht ületas nii 1999. kui ka 2000. aastal etteantud piirsummat ligi 50% (vt järgnev tabel) .

[1] 25.01.1999.aasta määrus nr 3 ja 14.01.2000.aasta käskkiri nr 9

[3] Vabariigi Valitsuse 23.12.1996. aasta määrusega nr 321 kinnitatud Teede- ja Sideministeeriumi põhimäärus.

Tabel 2

(miljonites kroonides)

Aasta	Maavalitsuste taotlused	Ministeeriumi projekt	Riigikogule esitatud Eelnõus	Riigieelarves
2000	173,3	128,0	124,9	125,9
2001	191,6	126,0	121,0	121,0

Ministeeriumi ametnikud selgitasid, et maavalitsuste taotlusi kasutati tegeliku vajaduse illustreerimiseks, kuid neid taotlusi ei olnud võimalik mingil juhul täies ulatuses rahuldada. Samas ei olnud ministeerium analüüsinud, millises ulatuses olid maavalitsuste taotlused põhjendatud.

2000. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirjas juhtis ministeerium tähelepanu võimaluste puudumisele toetuse summa suurendamiseks seoses negatiivse riigieelarve koostamisega ja ministeeriumi eelarvekava kontrollsumma vähenemisega, mis ei võimalda transpordi ja side arengukava ellu rakendada.

Ministeerium ei selgitanud välja järgmise aasta põhjendatud bussitoetuse vajadust ega hinnanud ebapiisavast bussitoetusest tekkida võivat reisijate liikumisvõimaluste kahanemist ja bussiveo tingimuste halvenemist.

6.2 Toetuse jaotamine

Bussitoetuste jagamine ministeeriumis toimus juba aastaid väljakujunenud, kuid kinnitamata põhimõtete alusel. Lähtuti üksnes liinikilomeetrite kogumahust maakondades, millest tulenevalt eraldati toetust kõigile võrdselt 2,5-2,6 krooni liinikilomeetri kohta. Hiljem, arvestades Regionaalpoliitika Nõukogu otsuseid, tõsteti nn ääremaade toetusi.

Toetuse summad on jäänud aastate vältel nii suuruse poolest kui maakonniti vähemuutuvateks. Muutused tulenesid eelkõige sellest, kuidas jaotati maakondade vahel esialgselt ministeeriumi reservi jäetud summad.

6.3 Toetuse kasutamine

6.3.1 Avalike liinide valiku alused

Vabariigi Valitsuse 25.03.1992. aasta määrus nr 98 kohustas maavalitsusi kujundama ühistranspordi liinivõrgud lähtuvalt elanike sõiduvajadustest ja sõitjateveo kulude katteks olemasolevatest rahalistest vahenditest.

Teede- ja sideminister kehtestas oma 4.08.1997. aasta määrusega nr 31 "Maakonna bussiliini avamise ja pidamise loa väljaandmise korra", mille punkt 7 sätestab maakonnaliini avamisel sõitjatepoolse nõudluse, olemasoleva veoteeninduse ning riigi- ja kohalikes eelarvetes selleks ettenähtud subsiidiumide mahu arvestamise; punkt 8 näeb ette maakonnaliini avamise maavalitsuse eestvõtmisel tema poolt läbiviidud sõitjate liikumise uuringute alusel, samuti sõitjate, ettevõtjate ja kohalike omavalitsuste ettepanekul.

Ministeeriumi arvates pidid eelnimetatud sätted tagama kõikides maakondades ühtsete protseduurireeglite olemasolu avalike liinide avamiseks, sulgemiseks või muutmiseks ning selleks esitatud taotluste läbivaatamiseks ja otsustamiseks.

Teede- ja Sideministeeriumi tellimusel valminud maakondade 1999. ja 2000. aasta ühistranspordi liinivõrgu analüüs varustas otsustajaid teatud infoga, kuid analüüsi tulemusi pole suudetud rakendada.

