

# Maakondlik ühistransport

*Kas riigi kulutused maakondlikule ühistranspordile  
on sihipärased ja säästlikud?*



## Head lugejad

Alates 1. juulist 2018. aastal on jõus toonase valitsusliidu leppe alusel loodud võimalus tasuta bussisõiduks maakonnaliinidel. Tasuta ühistransport ei tähenda ilma töötasuta sõitvat bussijuhti või tasuta saadud kütust transpordivahenditele. Bussisõit on ainult inimestele tasuta. Riigile tähendab see igal aastal üha suuremat kulu. Prognoosid näitavad, et rahavajadus maakondliku bussitranspordi korraldamiseks on 2021. aastal 52,1 miljonit eurot, mis järk-järgult suureneb 2024. aastaks 64,6 miljonini. Enne inimestele 0-eurose piletihinnaga maakondliku ühistranspordi võimaldamist toetas riik maakondlikku bussitransporti 2017. aastal 21,9 miljoni euroga.

0-eurose piletihinna võimaldamise üks eesmärke oli soov suurendada ühistranspordi kasutajate hulka. Transpordi arengukavas 2014–2020 oli seatud eesmärk tõsta ühistranspordi kasutajate osakaal tööl käijate hulgas aastaks 2020 suuremaks või võrdseks 25%-ga. Seda eesmärki ei ole praeguse korralduse ja elanikele tasuta transpordi võimaldamisega saavutatud. Küll aga peatus ja stabiliseerus paariks aastaks ühistranspordi kasutajate osakaalu vähenemine ning see on positiivne.

Teine eesmärk oli muuta maakonnasisene liikumine maapiirkondade elanikele taskukohasemaks. Vaieldamatult on tegemist olulise meetmega nendele madalama sissetulekuga maapiirkondade elanikele, kes ei pea tänu 0-eurosele piletihinnale arvestatavat osa oma palgast töökohta, koolitusele või perearsti juurde sõitmiseks kulutama. Transpordiameti andmetel kasvas sõitjate arv 2019. aastaks võrreldes 2018. aastaga 15%, mis ameti hinnangul on lisandunud peamiselt just varasemate sõitjate arvel. Oma mõju oli ka näiteks sularahapettuste tõttu varem statistikas kajastamata sõitjate lisandumisel ja kommertsliinide sulgemisel.

Viimane kinnitab seda, et lisaks piletihinnale mõjutavad inimeste valikut ka paljud muud asjaolud kasutusmugavusest kuni ajakasutuseni. Otseseks takistuseks ühistranspordi kasutamisel on ebasobiv liinivõrk ning maakonnakeskuses vajalikke asjatoimetusi välistavad väljumisajad. Küllap oleks palju neid, kes oleks valmis maksma pileti eest, kui vaid buss kodu lähedalt läbi sõidaks ja teeks seda asjaajamist võimaldaval ajal. Samas tundub üsna lootusetu, et liinivõrku saab mittesõitjatele sobivamaks teha, kui ühistranspordi liinivõrgu kasutamist analüüsitakse peamiselt sõitjate valideerimisandmete, bussijuhtide ja reisijate sisendi pealt ning paljudes piirkondades ei ole uuritud üldse nende inimeste vajadusi, kes praegu ühistransporti ei kasuta.

Transpordiameti andmetel kasvas maakondliku ühistranspordi liinikilomeetrite arv 2019. aastal võrreldes 2018. aastaga 11%. Liinikilomeetrite arvu suurenemine ja liinigraafikute tihendamine ei tähenda alati ühenduste parandamist, vaid suletud kommertsliinide asendamist riigieelarvest rahastatavate liinidega. Üheks 0-eurose piletihinnaga sõiduvõimaluse loomise negatiivseks tagajärjeks oli piirkondlike ühistranspordikeskuste esindajate sõnul see, et keerulisemaks muutus sõidu eest raha küsivate kommertsliinide käigushoidmine ning mitmed kommertsliinid lõpetasid oma tegevuse.

Olukorras, kus kulud 0-eurose piletihinnaga jätkamiseks tõusevad igal aastal oluliselt, on asjakohane küsida, kas Eesti suudab sellist süsteemi üleval pidada. Tegemist ei ole ainsa avaliku teenusega, mille kulud suurenevad. Valikuid tuleb teha ning tuleb ka hinnata, kuidas kõige paremini inimeste eri vajadusi rahuldada. Bussisõit võib tasuta olla, kuid kui buss ei sõida sealt, kus inimesed elavad, või sõidab läbi üks kord päevas, ei pruugi see olla seetõttu hea alternatiiv iseseisvale sõiduvõimalusele. Samas on paljude jaoks iseseisva sõiduvõimaluse korraldamine palju kallim, kui oleks mõistliku hinnaga bussipileti ostmine.

Esmajärjekorras tuleks tellida üleriigiline liikuvusuuring ning viia kõigis piirkondades läbi piirkondliku transpordivajaduse hindamine. Tähtis on teada saada, kus inimesed vajavad paremat ühendust, ning koostada sellele vastav liinivõrgu plaan. Alles siis on võimalik hinnata vajadustele vastava liinivõrgu kulu ning seda, kas tasuta maakondlik ühistransport on üleüldse riigile taskukohane. Võimalik, et raha tuleks suunata hoopis liinivõrgu sobivamaks muutmiseks ning tagada 0-eurose piletihinnaga sõit ainult neile, kellele see on toimetulekuks hädavajalik.

Arvestades Eesti võrdlemisi suuri hajaasustuspriirkondi, kus sõidunõudlus on väiksem, võib iga piirkonnas elava inimese liikumisvajaduse rahuldamine liinibussiga kujuneda riigile väga kulukaks. Sõidukulu Austraaliasse ja sõidukulu Lääne-Virumaa sihtkohtade vahel ei ole võrreldav. Tõepoolest, kuid hoopis vastupidi tavalooigale – kui 2019. aastal oli võimalik lennata Austraaliasse edasi-tagasi umbes 600 euro eest, siis Lääne-Virumaal sai ühel liinil 1000-eurose kuluga sõita ainult ühe otsa. Õnneks on see kurioosum. Ühe maakonnaliini reisija vedamise keskmine kulu oli 2019. aastal oluliselt väiksem: 6,31 eurot. Aga kulukamaid näiteid on veel ning selliste juhtumite puhul tuleb Transpordiametil ja piirkondlikel ühistranspordikeskustel hoolikalt kaaluda, milliseid maakondlike regulaarseid bussiliine on hajaasustuse tingimustes vaja käigus hoida ning milliseid säästlikumaid alternatiive on võimalik elanike liikumisvajaduse rahuldamiseks pakkuda.

Üks alternatiivne võimalus on pakkuda nõudmisel põhinevat transporti või teisi paindlikke lahendusi. Nõudeliinidele on alternatiivsed liikumisvõimalused näiteks ebaregulaarsed transporditeenused, mille puhul ei järgita fikseeritud marsruuti või ajakava, vaid korraldatakse vedu lähtuvalt inimese vajadusest: sotsiaaltransport, taksoteenus, kogukonna sõiduki kasutamise võimalus, sõidujagamine. Need lahendused võivad esmapilgul tunduda korralduslikult keerukad ja ehk ka kulukamad, kuid hästi kavandatud lahenduste puhul on nad tegelikkuses soodsamad ning mis kõige tähtsam – inimesele sobivamad.

Raha mõistlikumal kasutamisel on abiks ka vastutuse ja ülesannete selgus. Praegu ei ole vastutuse jaotus maakondliku ja kohaliku ühistranspordi korraldamise eest kaugeltki selge.

Ühistranspordiseadus ei anna Riigikontrolli hinnangul võimalust jaotada liine selgelt maakondlikuks ja kohalikuks liiniks ning ei ole üheselt selge, millist liini peab korraldama ja rahastama riik piirkondliku ühistranspordikeskuse kaudu ning millist omavalitsus. See on aga kaasa toonud olukorra, kus liinide jagunemine otsustatakse juhtumipõhiselt ning kohalikke omavalitsusi koheldakse erinevalt.

Segaduse tõttu maksab riik osas piirkondades ka selliste liinide eest, mis ei ole vajalikud maakondliku liinivõrgu toimimiseks ning mida peaks rahastama omavalitsus. Näiteks ei korralda Võru linn iseseisvalt vedu ühelgi bussiliinil. Kõik Võru linna bussiliinid on maakondlikud ning kogu Võru maakonna territooriumil katab riik ühistranspordi kulud. Teisalt korraldab näiteks Võrust pisut suurema rahvaarvuga Rakvere linn transporti ise ja sõit on kasutajatele tasuline.

