Bussitranspordile eraldatud riikliku toetuse kasutamine

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/124
20.12.2004

Bussitranspordile eraldatud riikliku toetuse kasutamine

Tallinn
2004

Kokkuvõte

Riigieelarvest toetatakse avalikku liinivedu, mida korraldatakse maakonna bussiliinidel ja alates 2003. aasta novembrist ka riigisisestel kaugliinidel. 2003. aastal oli riigieelarves selleks ette nähtud 133,6 mln ning 2004. aastal 143,2 mln krooni. Riigikontroll auditeeris, kuidas on kasutatud toetust 2003. aastal. Lisaks Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile auditeeriti Järva, Jõgeva ning Pärnu maavalitsust.

Peamised tähelepanekud

Kuigi Riigikontroll oli 2001. aastal auditeerinud bussiliiklusele eraldatava raha kasutamist ja toonud välja mitmeid rikkumisi, ei olnud käesoleva auditi ajaks olulisi muudatusi ellu viidud. Riigikontroll leiab, et ministeeriumi roll bussiliikluse koordineerimisel, selle rahastamise planeerimisel ning järelevalve korraldamisel ei olnud piisav.

Kuigi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium jagab riigieelarves avalikuks liiniveoks mõeldud raha maavalitsustele, ei ole selleks selgeid ja üheselt mõistetavaid kriteeriume sätestatud. Maavalitsuste taotluste koondamine ja toetuste jagamine on juba aastaid toimunud väljakujunenud, kuid kinnitamata skeemi alusel. Toetussummade osakaal pole aastate vältel ega maakonniti märkimisväärselt muutunud. Kuigi ühistranspordi seadus näeb ette hulga andmeid, millest lähtudes tuleb toetussumma planeerida, on ministeerium 2003. aastal neid summasid kavandades lähtunud peamiselt liinikilomeetrite kogumahust maakonnas. Ka ei lähtuta toetussummasid planeerides maavalitsuste taotlustest, vaid neid kogutakse ainult tegeliku vajaduse kindlakstegemiseks.

Ühistranspordiseaduse kohaselt peavad maavalitsused korraldama konkursi (vajadusel riigihanke) valimaks välja, kellega sõlmitakse seejärel avaliku teenindamise leping. Eestis on viimasel paaril aastal toimunud vedaja leidmiseks 12 hanget, neist viiel juhul on hange vaidlustatud. Riigikontroll peab seda suureks probleemiks ning leiab, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ülesanne on maavalituste juhendamine ka avaliku veoteenuse tellimiseks riigihangete korraldamisel.

Kuigi ühistranspordiseaduse kohaselt võivad maavalitused endale seadusega pandud ülesandeid volitada halduslepingu alusel täitma ühistranspordikeskusi, oli seda tehtud auditeeritud maavalitsustes vaid kahel korral. Samas leiab Riigikontroll, et ühistranspordikeskustega seonduv vajab täpsemat reguleerimist. Ebaselge on avalikuks liiniveoks mõeldud raha bussikeskustele maksmine. Mõlemad maavalitsused kannavad kogu toetuse bussikeskustele, kes lisaks sellele saavad raha ka piletituluna ning õpilaste veoks riigieelarvest. Bussikeskused jätavad osa rahast oma kulude katteks. Kuigi arvestus ei näita kummalgi juhul, kas bussikeskuse kulud on kaetud avalike liinide toetamise rahast või piletitulust, leiab Riigikontroll, et avaliku liiniveo rahast bussikeskuste toetamine pole õigustatud ning ministeerium peaks bussikeskuste loomise ning rahastamise skeemi osas tegema lisaanalüüse.

Ka leidis Riigikontroll, et mitmel juhul oli rikutud seadusi ning avalikuks liiniveoks mõeldud toetust kasutatud ebasihipäraselt. Jõgeva maavalitsus on andnud oma ülesanded täitmiseks OÜ-le Jõgeva Bussikeskus, mille on asutanud eraõiguslik isik ja mis ei vasta seega seaduses sätestatud piirkondliku transpordikeskuse tingimustele. Lisaks oli Jõgeva bussikeskus täitnud ka vedaja funktsioone. Järvamaa Bussikeskus oli ministeeriumi teadmisel toetusraha eest soetanud bussidesse kassaaparaate. Vastuolus ühistranspordiseadusega oli Pärnu maavalitsus toetanud ka kaugliine, kuigi 2003. lõpuni polnud see lubatud. Ka omavalitsuste liinide toetamine polnud piisavalt põhjendatud.

Peamised ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Töötada välja arengukava, mis reguleeriks ka bussitranspordi korraldust ja toetamist, ning nõuda edaspidi maavalitsustelt piirkondlike arengukavade koostamist.

- Lahendada vastuolu avaliku teenindamise lepingute pikaaegsuse ning riigieelarves bussitranspordi toetuseks planeeritavate summade vahel.

- Määrata täpsemalt kindlaks bussitoetuse jaotamises ning selle kasutamise järelevalves osalevate asutuste kohustused ning vastutus, näha ette rakendatavad kontrollimeetmed.

***

Majandus- ja kommunikatsiooniminister teatas oma vastuses, et on nõus Riigikontrolli leidude ja järeldustega ning leiab, et paljuski samad probleemid on kajastamist leidnud ka ühistranspordi arenguprogrammi 2004–2010 eelnõus. Samas leidis minister, et kontrolliaruandes välja toodud rikkumiste põhjal raha tagasinõudmine on komplitseeritud, kuna väidetavalt seadusega vastuolus olnud kulutused olid siiski transpordi korraldamisega seotud. Minister möönab aga, et nii ühistranspordiseaduses kui ka selle rakendusaktides on vaja täpsustada toetusrahade kasutamise põhimõtteid ja aruandlust ning sellealast järelevalvet.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Valdkonna ülevaade **5**

Auditi iseloomustus **8**

1. TOETUSE MENETLEMINE MINISTEERIUMIS **9**

1.1. Toetuse planeerimine eelarves **9**

1.2. Raha jaotamine maavalitsustele ning vedajatele **10**

1.3. Järelevalve korraldus **10**

2. VEDAJATE VALIK AVALIKE LIINIDE TEENINDAMISEKS **12**

3. LEPINGUTE SÕLMIMINE **14**

3.1. Lepingud bussikeskustega **14**

3.2. Lepingud vedajatega **14**

4. TOETUSE MÄÄRAMINE JA MAKSMINE VEDAJATELE **16**

5. LEPINGUTE TÄITMISE JÄLGIMINE **17**

6. TOETUSE MAKSMINE VASTUOLUS SEADUSEGA **18**

6.1. Toetuse maksmine omavalitsustele **18**

6.2. Toetuse maksmine kaugliinide eest **18**

6.3. Piletimüügiaparaatide soetamine **18**

6.4. Toetuse maksmine bussikeskustele **19**

MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTRI, JÕGEVA MAAVANEMA, JÄRVA MAAVANEMA NING PÄRNU MAAVANEMA KOHUSETÄITJA VASTUSED **21**

Sissejuhatus

Auditi eesmärk: anda hinnang riigieelarvest maakonna bussiliinile eraldatud toetuse taotlemise, maksmise ja kontrollimise korraldusele ning teha vajadusel ettepanekuid regulatsiooni ja kontrollimeetmete täiendamiseks.

Vaadeldud periood: 2003. aasta.

Auditeeritud asutused: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Pärnu Maavalitsus, Järva Maavalitsus ning Jõgeva Maavalitsus.

Valdkonna ülevaade

Ühistranspordi toetamise eesmärk on tagada ühistransporditeenuse piletihinna optimaalne tase, mis soodustaks igapäevaliikluses ühissõidukite eelistatud kasutamist võrreldes individuaalsõidukitega ning tagaks ühistransporditeenuse kättesaadavuse ka keskmisest madalama sissetulekuga inimestele. Kohalik ühistransport, mida toetatakse, hõlmab reisijatevedu bussiga linna-, valla- ja maakonnaliinidel.[1]

Riik annab oma eelarvest sihtotstarbelist toetust avaliku liiniveo korraldamiseks.[2] Riigieelarvest toetatakse avalikku liinivedu, mida korraldatakse maakonna bussiliinidel ja alates 2003. aasta novembrist ka riigisisestel kaugliinidel.[3]

Toetuse sihtrühmad ja nõuded toetuse saajatele

Avaliku liiniveo toetust makstakse maavalitsustele, kel on vedajatega sõlmitud avaliku teenindamise leping ning kes on vedajate leidmiseks korraldanud avalikke konkursse (või vajadusel riigihankeid). Piirkondlik ühistranspordikeskus võib halduslepingu alusel täita omavalitsusüksustele ja maavalitsusele seadusega pandud ülesandeid, kuid ei tohi täita vedaja funktsioone.

Avalikule bussiliiniveole riigieelarvest toetuse taotlemise ja määramise korraldus

Ühistranspordiseadus määrab erinevate institutsioonide ülesanded avaliku liiniveo korraldamisel.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ülesanded

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kavandab valitsemisala eelarve projekti (eelnõu) koostamisel maavalitsuste esitatud taotluste alusel eelseisvaks eelarveaastaks toetuse avalikule liiniveole ja aasta riigieelarve seaduse vastuvõtmise järel kinnitab eraldatava toetuse jaotuse ühistranspordiliikide ning maakondade kaupa. Ministri käskkirjaga kinnitatud toetussumma teatatakse maavalitsusele.

Teede- ja sideministri määrusega on kehtestatud ühistranspordi toetamise ja ühistranspordi toetusraha tagasimaksmise kord.[4] See kord reguleerib toetuste vajaduse arvestust, omavalitsusüksuste ja maavalitsuste asjakohaste taotluste esitamist ja koondamist, riigieelarve eelnõusse asjakohaste sätete kavandamist ning riigieelarves ettenähtud toetuste jaotamist ja nende kasutamise kontrollimist.

Ühistranspordile antud riikliku sihtotstarbelise toetuse saaja (maavalitsus) esitab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile kvartali esimese kuu 25. kuupäevaks koondaruande eelmises kvartalis avaliku teenindamise lepingute täitmise ja toetusraha kasutamise kohta.

---

[1] Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koostatud 20.03.2003. a ülevaade riigi makstavate ühistranspordidotatsioonide aluspõhimõtetest
[2] Ühistranspordiseadus, § 14
[3] Ühistranspordiseadus, § 15 lg 1 p 2
[4] Teede- ja sideministri 21.06.2000. a määrus nr 52

Ministeeriumi raamatupidamisearvestuses kajastatakse igakuised väljamakstud toetussummad kohe kuluna.