Auditeerimistel selgus, et avalike liinide valikul rakendas iga maakond erinevaid kriteeriume. Valitsuse ülesannet kujundada optimaalsed liinivõrgud ei olnud maavalitsustel võimalik täita ühtsete aluste puudumisel. Maavalitsused ei olnud läbi viinud sõitjate liikumise uuringuid, mille alusel oleks olnud võimalik otsustada liinide avamist ja nende doteerimist.

6.3.2 Vedajate valiku kriteeriumid

Teede- ja sideministri poolt kehtestatud sõitjateveo eeskiri[4] lubab teostada sõitjate tasulist vedu äriseadustikus nimetatud ja äriregistrisse kantud ettevõtjatel, kelle tegevusalaks on sõitjatevedu, autovedu või transporditeenus. Veo teostamist näeb eeskiri ette liiniveona. Vedaja õigust konkreetsele liiniveole kinnitab kehtestatud korras väljaantud liiniluba.
Üldjuhul kohustab kord maavalitsusi leidma liinile või liinigrupile vedaja konkursi korras.

---

[4] Teede- ja sideministri 4.08.1997.aasta määrus nr 31

Kehtestatud korras on loetletud viis kriteeriumi (väikseim subsiidium, teenindamise kogemus, kõrgeimate sõidumugavustega bussid, madalaim sõidutariif, lisateenused liinil), mille alusel pidi maavalitsuse vastav komisjon langetama liiniloa väljaandmise otsuse.

Korra kohaselt annab maavalitsus liiniloa välja kümne päeva jooksul pärast veolepingu sõlmimist. Auditeerimisel tuvastati, et korda rikkudes väljastati mitmel juhul liiniload enne avaliku liiniveo lepingu sõlmimist.

Maakonna bussiliinile vedaja leidmise korras ei leidnud kajastamist riigihangete seaduse nõue korraldada riigihange seaduses sätestatud tingimustel.

Maakonnaliinidele liiniloa väljaandmise kord ei määratlenud konkursipakkumiste hindamiseks ettenähtud kriteeriumide kaalu, mistõttu pakkumise üldhinnangu arvutamine kaotas kavandatud sisu.

Ministeerium ei sätestanud reegleid, kas ja milliste vahenditega pidanuks maavalitsused võitlema reisijate bussiveo monopoliseerimise vastu.

6.3.3 Toetuse suuruse määramise metoodika

Teede- ja sideminister kinnitas bussidotatsiooni jaotamise maakondade vahel[4]. Jaotuse aluseks kasutas ministeerium kohalike vedude kogumahtu, mille hulgas oli arvestatud linnaliinide töömaht. Viimastele pidi riikliku dotatsiooni suuruse määrama maavalitsus. Bussidotatsiooni määramist vallavalitsustele need aktid ei käsitlenud.

Ministeeriumi aktide kohaselt pidanuksid maavalitsused töötama välja kriteeriumid eraldamaks toetust linnadele. Mõned maavalitsused seda ei teinud. Põhjuseks oli ka asjaolu, et puudus sellesisuline metoodika.

Avatud ei olnud Vabariigi Valitsuse 25.03.1992. aasta määruses nr 98 kehtestatud nõuet, mis lubab katta riigieelarvest sihtotstarbelise dotatsioonina kuni 70% bussi maakonnaliinide sõitjateveo kuludest. Valitsuse määrus ei täpsustanud, kas 70% piir on kehtestatud keskmiselt maakonna bussivedude, iga vedaja või iga liini kohta. Kord ja sõlmitud lepingud ei näinud ette, millise piirmäärani nõustub riik aktsepteerima vedaja kulusid.

---

[4] Teede- ja sideministri 25.01.1999.aasta määrus nr 3 ja 14.01.2000.a käskkiri nr 9.