Ka Tartumaa õpilasliine on Transpordiameti hinnangul alates 2019. aastast riigieelarvest kinni makstud. Õpilasliinide ja teiste kohalike liinide ühendamine maakonnaliinidega on isenesest hea praktika liinivõrgu optimeerimise seisukohast. Sellega seotud kulud peaks aga Riigikontrolli hinnangul vähemalt osaliselt katma oma ülesannetest tulenevalt omavalitsused ise. Tegelikuses on aga paljude omavalitsuste toetused piirkondlikele ühistranspordikeskustele olnud viimasel kolmel aastal langustrendis. Seega kasutavad omavalitsused riiklikku tasuta ühistransporti ära oma kulude vähendamiseks.

Küsimus ei ole ainult rahas, vaid omavalitsuste võrdses kohtlemises ning selles, et kui ei ole selge, kes peab korraldama bussiliinivedu ja tasuma selle kulud, võivad olulised bussiliinid jääda vaidluste tõttu üldse avamata või mõistlikud muudatused liinivõrgu optimeerimisel tegemata.

Riigikontroll tegi auditis majandus- ja taristuministrile ettepaneku leppida koostöös kohalike omavalitsustega kokku maakondlikeks ja kohalikeks liinideks jaotamise ja liinide rahastamise selgetes põhimõtetes ning rakendada neid väljatöötatud põhimõtteid ühetaoliselt üle Eesti. Kinni ei peaks jääma aga olemasolevasse süsteemi, vaid tuleks arutada laiemalt, kas maakonnad on tõesti sedavõrd suured, et on üleüldse mõistlik eristada maakondlikku ja kohalikku bussiliini ning kas Eesti riik on nii suur, et meil on tarvis maakondlikku ühistransporti korraldama 9 ühistranspordikeskust ning kaht vallavalitsust. Audit näitas, et asjaosalised kulutavad lugematul hulgal tunde aruteludele ja vaidlustele, kes korraldab, kes rahastab, kes vastutab jne. Vastutus, rahastamine ja korraldamine peabki selge olema, kuid tasub kaaluda, kas maakondlik ühistransport võiks olla terviklikult riigi ja kohaliku omavalitsuse koostöös korraldatud avalik teenus koos põhimõtteliselt uute kokkulepete ja tööjaotusega.

Janar Holm  
riigikontrolör

25. veebruaril 2021

# Maakondlik ühistransport

*Kas riigi kulutused maakondlikule ühistranspordile on sihipärased ja säästlikud?*

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

### Mida me auditeerisime?

Riigikontroll analüüsis, kas perioodil 2017–2019 on maakondliku bussitranspordi kavandamisel, korraldamisel ja rahastamisel arvestatud majanduslikku otstarbekust ehk kulutuste sihipärasust ja säästlikkust ning kas maakondlik bussitranspordi liinivõrk on planeeritud elanike liikumisvajaduste põhjal. Riigikontroll analüüsis ka kohaliku ehk valla- ja linnasisese bussitranspordi liinivõrgu planeerimist ja rahastamist, maakondliku ja kohaliku bussitranspordi korraldajate rollide ja vastutuse jaotumist, rongide liinigraafikute ühildamist bussidega ning riigi toetusi reisirongiliiklusele.

### Miks on see maksumaksjatele oluline?

Elanikele on oluline, et maksumaksja raha eest korraldatav ühistransport vastaks nende vajadusele, aitaks säästa keskkonda ning hoida ühiskonna kulutused ühistranspordile mõistlikul tasemel. Vabariigi Valitsus otsustas alates 2018. aasta teisest poolest võimaldada elanikel tasuta sõita maakondlikel bussiliinidel, nii et riik maksab enamikus piirkondades kõikide ühistranspordi korraldamise kulude eest.

2019. aastal toetas riik maakondliku bussiliikluse ja rongiliikluse korraldust kokku ligi 64,3 miljoni euroga. Kohalikud omavalitsused kulutasid 2019. aastal kohaliku ühistranspordi korraldamisele ca 104 miljonit eurot. Prognoosid näitavad, et võrreldes 2019. aastaga kasvavad kulud maakondlikule bussitranspordile 2024. aastaks ligi 50%, mistõttu on oluline, et ühistranspordi korraldamisele kuluvat maksumaksja raha kasutatakse võimalikult otstarbekalt.

### Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

**Riigikontroll leidis et, maakondliku bussitranspordi korraldamisel ei ole alati uuritud ega arvestatud kõigi elanike liikumisvajadust, riigi ja omavalitsuste vastutuse jaotus bussitranspordi korraldamisel ei ole selge ning ühistranspordikeskuste roll ja vastutus pole kõikjal ühetaoliselt välja kujunenud ning see tekitab põhjendamatu erinevusi keskuste rahastamisel.**

Olulisemad auditi tulemusel tehtud tähelepanekud on järgmised:

- **Kulud riigieelarvest maakondliku bussitranspordi pakkumiseks on viimastel aastatel kasvanud ja kasvavad ka järgmiste aastate jooksul.** Enne elanikele tasuta ühistranspordi kehtestamist 2017. aastal toetati riigieelarvest maakondlikku bussitransporti 21,9 miljoniga, 2019. aastal aga 43,1 miljoni euroga. Maanteeameti<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 1. jaanuaril 2021 alustas tööd Transpordiamet, mis moodustati Maanteeameti, Veeteede Ameti ja Lennuameti liitmise tulemusel nende õigusjärglasena. Kuna auditi aruandes on käsitletud varasemat, Maanteeameti tegutsemise perioodi, on aruandes kasutatud endise asutuse nime. Auditi soovitusel on tehtud Transpordiameti peadirektorile.

prognoosid näitavad, et 2024. aastal läheb maakondliku bussitranspordi korraldamine riigile maksma 64,6 miljonit eurot.

2019. aastal moodustas kogu maakondlikule bussitranspordile kulunud rahast tasuta ühistranspordi kulu 53%. Eelkõige on tulnud riigil ja omavalitsustel leida maakondlikule bussitranspordile lisaraha saamata jäänud piletitulu katteks. 2019. aastal teenis riik piletitulu üksnes 3,9 miljonit eurot ehk ligi 50% vähem kui 2018. aastal.

Tasuta ühistranspordi rakendamisel andis riik 2018. aasta eelarvest maakondliku bussiliini võrgu tihendamiseks 3,3 miljonit eurot lisaraha. Kulud on kasvanud ka näiteks maakondade bussiliinivõrkude pikendamise ja liinigraafikute tihendamise tõttu, sest on suletud kommertsliine, mida on asendatud avalike maakonnaliinidega. Busside läbitud liinikilomeetrite arv on võrreldes 2017. aastaga suurenenud 2019. aastal ca 11% võrra.

Mitme ühistranspordikeskuse piirkonnas kaetakse riigieelarvest peaaegu 100% maakondliku bussitranspordi kuludest, sest elanikelt saadav piletitulu puudub ja omavalitsuste toetused keskustele on vähenenud.

- **Tasuta ühistransport on suurendanud sõidunõudlust, kuid ühistranspordiga töökäijaid pole juurde tulnud ja pigem on kasvanud kordusõitjate hulk.** Õitjate arv kasvas 2019. aastal võrreldes 2018. aastaga ca 15%. Sõidunõudluse kasv on Maanteeameti hinnangul tulenenud peamiselt varasemate õitjate, aga mitte uute kasutajate arvelt. Transpordi arengukavas aastateks 2014–2020 seatud eesmärki tõsta ühistranspordi kasutajate osakaal 25%-ni töökäijate seas pole täidetud. Statistikaameti andmetel kasutas 2019. aastal töökäimiseks ühistransporti 20,6% inimestest.
- **Ühistranspordi liinivõrk ei pruugi vastata kõigi elanike vajadustele, sest tegeliku liikumisvajaduse väljaselgitamise uuringuid on tehtud vähe.** Liinivõrk on seni kujunenud peamiselt praeguste kasutajate vajadusi silmas pidades. Ühistranspordi kasutajate ringi laiendamiseks tuleb uurida ka ühistransporti mittekasutavate inimeste vajadusi.