Maavalitsuse ülesanded

Valla- ja linnavalitsused esitavad avaliku liiniveo toetuse taotluse maavalitsusele, kes hindab valdade ja linnade taotluste põhjendatust, koondab taotlused ning esitab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile vastava vormikohase taotluse koos seletuskirjaga taotlemaks riigieelarvest toetust valla, linna ja maakonna ühistranspordi rahastamiseks.[5]

Maavalitsuse ülesanne on ka korraldada avalikke konkursse vedajate valimiseks avalikule liiniveole ning sõlmida vedajatega avaliku teenindamise lepinguid. Kui avaliku teenindamise lepingu maht ületab riigihangete seaduses sätestatud piirmäära, siis peab maavalitsus korraldama vedaja leidmiseks riigihanke. Avaliku teenindamise lepingu võib vedajatega sõlmida kuni kümneks aastaks.[6] Kuigi maavanem kehtestab ühistransporditeenuse kõrgeima tariifi ja sõidupiletihinna bussiliikluses maakonnasisesel sõitjateveol[7], sätestatakse tariif või sõidupileti hind ka igal aastal sõlmitavas avaliku teenindamise lepingu lisas. Samuti määratakse lepingu lisas iga-aastase toetussumma suurus.

Vedajad, kes saavad avaliku teenindamise lepingu alusel avaliku liiniveo toetust, peavad esitama vormikohase aruande liinitöö plaanilise töömahu, avaliku liiniveo kulude ja tariifide kohta maavalitsusele[8], kellega neil on sõlmitud avaliku teenindamise leping. Maavalitsuse ülesanne on korraldada järelevalvet nende avaliku teenindamise lepingute ja halduslepingute (vt "Piirkondliku ühistranspordikeskuse ülesanded") täitmise üle.[9]

Piirkondliku ühistranspordikeskuse ülesanded

Piirkondliku ühistranspordikeskuse ülesanne on tagada elanikele soodsamad ja majanduslikult tõhusamad ühistransporditeenused, mille aluseks on ühtne liinivõrk, kooskõlastatud sõiduplaanid ning ühtne piletisüsteem. Keskus võib halduslepingu alusel täita maavalitsuse ülesandeid, kuid ei tohi olla vedajaks.[10]

Raha hulk, toetuse maksjad ja saajad

Riigi ühistranspordi-toetuse suurus määratakse kindlaks igal aastal riigieelarves ning toetussummade eraldamine maakondadele toimub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarve kaudu.

Tabelis 1 on toodud viimastel aastatel riigieelarvest maavalitsustele bussiliikluse toetamiseks eraldatud summad. Toetussummad ühe liinikilomeetri kohta (2003. a andmetel) varieeruvad maakondades 2,43 (Harju maakond) kuni 4,68 (Hiiu maakond) kroonini, keskmine on 3,5 kr/lkm (vt joonis 1). Aasta varem oli kõrgeim määr 5,43 (Tartu maakond) ning madalaim 2,83 (Jõgeva maakond) ning keskmine 3,90 kr/lkm.

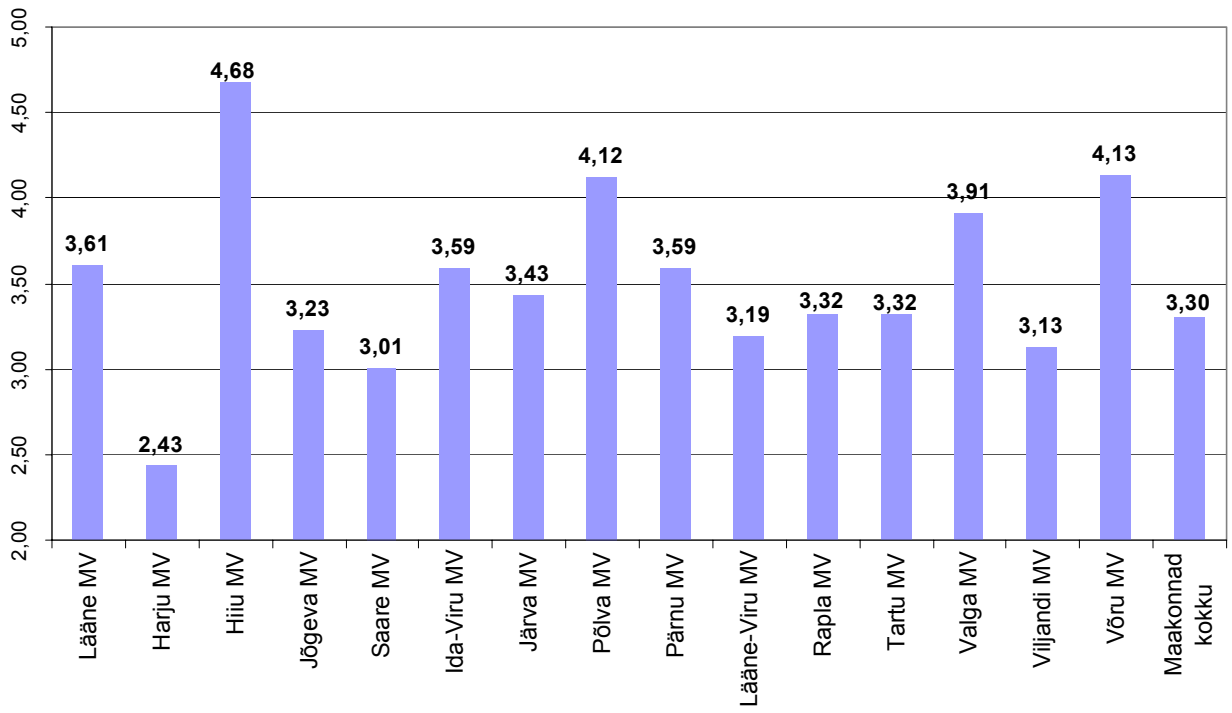
[5] Teede- ja sideministri 21.06.2000. a määrus nr 52, § 4 lg 1–4
[6] Ühistranspordiseadus, § 10 lg 5
[7] Ühistranspordiseadus, § 24 lg 2 p 3
[8] Teede- ja sideministri 21.06.2000. a määrus nr 52, lisa 5
[9] Ühistranspordiseadus, § 3 lg 2 p 1–3
[10] Ühistranspordiseadus, § 7 lg 3

Tabel 1. Riigieelarvest maavalitsustele eraldatud bussiliikluse-toetus (mln kr)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Kohalikud bussi-liinid kokku	**122,8**	**100,0**	**110,0**	**127,9**	**125,9**	**128,8**	**133,6**	**133,6**	**143,2**
Lääne MV	4,0	4,2	4,4	5,1	5,0	4,9	5,3	5,3	5,8
Harju MV	40,2	12,9	13,6	17,7	17,5	16,9	17,0	17,0	18,1
Hiiu MV	2,1	2,2	2,3	2,6	2,6	2,5	2,7	2,7	3,2
Jõgeva MV	2,5	2,7	2,9	3,4	3,3	3,7	3,9	3,9	4,4
Saare MV	5,2	5,3	5,8	7,2	6,6	6,3	6,7	6,7	7,4
Ida-Viru MV	11,7	12,3	13,8	16,0	15,7	15,4	16,5	16,5	17,4
Järva MV	3,9	4,2	4,4	5,2	5,4	5,2	5,4	5,4	5,8
Põlva MV	3,0	3,4	3,7	4,4	4,7	5,9	6,0	6,0	6,4
Pärnu MV	12,7	13,4	14,1	16,3	16,1	15,5	16,3	16,3	17,2
Lääne-Viru MV	5,4	5,6	6,1	7,1	6,9	7,7	7,8	7,8	8,3
Rapla MV	3,0	3,3	3,5	4,1	3,9	3,8	4,1	4,1	4,5
Tartu MV	13,2	13,7	14,8	17,1	16,9	17,7	17,7	17,7	18,6
Valga MV	3,6	4,0	5,0	5,8	5,8	7,3	7,5	7,5	8,1
Viljandi MV	6,5	6,7	7,2	8,4	8,2	7,9	8,5	8,5	9,2
Võru MV	5,9	6,1	6,4	7,4	7,3	8,1	8,3	8,3	8,9

Allikas: Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi andmed

Joonis 1. Maakondade bussiliinide riiklik toetus arvestatuna ühele liinikilomeetrile 2003. a (kr)



Allikas: Majandus-ja Kommunikatsiooniministeeriumi andmed

Välisauditid ja siseaudit

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi siseauditi osakond ei ole bussiliinide toetuste maksmist auditeerinud.

Riigikontroll auditeeris bussitranspordile eraldatud riikliku toetuse kasutamist 2001. aastal.[11] Auditi tulemusel selgus, et bussitoetuse kavandamine, selle suuruse üle otsustamine ja saajate kindlaksmääramine ei olnud õigusaktides piisavalt selgelt välja toodud. Asutuste kasutatud bussitoetuse sihipärasuse tagamise meetmed olid osaliselt kontrollimatud ega loonud kindlustunnet, et toetus on makstud välja vastavalt selle eesmärgile. Tehinguid ei olnud mitmel juhul dokumenteeritud. Siseauditeid ei olnud korraldatud. Järelevalvet bussitoetuste kasutamise üle ei olnud teostatud ega sanktsioone rakendatud.

Riigikontrolli peamised ettepanekud olid, et minister kehtestaks bussitoetuse jagamise korra; sätestaks tingimused, mida tuleb arvestada lepingute sõlmimisel piirkondlike ühistranspordikeskustega; määraks täpsemalt kindlaks bussitoetuse jaotamise ja kasutamise ning järelevalves osalevate asutuste kohustused ja vastutuse; näeks ette rakendatavad kontrollimeetmed; avalikustaks bussiveo toetamise tulemused ja sellega seotud analüüsid.

Oma vastuses teatas minister, et nõustub õigusliku regulatsiooni ebapiisavusega ning lõpetab riigieelarvest bussiliinidele doteerimiseks eraldatud raha ministeeriumi reservi jätmise. Samas ei pidanud ministeerium otstarbekaks kehtestada omavalitsusüksustele bussitoetuse eraldamise tingimusi ja korda ning avalikustada bussiveo toetamise tulemusi ja sellega seotud analüüse, kuna neid andmeid on võimalik saada riigikassa andmebaasist. Käesoleva auditi ajaks ei olnud minister Riigikontrolli ettepanekuid ellu viinud.

Auditi iseloomustus

Auditeeritud maavalitsustes hinnati rakendatavaid kontrolliprotseduure, lepingute olemasolu raha eraldamisel, avaliku teenindamise lepingu sõlmimisele eelnenud riigihanget, isegi kui see toimus enne 2003. aastat. Igas auditeeritud maavalitsuses valiti välja vähemalt üks vedaja, kelle kuluarvestust ning lepingu täitmist vaadati kohapeal.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis hinnati ja analüüsiti maavalitsuste esitatud toetuse saamise taotlusi ning toetuse kasutamise aruandeid, taotluste menetlemise ja otsustamise protsessi ning toetuse määramise aluseks olevaid dokumente. Vastutavate isikutega korraldati vestlusi ja intervjuusid.

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

- Kas toetusi on eelarvesse planeeritud ning maavalitsustele jagatud selgetest kriteeriumitest ja põhimõtetest lähtudes?
- Kas konkursid vedaja leidmiseks on korraldatud seaduste kohaselt?
- Kas maavalitused on teostanud järelevalvet sõlmitud lepingute täitmise üle?
- Kas bussiliikluse toetuseks mõeldud raha on kulutatud sihipäraselt?