6.4 Lepingud

Maakonna bussiliini avamise ja pidamise loa väljaandmise kord[6] sätestas, et maakonna liinivedu teostatakse ühiskondliku teenindamise lepingu alusel. Lepingu võis sõlmida igale liinile või liinidegrupile.

Sama määrusega kinnitatud sõitjateveo eeskiri lubas teostada sõitjate tasulist vedu äriseadustiku paragrahvis 1 nimetatud ja äriregistrisse kantud ettevõtjatel. Eeskiri nägi ette vedajal konkreetse liiniveo õiguse tekkimist liiniloa saamisel, mis järgneb veolepingu sõlmimisele.

Regulatsioon ei näinud ette veolepingu sõlmimist kohalike omavalitsusüksustega. Vaatamata sellele eraldasid maavalitsused toetusi nii valla- kui linnavalitsustele, kes esinesid toetuse saamisel ise kui vedajad või jaotasid saadud raha edasi kohalikele vedajatele.

Ministeerium oli teadlik, et maavalitsused ei määratlenud lepingutega vedajate aastast töömahtu ega riiklikku toetussummat.

Ministeerium ei nõudnud, et lepingutes oleks sätestatud vältimatu tingimusena maavalitsuse õigus kontrollida vedaja veokulude kujundamise ja esitatavate aruannete õigsust.

Vabariigi Valitsuse 25.03.1992. aasta määruse nr 98 täitmiseks ei määranud teede- ja sideminister kindlaks sõidukilomeetri piirtariifi autobussi maakonnaliinidel ja pileti piirhinda linnaliinidel, vaid delegeeris selle kohustuse maavalitsustele[7]. Seega toimus aastatel 1999-2000 bussiliinide sõidutariifide ja sõitja piletihindade kujundamine ilma ühtsete alusteta.

Ministeerium ei olnud sätestanud, millised tingimused peaksid olema kajastatud maavalitsuse ja bussikeskuse vahel sõlmitavates lepingutes. Veelgi enam, kogu bussikeskuste tegevust enne 2001. aastat võis vaadelda seadusevälise tegevusena[8].

---

[6] Teede- ja sideministri 4.08.1997.aasta määrus nr 31

[7] Teede- ja sideministri 25.01.1999.a määrus nr 3 ja 14.01.2000.a käskkiri nr 9.

[8] Alles 2000. aasta lõpul jõustunud ühistranspordi seadus sätestab piirkondlike ühistranspordikeskuste moodustamise.

7. Sisekontroll

Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 kohaselt juhib minister ministeeriumi ja korraldab ministeeriumi valitsemisalasse kuuluvaid küsimusi. Seadus sätestab ministri vastutuse põhiseaduse, ministeeriumi valitsemisala korraldavate teiste seaduste, Riigikogu otsuste, Vabariigi Presidendi seadluste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste täitmise eest.

Sama seadus kohustab ministrit kontrollima kinnitatud eelarve täitmist ja vajadusel tegema ettekirjutusi eelarvevahendite kasutamiseks.

Vabariigi Valitsuse 23.12.1996. aasta määrusega nr 321 kinnitatud põhimääruse järgi kontrollib ja analüüsib Teede- ja Sideministeerium riigieelarvest saadud rahaliste vahendite sihtotstarbelist kasutamist.

Ministeerium pidi tagama kontrolli toetuse raha sihipärase kasutamise eest ja rakendama tööle vastava sisekontrollisüsteemi.

Ministeeriumi siseauditite ga ei olnud kaardistatud valdkonnaga seonduvaid riske ega selgitatud, millised neist võivad enim ohustada dotatsiooni sihipärast kasutust. Siseauditite ga ei teostatud protsessi ohustatud faasides kontrolli toetuste tegeliku kasutamise üle.