Küsimustike või liikumisuuringutega on elanike liikumisvajadusi uurinud Viljandi, Kagu ja Ida-Viru ühistranspordikeskus, Saaremaa vald ning mitmed omavalitsused. Näiteks on Tartu linnas uuringu tulemuste alusel ümber kujundatud kogu liinivõrk. Lisaks ei toeta mugavat ühistranspordi kasutamist bussi- ja rongiliinide graafikud, mis üksteisega ei arvesta, ning uute kasutajate lisandumist ei hõlbusta ka keerukas ja killustunud piletikorraldus.

- **Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maanteeamet ja omavalitsused ei ole kokku leppinud kriteeriumeid, mille alusel otsustada, millistes piirkondades tuleks kaaluda regulaarsete bussiliinide asemel majanduslikult otstarbekamate alternatiivsete liikumisvõimaluste pakkumist.** Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maanteeamet ja kohalikud omavalitsused ei ole seni kokku leppinud maakondliku ühistranspordi korraldamise baasaset ehk seda, millise reisijate arvu ja asustusega piirkonnas ning millise piirkuluga riigile peaks regulaarsete bussiliinidega maakondlikku

bussitransporti pakkuma. Eriti oluline on selliste tingimuste seadmine liinide puhul, mis teenindavad keskmisest väiksema arvuga sõitjaid hajaasustusega piirkondades ja kus ühe reisija sõitmine võib seetõttu osutuda kalliks, kui teenust pakutakse regulaarse bussiliiniga.

Maanteeameti andmeid kasutades arvutas Riigikontroll välja, et 2019. aastal oli ühe maakondliku bussiliini ühe reisija keskmine kulu 6,31 eurot. Samas leidis ka bussiliine, kus see kulu oli üle 100 euro. Alternatiiviks võiks olla reisijatevedu nõudlusest lähtudes ehk ettetellimisel väikebussi või autoga. Alternatiivseid sõiduvõimalusi pakutakse vähe ja Maanteeameti andmed näitasid, et osa regulaarseid bussiliine, kus on nõudepõhiseid peatusi, on väga kallid.

- **Riik maksab osas piirkondades ka selliste liinide eest, mis ei ole maakondliku liinivõrgu toimimiseks vajalikud ning mida peaks rahastama kohalik omavalitsus.** Ühistranspordiseaduses toodud definitsiooni, mille alusel jaotatakse bussiliinid maakondlikeks ja kohalikeks ning pannakse paika, kas liini korraldamise eest maksab riik või omavalitsus, on võimalik tõlgendada erinevalt. Praktikast on liinide määramisele lähenetud juhtumipõhiselt.

See on kaasa toonud olukorra, kus osa omavalitsusi on püüdnud kohalike liinide ümber kujundada maakondlikeks liinideks ja üle anda ühistranspordikeskustele, et riik nende eest maksaks. Tagajärjeks on, et riik maksab osas piirkondades ka selliste liinide eest, mis ei ole maakondliku liinivõrgu toimimiseks vajalikud, vaid on olemuselt kohalikud liinid, mille kulud peaks vähemalt osaliselt kandma omavalitsus. Samas leidis näiteid ka maakonna bussiliinidest, mille eest maksab kohalik omavalitsus.

- **Ühistranspordikeskuste rahastamise reeglite puudumine on viinud selleni, et osa maakondade bussitranspordi korraldamise eest maksab riik rohkem kui teiste maakondade bussitranspordi eest.** Praeguse mudeli alusel alustati maakondliku ühistranspordi korraldamist 2018. aastal pärast maavalitsuste kaotamist ja ühistranspordi korraldamise volitamist ühistranspordikeskustele. Ühistranspordikeskuste tööd koordineerib halduslepingute alusel Maanteeamet.

Seni ei ole selgelt kokku lepitud ühistranspordikeskuste ülesandeid ega põhimõtteid, milleks riigieelarvest keskustele raha antakse ning kuidas raha säästlikult kasutada. Seetõttu on keskuste praktika toetuste kasutamisel ning kulud erinevad. Riigi toetuse määra ühistranspordikeskuste kulude, sh avaliku liiniveo teenindamise lepingute katteks oli 2019. aastal alates 0,83 eurost liinikilomeetri kohta Põhja-Eestis kuni 1,31 euroni liinikilomeetri kohta Pärnumaal. Samuti varieerusid 2019. aastal omavalitsuste toetused ühistranspordikeskustele, olles 0 eurost Tartumaal 630 000 euroni Põhja-Eestis. Vaatamata sellele, et osalt on õpilaste vedu üha enam ühendatud maakondlikku liinivõrku, on omavalitsuste toetused ühistranspordikeskustele olnud viimasel kolmel aastal langustrendis.

## Mida me auditi tulemusel soovitasime?

**Riigikontroll soovib** majandus- ja taristuministril kohustada Transpordiametit, ühistranspordikeskusi ning omavalitsusi kaaluma hajaasustusega piirkondades regulaarsete bussiliinide asemel alternatiivsete liikumisvõimaluste pakkumist.

**Riigikontroll soovib** majandus- ja taristuministril ning Transpordiameti peadirektoril kokku leppida koostöös kohalike omavalitsustega liinide maakondlikeks ja kohalikeks jaotamise ning liinide rahastamise selgetes põhimõtetes. Muu hulgas peab kokku leppima kriteeriumid, mille alusel otsustada, millise asustustihedusega piirkondades on võimalik tagada elanike liikumine regulaarsete bussiliinidega ja millistes tuleks otsida majanduslikult otstarbekamaid alternatiive.

**Riigikontroll soovib** Transpordiameti peadirektoril ja ühistranspordikeskuste juhatuse liikmetel parendada ühistranspordi liinivõrku elanike tegelikust liikumisvajadusest lähtudes ning hinnata olemasolevate liinide puhul ja uute liinide avamisel nende majanduslikku otstarbekust, arvestades ka alternatiivseid liikumisvõimalusi.

**Riigikontroll soovib** Transpordiameti peadirektoril töötada välja maakondliku ühistranspordi korraldamiseks ühistranspordikeskuste rahastamise ja raha otstarbeka kasutamise selged reeglid, korrastada või luua uued ühistranspordi andmeid koondavad infosüsteemid ning rakendada ühtne üleriigiline piletikorraldus.

**Majandus- ja taristuministri vastus:** Ministeerium on seisukohal, et ühistransport ei pea olema säästlik mitte ainult hajaasustuses, vaid kõikjal Eestis. Selline ülesanne on pandud ühistranspordiseaduse § 10 kohaselt kõikidele ühistranspordi korraldavatele asutustele, sh nii kohalikele omavalitsustele valla- ja linnaliinidel kui ka Transpordiametile ja piirkondlikele ühistranspordikeskustele maakonna- ja kaugliinidel. Teenuse osutamise lähimuspõhimõtet arvesse võttes on sotsiaaltranspordi ja taksoveo korraldamine omavalitsuste pädevuses ning seaduses ei ole käsitletud otseselt sõidujagamise või kogukonna sõiduki kasutamise võimalusi. Seetõttu ei ole majandus- ja taristuministril õiguslikku alust kohustada omavalitsusi eelviidatud veoteenuseid osutama.

Minister märkis, et bussiliinide jaotamisel maakondlikeks ja kohalikeks liinideks tuleb lähtuda ühistranspordiseaduse § 4 lõikes 2 sätestatud definitsioonist. 2015. aastal jõustunud seaduse kohaselt lasub ühistranspordi korraldatavatel pädevatel asutustel kohustus halduspiire ületavate liinide eristamisel kaalutleda kogumis ka teisi liini iseloomustavaid näitajaid, eelkõige sõiduplaani, sõitjate põhilist sihtrühma, peamist teeninduspiirkonda, ühissõiduki tehnilist vastavust liini teenindamiseks. Ministri sõnul põhjustas liinide senine haldusterritooriumite piire järginud eristus seaduses palju vaidlusi ja segadust seoses erijuhtumitega, mida seaduses ei olnud käsitletud.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on ette valmistanud uue transpordi ja liikuvuse arengukava eelnõu aastani 2035, mille 2. tegevussuuna eesmärk on järgmine: „Toome ühistranspordi inimestele lähemale ning muudame selle kasutamise mugavamaks targema planeerimise ja nutikama piletimüügi korralduse abil. Soovitud sihttase on aastaks 2035: ühistranspordi, jalgratturite ja jalakäijate osakaal 55%, sh linnapiirkondades 60%“.

**Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll leiab, et alternatiivsete liikumisvõimaluste pakkumisel on oluline ühistranspordi korraldavate asutuste koostöö ja koordineerimine, et võimaldada liikumisvõimalusi

hajaasustusega piirkondades ning samal ajal arvestada ühistranspordi korraldamisel majanduslikku otstarbekust.

Riigikontrolli hinnangul ei anna ühistranspordiseadus võimalust jaotada liinid selgelt maakondlikuks ja kohalikuks liiniks, mistõttu pole selge, millist liini peab korraldama ja rahastama ühistranspordikeskus ning millist omavalitsus. Riigikontroll leiab, et ühistranspordiseadus annab laia tõlgendamisvõimaluse ning seetõttu on omavalitsused tõlgendanud liinide mõisteid erinevalt ja see on viinud ebavõrdse olukorra tekkimiseni.

**Transpordiameti peadirektori vastus:** Transpordiametis on alustatud ühistranspordiseaduse muutmise ettepanekute kogumist ning seaduse muutmise käigus soovitakse defineerida arusaadavalt liinide jaotus maakondlikeks ja kohalikeks. 2021. aastal on kavas korraldada üleriigiline liikuvusuuring, mille alusel töötatakse välja riiklik liikuvusmudel. Transpordiametil on plaanis liikuvusmudelit kasutada ka ühistranspordi korraldamisel. Lisaks on amet kasutusele võtnud liinivõrgu planeerimiseks programmi, mille kasutamine on kõigile ühistranspordikeskustele kättesaadav ja soovitatav.

Transpordiamet selgitas, et on jaanuaris 2020 koostanud ühistranspordikeskuste ja saarte vallavalitsuste jaoks juhendi „Sõiduplaanide koostamine“. Juhend on töövahend ühistranspordiosakonnale liinide avamise või muutmise taotluste menetlemiseks. Lisaks on probleemide lahendamiseks koostatud „Tasuta sõiduõiguse ja 2017.–2019. a maakonnaliinide ümberkorralduste mõju“ tööversioon, mille alusel töötatakse 2022. aasta lõpuks välja ühtsete ühistranspordikeskuste ja saarte vallavalitsuste rahastamisreeglid.

Samuti on kavas välja töötada „Eesti ühistranspordi arendamise tegevuskava 2021–2025“ käigus regioonide ühistranspordi teenindustaseme normid, mille alusel ühistranspordikorraldajad saavad otsustada, millise asustustihedusega piirkondades on mõistlik tagada elanike liikumine regulaarsete bussiliinidega ja millistes piirkondades tuleks otsida majanduslikult otstarbekamaid alternatiive. Kavas on ka 2021. hakata koostama ühtset üle-eestilist piletikorralduse hanget.

Uus ühistranspordi andmeid koondav infosüsteem oli Transpordiametil plaanis jõustada 2021. aastal, kuid hange nurjus. Uus hange viiakse läbi maiks 2021.

**Ühistranspordikeskuste juhatajate vastused:** Ühistranspordikeskused on nõus, et liinivõrgus on vaja teha muudatusi. Vastustes Riigikontrollile märgitakse, et ühistranspordikeskused järgivad Transpordiameti kinnitatud sõiduplaanide koostamise juhendit. Liiniplaneerimiseks kasutatakse Transpordiameti rakendust ja liini planeerimise programmi. Pärnumaa, Tartumaa ja Järvamaa ühistranspordikeskus ning Hiiumaa Vallavalitsus andsid teada, et neil on kavas 2021. aastal korraldada liikumisvajaduse uuringud või küsitlus.

## Sisukord

<b>Ühistranspordi korraldamise ülevaade</b>	<b>10</b>
<b>Ühistransport vajab majanduslikult otstarbekat ja kasutajasõbralikku liinivõrku ning ühtset piletikorraldust</b>	<b>15</b>
Osa liinide käigushoidmine on riigile ebamõistlikult kulukas	19
Alternatiivseid sõiduvõimalusi pakutakse vähe	22
Puudub ühtne ühistranspordi piletikorraldus	23
<b>Maakondliku ühistranspordi tõhusaks korraldamiseks tuleks kõrvaldada mitmed kitsaskohad</b>	<b>30</b>
Vastutuse jaotus maakondliku ja kohaliku ühistranspordi korraldamise eest ei ole selge	31
Maanteeamet pole ühistranspordikeskustele maakondliku ühistranspordi korraldamiseks kehtestanud ühtseid rahastamisaluseid	34
<b>Ühistranspordi korraldamise kulud on kasvanud, kuid seatud eesmärgid on jäänud täitmata</b>	<b>41</b>
Maksumaksja raha eest kaetakse suur osa ühistranspordi kuludest, kuid inimesed eelistavad töölkäimiseks endiselt autot	41
Järelevalve nii ühistranspordikeskuste kui ka vedajate kulude üle on nõrk	45
<b>Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused</b>	<b>48</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>57</b>
<b>Riigikontrolli varasemaid auditeid ühistranspordi valdkonnas</b>	<b>60</b>
<b>Lisa A. Ühistranspordikeskuste liinide ja sõitude arv, liiniläbisõit 2019. aastal ning Riigikontrolli küsitluse kokkuvõte</b>	<b>61</b>
<b>Lisa B. Kohalikud omavalitsused ühistranspordi korraldajana</b>	<b>64</b>
<b>Lisa C. Tööjõukulu ühistranspordikeskustes 2019. aastal</b>	<b>68</b>

## Ühistranspordi korraldamise ülevaade

1. Ühistranspordiseaduse kohaselt on ühistransport tasuline sõitjatevedu, mida teostatakse eelkõige liiniveo, juhuveo või taksoveo korras, ning tasuline sõiduki ja selle haagise vedu laeva-, väikelaeva- ja parvlaevaliiniidel. Enamikus maakondades tasub sõidu eest kogu ühiskond ehk sõidupileti hind tasutakse sõitja eest riigieelarvest, teistes aga tasub vähemalt osaliselt sõidupileti eest sõitja ise (vt täpsemalt punkt 18).

2. Ühistransport hõlmab nii õhu, maa kui ka veetransporti, levinuim on sõitjatevedu bussiliiniidel ning raudteel. Enamik ühistranspordist toimib regulaarse sõidugraafiku alusel.

3. Ühistranspordi korraldamist Eestis reguleerib ühistranspordiseadus, mille kohaselt on ühistranspordi kavandavateks ja korraldavateks asutusteks kohalikud omavalitsused (KOV), Maanteeamet<sup>2</sup>, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) ning piirkondlikud **ühistranspordikeskused** (ÜTK).

4. ÜTKd asutasid Vabariigi Valitsuse volitusel maavalitsused ning omavalitsused. ÜTKde liikmed on omavalitsused ning MKMi volitusel Maanteeamet. Viis ÜTKd asutati 2017. aastal seoses maavalitsuste likvideerimisega, varem olid loodud 2000. aastal Järvamaa, 2004. aastal Põhja-Eesti, 2005. aastal Jõgevamaa ja 2014. aastal Pärnumaa ÜTK.

5. Suurimaks ühistranspordikeskuseks on Põhja-Eesti ÜTK, kes korraldab Harju, Rapla, Lääne ja Lääne-Viru maakonna bussiliiklust. Kagu ÜTK korraldab bussiliiklust Põlva- ja Võrumaal. Enamik ÜTKsid – Pärnu, Jõgeva, Järva, Valga, Ida-Viru, Viljandi – on ühe maakonna põhised, kuigi transpordi arengukavas 2014–2020 seati eesmärgiks viia ühistranspordi korraldus maakondade tasemelt suuremate regioonide tasemele.

6. Saaremaal ja Hiiumaal korraldavad maakondlikku ühistransporti kohalikud omavalitsused.

7. Ühistranspordiseaduse järgi on MKMi ülesanne töötada välja ühistranspordipoliitika ja viia seda ellu. Lisaks annab MKM liinilubasid bussiveoks rahvusvahelistel kaugliiniidel ning korraldab reisijate vedu raudteel.