[11] Peakontrolöri 25.07.2001. a otsus nr 13-5/001

1. Toetuse menetlemine ministeeriumis

1.1. Toetuse planeerimine eelarves

Riigieelarve seadus sätestab, et ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise tingimused ja projekti vormid, investeeringute kava koostamise korra ja selle vormid, tegevuskava vormid ning eelarve projekti esitamise tähtaja kehtestab iga eelarveaasta kohta rahandusminister.[12] Ministeerium esitab eelarve projekti, lähtudes Rahandusministeeriumi kehtestatud lähteandmetest.[13] Projekt sisaldab seaduse alusel makstavaid riiklikke eraldisi ja toetusi.

Seaduse kohaselt[14] tuginetakse riigieelarvest avaliku liiniveo toetamist kavandades eelmiste aastate statistilistele ning käesoleva ja järgmise aasta prognoositavatele liiniveokulude andmetele. Samuti võetakse arvesse järgmised statistilised ja prognoositavad andmed ning riiklikest programmidest tulenevad meetmed:

- liinitöömaht, sõitjate arv ja sõitjakäive;
- tarbijahinnaindeksi muutumine;
- maksude laekumisest tulenev riigieelarve tulubaasi muutumine;
- sõitjakäibes arvestatav ühistranspordi osatähtsuse muutumine;
- omavalitsusüksuste eelarve tulubaasi muutumine;
- kohalikule avalikule liiniveole riigieelarvest taotletava rahalise toetuse suurus;
- liiklusohutuse, keskkonna- ja tervisekaitse ning sotsiaalse ja regionaalse arengu riiklike programmide alusel rakendatavad meetmed;
- teised asjaolud, millel on vahetu seos ühistranspordi osatähtsuse muutumisest tuleneva mõjuga ühiskonna majanduslikule ja sotsiaalsele arengule.

Ministeeriumi eelarve osakonna nõuniku selgituste kohaselt lähtuti toetuste määramisel peamiselt liinikilomeetrite kogumahust maakonnas, teisi aspekte arvestati ainult võimalusel. Seega pole eeltoodud seaduse nõuet täiel määral täidetud.

Maavalitsused esitasid ministeeriumile taotlused toetuse saamiseks. Taotluste kogumaht 2003. a oli 165,532 mln kr. Riigieelarve seaduses on bussiliikluse toetamiseks määratud 133,62 mln kr ehk *ca* 32 mln kr vähem.

Ministeeriumi ametnikud selgitasid, et maavalitsuste taotlusi kasutatakse tegeliku vajaduse selgitamiseks, kuid taotlusi ei ole võimalik täies ulatuses rahuldada. Samas ei olnud ministeerium analüüsinud, kas maavalitsuste taotlustes näidatud summad on õiged ja vastavad tegelikule vajadusele. Taotluste koondsummat mainitakse eelarve projekti seletuskirjas. Projektis on toetussumma esitatud juba niisuguses suurusjärgus, nagu see lõpuks riigieelarve seaduse vastuvõtmisel ka jääb.

Küll aga on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koostatud ühistranspordi arenguprogrammi 2004–2010 tööversiooni kohaselt plaanis juba käesoleval aastal üle vaadata kogu ühistranspordi

[12] Riigieelarve seadus, § 10 lg 7
[13] Rahandusministri 06.05.2002. a määrus nr 63 "Ministeeriumi ja tema valitsemisala 2003. aasta eelarve projekti koostamise tingimused, projekti vormid, tegevuskava ja investeeringute kava koostamise kord ning eelarve projekti esitamise tähtaeg", § 5 lg 1–3
[14] Ühistranspordiseadus, § 16 lg 1

toetamise skeem ning järgmise aasta esimesel poolel välja töötada ühistranspordi toetuse vajaduse kindlaksmääramise metoodika.

Maavalitsuse esitatud taotlused

Määruse kohaselt[15] peab maavalitsus esitama ministeeriumile koos taotlusega seletuskirja, mis peab sisaldama toetuse põhjendatust, vedajate loetelu ja vähemalt kolme aasta arengukava. Kuna määruses ei ole fikseeritud kriteeriume, mida peab toetuse taotlus põhjendusena sisaldama, siis on esitatud põhjendused üldsõnalised.

2003. aastaks toetust taotledes ei esitanud maavalitsused ühelgi juhul arengukava ja vedajate loetelu esitas ainult 4 maavalitsust ehk 27%. Taotluse olid allkirjastanud nii koostaja kui ka struktuuriüksuse juht ainult kahel korral. Hoolimata puudustest taotlusdokumentatsioonis ei olnud ministeerium nõudnud korrektsete dokumentide esitamist.

1.2. Raha jaotamine maavalitsustele ning vedajatele

Riigi ühistranspordi-toetuse suurus määratakse kindlaks igal aastal riigieelarves. Iga-aastane toetussummade määramine tekitab teatavat ebakindlust nii ühistranspordi korraldajatele kui ka vedajatele, mistõttu pikaajaliste investeerimisplaanide koostamine ja rakendamine on raskendatud. Kuigi avaliku teenindamise lepingu sõlmimiseks korraldatud konkurssidel peavad vedajad esitama ka liinikilomeetri hinna ning näitama, millises osas toetust soovitakse, lepivad maavalitsus ja vedaja tegelikult igaks aastaks kokku uue toetussumma (vt ka ptk 4).

Selgeid ja üheselt mõistetavaid kriteeriume toetuse jaotamise aluste kohta polnud ministeerium sätestanud. Maavalitsuste taotluste koondamine ja toetuste jagamine toimub juba aastaid väljakujunenud, kuid kinnitamata skeemi alusel. Toetussummade osakaal pole aastate vältel ega maakonniti märkimisväärselt muutunud. Määruse ja käskkirjaga, mille alusel jaotatakse toetus maavalitsuste vahel, ei sätestatud, milliste kriteeriumide alusel pidanuks maavalitsus eraldama linnadele ja maakonnaliinide vedajatele bussidotatsiooni.

Kehtiv kord ei näe ette kindlapiirilist ja arusaadavat metoodikat, kuidas kavandada vedude ekspluatatsiooni- ning üldkulusid. Pole reguleeritud piirmäärasid, s.o seda, kui suuri vedaja kulusid riik aktsepteerib. Samuti ei ole avaliku teenindamise näidislepingus[16] nõutud lepingu täitmise tagatisi.

1.3. Järelevalve korraldus

Määruse kohaselt[17] esitab ühistranspordile antud riikliku sihtotstarbelise toetuse saaja (maavalitsus) ministeeriumile kvartali esimese kuu 25. kuupäevaks õiendi lepingute täitmise ja toetusraha kasutamise kohta eelmises kvartalis. Ministeerium nõuab aruannete esitamist ja kõik aruanded on ka esitatud. Samas tuleb veel selgitada aruande koostamist. Nii näiteks vajab täpsustamist näitaja "liiniläbisõit", kuna maavalitsused esitavad seal erinevaid näitajaid. Liiniläbisõidu all võib kajastada maakonna-, omavalitsuste ja kaugliine. Auditeerimisel selgus, et Jõgeva maavalitsuse esitatud aruandes on kajastatud kogu kohalik liinivõrk, Pärnu maavalitsuse aruandes ainult maakonnaliinid.

Seega puudub ministeeriumil ülevaade kohaliku liinivõrgu kohta, mida rahastatakse riigi ja/või kohaliku eelarve kaudu avaliku teenindamise lepingute alusel.

---

[15] Teede- ja sideministri 21.06.2000. a määrus nr 52 "Ühistranspordi toetamise ja ühistranspordi toetusraha tagasimaksmise kord", § 4 lg 3
[16] Sama, § 6 lg 3
[17] Sama, § 10 lg 3

Ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Töötada välja arengukava, mis reguleeriks ka bussitranspordi korraldust ja toetamist, ning nõuda edaspidi maavalitsustelt piirkondlike arengukavade koostamist.
- Nõuda edaspidi maavalitustelt kõikide dokumentide olemasolu taotluste esitamisel ning kontrollida taotluste täielikkust. Ka fikseerida kriteeriumid, mida peab sisaldama toetuse taotluse põhjendatus.
- Määrata täpsemalt kindlaks bussitoetuse jaotamises ning selle kasutamise järelevalves osalevate asutuste kohustused ja vastutus, näha ette rakendatavad kontrollimeetmed.
- Toetuse suuruse kavandamiseks ja kasutamise järelevalveks määrata kindlaks sellised kontrollitavad näitajad, mis on selged ja üheselt mõistetavad.

2. Vedajate valik avalike liinide teenindamiseks

Ühistranspordiseaduse kohaselt[18] valitakse vedaja, kellega sõlmitakse avaliku teenindamise leping, konkursi alusel. Maavalitsuse ülesanne on ka korraldada avalikke konkursse (vajadusel riigihankeid) vedajate valimiseks avalikule liiniveole ja kommertsliiniveole ning sõlmida vedajatega avaliku teenindamise lepingud.

Järvamaa Ühistranspordi Keskus (tegutseb halduslepingu alusel) oli korraldanud riigihanke konkursi. Kuigi seaduse[19] järgi on pakkumise kutses toodud dokumentide loetelu, mida peab pakkuja esitama pakkuja kvalifikatsiooni kontrollimiseks, on riigihanke hindamiskomisjoni protokollis[20] märgitud kõigest, et valitud firmad on usaldusväärsed. Auditeerijatele ei esitatud dokumente, mille alusel sellise otsuseni jõuti. Seega pole võimalik hinnata kas pakkujate kvalifikatsiooni kontroll oli piisav ja kas nõutud dokumendid esitati. Audiitorid leiavad, et sel moel eirati seaduse nõuet kontrollida väljavalitud firmasid. Tariif, mis fikseeriti vedajaga sõlmitud lepingus, ühtis protokollis avaliku liiniveo konkursi tulemustega. Samas näeb eespool nimetatud leping ette, et kulude põhjendatud kasvu korral võib tariife muuta, kuigi vastav tingimus ei olnud fikseeritud pakkumise kutse dokumentides. Kokkulepitud tariifi oligi 2003. aastal muudetud (vt ptk 4).

Pärnu maavalitsus sõlmis seaduse nõuded eirates 29.03.2001. a kolme vedajaga avaliku teenindamise lepingu konkurssi korraldamata. Ametnike selgituste kohaselt lähtusid nad sel viisil käitudes ühistranspordiseaduse rakendussättest, mille kohaselt liiniluba, mille kehtivus lõppes pärast 31.12.2001. a, kehtib märgitud tähtajani, juhul kui vedaja on saanud loa ühistranspordiseaduses sätestatud korras. Sama kehtib ka avaliku liiniveo lepingu kohta. Kuna aga enne 2001. aasta suve polnud vedajatega avaliku teenindamise lepinguid sõlmitud, siis Riigikontrolli arvates pidi maavalitsus, lähtudes seaduse nõudest, korraldama riigihanke riigihangete seaduses sätestatud korras. Avaliku teenindamise esmakordne leping sõlmitakse vedajaga vähemalt kaheks aastaks ning iga järgmine leping vähemalt viieks aastaks.[21] Maavalitsus sõlmis avaliku teenindamise lepingud vedajatega pikemaks ajaks kui kaheks aastaks ehk kuni 30.06.2003. a.