Vabariigi Valitsuse 25.03.1992. aasta määruse nr 98 punkt 5 kohustab Teede- ja Sideministeeriumi järjekindlalt kontrollima sõitjateveo omahinna kujunemise õigsust ning piletitulude maksimaalset laekumist. Ministeerium ei ole seda kohustust ise täitnud, delegeerides kontrollimise ülesande osaliselt maavalitsustele. Teede- ja sideministri 04.08.1997. aasta määrusega nr 31 kinnitatud maakonna bussiliini avamise ja pidamise loa väljaandmise korra punkt 37 kohustas maavalitsusi teostama kontrolli kõnealuse korra täitmise üle. Maavalitsused ei olnud tulenevalt korrast sätestanud vedajatega sõlmitud liinilepingutes tingimusi, mis võimaldanuks neil kontrollida bussiveo omahinna kujunemise ja piletitulu tõesust.

Teede- ja sideministri kehtestatud dotatsiooni kasutamise aruande vorm ei sisaldanud andmeid sõitjateveo omahinna kujunemise kohta. Maavalitsused ei kontrollinud vedajate juures veokulude tekkimist ja veomaksumuse kajastamise õigsust aruannetes. Seetõttu puudus kindlus, et ettenähtud kohustuste täitmise asemel ei hüvitatud vedajatele muid kulusid.

Kehtestatud kord nägi ette, et kohalike bussiliinide dotatsiooni käsutavad maavalitsused, kelle kirjalike korralduste alusel Riigikassa teostab väljamakseid[15]. Kuna lepinguid vedajatega sõlmisid ka linnavalitsused, ei olnud maavalitsustel omavalitsuste poolt teostatud tehingutes kohustusi ega raha sihipärase kasutamise kontrollimise võimalusi. Osa maavalitsusi kandis linnaliinide toetamiseks määratud dotatsiooni üle linnavalitsuste arveldusarvele, saamata vastu ka sellekohaseid raha kasutamise aruandeid.

Toetuse raha kasutamine muudeks kuludeks ja aruannete puudulikkuse tõttu puudus Teede- ja Sideministeeriumil üksikasjalikum ülevaade bussitoetuste tegelikust kasutamisest ja sellega seonduvatest probleemidest. Ehkki riigi dotatsiooni kasutamisel pidi ministeerium lähtuma eelkõige reisijate liikumisvajadusest ja selle parendamisest, pole ministeerium riigipoolsete kohustuste täitmist süsteemselt analüüsinud nende otstarbekuse seisukohast ega avastanud selles ebakohti ja vahendite väärkasutusi.

8. Sanktsioonid

Suurem osa maavalitsuste ja vedajate vahel sõlmitud lepingutest ei sisaldanud sätteid sanktsioonide rakendamise kohta. Bussitoetuse väärkasutamise juhtude korral kasutati minimaalset sanktsioonipoliitikat, hoidudes materiaalsetest meetmetest.

Sanktsioonipoliitika peab kuuluma õigusloomesse. Aktides peaks avama, millistel alustel tuleks vähendada dotatsioonisummat, millised on leppetrahvi maksmise alused, millise tähtaja jooksul tuleb pretensioonisaajal nõue läbi vaadata ja see rahuldada või teatada mittenõustumisest jms.

Lepingutes vedajatega ei olnud sätestatud asjaolud, mille puhul vedaja vabaneb vastutusest vedude täitmata jätmise või mittekohase täitmise eest.

9. Avalikustamine

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

---

[15] Teede- ja sideministri 25.01.1999.aasta määrus nr 3 ja 14.01.2000.aasta käskkiri nr 9.

Selleks peavad toetuse otsustajad defineerima, milline avalik informatsioon aitaks maandada kuritarvituste ja väärkasutuste riske ja sellise informatsiooni avalikustama.

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

Ministeerium ei olnud määratlenud infot, mida ta vajab, et hinnata toetuse kasutamise eesmärkide saavutamise taset ja kavandatava toetuse suurust.

Auditeerimisel ilmnes, et toetuse suuruse määramine sõltus otseselt vedaja poolt esitatud informatsioonist, mida toetuse otsustajad ei kontrollinud (näiteks veokulu, piletitulu).