8. Üleriigilise maakondliku ja kommertsbussitranspordi koordineeriv roll on mitmete teiste ülesannete kõrval Maanteeametil. Maanteeametil on maakondade ühistranspordi, sh liikuvusuuringute korraldamise ja liinivõrgu kujundamise ülesanne, mille ta on volitanud halduslepingutega üheksale ÜTK-le ning Saaremaa ja Hiiumaa Vallavalitsusele.<sup>3</sup> Lisaks on ÜTKdele delegeritud riigihangete läbiviimine **vedaja** leidmiseks, järelevalve sõlmitud veoteenuse lepingute täitmise üle jm.

### Ühistranspordi korraldajad ja teenuse pakkujad

**Ühistranspordikeskus** – KOVide ning riigi ühiselt asutatud ning rahastatav mittetulundusühing, kellele asutajad võivad piirkondliku ühistranspordi otstarbekama korraldamise vajadusest tulenevalt volitada asjakohaseid ülesandeid.

Allikas: ühistranspordiseadus, § 15 lg 1 ja 2

**Vedaja** – ühistranspordi alal tegutsemiseks tegevusluba omav äriregistrisse kantud ettevõtja või mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse kantud isik.

Allikas: ühistranspordiseadus, § 6 lg 1

<sup>2</sup> 1. jaanuaril 2021 alustas tööd Transpordiamet, mis moodustati Maanteeameti, Veeteede Ameti ja Lennuameti liitmise tulemusel nende õigusjärglasena. Kuna auditi aruandes on käsitletud varasemat, Maanteeameti tegutsemise perioodi, on aruandes kasutatud endise asutuse nime. Auditi soovitusel on tehtud Transpordiameti peadirektorile.

<sup>3</sup> Edaspidi on neid kaht kohalikku omavalitsust käsitletud ÜTKde hulgas.

9. Üheksa ÜTKd ning Saaremaa ja Hiiumaa Vallavalitsus korraldasid 2019. aastal vedu kokku 1502 maakondlikul bussiliinil (vt täpsemalt lisa A).

### Teadmiseks, et

on omavalitsusi, kes on otsustanud mitte astuda oma piirkonna ÜTK liikmeks, nt Narva ja Rakvere linn, Kehtna vald. Ka Saaremaa ning Hiiumaa vald korraldavad oma maakonnas ühistransporti ise ning maakondade omavalitsused (sh Ruhnu ning Muhu vald) ei ole ÜTK liikmed.

**Avaliku teenindamise leping** – pädeva asutuse ja vedaja vaheline kokkulepe, sh otseleping ja hankeleping, mille alusel saab vedajale panna avaliku teenindamise kohustuse.

Allikas: Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus nr 1370/2007 art 2

**Otselepingu sõlmimine** – avaliku teenuse lepingu sõlmimine konkreetse avaliku teenuse pakkujaga ilma eelneva võistleva pakkumismenetluseta.

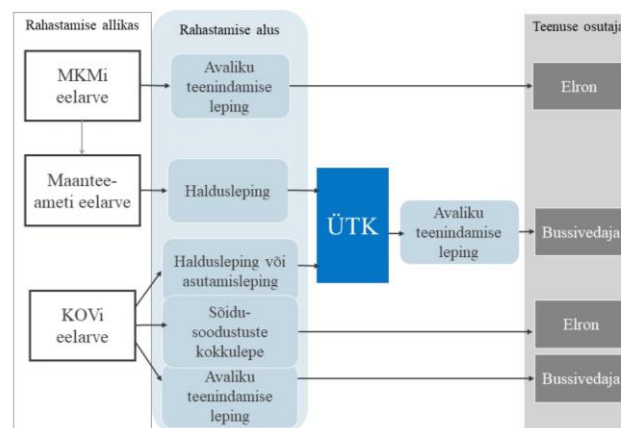
Allikas: Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus nr 1370/2007 art 2

10. Valla- või linnasisese ühistranspordi<sup>4</sup>, sh õpilasliinidel sõitude<sup>5</sup> korraldamine ja rahastamine on KOVi (kokku 79) ülesanne. Omavalitsustelt auditi käigus saadud info<sup>6</sup> põhjal (vt täpsemalt lisa B) korraldab 47 KOVi oma siseliinide sõite ise, 25 KOVi on ühistranspordi korraldamise volitanud ÜTKdele. 2019. aastal oli 72 KOVil kohalikud bussiliinid, kokku oli 654 valla-/linnaliini.

11. ÜTKd tellivad ühistranspordi teenust vedajatelt **avaliku teenindamise lepingu** alusel ning vedajatele tasutakse üldjuhul hanke tulemusel kokku lepitud liinikilomeetri hinna alusel. Enamasti leiavad ÜTKd majanduslikult kõige mõistlikuma teenuse pakkuja, viies läbi riigihanke, kuid lubatud on ka **otselepingute sõlmimine**. Näiteks kui kilomeetrite maht on väike, on oht, et teenus katkeb või lepingu teiseks pooleks on sõltuv teenusepakkuja, nagu seotud ettevõtte. Raudteel reisijateveo lepingu on MKM sõlminud otselepinguna seotud ettevõttega ehk ASiga Eesti Liinirongid (Elron).

12. Riik maksab maakondliku bussitranspordi korraldamiseks ÜTKdele toetust. ÜTKde tegevust rahastatavad enamiku ÜTKde puhul lisaks ka liikmeks olevad KOVid. Riigieelarvest raha eraldamise otsused teeb Maanteeamet, kes lähtub ÜTKde esitatud taotlustest ja läbirääkimiste tulemustest, võttes muu hulgas arvesse ka igal aastal omavalitsuste poolt ÜTKdele makstavaid toetusi maakonna bussitranspordi arendamiseks (vt joonis 1). Vajaduse korral on ÜTKd ka jooksvalt aasta sees Maanteeametilt lisaraha taotlenud ja võimaluse korral on amet ka ÜTKde põhjendatud kulude puhul taotlused rahuldanud.

### Joonis 1. Maakondliku bussitranspordi korraldamiseks raha eraldamine riigi ja omavalitsuste eelarvetest alates 2018. aastast



Allikas: Riigikontroll ühistranspordiseaduse alusel

<sup>4</sup> Ühistranspordiseaduse § 13 järgi on omavalitsusorgani ülesanded oma haldusterritooriumil seoses ühistranspordi korraldamisega.

<sup>5</sup> Haridusseaduse § 7 lõike 2 kohaselt on omavalitsuste pädevuses korraldada laste sõit haridusasutusse ja tagasi.

<sup>6</sup> Riigikontroll saatis auditi käigus KOVidele küsimustiku, 7 KOVis viidi läbi nii täpsustavad intervjuud kui ka dokumendialüüs. Küsimustikule vastasid kõik 79 KOVi.

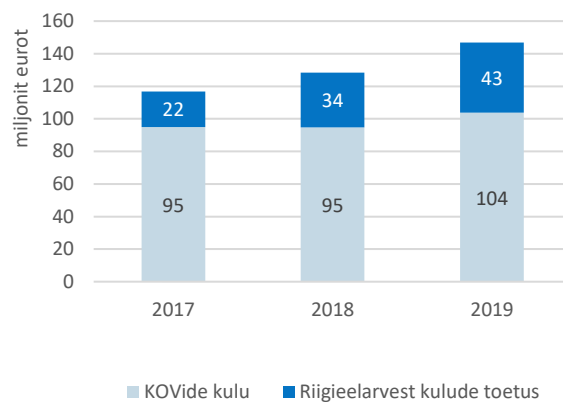
## Ühistranspordi rahastamine

13. ÜTK liikmeks olevatel omavalitsustel on õigus tulenevalt ÜTK põhikirjast otsustada, kas ja kui palju nad maakonna bussitranspordi korraldamisse rahaliselt panustavad, mistõttu on toetussummad piirkonniti erinevad (vt täpsemalt punkt 143).

14. Valla-/linnasisesest ehk kohaliku ühistranspordi finantseeritakse KOVide eelarvest.

15. Riigieelarvest maakonna bussitranspordi toetused on kasvanud 2019. aastaks võrreldes 2017. aastaga ligi kaks korda. Riigi toetus oli perioodil 2017–2019 kokku 99 miljonit eurot ja KOVide kulud, sh toetus maakondlikule bussitranspordile, kokku 294 miljonit eurot (vt joonis 2). Kõige rohkem kulutab bussitranspordile Tallinna linn.

**Joonis 2. Riigi ja omavalitsuste kulud ühistranspordile, sh toetused bussitranspordi kulude katteks eurodes perioodil 2017–2019\***



\* Summades ei kajastu tehtud investeeringud.