2003. aastal kuulutas Pärnu maavalitsus välja avatud pakkumise ühistransporditeenuse ostmiseks Pärnu maakonna avalikel bussiliinidel perioodil 01.07.2003–30.06.2010. Hange oli auditi ajaks lõpetamata. Juba riigihanke pakkumise kutse dokumentide kohta esitati Riigihangete Ametile vaidlustusi kokku neljal korral, millest kahel korral kohustas amet maavalitsust riigihanke pakkumismenetlust peatama ning viima pakkumise kutse dokumendid vastavusse riigihangete seaduse ja teiste õigusaktide nõuetega. Seda maavalitsus ka tegi. Hiljem esitati vaidlustus pakkumismenetluse kehtetuks tunnistamiseks, kuid Riigihangete Amet jättis 06.10.2003. a pakkumismenetluse kehtetuks tunnistamata, kuna selleks puudus seadusest tulenev alus. Veel kord esitati Riigihangete Ametile vaidlustus pakkumise edukaks tunnistamise otsuse peale ning ka selle jättis Riigihangete Amet rahuldamata. Maavalitsuse pakkumiskutse dokumentides määratud tähtajaks esitati üks ühine pakkumine AS-ilt Pärnu ATP, OÜ-lt Skorpion P.J. ja OÜ-lt Vändra Karu ning see tunnistati hiljem ka edukaks pakkumiseks.

Harjumaa Liinid AS esitas kaebuse halduskohtule, milles palus tühistada Pärnu maavanema korralduse pakkumise edukaks tunnistamise kohta ning kohustada maavalitsust tagama kaebajale edasine osavõtuõigus riigihanke pakkumismenetlusest ning sooritama selleks vajalikud toimingud. Halduskohus otsustas[22] kaebuse jätta rahuldamata**.** Kohtuotsuse peale esitas AS Harjumaa Liinid apellatsioonikaebuse Tallinna Ringkonnakohtule ning kohus pole seni otsust langetanud. Kokkuvõttes leiab Riigikontroll, et maavalitsuses algselt koostatud pakkumiskutse dokumendid ei vastanud riigihangete

[18] Ühistranspordiseadus, § 10 lg 1
[19] Riigihangete seadus, § 11 lg 1–3
[20] Keskuse riigihanke pakkumise hindamise komisjoni 02.03.2001. a protokoll nr 2
[21] Ühistranspordiseadus, § 43 lg 4
[22] Pärnu Halduskohtu 03.12.2003. a otsus

seaduse nõuetele ning see andis võimaluse vaidlustada riigihanke pakkumise kutsedokumendid, mistõttu on siiamaani sõlmimata avaliku teenindamise lepingud.

Jõgeva maavalitsus korraldas aastatel 2001–2003 väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlusega riigihanked vedajate leidmiseks maakonna igale bussiliinile eraldi. Kuna bussiliinidele eraldatud summa ületas riigihangete piirmäära, lähtuti konkursi korraldamisel riigihangete seadusest. Kuni 2004. aastani kehtinud riigihangete seaduse § 57 lõike 1 punkt 13 kohaselt võis ostja kasutada väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust, kui riigihanke eeldatavaks maksumuseks oli teenuste tellimise korral aasta arvestuses koos käibemaksuga kuni 200 000 krooni. Selle menetlusliigi järgi võis teenuse või kauba ostja pidada läbirääkimisi nii paljude pakkujatega, nagu on ostja arvates otstarbekas. Iga maakonna bussiliini kohta korraldatud hankekonkursil peeti läbirääkimisi vaid ühe ettevõtjaga, kuigi maakonnas on mitmeid reisijate veoga tegelevaid ettevõtjaid (erinevaid bussiliine teenindavad ka eri ettevõtjad). Vaid ühe ettevõtja konkursile kutsumist põhjendasid ametnikud varem laabunud koostöö ning võimalike probleemide ennetamisega, mis võivad kaasneda uue vedajaga. Riigikontroll ei pea neid põhjusi aktsepteeritavaks ning leiab, et "otstarbekus" tähendab arvestamist olemasoleva turusituatsiooniga. Kui võimalikke teenuse osutajaid on rohkem kui üks, tuleb läbirääkimisi pidada ka teiste pakkujatega, selleks et tagada pakkujate konkurents ning saada teenus soodsaimatel tingimustel. Üksnes varasema vedaja konkursile kutsumisega takistatakse uute vedajate turule tulekut ja võimalike odavamate pakkumiste tegemist.

Lisaks sellele palus üks vedajatest Jõgeva maavalitsuselt 2003. aasta keskel lõpetada temaga sõlmitud leping. Lepingu ennetähtaegse lõpetamise eest sanktsioone ette nähtud ei olnud. Maavalitsus andis konkurssi korraldamata need liini teiste vedajate teenindada, kuna riigihanget nii lühikese etteteatamisajaga korraldada pole võimalik. Kahe liini riigihanke konkurss korraldati 2003. aasta lõpus ning selle tulemusena sõlmiti 2004. aasta jaanuaris lepingud. Ühe liini osas polnud auditeerimise ajaks riigihanget korraldatud. Maavalitsus lubas selle vea parandada käesoleva aasta riigihankekonkursi käigus.

Viimasel paaril aastal on Eestis toimunud vedaja leidmiseks 12 hanget, neist viiel juhul on hange vaidlustatud. Riigikontroll peab seda suureks probleemiks ning leiab, et Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ülesanne on juhendada maavalitusi ka riigihangete korraldamisel. Ministeeriumis valminud ühistranspordi arenguprogrammi tööversioonis on planeeritud juba 2004. aasta jooksul välja töötada ühtsed konkursi ja avaliku teenindamise lepingu põhitingimused.

Ettepanek majandus-ja kommunikatsiooniministrile

- Koostada juhendmaterjalid riigihangete korraldamiseks avaliku teenindamise lepingute alusel bussivedude tellimiseks.

3. Lepingute sõlmimine

3.1. Lepingud bussikeskustega

Maavalitsuse ülesanne on korraldada avalikke konkursse vedajate valimiseks avalikule liiniveole ja kommertsliiniveole ning sõlmida pädeva ametiasutusega (vedajate või piirkondliku keskusega) maakonnasisese bussiliikluse korraldamiseks lepingud ning teostada järelevalvet sõlmitud lepingute täitmise üle.[23]

Jõgeva maavalitsus on andnud oma ülesanded täitmiseks OÜ-le Jõgeva Bussikeskus. Seaduse kohaselt[24] on piirkondlik ühistranspordikeskus omavalitsusüksuste ja riigi asutatud äriühing või mittetulundusühing, kus riigil ja omavalitsusüksustel on enamusotsustusõigus. Seaduse[25] järgi võivad ühistranspordi otstarbekama korraldamise vajadusest tulenevalt omavalitsusüksused ja riik volitada piirkondlikku ühistranspordikeskust halduslepingu alusel täitma neile ühistranspordiseadusega pandud ülesandeid. Jõgeva bussikeskuse on aga loonud eraõiguslik isik ja see ei vasta seaduses sätestatud piirkondliku transpordikeskuse tingimustele.

Lepingu kohaselt[26] peab bussikeskus tegema koostööd valdadega elanike sõiduvajaduste väljaselgitamiseks, liinivõrgu korrastamiseks ja optimeerimiseks ning kontrollima tööd liinil. Samas ei ole bussikeskus esitanud maavalitsusele ülevaadet ühistransporditeenuse nõudluse ning eri liiki vedude otstarbekuse ja võimaluste kohta.

Seevastu asutati Järvamaal Vabariigi Valitsuse korraldusega[27] mittetulundusühing Järvamaa Ühistranspordi Keskus, mille asutajaks on kõik 16 Järvamaa omavalitsust ja Järva Maavalitsus. Keskuse tegevuse aluseks on Järva Maavalitsusega sõlmitud volituste leping, millega antakse maavalitsuse ülesanded üle keskusele.

3.2. Lepingud vedajatega

Kuigi minister on kehtestanud määruse, millele on lisatud soovituslik lepinguformaat, millest maavalitused võiksid lepinguid sõlmides lähtuda, ei sisalda lepingud tihti kõiki neid soovituslikke tingimusi. Lepingutes polnud fikseeritud veoteenuse hinda kalkulatsiooniga kulukirjete kaupa ega seda, milliste bussidega vedaja teenust osutab, sõitjate ja vara kindlustamise tingimusi. Jõgeval oli siiski kvaliteedinõuete all lepingutes fikseeritud, milliste bussidega vedaja teenust osutab. Ei Pärnu maavalitsuse ega Jõgeva bussikeskuse ja vedajate vahel sõlmitud lepingutes polnud näidatud aasta töömahtu (liini/km). Pärnu maavalitsuse sõlmitud lepingu lisade põhjal on võimalik aastane töömaht arvutada, kuna lepingu lisas on toodud iga-aastase toetussumma suurus. Jõgeval fikseeritakse liinitöö plaaniline töömaht kuude kaupa lepingu lisas, kuid hiljem sõiduplaanide muutumisel lisatakse uued sõiduplaanid küll lepingusse, kuid lepingu lisaks olevat töömahtu ei muudeta. Seetõttu on aga üsna keeruline jälgida töömahu täitmist.

Jõgeva maavalitsuse ja bussikeskuse vahelise lepingu kohaselt[28] on vedajatega lepingute sõlmimine bussikeskuse ülesanne. Samas sätestab seadus[29], et avaliku teenindamise kohustuse saab vedajale panna üksnes avaliku teenindamise lepingu alusel, mille sõlmib vedajaga veo tellija, keda esindab maavalitsus või piirkondlik ühistranspordikeskus. Ka riigihangete seaduse[30] kohaselt peetakse hanke-

[23] Ühistranspordiseadus, § 3 lg 2 p 1–3
[24] Ühistranspordiseadus, § 7 lg 1
[25] Ühistranspordiseadus, § 7 lg 2
[26] 30.12.1999. a leping nr 1-46/179, p 2.1.4 ja 3.1.2
[27] Vabariigi valitsuse 24.10.2000. a korraldus nr 857-k, p 1
[28] 30.12.1999. a leping nr 1-46/179, p 2.1.2
[29] Ühistranspordiseadus, § 10 lg 1 ja § 12 lg 1 p 3 ja lg 2
[30] Riigihangete seadus, § 7 lg 1

lepinguks ostja (antud juhul maavalitsus) ja pakkuja vahel sõlmitud kirjalikku rahaliste huvidega seotud lepingut. Pakkumise kutse dokumentides oleks pidanud olema toodud, et lepingu sõlmivad bussikeskus ja vedaja. Oluline on siinkohal märkida, et ka bussikeskuse ja vedajate vahel sõlmitud lepingud ei vasta regulatsioonis soovitatule. Lepingutes pole fikseeritud ei veoteenuse hinda kalkulatsiooniga kulukirjete kaupa, lepingu täitmise tagatisi ega ka kuue lepingu puhul sanktsioone. Kalkulatsioonide esitamist kulukirjete kaupa koos pakkumisdokumentidega on pakkujatelt nõutud riigihanke pakkumiskutses, kuid pakkumisdokumendid ei ole osa lepingust. Need kalkulatsioonid peaksid aga kindlasti olema kirjas ka lepingus.

Ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Kaaluda OÜ-le Jõgeva Bussikeskus toetuse maksmise lõpetamist või leida koostöös Jõgeva maavalitsuse ning OÜ Jõgeva Bussikeskus omanikega võimalus bussikeskuse muutmiseks ühistranspordiseaduse nõuetele vastavaks piirkondlikuks ühistranspordikeskuseks.

- Muuta määrust[31] selliselt, et sellele lisatud avaliku teenindamise lepingu põhipunktid oleksid kõikidele maavalitustele lepingu sõlmimisel kohustuslikud.

[31] Teede- ja sideministri 21.06.2000. a määrus nr 52 "Ühistranspordi toetamise ja ühistranspordi toetusraha tagasimaksmise kord"

4. Toetuse määramine ja maksmine vedajatele

Riigikontroll leiab, et toetuse määramiseks vedajatele peaks maavalitsus olema kehtestanud ühtsed reeglid.

Pärnu maavalitsus polnud tingimusi ja kriteeriume toetussumma jagamiseks vedajatele kehtestanud ning seetõttu on vedajad seatud ebavõrdsesse olukorda. Kuna lepingu lisades on sätestatud nii liinikilomeetrite arv kui ka toetuse suurus, kuid pole määratud toetust liinikilomeetri kohta, siis arvutas audiitor selle välja ning leidis, et kui AS-ile Pärnu ATP makstakse ühe liinikilomeetri eest 3,75 kr, siis teistele vedajatele kõigest 2,94 kr. Sellist ebavõrdsust ametnikud põhjendada ei osanud. Kuigi Riigikontroll möönab, et tulenevalt liinide erinevast kasumlikkusest võivadki toetussummad erinevad olla, peaks maavalitsus suutma seda siiski põhjendada.

Järvamaal võib vedaja sõitjateveo avaliku teenindamise lepingu[32] järgi esitada tariifide (st riigi toetuse suurus liinikilomeetri kohta) muutmise taotluse koos põhjendatusega. Keskus arvestab vedajapoolseid põhjendusi ja uusi liiniläbisõidu arvestuslike kulude tariife, kui aastane tarbijahinnaindeksi tõus või sellest tulenev palgatõus ja/või kütusekulude tõus on olnud üle 5%. Tariifide muutmise taotluse esitasid aktsiaselts Atko Trans ja Assotrans.[33]

Auditeerimisel selgus, et keskus ei kontrollinud piisavalt esitatud põhjendusi. Vedaja Assotrans AS märkis oma taotluses, et kütusekulude tõus on üle 5% ehk 18%, mis on aluseks kilomeetrihinna tõstmisele. Vedaja raamatupidamise andmetel oli 2001. a diislikütuse keskmine liitrihind 5,88; 2002. a 6,95 ja 2003. a 5,94 kr. Samas oli teise vedaja AS Atko Trans raamatupidamise andmetel 2002. a diislikütuse keskmine liitrihind 5,97 kr. Keskuse juhatus kinnitas[34] Assotrans AS-i taotluse põhjal liinikilomeetri hinna tõusu, kontrollimata piisavalt põhjendusi. Nii näiteks ei võrreldud taotluses märgitud kütusehindu teise avalikku liinivedu teostava vedaja (Atko Trans) andmetega või Eesti keskmiste hindadega.[35] Seega ei saa pidada hinnatõusu põhjendatuks, kuna 2003. a kütusekulud võrreldes 2002. a olid väiksemad ja võrreldes 2001. a kütusekuluga oli 2003. aastal kasv ainult 1%.

Riigikontroll leiab, et kogu toetuse maksmise protsess ning võimalik toetussumma muutumine aastate jooksul pole piisavalt põhjendatud. Olukorras, kus riigieelarvega määratakse igaks aastaks uus toetussumma, on maavalitsustel raske sõlmida lepinguid 10 aastaks. See omakorda tekitab aga olukorra, kus lepingutes tegelikult teenuse hinda üldse ei fikseerita ning igal aastal toetussummade muutudes (enamasti suurenedes) määratakse ka vedajatele uus toetussumma. Selline skeem aga seab kahtluse alla riigihangete mõttekuse, kuna riigihanke pakkumisel tuleb ka näidata hind, mille eest ollakse nõus teenust osutama. Lepingus, mis sõlmitakse edukaks pakkujaks osutunuga, ei fikseerita aga seda hinda kogu lepinguperioodiks, vaid tavaliselt ainult üheks aastaks.

Ühistranspordi arenguprogrammi tööversiooni järgi on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil plaanis välja töötada ning seadustada ühistransporditoetuste selline korraldus, mis vähendaks ühistransporditeenuse osutajate sõltuvust iga-aastasest riigieelarve ja omavalitsuste eelarve menetlemisest ning soodustaks pikaajaliste investeeringute tegemist.

Ettepanek majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Lahendada vastuolu avaliku teenindamise lepingute pikaaegsuse ning riigieelarves bussitranspordi toetuseks planeeritavate summade vahel.

[32] Keskuse ja Assotransi leping nr ATL-2 ning Atko Transi leping nr ATL-1
[33] 22.11.2002. a taotlus nr P/1-11 ja 19.02.2003. a taotlus nr 15
[34] Keskuse juhatuse 25.02.2003. a koosoleku protokoll nr 25
[35] Statistikaameti andmete kohaselt ei kõikunud keskmised diislikütuse jaemüügihinnad nimetatud aastate jooksul nii suures ulatuses, olles aastatel 2001–2003 vastavalt 8,99; 8,48 ja 8,58 kr.

5. Lepingute täitmise jälgimine

Lepingute kohaselt[36] on maavalitsustel õigus kontrollida bussivedude maksumuse ja riikliku toetuse kasutamise arvestust. Üldjuhul pole seda tehtud.

Auditeerimisel selgus, et Pärnumaal ei ühtinud vedaja aruandes lepinguliste kohustuste täitmise töömahunäitajad lepingute lisades fikseeritud näitajatega. Vedaja Pärnu ATP AS näitas esitatud aruandes 2003. a liiniläbisõidu 9000 km suuremana, Skorpion OÜ näitas aruandes tegelikult läbitud liinikilomeetreid 3600 km võrra väiksemana. Vaatamata sellele pole maavalitsus toetuse arvestuslikku summat 10 500 krooni ulatuses vähendanud. Kuna tegelikke veokulusid ja liiniläbisõitu ning nende kajastamist aruannetes pole maavalitsus kontrollinud, puudub kindlus, et ettenähtud kohustuste täitmise asemel ei hüvitatud vedajatele muid kulusid.

Sama olukord oli ka Jõgevamaal. Tabelis 2 on toodud juhud, kui 2003. aasta lepingu lisas toodud liinikilomeetrid erinesid tegelikult läbituist.

Tabel 2. Lepingujärgsete liinikilomeetrite erinevus tegelikust Jõgeva maakonnas 2003. a

Vedaja	**Liinikilomeetrid**	
	Lepingu lisad toodud	Tegelikult sõidetud
Eltas Auto OÜ	10 465	11 975
FIE Jaak Ojamets	63 057	61 712

Andmed: OÜ Jõgeva Bussikeskus

Maavalitsuse ametnike selgituste kohaselt on nad, lähtudes elanike ja omavalitsuste taotlustest ning pidades silmas otstarbekuse printsiipi, muutnud sõiduplaane sõitjatele sobivamaks ning sellest on tekkinud vahed lepingus fikseeritud kilomeetrite ja tegelikult läbisõidetud liinikilomeetrite osas. Riigikontroll ei pea õigeks, et lepingus muudetakse ainult sõiduplaane, ning leiab, et juhul kui sõiduplaanide muutmisel muutub ka tegelik töömaht, siis tuleb lepingu lisas muuta ka töömahtu.

Jõgeva bussikeskuse 2003. aasta liinisõidu aruandes on OÜ Eltor bussiliini läbisõiduks märgitud 172 195 km. Samas on bussikeskuse veokulu ja toetuse arvestuse aruandes näidatud läbisõit 172 714 km ehk 519 km rohkem. Bussikeskuse juhataja selgitusel on osaühingule kinni makstud lisavahemaa läbimise kulud, mis on tingitud sõiduplaani muutumisest. Leping sellist võimalust aga ette ei näe. Seega on OÜ-le Eltor alusetult makstud toetust 3996 krooni.

Määruse kohaselt[37] peab toetust saav vedaja esitama vormikohase aruande liinitöö plaanilise töömahu, avaliku liiniveo kulude ja tariifide kohta. Vedajatega sõlmitud lepingutes on fikseeritud, et vedaja esitab tehtud kulutuste aruande lepingu lisas 2 toodud vormil üks kord kvartalis aruandekvartalile järgneva kuu 15. kuupäevaks. Eirates määruse nõuded, ei ole Järvamaal vedajad aruandeid esitanud ega bussikeskus nende esitamist nõudnud. Jõgeva bussikeskuses puudusid aruanded 2003. aasta kahe esimese kvartali kohta.

Bussitoetustega seotud lepinguliste kohustuste täitmist ja toetuste tegelikku kasutamist ei ole maavalitsused vedajate juures kontrollinud. Jõgeva Maavalitsuse siseaudiitor tegi aastatel 2001–2002 põhjaliku auditi, kontrollides ka OÜ-d Jõgeva Bussikeskus, kuid vedajaid pole siiani kohapeal kontrollitud.

Ettepanek majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Nõuda toetust saanud maavalitsustelt järelevalve tegemist vedajate üle.

[36] Maavalitsuse ja Pärnu ATP AS, Skorpion OÜ, Vändra Karu OÜ lepingud nr 2/2001, 3/2001, 4/2001
[37] Teede- ja sideministri 21.06.2000. a määrus nr 52 "Ühistranspordi toetamise ja ühistranspordi toetusraha tagasimaksmise kord", § 10 lg 1

6. Toetuse maksmine vastuolus seadusega

6.1. Toetuse maksmine omavalitsustele

Ühistranspordiseaduse kohaselt[38] katab riik omavalitsusüksuse taotlusel riigieelarvest maakonna bussiliinil avaliku liiniveo toetuse puudujääva osa täielikult või osaliselt, kui omavalitsusüksuse eelarve tulubaas ei ole piisav.

Pärnu maavalitsus korraldas 2003. aastal riigihanke, mille hulka on arvatud ka kaks maakonna bussiliini. Vändra, Tootsi ja Tori vallavalitsus pöördusid maavalitsuse poole taotlusega hüvitada neile Pärnu ATP-le tasutud summad õpilaste veo eest nendel bussiliinidel ajavahemikul septembrist kuni detsembrini 2003 kokku 63 287 krooni ulatuses. Pärnu maavanem rahuldas oma korraldusega selle taotluse.

Lepingud on sõlminud vedaja ja omavalitsus. Vedaja (Pärnu ATP AS) on maavalitsusele esitanud bussiveoteenuse aruanded, milles valdadelt saadud 63 287 krooni ei kajastu, sest vedaja on oma arvestuses näidanud seda valdadelt saadud toetusena.