Auditeerimisel ilmnes ka, et ministeeriumi arvutatavad suhtarvud, nagu liiniveo maksumus ja toetus ühe liinikilomeetri kohta, erinesid liinidel mitmeid kordi. Suhtarvude avalikustamine maakonnas liinide lõikes oleks kasulik vedajatele ja selgitaks elanikele, millistel põhjustel reisijate veovõrk ei ole kohati piisavalt tihe. Teede- ja Sideministeerium ei olnud ise ega ka kohustanud maavalitsusi sellist informatsiooni avalikustama.

Ministeerium ei vajanud kõiki toetuse kasutamise osas esitatuid andmeid. Ministeeriumi vastutavad töötajad põhjendasid andmete koondamist sellega, et taoliste andmete kogumist ja võrdlemist praktiseeritakse ka Euroopa Liidus.

Samas olid koondatud aruanded kvaliteedilt erinevad, olles ebaülevaatlikud ja sisaldasid väheinformatiivseid näitajaid. Sisuliselt tekkepõhiste aruannetena mõeldud õiendites näidati dotatsiooni kasutamist kassapõhiselt. See moonutas liinivedude mahu ja ülekantud dotatsiooni andmete alusel arvutatavate suhtarvude väärtust.

Koostatavas bussitoetuste kasutamise koondis arvestas ministeerium välja toetuste osakaalu bussiveo kuludes iga maakonna kohta eraldi maakonnaliinidel, linnaliinidel ja kokku. Kuna osa vedajaid maavalitsustele aruandeid ei esitanud või olid need ebatäielikud, siis ka ministeeriumi poolt koondatud andmed ei saanud anda tõepärast pilti dotatsiooni kasutamisest.

Põhimääruse kohaselt peab Teede- ja Sideministeerium informeerima üldsust, massiteabevahendeid ja uudisteagentuure toetuse raha kasutamisest oma valitsemisala piires. Valitsemisalast väljapoole antavate assigneeringute kasutamise avalikustamise kohustust ei ole aga sätestatud.

Olemasolevaid positiivseid kogemusi avaliku liiniveo tõhustamisel oli vähe tutvustatud. Nii teostasid mitmed vedajad Ida-Viru Maavalitsuse nõudmisel järelevalvet piletitulu laekumise üle. Nimetatud tegevus on taganud piletitulu kasvu maakonnaliinidel. Analoogilisi positiivseid meetmeid tuleks rakendada ka teistes maakondades.

10. Toetuse väärkasutus

Teede- ja Sideministeerium eraldas riigieelarve seadust [8] rikkudes 2000. aastal 300 tuhat krooni Järva Maavalitsusele, kes kasutas seda raha bussiliinide sõidugraafikute, plaanide jm informatsiooni süstematiseerimiseks ja avalikustamiseks, bussipeatuste korrastamiseks, kooliõpilaste sõidutingimuste parandamiseks[9].

Saare Maavalitsusele eraldas ministeerium 500 tuhat krooni Muhu vallale uue bussi soetamiseks[10] ning Põlva Maavalitsusele 80 tuhat krooni Mikitamäe vallale bussi soetamiseks[11].

Harju Maavalitsus maksis kuni 2000. aastani avaliku teenindamise lepingut mitteomavale Tallinna Postikeskusele igal aastal 132 tuhat krooni. Postikeskuse poolt käigushoitud kommertsliini doteerimine algas juba 1993. aastal.

Ida-Virumaal kandis kohalik riigikassa 1999. aastal linnavalitsuste maksekorralduste alusel vedajatele üle maavalitsuse teadmata kokku 635, 5 tuhat krooni. Maavalitsuse raamatupidamine lülitas summa kasutamise tagantjärgi aastaaruandesse.