Allikas: Riigikontrolli Maanteeameti kinnitatud ja kohalike omavalitsuste riigiraha andmetel

16. MKM rahastab reisijatevedu raudteel Elroniga sõlmitud avaliku teenindamise lepingu alusel. Raudteel reisijatevedu toetavad ka mõned omavalitsused (Lääne-Harju, Saku, Raasiku, Saue vald ja Tallinna linn), kompenseerides kokkuleppe kohaselt sõidusoodustuste tõttu kaotatud piletitulu. Elronile makstud avaliku liiniveo toetus on tõusnud 15,5 miljonilt 2017. aastal 21,2 miljoni euroni 2019. aastal,<sup>7</sup> sest suurenenud on raudteel reisijate veo nn kasutustasud.<sup>8</sup>

17. Lähtudes Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist 2016–2019, milles nähti ette tasuta maakondlikule ühistranspordile üleminek alates 1. juulist 2018, muutis MKM piletihinna määrust.<sup>9</sup> Selle tulemusel on maakonna bussitranspordil võimalik pakkuda reisijatevedu tasuta.

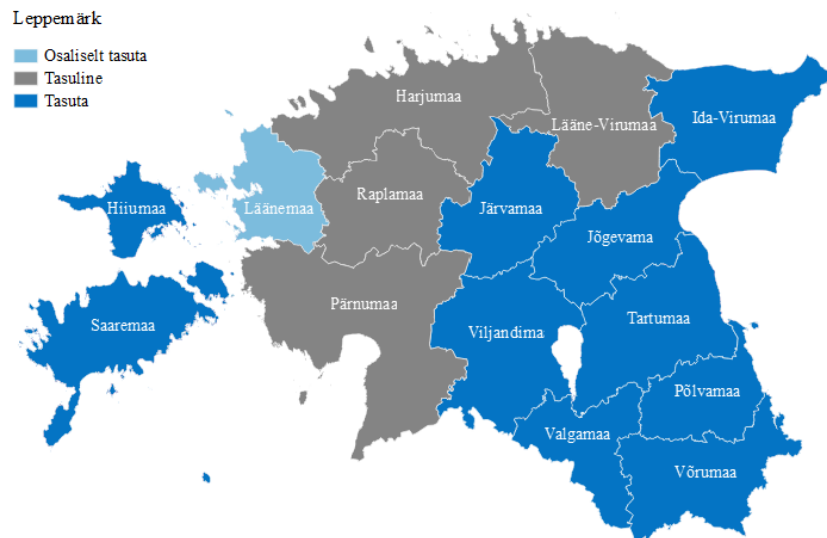
<sup>7</sup> Summades ei ole arvestatud investeeringuid.

<sup>8</sup> Riigikontrolli ülevaade avaliku raudtee rahastamisest ja arendamisest. 14.12.2020.

<sup>9</sup> Majandus- ja taristuministri 30.04.2018. a määrus nr 24 „Avaliku teenindamise lepingu alusel teostatava liiniveo sõidukilomeetri kõrgeim hind ja kõrgeim piletihind sõitjateveol bussiliikluses maakonnaliinil ja kaugliinil ning sõidusoodustused“. Kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/104052018022>. Tasuta ühistranspordi kehtestamisel on lähtutud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist 2016–2019 (mille punkt 8.4 nägi ette tasuta maakondliku ühistranspordi korraldusele ülemineku alates 1. juulist 2018) ja 2018. aasta riigieelarve seadusest, mille seletuskirja kohaselt nähti ette vahendid tasuta ühistranspordi pakkumiseks.

18. Määrus andis igale ÜTK-le võimaluse otsustada, kas maakonna bussiliinidel sõidu eest küsitakse elanikelt tasu või mitte. Tasuta sõidu õigus kehtib avaliku teenindamise lepingu alusel Tartu-, Jõgeva-, Valga-, Põlva-, Võru-, Viljandi-, Ida-Viru-, Järva-, Lääne-, Saare- ja Hiiumaa maakondlikel bussiliinidel (vt joonis 3). Läänemaal on sõit osas piirkondades tasuline, kuna maakonna ühistranspordi korraldus on jagunenud kahe ÜTK vahel. Põhja-Eesti ÜTK pakub elanikele tasuta bussitransporti ja Pärnu ÜTK bussiliinidel peavad 20–62-aastased sõidu eest maksma.<sup>10</sup>

Joonis 3. Avalikel maakonnaliinidel bussisõidu maksumus maakondades (2020)



Allikas: Riigikontroll

## Ühistranspordiga rahulolu

### Teadmiseks, et

Elroni igal aastal mõõdetava rahulolu uuringust võib välja tuua, et enim ollakse rahul sellega, et piletit on lihtne osta (91% vastanutest) Samuti ollakse rahul puhtusega (91%), rongis oleva infoga (91%). Kõige vähem ollakse rahul wifi kvaliteediga (55%), piletihindadega (57%) ning rongide sõiduplaani ja -sagedusega (66%). Teenusega tervikuna on siiski rahul 80% vastanutest.

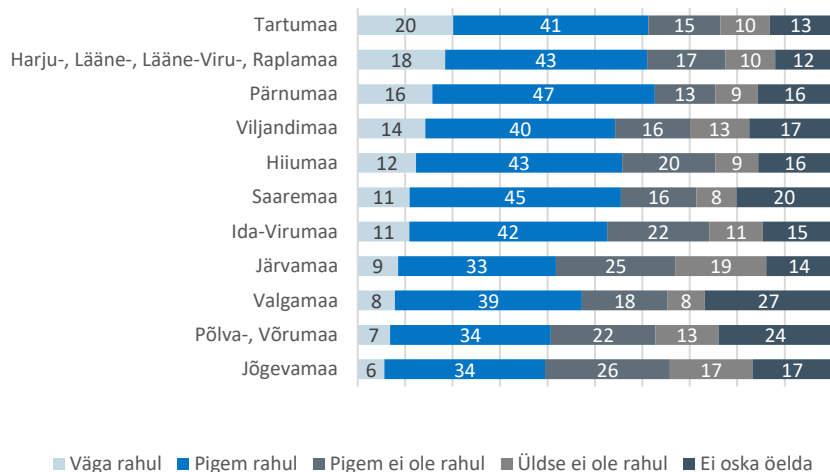
Allikas: Elron 2020

19. Maanteeamet on tellinud maakondliku busstranspordiga sõitjate rahulolu uuringu 2018. ja 2019. aastal. Uuringud näitavad, et kõige enam ollakse rahul sõidupileti ostmise mugavuse ja pileti hinnaga, ning seda võib seostada tasuta maakondliku bussitranspordi pakkumisega. Kõige vähem ollakse rahul maakonnaliinide marsruutide ja ümberistumise võimalustega ning auto ja jalgratta parkimise korraldusega peatustes.

20. Ka kohalikud omavalitsused on teinud rahulolu-uuringuid. Kohalike elanike rahulolu kohalike teenustega, ühistranspordi teenusega mõõdis jaanuaris 2020 ka Rahandusministeerium (vt joonis 4).

<sup>10</sup> Kuni 19-aastased lapsed ja üle 63-aastased saavad sõita tasuta.

Joonis 4. Kohalike elanike rahulolu ühistranspordiga maakonnas, % (2020)\*



\* Harju-, Lääne-, Lääne-Viru- ja Raplamaa hinnangud on kokku arvestatud, sest neis korraldab sõite Põhja-Eesti ÜTK enamasti maakondlikel bussiliinidel, Põlva- ja Võrumaa on kokku arvestatud, kuna seal korraldab mõlemas sõite Kagu ÜTK.