Kuna lepingud on sõlmitud omavalitsuste ja vedaja vahel õpilaste veoks ning kulud katsid samuti vallad ise, siis võib väita, et maavalitsusel puudus põhjus viidata sellele, justkui oleks omavalitsusüksuste eelarve tulubaas olnud ebapiisav. Seega puudus maavalitsusel küllaldane alus raha ülekandmiseks valdadele.

6.2. Toetuse maksmine kaugliinide eest

Kogu auditeeritud perioodi jooksul maksis Pärnu maavalitsus toetust ka viiele kaugliinile. Seaduse järgi võis seda teha 2003. aasta novembrini ainult juhul, kui piirnevate maakondade maavalitsused selles kokku lepivad.[39] Alates 2003. aasta lõpust on selleks vaja ka kokkulepet Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga. Küll aga ei sätesta seadus seda, mis kujul see kokkulepe peaks sõlmitama. Kuigi seaduse[40] kohaselt peaks ministeerium kinnitama riigisisesed kaugliinide sõiduplaanid, ei olnud seda nende liinide puhul tehtud. Ministeeriumi ametnike selgituste kohaselt võibki sõiduplaanide kinnitamist pidada eespool nimetatud kokkuleppeks. Pärnu maavalitus ei olnud aga ühtegi kokkulepet kaugliinide toetamiseks sõlminud ega sõiduplaane ministeeriumile kinnitamiseks esitanud, mistõttu võib igal aastal makstud *ca* 1,8 mln krooni suurust summat pidada alusetult makstuks.

6.3. Piletimüügiaparaatide soetamine

Järva maavalitsus esitas 2002. aastal Teede- ja Sideministeeriumile kirja koos bussikeskuse taotlusega[41] kassaaparaatide soetamiseks 165 000 kr eest maakonnaliinide bussidesse. Teede- ja sideministri käskkirjaga[42] eraldati maakonna bussiliinidele lisaks 100 000 kr. Oktoobris tellis keskus 30 piletimüügiaparaati, mille tarne tähtajaks olid detsember 2002 ning jaanuar 2003.

Auditeerimisel selgus, et kassaaparaadid soetas keskus avalikule liiniveole eraldatud rahast. Ühistranspordiseaduse kohaselt[43] tagastab riikliku toetuse saaja toetusraha täielikult või osaliselt, kui

---

[38] Ühistranspordiseadus, § 15 lg 3
[39] Ühistranspordiseadus, § 6 lg 3
[40] Ühistranspordiseadus, § 8 lg 1 p 3
[41] Järva maavanema 28.06.2002. a kiri nr 10-4/1680
[42] Teede- ja sideministri 01.10.2002. a käskkiri nr 251
[43] Ühistranspordiseadus, § 22 lg 1 p 4

toetust ei ole kasutatud sihipäraselt. Seega tuleb keskusele eraldatud avaliku liiniveo toetus summas 100 000 kr tagastada.

Riigikontroll ei pea õigeks seda, et ministeerium, kes raha eraldamisel teadis, et seda kasutatakse kassaaparaatide soetamiseks, eraldas selle raha avalikule liiniveole mõeldud raha arvelt.

6.4. Toetuse maksmine bussikeskustele

Jõgeva maavalitsuse ja bussikeskuse vahelise lepingu järgi kannab maavalitsus maakonna toetussumma üle bussikeskusele. Tingimusi ja kriteeriume toetussumma jagamiseks vedajate vahel polnud maavalitsus kehtestanud. Arvutused toetuse suuruse ja vedajatele määramise osas teostas bussikeskus.

Vedajate ja Jõgeva bussikeskuse vahelise lepingu alusel kasutab bussikeskus vedajatele makstava raha arvestamiseks järgmist valemit:

- tegelikult sõidetud liinikilomeetrid x kokkulepitud kilomeetritariif (kr/km kohta) = arvestuslik dotatsioon (kr);

- arvestuslik dotatsioon – laekunud piletitulu + bussikeskuse ülalpidamiskulu arve alusel (tegelikult sõidetud liinikilomeetrid x 0,45 kr) = ülekandmisele kuuluv toetuse summa (kr).

Bussikeskuse raamatupidamise sise-eeskirjade kohaselt[44] arvestatakse vajamineva toetuse suuruse arvestamisel ekspluatatsioonikuluga. Bussikeskuse liinide ekspluatatsiooni- ja ülalpidamiskulu saamiseks korrutatakse vedajate läbisõidukilomeeter ekspluatatsioonikulu arvestamise tariifiga (0,45 krooni/km). Tariifi suuruse kalkuleerib bussikeskus. Ekspluatatsioonikulu tariifi ei ole kooskõlastatud maavalitsusega. Bussikeskusele on vedajad 2003. a maksnud liinide ekspluatatsiooni ja ülalpidamiskulu katteks 386 190 krooni, mille võrra on riigi toetus avalikele bussiliinidele olnud väiksem.

Järvamaa Ühistranspordi Keskus sai 2003. aastal maavalituselt laekunud 5 412 000 kr ja omavalitsustelt õpilasteveo toetusena 2 095 597 kr ning riik tagastas keskusele käibemaksu 841 118 kr. Piletitulu laekus 5 388 818 kr ning asutajate liikmemaksudena laekus 35 000 kr. Kokku sai keskus seega 13 772 533 kr. Keskus omakorda on toetustena vedajatele üle kandnud 12 152 619 kr. Järelejäänud 1 619 914 kr kulutas keskus oma kulude katteks eelarve alusel, mis on kinnitatud keskuse üldkoosolekul.[45] Eelarves ei ole fikseeritud, millised kulud kaetakse riigi toetusena saadud rahast. Keskuse üldkoosoleku otsuse alusel on jäetud reservi 282 000 kr.

Ühistranspordiseaduse kohaselt peab vedaja eraldama avaliku liiniveo majandusarvestuse muu ettevõtlustegevuse arvestusest, kuid reguleerimata on, mil moel peab arvestust pidama ühistranspordikeskus.[46] Seadus sätestab ka, et omavalitsusorganid ja maavalitsused annavad piirkondlikule ühistranspordikeskusele nende ülesannete täitmiseks vajaliku raha.[47] Kuigi keskus saab raha riigieelarvest toetusena ja talle laekub ka piletitulu ning ta kannab osa sellest rahast vedajatele, ei ole määratud, kuidas keskus peab arvestust toetuse kasutamise üle ja mis allikatest katab oma kulud.

Bussikeskus kui vedaja

Jõgeva bussikeskus võib lepingu alusel täita maavalitsuse ülesandeid, kuid ei tohi olla vedajaks.[48] Auditeerimisel selgus, et bussikeskus täidab varjatud kujul vedaja funktsioone. Nimelt on mootorsõidukite registris bussikeskuse nimel kaks bussi, mida koostöölepingu alusel kasutab üks vedaja

[44] OÜ Jõgeva Bussikeskuse raamatupidamise sise-eeskirjad, kinnitatud juhataja 06.12.2002. a käskkirjaga nr 3-P p 11
[45] Keskuse 12.03.2003. a üldkoosoleku protokoll nr 3
[46] Ühistranspordiseadus, § 13
[47] Ühistranspordiseadus, § 7 lg 2
[48] Ühistranspordiseadus, § 7 lg 3

(AS Marsruut ehk bussikeskuse endine omanik). OÜ Jõgeva Bussikeskus ja AS Marsruut on sõlminud koostöölepingu[49], mille kohaselt kohustub bussikeskus teostama reisijate vedu AS-i Marsruut maakonna- ja kaugliinidel viimase poolt tellitud ajal ja marsruudil. Seega on bussikeskus[50] ise täitnud vedaja funktsioone ja saanud riigi toetust summas 298 609 krooni ning see on vastuolus seaduse sätetega.[51]

Ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Nõuda maavalitsustelt, et need küsiks tagasi toetussummad, mis on makstud vastuolus seadusega.
- Teostada edaspidi järelevalvet eraldatud toetussummade kasutamise üle maavalitustes.
- Sätestada tingimused, mida tuleb maavalitsustel arvestada lepingute sõlmimisel piirkondlike ühistranspordikeskustega.

Jüri Kõrge
III auditiosakonna peakontrolör

[49] OÜ Jõgeva Bussikeskus ja AS-i Marsruut 14.01.1999. a koostööleping, p 1
[50] Alates 21.07.2003. a on OÜ Jõgeva Bussikeskus omanik OÜ Presto, kelle omanikuks on ka AS-i Marsruut omanikeringi kuuluv Aavo Möllits, kes omakorda on ka OÜ Jõgeva Bussikeskus nõukogu liige.
[51] Ühistranspordiseadus, § 7 lg 3

Majandus- ja kommunikatsiooniministri, Jõgeva maavanema, Järva maavanema ning Pärnu maavanema kohusetäitja vastused

MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM

Riigikontroll
Narva mnt 11 A
15013 TALLINN

Teie 21.09.2004 nr 2-7.1-TR/04/1388

Meie 22.10.2004 nr 1-1-5/12605

Riikliku toetuse kasutamine

Edastame Teile Majandus- ja Kommunikatsooniministeeriumi arvamuse kontrolliaruande eelnõu nr 2-4/04/106 "Bussitranspordile eraldatud riikliku toetuse kasutamine".

Kontrolliaruande eelnõus Teie poolt väljatoodud probleemid bussitranspordile eraldatud riikliku toetuse kasutamisel leiavad enamuses kajastamist ka Majandus- ja Kommunikatsooniministeeriumi poolt ettevalmistatud Ühistranspordi arenguprogrammi 2004-2010 eelnõus. Ühistranspordi arenguprogrammi eelnõus (töövariant on edastatud Teile 12. augustil 2004. a kirjaga nr 1-1-5/8788) näeme ette ajaraamistiku koos tegevustega, mis peaksid tooma lahenduse enamuse Teie poolt kontrollaruandes märgitud probleemidele.

Nõustume kontrolliaruandes toodud märkustega, mis puudutavad OÜ Jõgeva Bussikeskus tegevuse vastuolu ühistranspordiseadusega. Majandus ja Kommunikatsooniministeerium ei maksa otsetoetusi Bussikeskusele, seetõttu kontrolliaruandes ministeeriumile tehtud ettepanek, kaaluda toetuse maksmise lõpetamist Jõgeva Bussikeskusele, on eelkõige maavalitsuse pädevuses. Samas ei pea me toetuse maksmise lõpetamist 2005.a võimalikuks, kuivõrd sellega tekiksid Jõgeva maakonna ühistranspordis tõsised häired ja teenuse kättesaadavus elanikele ei oleks tagatud.
Oleme alustanud antud probleemile lahenduste otsimist koostöös Jõgeva Maavalitsusega. Oleme seisukohal, et kõige optimaalsem viis olemasoleva liinivõrgu logistika ja piletimüügisüsteemi säilitamiseks on riigi ja kohalike omavalitsuste osalusega piirkondliku ühistranspordikeskuse loomine Jõgevamaal, mis võtaks üle OÜ Jõgeva Bussikeskuse poolt korraldatavad tegevused. Jõgeva MV poolt on antud lubadus lähiajal panna paika tegevused ja ajakava, mis on vajalikud üleminekuks ühelt süsteemilt teisele. Oleme seisukohal, et Jõgeva MV peab vajalikud tegevused lõpule viima hiljemalt 2005.a lõpuks, mil lõpeb Maavalitsuse ja Bussikeskuse vahel sõlmitud leping maakonna bussiliikluse korraldamiseks.