Mitmed maavalitsused doteerisid kohalikke omavalitsusi. Ida-Viru Maavalitsus kandis talle eraldatud riiklikust bussidotatsioonist Maidla, Alajõe ja Lüganuse vallavalitsustele üle 1999. aastal kokku 283,7 tuhat krooni ja 2000. aastal 323,4 tuhat krooni. Viljandi Maavalitsus toetas Viiratsi, Kõo ja Karksi vallavalitsusi 2000. aastal vastavalt 158,7 ja 178,9 tuhande krooniga. Nimetatud vallavalitsustega olid

---

[8] Riigieelarve seaduse § 30 lõike 1 kohaselt ei tohi minister ümber paigutada Riigikogu poolt riigieelarves kindlaks määratud assigneeringuid.

[9] Teede- ja sideministri 23.10.2000 käskkiri nr 258

[10] Teede- ja sideministri 3.03.1999 käskkiri nr 56

[11] Teede- ja sideministri 3.03.1999 käskkirjaga nr 55

sõlmitud veolepingud. Samas kohalikud omavalitsusüksused ei peaks täitma vedaja funktsioone. Eraldatud dotatsiooni kasutasid nad eelkõige õpilasliinide kulude katteks.

Mitmele vedajale teostati alusetuid ettemakseid. Nii tegi Ida-Viru Maavalitsus 1999. aasta viimasel päeval bussidotatsiooni ettemakse viiele vedajale kokku 447,8 tuhat krooni. Oli ilmne, et sellega välditi eelarveaasta lõppedes kasutamata jäävate summade sulgemist.

2000. aasta bussidotatsiooniks eraldatud summast kandis Ida-Viru Maavalitsus 24,1 tuhat krooni Autoliidu kvartaliürituse korraldamiseks. Rahaeraldus ühiskondlikule organisatsioonile ei olnud vastavuses toetuse andmise regulatsioonidega.

Viljandi Maavalitsus kandis 2000. aastal AS-ile Viljandi ATP üle dotatsiooni 1,3 miljonit krooni linnaliinide tarbeks. Lepingut reisijate veoks linnaliinidel maavalitsuse ja vedaja vahel ei sõlmitud.

Jõgeva Maavalitsus kandis kogu 2000. aasta dotatsiooniraha 3,3 miljonit krooni üle Jõgeva Bussikeskus OÜ-le. Viimasega oli sõlmitud haldusleping ning keskus täitis mõningaid maavalitsuse funktsioone bussitranspordi korraldamisel. Samas osales Keskus oma reservbussidega maakonnaliinidel vedajana teiste vedajatega sõlmitud kokkulepete alusel. Keskus jaotas dotatsiooni raha nii teistele vedajatele kui endale. 976,2 tuhande krooni kasutamise osas puudus maavalitsuses ülevaade. Kontrollimisel selgus, et osaliselt jäi see raha Keskuse ülalpidamiskulude katteks. Bussikeskus oli 100% eraomanduses[12].

Lisaks eeltoodule oli Jõgeva Bussikeskus muutnud iseseisvalt maavalitsuse poolt korraldatud konkurssidel fikseeritud tariife, olles suurendanud ka oma emafirma - AS-i Marsruut - veotariifi. Sellise tegevusega sattus Keskus vastuollu konkurentsiseadusega. Seaduse kohaselt omab emaettevõtja (antud juhul AS Marsruut) valitsevat mõju ja kontrolli tütarettevõtja üle[13], mis annab talle ka võimaluse mõjutada bussikeskuse otsuseid või majandustegevust[14].

[12] 01.10.2000.aastal jõustunud ühistranspordiseadus näeb ette piirkondlike ühistranspodikeskuste moodustamise, kus riigil ja omavalitsusüksustel on enamusotsustusõigus.

[13] Konkurentsiseaduse § 2 (4) tähenduses loetakse valitsevaks mõjuks teise ettevõtja üle emaettevõtja kontrolli tütarettevõtja üle.