Allikas: Riigikontroll Rahandusministeeriumi 2020. aasta jaanuari rahulolu-uuringu andmetel

## Riigikontroll auditeeris peamiselt maakondlikku bussitransporti

21. Riigikontroll analüüsis, kas perioodil 2017–2019 on maakondliku bussitranspordi kavandamisel, korraldamisel ja rahastamisel arvestatud majanduslikku otstarbekust ja kas maakondlik bussitranspordi liinivõrk on planeeritud, lähtudes elanike liikumisvajadustest.
22. Riigikontroll analüüsis ka kohaliku ehk valla- ja linnasisese bussitranspordi liinivõrgu planeerimist ja rahastamist, maakondliku ja kohaliku bussitranspordi korraldajate rollide ja vastutuste jaotumist, rongide liinigraafikute ühitamist bussidega ning riigi toetusi reisirongiliiklusele.
23. Auditis ei analüüsitud kommertsalustel toimivat bussiliinivõrku ega praami- ja lennuliiklust. Samuti jäid auditi fookusest välja ühistranspordi kvaliteedi küsimused, s.t busside tehniline seisukord, mahutavus, hanketingimused jms.
24. Rongiliiklust auditeeriti selles osas, mis puudutas rongiliinide kooskõla maakondlike ja kohalike bussiliinidega. Rongiliikluse rahastamist käesolevas auditis põhjalikult ei analüüsitud, kuna seda on käsitletud 2020. aastal valminud Riigikontrolli ülevaates avaliku raudtee rahastamise ja arendamise kohta.
25. Auditis toimingud tehti kõikides ühistranspordi korraldavates riigiasutustes, Elronis, ÜTKdes ja KOVides. Kõikides ÜTKdes ning KOVides korraldati küsitlus.<sup>11</sup> Küsitluse tulemuste analüüsimise järel valiti välja 7 omavalitsust,<sup>12</sup> keda intervjueriti detailsemalt. Bussitranspordi olukorrast omavalitsustes koostati üldistatud ülevaade (vt lisa B), üksikutele KOVidele ei antud auditi käigus hinnanguid.

<sup>11</sup> Küsimustikule vastasid kõik ÜTKd ja KOVid.

<sup>12</sup> Intervjueritavad KOVid valiti välja põhimõttel, et valimi hulgas oleks erineva suuruse ja korraldusmudelitega KOVid (KOVid, kes korraldavad liine ise; KOVid, kes on volitanud ülesande ÜTK-le), et saada võimalikult mitmekesine ülevaade probleemidest.

## Ühistransport vajab majanduslikult otstarbekat ja kasutajasõbralikku liinivõrku ning ühtset piletikorraldust

26. Ühistranspordi sujuvaks toimimiseks on oluline luua liinivõrk, mis arvestab ühelt poolt elanike liikumisvajadusi ning teiselt poolt peavad liinivõrgu ülalpidamise kulud olema sihipärased ja säästlikud. Sõitjale ei tohiks olla tajutav ühest administratiivsest piirkonnast teise liikumine.

27. Transpordi arengukavas 2014–2020 on seatud eesmärgiks, et liikumisviisid oleks omavahel hästi integreeritud. Liinivõrku planeerides peavad ühistranspordi korraldajad arvestama teiste liikumisviiside, sh rongide, kommerts- ja maakonnabussiliinide ning kohalike liinide ajakohaste sõiduplaanidega. Maanteeamet on seisukohal, et riik ja KOVid peavad tagama teenuse olemasolu seal, kus kommertsalutel tegutsevatel vedajatel puudub huvi teenust pakkuda.

28. Maanteeamet on intervjuudes selgitanud, et liinivõrgu planeerimisel tuleb arvestada kõigepealt rongide sõiduplaanidega, seejärel kommertsliinide ja avalike kaugliinidega – kõigile neile peab maakonnaliin reisijaid n-ö ette vedama või nendelt edasi vedama. Alles siis, kui maakonnaliinide marsruut ja sõiduplaan on paika pandud, saab planeerida neile omakorda ettevõtte kohalike liinidega. Sellest põhimõttest on proovitud ka liinivõrgu kujundamisel lähtuda.

29. Kuna inimeste liikumise vajadus on ajas muutuv, on oluline, et regulaarselt korraldatakse liikumisvajaduse uuringuid. Uurida tuleb ka ühistransporti veel mitte kasutavate elanike liikumisvajadust. Liikumisvajaduse uuringu alla mõistab Riigikontroll analüüsi, mis tehakse kõigi elanike liikumise muustrite väljaselgitamiseks ja liikumiste planeerimiseks. Oluline on ka, et uuringute tulemusel kohandatakse liinivõrku.

30. Riigikontroll analüüsis ÜTKdele ja KOVidele saadetud küsimustike vastuseid, ÜTKde antud lisaselgitusi liinivõrgu kujunemise kohta ning peatus.ee, maakonnaplaneeringute ja Maanteeameti Tableau analüüsikeskkonna andmeid.

31. Riigikontroll leidis, et aja jooksul on Eestis välja kujunenud praegusi kasutajaid arvestav ühistranspordi liinivõrk. Liinide kasutamist analüüsitakse peamiselt sõitjate valideerimisandmete, bussijuhtide sisendi ja reisijate sisendi põhjal. ÜTKde küsitluse vastuste kohaselt tehakse muudatusi liinivõrku, tuginedes liinivõrgu kasutamise andmetele ning vajaduse korral ka elanike, KOVide, koolide ja ettevõtete ettepanekutele.

32. Olemasolevate liinide kasutajate andmete põhjal tehtud liinivõrgu muutmisel ei ole võetud arvesse nende inimeste vajadusi, kes praegu ühistransporti ei kasuta, aga võiksid sobiva liini olemasolu korral seda tegema hakata. Sobivate liinide või väljumisaegade puudumine võib olla üheks põhjuseks, miks paljud elanikud ühistransporti ei kasuta.

33. Audit näitas, et liikumisvajadusi ei ole riigi ega kõigi maakondade vaates uuritud. ÜTKde ja omavalitsuste tasandil on viimase viie aasta jooksul liikumisuuringuid korraldatud vähe. Küsimustike või liikumisuuringute kaudu on elanike liikumisvajadusi uurinud Viljandimaa, Kagu ja Ida-Viru ÜTKd ning Saaremaa vald.

**Liinivõrgu parendamisel ei arvestata nende inimeste vajadusi, kes ühistransporti ei kasuta**

- 34.** Kolm ÜTKd ja Hiiumaa vald vastasid Riigikontrolli küsitlusele, et plaanivad liikuvusuuringu 2020. aastal tellida, kuid ainult Viljandimaa ÜTK on auditi ajal liikuvusuuringu tellinud. Kagu ÜTK on kasutanud liikumisvajaduste selgitamiseks ja bussiliinivõrgu arendamiseks kahte teadustööd, mille raames uuriti Võru linna lähipiirkonna ühistranspordi kasutamise statistilisi andmeid ja piirkonna vajadusi.
- 35.** Elanike liikumissuundi on kirjeldatud ka maakonnaplaneeringutes, kuid seal toodud ühistranspordi arendamise põhimõtted on üldised ega anna ülevaadet elanike tegelikest liikumisvajadustest.
- 36.** Kuigi Riigikontrolli küsitlusele vastanud KOVidest 34 (43%) kinnitas, et liikumisvajadusi on uuritud, selgus täpsemal küsitlemisel, et vaid 10 KOVi on tellinud liikumisuuringu, mis käsitleb tegelikku liikumisvajadust iseloomustavaid andmeid. Ülejäänud juhtudel analüüsisid liikumise algandmeid<sup>13</sup> omavalitsuse enda töötajad igapäevatöö käigus. Liikumisvajaduse uuringute vallas teeb Riigikontrolli küsimustiku vastuste põhjal koostööd naaberomavalitsustega 22 KOVi.
- 37.** Näiteks tellis Tartu linnavalitsus elanike liikumissuundade kindlakstegemiseks uuringu ja uue liinivõrgu koostamise. Tegevuse eesmärk oli teha kindlaks tartlaste tegelikud liikumisvajadused ning vähendada vajadust iga päev autoga liikuda. Uuringu läbiviimisel kasutati mobiilpositsioneerimise, valideerimise, planeeringute-arengukavade ning asutuste-teenusekeskuste asukoha andmeid (koolid, haiglad, riigiasutused, kaubanduskeskused jms). Alates 2019. aasta suvest sõidavad Tartus bussid mööda uut liinivõrku, mis oma mahult sarnaneb varasemaga. Tartu linnavalitsuse andmetel on uue liinivõrgu rakendamise järel sõitjate arv ning piletimüük kasvanud.<sup>14</sup>
- 38.** Väljakujunenud liinivõrgu muutmine võib osutada keeruliseks. Üheks takistuseks on olemasoleva taristu asukoha muutmine: bussiliinid on välja kujunenud olemas olevate peatuste järgi ja bussipeatuste viimine teise asukohta eeldab lisainvesteeringuid. Praegu on lubatud bussijuhil peatuda vaid peatuses, mis on rajatud nõuetekohaselt ja kus on tagatud turvalisus. Uue bussipeatuse rajamine võib mõnele omavalitsusele tähendada olulist väljaminekut, näiteks kui hajaasustusega piirkonda asub elama uus leibkond. Samal ajal võib aga teise leibkonna ärakolimine tähendada, et rajatud bussipeatus ei leia enam kasutust.
- 39.** Olukorda aitaks leevendada võimalus rajada ajutisi bussipeatusi, mille asukohti saaks nõudlusest lähtudes paindlikumalt muuta. Maanteeamet on olukorra lahendamiseks teinud ettepaneku seadust muuta.