Nõustume põhimõtteliselt Teie poolt väljatoodud käsitlusega, et ühistranspordi efektiivsemat planeerimist pärsib bussitranspordi dotatsiooni sõltuvus iga-aastasest riigieelarve menetlemisest. Kuid meie hinnangul otsest vastuolu avaliku teenindamise lepingute pikaaegsuse ning riigieelarvest bussitranspordi toetuseks planeeritavate summade lühiajalisuse vahel ei ole.
Vedajatega on hetkel sõlmitud kahte tüüpi lepinguid – brutokululepingud ja netokululepingud. Brutokululepingute puhul fikseeritakse vedajale makstav tasu läbitud liinikilomeetri eest ning netokululepingu puhul vedajale makstav toetus läbitud liinikilomeetri eest (edaspidi *toetus*).

Harju 11
15072 Tallinn
Reg kood 70003138
telefon: (0) 625 6504
faks: (0) 631 3660
info@mkm.ee
www.mkm.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 27.10.04 Reg nr 2-7.1-TR/04/1388-21
011165

Teadaolev toetuse suurus ning selle edasise muutmise kriteeriumid peavad olema lepingus täpselt määratletud, et vältida hilisemaid vaidlusi tellija ja vedaja vahel. Vedajale makstava toetuse suurus peab olema seotud veomahtude ja veokulude struktuuri muutumisega. Pikaajalisema tegevuse planeerimisel saab siiski aluseks võtta nii olemasoleva veomahu kui toetuste senise arengukõvera, samas iga tegevusega kaasneb alati teatud äririsk, millega tuleb arvestada.

Samuti leiame, et maavalitsuste käest Teie hinnangul seadusega vastuolus makstud summade tagasiküsimine on komplitseeritud. Ühistranspordi korraldus sisaldab lisaks vedamise kuludele veel mitmeid muid kulusid, ilma milleta ei ole liinivõrgu toimimine mõeldav või ilma milleta võib toimuda langus ühistransporditeenuse kvaliteedis, mille tulemusena sõitjate arv paratamatult langeb.
Väadeldes kontrolliaruandes toodud rikkumisi, võib siiski tõdeda, et kõik väidetavalt seadusega vastuolus tehtud kulutused olid seotud ühistranspordi korraldamisega (sõiduplaanide koostamine ja kooskõlastamine, informatsiooni levitamine, bussipeatuste korrasolek, kassaaparaatide soetamine, liinivõrgu analüüs jne). Eelmainitu korraldamisega tegelevad Jõgevamaal OÜ Jõgeva Bussikeskus ja Järvamaal MTÜ Järvamaa Ühistranspordikeskus. Meie hinnangul on kõik need kulud olnud ühistranspordi efektiivse funktsioneerimise seisukohast mõistlikud ja põhjendatud. Samas nõustume, et nii ühistranspordiseaduses kui ka selle rakendusaktides on vaja täpsustada toetusrahade kasutamise põhimõtteid ja aruandlust ning sellealast järelevalvet. Samuti on vajalik täpsustada ühistranspordikeskuste tegevuskulude rahastamise mehhanismi ja tõsta maavalitsuste haldussuutlikkust järelevalvetoimingutes.

Täname Teid bussitranspordis riikliku toetuse kohta koostatud kontrollaruande eest. Aruanne on meile veelkordseks toeks ühistranspordi kitsaskohtade kaardistamisel ja vajalike meetmete ettenägemiseks ühistranspordi arenguprogrammis.

Loodame ka edaspidisele meeldivale koostööle .

Lugupidamisega

A. Ansip
Andrus Ansip
Minister

Priit Vene 625 6334
priit.vene@mkm.ee

010747

JÕGEVA MAAVALITSUS

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 21.09.2004 nr 2-7.1-TR/04/1391
Meie 11.10.2004 nr 10-7/4308-1

Bussitranspordi toetuse audit

Austatud peakontrolör

Tänan Teid avaliku teenindamise lepingu alusel korraldatavat bussiliinivedu puudutava temaatika asjakohase käsitluse ning ettepanekute eest kontrolliaruande eelnõus.

Selgituseks kontrolliaruande eelnõu "Bussitranspordile eraldatud riikliku toetuse kasutamine" punktile 3.1 peame vajalikuks märkida, et oleme Teile auditi läbiviimise käigus esitanud materjalid aastate eest tehtud otsustest, millest tulenevalt on paratamatult tekkinud olukord, et Jõgeva maakonnas on maakonnasisese bussiliikluse korraldajaks eraõiguslik juriidiline isik osaühing Jõgeva Bussikeskus.

Osaühing Jõgeva Bussikeskus on oma tegutsemisajal välja töötanud maakonnaliinid ja -liinigrupid, soetanud liinitöö korraldamiseks vajamineva riist- ja tarkvara (kassaaparaadid, liinisildid, arvutid, arvutiprogrammid liiniarvannete töötlemiseks ja piletitulu arvestamiseks), korraldanud infotelefoni töö ning osaühingu töötajad omavad pikaajalist maakonna bussiliikluse korraldamise kogemust.

Jõgeva Maavalitsuse ja osaühingu Jõgeva Bussikeskus vahel 30.12.1999. a maakonna bussiliikluse korraldamiseks sõlmitud leping kehtib kuni 31.12.2005. a. Maakonnasisese bussiliikluse korraldusliku poole osas ei ole maakonna omavalitsuste ja ka maakonna elanike poolt pretensioone esitatud.

Jõgeva Maavalitsuses on viimastel aastatel korduvalt vaagitud ühistranspordi korraldamise "Ühistranspordiseaduse" mõistes õiguslikule alusele viimist, kuid omavalitsuste vähese huvi ning rahaliste vahendite puudumise tõttu ühistranspordikeskuse loomiseks ning liinitöö korraldamise jätkamiseks senisel tasemel, oleme pidanud mitteotstarbekaks osaühinguga Jõgeva Bussikeskus sõlmitud lepingu ennetähtaegset lõpetamist. Jõgeva Maavalitsus on mitmel korral tulutult taotlenud vahendeid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist (Teede- ja Sideministeeriumist) uue ühistranspordikeskuse moodustamiseks või osaühingult Jõgeva Bussikeskus olemasoleva info ja vara/enamusosaluse ostmiseks.

Mõistlik on ühistranspordi arengukavasse kirjutatud plaan tsentraalse ühistranspordikeskuste võrgustiku loomiseks, selleks peaks riik nägema ette võimaluse ja vahendid ka olemasolevalt sisuliselt ühistranspordikeskuse põhimõtete järgi tegutsevalt osaühingult Jõgeva Bussikeskus enamusotsustusõiguse omandamiseks.

Suur 3
48506 JÕGEVA
Reg nr 70004117

Telefonid infosekretär 776 6333
sekretär 776 6334

Faks 776 6334
Faks 776 6322
e-mail: mv@jogevamv.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 13.10.04 Reg nr 2-7.1-TR/04/1391-2

Jõgeva Maavalitsus on asunud kindlale seisukohale ja tegutsema selles suunas, et pärast osaühinguga Jõgeva Bussikeskus sõlmitud lepingu lõppemist 31.12.2005. a korraldatakse Jõgeva maakonnas bussiliiklust õiguslikul alusel lähtuvalt "Ühistranspordiseaduses" sätestatust.

Peame vajalikuks täpsustada kontrolliaruande eelnõud "Bussitranspordile eraldatud riikliku toetuse kasutamine" järgmiste punktide osas:

2. Vedajate valik avaliku liiniõe teenindamiseks.
Maakonnaliinidele vedajate leidmiseks on Jõgeva Maavalitsuse poolt aastatel 2001-2003 korraldatud läbirääkimistega väljakuulutamiseta riigihanke käigus saadetud kõikide konkursile pandud maakonnaliinide osas pakkumiskutsed 2001. a kahele maakonnas tegutsevale vedajale, kes ka pakkumistes osalesid ning 2003. a seitsmele maakonnas tegutsevale vedajale, neist osales konkursil 2 vedajat.

6.4. Toetuse maksmine bussikeskustele.
2004. aastaks Jõgeva Maavalitsusele eraldatud toetussumma on maavanema korraldusega jaotatud vedajate vahel lähtuvalt 2004. a plaanilistest vedude mahtudest ning korrigeeritakse vajadusel vastavalt tegelikele veomahtudele.

Jõgeva Maavalitsus peab taunimisväärseks osaühingu Jõgeva Bussikeskus busside kasutamist 2003. a aktsiaseltsi Marsruut poolt teenindatavate maakonnaliinide asendamisel ning vastavasisulise ettekirjutuse teeme nii aktsiaseltsile Marsruut kui ka osaühingule Jõgeva Bussikeskus. Samas oleme seisukohal, et aktsiaseltsile Marsruut makstud toetussummade tagasinõudmine osaühingu Jõgeva Bussikeskus poolt asendatud vedude eest ei ole põhjendatud, kuna nimetatud asendusvedude toetus on makstud maakonna avaliku bussiliinide teenindamisel tegelikult tehtud töö eest lepingus sätestatud tariifide alusel ning tegemist ei ole ebaotstarbeka kulutusega.

Lugupidamisega

Aivar Kokk
Maavanem

Koopia: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Eha Lukats
7766 381
Eha.Lukats@jogevamv.ee

JÄRVA MAAVALITSUS

RIIGIKONTROLL

Teie _____ nr _____

Meie 25. 11. 2004 nr 2.1-6/5

Vastus Riigikontrolli
bussitranspordi toetuse auditile

Oleme tutvunud Teie poolt esitatud materjalidega, mis puudutavad bussitranspordi toetuse kasutamist maakondades.

Oleme põhimõtteliselt nõus Teie poolt esitatud peamiste ettepanekutega Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile. Järva Maavalitsuse ja Järvamaa Ühistranspordi Keskuse (edaspidi Keskus) koostöös valmib k.a. detsembriks „Järvamaa Ühistranspordi arengukava". Kindlasti on oluline selle seos valmiva üldriikliku arengukavaga, mis reguleeriks kogu bussitranspordi ja ka teiste transpordiliikide korraldamist ja toetamist. Ootame väga, et edaspidi lahendatakse vastuolu pikaajaliste teeninduslepingute ja riigi eelarvest eraldatavate toetusteks planeeritavate summade vahel. Keskus on võimaluse piires kogu aeg täiustanud kontrolli bussitoetuse kasutamise üle. Vedajatega on tehtud koostööd, et saada võimalikult õigem pilt kulu kalkulatsioonide üle.