[14] Konkurentsiseaduse § 13 2) sätestab kaubaturgu valitseva ettevõtja mõiste juhul, kui ettevõtja omab küllaldast osa teise ettevõtja aktsiatest, osadest, hääleõigustest või kontrolli juhatuse üle (või nende asjaolude kombinatsioon), mis annab talle võimaluse oluliselt mõjutada teise ettevõtja otsuseid või majandustegevust.

11. Teede- ja Sideministeeriumi seisukoht

Auditi tulemused arutati läbi Teede- ja Sideministeeriumi asekantsleri Urmas Kukega ning eelarve osakonna, maanteeliikluse osakonna ning kontrolli- ja revisjoniosakonna juhtidega. Ministeeriumi vastutavad töötajad nõustusid kontrolliaktides toodud hinnangute ja järeldustega, andes auditeerijatele omapoolseid selgitusi puuduste tekkepõhjuste ja nende kõrvaldamise abinõude kohta.

Arutelul tõdeti, et läbiviidud audit võimaldas ministeeriumil saada ülevaadet bussitoetuste süsteemis rakendatud või rakendamata tegevuste kohta toetuse väärkasutuste tõkestamisel**.** Vastutavate isikute kinnitusel analüüsitakse kontrollimaterjalides esiletoodud puudusi ning neid kasutatakse edasise tegevuse korraldamisel. Avaldati arvamust, et sellealane tegevus on hakanud paranema seoses ühistranspordiseaduse rakendamisega 2001. aastal.

Teede- ja Sideministeeriumit puudutavat kontrolliakti tutvustati teede-ja sideministrile. Akti kohta minister vastuväiteid ei esitanud.

12. Ettepanekud

Riigikontroll teeb Teede- ja Sideministeeriumile alljärgnevad ettepanekud:

1. kehtestada bussitoetuse kohalikele omavalitsusüksustele eraldamise tingimused ja kord;
2. näha regulatsioonides ette sätted, mis peavad välistama bussitoetuse rahast kommertsliinide doteerimise;
3. sätestada tingimused, mida tuleb arvestada lepingute sõlmimisel piirkondlike ühistranspordikeskustega;
4. määrata täpsemalt kindlaks bussitoetuse jaotamisel ning selle kasutamise järelevalvel osalevate asutuste kohustused ning vastutus, näha ette rakendatavad kontrollimeetmed;
5. näha ette, millistel juhtudel ning millises ulatuses tuleb vedajatega sõlmitavates lepingutes ette näha sanktsioonid, määrata kindlaks nende rakendamise kord ning näha ette nõue, et maavalitsuste töötajad saavad lepingute täitmist kontrollida vedajate juures kohapeal;
6. toetuse suuruse kavandamiseks ja kasutamise järelevalveks piiritleda ja sisustada reaalselt kontrollitavad näitajad;
7. viia sisse usaldusväärne bussitoetuse kulude arvestus, sh veo omahinda kajastav aruandlus;
8. avalikustada bussiveo toetamise tulemused ja sellega seotud analüüsid;
9. lõpetada riigieelarvest bussiliinide doteerimiseks eraldatud rahast busside soetamiseks, infrastruktuuri ja muude kulude katmiseks raha eraldamine;

10. vaadata läbi kontrollimisega kindlakstehtud ebaseaduslikud kulud, otsustada alusetult makstud summade tagasinõudmine riigieelarvesse ning võtta seisukoht süüdlaste vastutuse osas;
11. testida bussiliinide toetusi reguleerivaid akte väärkasutuste vastu võitlemise ja ennetamise seisukohast.

Peale Teede- ja Sideministeeriumilt seisukoha saamist tehtud ettepanekute rakendamise osas, peab Riigikontroll vajalikuks teavitada auditi tulemustest Riigikogu majanduskomisjoni.

Saata käesolev otsus informatsioonina Rahandusministeeriumile.

Jüri Kõrge
Peakontrolöri kt