Järva Maavalitsus on seda meelt, et kogu see valdkond vajab täpsemat regulatsiooni, et saavutada võimalikult läbipaistev toetuste kasutus. Kõige paremad võimalused oleks seda saavutada sellise korraldusega, kus kulutused oleksid võimalikult vähe killustatud. Meie meelest on selleks hea lahendus keskuste moodustamise näol. Keskuses on eelarve käsitlus (s.h. toetus) läbipaistev ja kergesti kontrollitav. See omakorda võimaldab arvutada välja õiged sõidukilomeetri tariifid, kus kõik kulud on võimalik eraldi välja tuua. Täna on aga seis selline, et selline keskus toimib ainult Järvamaal ja kohe ka Harjumaal. Seega liinikilomeetri kalkulatsioone tegelikult võrrelda ei saa, kuna nad teatud komponentides ei ole võrreldavad. Maakondades, kus ühistransporti korraldatakse läbi maavalitsuste, on näiteks korralduse kulud maavalitsuse ülalpidamise eelarvetes, omavalitsused, kes korraldavad oma liine, katavad nende korraldamise oma eelarvetest. Selline olukord on seadnud mõneti ebaõigesse olukorda keskused, kus kõik korralduse kulud on ühes kohas, mujal aga hoopis teiste valdkondade all. Bussiliinide mitmesuguseid ökonoomilisi näitajaid on seega raske võrrelda, kuna aruandlus seda täna veel ei võimalda.

Järva Maavalitsus teostab järjekindalt järelvalvet Keskuse tegevuse üle, olles ise ühe asutajana ja riigivõimu teostajana Keskuses ja kuuludes ka juhatusse.

Oleme seda meelt, et Keskus ei ole rikkunud seadust, soetades ühistranspordi korraldamiseks kassaaparaadid piletite müümiseks. Teistes maavalitsustes jaotatakse samamoodi toetus vedajate vahel, kes ise endale piletitulu saamiseks soetavad samuti

Rüütli 25
72713 PAIDE
Reg nr 70001188

Telefon: 385 0101
Faks: 385 0519
385 1764
e-post: jmv@jarvamv.ee

Arvelduskonto 10702006201007
Eesti Ühispank
kood 401

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 26.11.04 Reg nr 12-7.1-TR/04/13

kassaaparaadid. Millegagi ei ole see keelustatud. Järvamaal aga korraldab ja saab piletitulu oma tuludesse Keskus. Seega on tal täielik õigus samamoodi soetada endale kassaaparaadid. Valdavalt on kassaaparaadid siiski soetatud piletitulu arvelt, mis on ka eelarves ette nähtud. Kui maavalitsus nõuaks selle osa raha tagasi, siis seaks ta selgelt Keskuse halvemasse olukorda võrreldes teiste maakondadega. Sest seal ei ole ju maavalitsused vedajatelt kassaaparaatidele eraldatud raha tagasi nõudnud. Keskus ei ole mitte sentigi ka vähem raha vedajatele kandnud kui riigi eelarvest Järvamaale toetust on ette nähtud, võrreldava metoodika alusel teiste maakondadega.

Lugupidamisega

Üllar Vahtramäe
Maavanem

Tähve Milt 385 9630
tahve@jarvamv.ee

PÄRNU MAAVALITSUS

Hr Jüri Kõrge
Peakontrolör
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 21.09.2004 nr 2-7.1-TR/04/1389
Meie 11.10.2004 nr 10-1/2224

Bussitranspordi toetuse audit

Käesolevaga teatame, et oleme Teie poolt esitatud kontrolliaruande eelnõu "Bussitranspordile eraldatud riikliku toetuse kasutamine" läbi vaadanud ning teavitame Teid oma arvamusest.

Kontrolliaruande eelnõu sissejuhatuses, valdkonna ülevaates ja kogu kontrolliaruande eelnõus läbivalt tuuakse välja põhimõte, et alles alates 2003. aasta novembrist võis avalikku liinivedu toetada ka riigisisestel kaugliinidel, viidates seejuures ühistranspordiseaduse (ÜTS) § 15 lg 1 p 2.
Juhime tähelepanu, et juba 2000. aasta 1. oktoobril jõustunud ÜTS § 6 lg 3 seadustas, et omavahelisel kokkuleppel võivad piirnevate maakondade maavalitsused toetada nende maakondi ühendavaid kaugliine riigieelarve ja omavalitsusüksuste sihtotstarbelistest toetustest.
ÜTS § 15 lg 1 p 2 viidi samuti sisse parandus 01.märtsil 2001, mille kohaselt toetatakse riigieelarvest avalikku liinivedu, mida korraldatakse maakonna bussiliinil ja ÜTS § 6 lõikes 3 nimetatud juhul kaugliinil.
Seega oli juba enne 2003. aasta novembrit olemas seaduslik alus riigisiseste kaugliinide toetamiseks riigieelarvest. Kontrolliaruande eelnõus viidatud 2003. aasta novembri muudatus tõi kaasa sisuliselt nimetatud liinide toetamisel ainult kokkuleppe lisanõude Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumiga (ÜTS § 6 lg 3).

Kontrolliaruande eelnõu ptk 2 "Vedajate valik avalike liinide teenindamiseks" lk 12 on viidatud, et Pärnu Maavalitsus sõlmis seaduse nõudeid eirates 29.03.2001. a kolme vedajaga avaliku teenindamise lepingud konkurssi korraldamata.
Nimetatud väitega ei saa me nõustuda järgmisel põhjusel:
vastavalt ÜTS § 59 lg 6 oli maavalitsusel kohustus võimaldada varem välja antud **liinilubade** alusel, mis kehtisid kuni 30.06.2003, teenust osutada seni liine teenindanud vedajatel (tegemist oli 1998. aasta juunis konkursi teel väljaselgitatud vedajatega) tingimusel, kui vedaja oli saanud 2001. aasta 31.detsembriks ühistranspordiloa.
Kõik kolm vedajat nendele tingimustele vastasid, nendega oli sõlmitud ka enne 2001. aasta suve avaliku teenindamise lepingud ja nad ei olnud ka esmakordsed vedajad.

Sama peatüki lk 12 jõuab Riigikontroll järeldusele, et maavalitsuses algselt koostatud maakonna avalike bussiliinide avatud pakkumisega riigihanke pakkumise kutse Pakuma OÜ (PKD) ei vastanud riigihangete seaduse nõuetele ning see andis võimaluse

MM-04-1854

Akadeemia 2
80088 Pärnu
Reg. nr 70000603

RIIGIKONTROLL
Saabunud 12.10.04 Reg nr 2-7.1-TR/04/1389-2

Tel (044) 79 733
Faks (044) 79 735
e-mail: mv@mv.parnu.ee

vaidlustada riigihanke PKD, mistõttu on siiamaani sõlmimata avaliku teenindamise lepingud.
Kontrolliaruande eelnõuski on öeldud, et PKD vaidlustati mitmel korral ning kahel neist viidi maavalitsuse poolt ka parandused sisse ning järgmistel ei leidnud Riigihangete Amet vaidlustustele seaduslikku alust, mis viitab sellele, et vaidlusi PKD osas enam lahendamata ei jäänud. Seega ei olnud PKD tekkinud kohtuvaidluse põhjuseks.
Avaliku teenindamise lepingud on maavalitsusel vedajatega sõlmitud vastavalt ÜTS § 10 lg 2' kuni kohtuotsuse jõustumise aasta lõpuni.

Kontrolliaruande eelnõu lk 16 on kirjas, et Pärnumaal makstakse erinevatele vedajatele toetust liinikilomeetrile erinevalt ning et seda erinevust ei oskavat maavalitsuse ametnikud põhjendada. Riigikontroll möönabki öieti, et toetussummad võivadki erinevad olla ning see tuleneb liinide erinevast kasumlikkusest.

Sama peatükk lk 16 jõuab Riigikontroll väga olulisele järeldusele, et vajalik on lahendada vastuolu avaliku teenindamise lepingute pikaaegsuse ning riigieelarves bussitranspordi toetuseks planeeritavate summade vahel. Käesoleval ajal ongi tegemist olukorraga, kus riigihangete läbiviimisel kaob sageli sisu ja tekitatakse vaidlustuste võimalusi, sest maavalitsus ei tea toetussumma suurust kauemaks kui üheks riigieelarveaastaks.

Kontrolliaruande eelnõu lk 17 lepingute täitmise jälgimise kohta selgitame, et Pärnu Maavalitsuse poolt sõlmitud avaliku teenindamise lepingud võimaldasid sõiduplaanide muudatusi kuni 10% esialgsest liinitöö mahust.
Üsna sageli tekib vajadus osaliselt liine muuta (nt väike sissesõit kuhugi), neid muudatusi korraldame ise ja loomulikult jälgime ka liiniläbisõitu ning veokulusid (aruanded). Välistatud on muude kulude hüvitamine vedajatele (Pärnumaa firmad lõpetasid maakonnas 2003. aasta kahjumiga –1448,7 tuhat krooni).

Kontrolliaruande eelnõu lk 18 kirjeldatud probleem kahe bussliini kohta, mis 2003. aastal maavalitsuse poolt riigihankesse arvati, on vastuoluline. Kord tunnistatakse eelnõus, et tegemist on kahe maakonna bussiliiniga (mis on ka õige, sest need liinid ületavad ühe omavalitsuse piire, ÜTS § 2 p 8), teisalt aga väidetakse, et tegu oleks nagu õpilasveo eriotstarbelise liiniga.
Selgitame, et nimetatud liinide avamisel oli tõepoolest valdade põhiajendiks õpilaste jõudmine kooli, kuid maavalitsuse nõusolekul avati need liinid siiski avalike maakonnaliinidena. Põhjusel, et liinide avamise ajal puudus maavalitsusel võimalus riigieelarvest nimetatud liine toetada, tasusid nende liinide eest toetust omavalitsused tulenevalt ÜTS § 5 lg 3.
2003. aastal otsustasime lõpetada ebavõrdsuse, kus mõned omavalitsused toetavad omast eelarvest maakonnaliine ning lülitasime nimetatud liinid alates 01.07.2003 riigihankesse.
Kuna aga riigihange seoses vaidlustustega viibis, siis nõudis vedaja omavalitsustelt toetusraha edasi. Meil oli omapoolse kokkuleppe täitmiseks kaks võimalust: maksta riiklik toetus vedajale ja nõuda vedajalt valdadele raha tagastamist või maksta avalike maakonnaliinide toetusraha otse valdadele, mille nad olid vedajale maksnud.
Tegemist ei ole mitte mingisuguste eriotstarbeliste liinidega (õpilasveod) vaid ikkagi avalike maakonnaliinidega, mis sõidavad küll üksnes ainult koolipäevadel, kuid nendega ei veeta ainult õpilasi.
Vedaja (AS Pärnu ATP) on seda oma aruandes maavalitsusele näidanud küll muude tulude all, kuid maakondlikus aruandes on nimetatud summa näidatud õigelt realt – riigi toetusena vedajale, millega sisuliselt ka tegemist oli.

Mitte mingil juhul ei pea me seda õpilasvedude toetamiseks maakonnaliinide bussivedude arvelt.

Toetuse maksmist kaugliinide eest oleme käsitlenud käesoleva kirja esimesel lehekuljel. Lisame juurde täiendavalt kontrolliaruande eelnõus nimetatud ministeeriumi poolt kinnitatud viie kaugliini kehtivad sõiduplaanid (vt Lisa).

Lugupidamisega

Toomas Kivimägi
Maavanema kohusetäitja

Lisa: koopiad viie kaugliini sõiduplaanidest à 1 eks, 2-l lehel.

Avo Rahu 447-9716
avo.rahu@mv.parnu.ee