<sup>13</sup> Riigikontrolli küsitluse andmetel kasutati KOVide liikumisvajaduste uuringutes (sh nii enda koostatud kui ka väljast tellitud) peamiselt piletisüsteemi sõidustatistikat ning haridus- jm asutuste asukoha andmeid, aga ka elanike küsitluse ning rahvastikuregistri andmed. Vähesel määral analüüsiiti ka töötamise registri ning mobiilpositsioneerimise andmeid.

<sup>14</sup> Tartu linna andmetel on busside täituvus, piletimüük ja tehtud sõitude arv perioodil juuli 2019 (uue liinivõrgu algus) kuni veebruar 2020 igakuiselt olnud suurem aasta varasematest näitajatest. Seoses koroonaviiruse tõttu kehtestatud eriolukorraga vähenes ühistranspordi kasutatavus märtsis-aprillis 2020 märkimisväärselt (aprillis kuni 80%), sellele järgneval perioodil on toimunud järkjärguline taastumine. Juulist septembrini 2020 on kasutatavus olnud liinivõrgu muutmisele eelnenud aasta tasemel.

40. Probleemi on toonud välja nii KOVid kui ka ÜTKd Riigikontrolli küsitluses.

Näiteks on Hiiumaal vaja ajutisi bussipeatusi, sest Hiiumaal kui suvituspäikonnas on talvisel ja suvisel hooajal peatuste vajadus erinev. Praegu on nn tõmbepeatused valdavalt kujunenud aasta läbi saarel elavate inimeste vajadust arvestades. Samas lisanduvad suvel puhkajad, kellele on samuti bussitransport oluline.

41. Maanteeamet alles plaanib tellida üleriigilise liikuvusuuringu. Esimene Maanteeameti korraldatud hange Eesti elanike liikuvuse küsitlusuuringu tellimiseks ebaõnnestus ja hange tuleb uuesti korraldada. Uuringu eesmärk on saada alusandmed riikliku liikuvusmudeli loomiseks. Nimetatud mudel võimaldaks anda infot praegustest liikumistest ja prognoosida muutuste mõju liikumisele.

### Liinivõrgus on ebakõlasid

42. Auditi käigus leidis Riigikontroll, et liinivõrgus on ebakõlasid nii kohalike ja maakonnaliinide kui ka rongi- ja bussiliinide graafikute omavahelises ühildamises. Esineb busi- ja rongiliinide dubleerimist, s.t et samal ajal sõidavad samal marsruudil nii rongid kui ka bussid. Samas võib mõnel juhul osutada dubleerimine vajalikuks, kui ühe liikumisviisiga ei suudeta kõiki reisijaid ära teenindada. Elroni sõnul aga vähendab rongidega samal ajal sõitev buss nõudlust rongi järele ja seega ka Elroni piletitulu.

43. Näiteid vajaduse kohta rongide ja maakonna busside saabumise ja väljumise aegu paremini ühildada töid auditi käigus küsitletud omavalitsustest välja Saue, Röpina ja Järva vald. Samuti on probleemina välja toodud busi- ning rongiliinide dubleerimist Keila linnas, Saue ja Lääne-Nigula vallas. Näiteks liiguvad Tallinna-Keila-Paldiski liinil nii rongid kui ka bussid peaaegu samadel kellaaegadel.<sup>15</sup> Rongiga sama marsruut on näiteks ka Ellamaa-Saue bussiliinil.

44. 2020. aastal koostatud Viljandi linna ja selle lähiümbruse liikuvuse analüüsist selgus, et Viljandis ja selle lähiümbruses on inimeste liikumise vajadused hommikul tööle-kooli minekuks ja õhtupoole koju saamiseks teistsugused, kui sõidavad rongid. Sellest tulenevalt on rongidele reisijate ettevedu ja rongidelt saabuvate reisijate vedu logistiliselt keeruline korraldada. Et inimesed saaksid hommikul ja õhtul kasutada liikumiseks nii rongi kui ka busi, tuleks sõidugraafikuid muuta vastavalt inimeste liikumisvajadustele.

45. Audit näitas, et busi- ja rongiliikluse korraldajate infovahetus ei ole olnud piisavalt tihe, et tagada ühistranspordi sujuv toimimine. MKMiga sõlmitud lepingu alusel on Elronil kohustus teavitada sõiduplaani muudatustest Maanteeametit, ÜTKsid ja omavalitsusi vähemalt 20 kalendripäeva ette või ettenägematutel juhtudel esimesel võimalusel. Elron täpsustas, et info sõiduplaani muudatuste kohta saadetakse esimesel võimalusel nii ÜTKdele kui ka omavalitsustele. Maanteeameti kinnitas, et Elron teavitab sõiduplaanide muudatustest esimesel võimalusel, kui info taristu remondi kohta on ASilt Eesti Raudtee saadud meili teel, kuid info võib tulla kohati liiga hilja.

<sup>15</sup> Riigikontroll analüüsis rongide ja busside saabumise ja väljumise kellaaegadid peatus.ee andmete alusel.

46. Riigikontrolli küsitluses tõi kolm ÜTKd välja probleemi, et ÜTKdel on keeruline rongigraafiku järgi bussiaegasid seada, sest ÜTKde hinnangul jõuavad rongi sõiduplaani muutmise teavitused nendeni liiga hilja. Viljandi ÜTK sõnul on probleemsed olukorrad, kus näiteks rongide väljumisajad muutuvad kahenädalase etteteatamisega 5–10 minuti võrra, muutes osa busside sõiduplaanid seoses ühendusega raudteejaamaga ebasobivaks.

47. Elron mõõnis, et kuna raudteel on palju remonte, ei ole muudatustest 20 kalendripäeva ette teatada enamasti võimalik. Elroni hinnangul ei peakski ajutiste muudatuste puhul bussigraafikuid muutma. Samas on olnud juhtumeid, kus ka mitu kuud pärast rongigraafiku muutumist ei ole busside sõidugraafikuid muudetud.

48. Parema rongi- ja maanteetranspordi ühilduvuse saavutamiseks alustas Maanteeamet 2020. aastal maakonnaliinide ja rongiliinide ühildamise võimaluse analüüsi, mis peaks valmima plaani kohaselt 2021. aasta teises pooles. Lisaks andis MKM teada, et lähitulevikus antakse tõenäoliselt rongiga reisijateveo lepingu haldamine uuele [Transpordiametile](#) üle – see koondaks Transpordiametisse kogu ühistranspordi korraldamise.

49. [Riiklik ühistranspordiregister](#) on keskne infosüsteem, mis on loodud osaliselt selleks, et aidata liinivõrgu planeerimisel kõigil ühistranspordi korraldajatel, sh omavalitsused, ÜTKd ja Elron, vahetada ajakohast ja usaldusväärset infot erinevate ühistranspordiga liikumise viiside ja nende sõiduplaanide kohta. Selle registri andmeid kasutavad ka reisijad reisiplaneerimise veebilehe peatus.ee kaudu.

50. Auditi käigus selgus, et ühistranspordiregistrisse sisestatud andmed ei kajasta alati tegelikke sõiduplaane. Näiteks tuvastas Maanteeamet 2019. aastal järelevalve käigus, et ainuüksi Kohtla-Järve linnavalitsusel oli registris kokku 75 valesti sisestatud väljumist või olid 2018. aastast jäänud andmed uuendamata. Lisaks selgus, et mitmetel KOVidel ja vedajatel, kes peaksid registrisse sõiduplaanide kohta andmeid sisestama, ei ole seal kasutajaõigusi. Valesti sisestatud või uuendamata andmed loovad olukorra, kus kasutajal on raske saada õiget infot ühistranspordi sõiduplaanide kohta ja oma liikumist kavandada.

51. 2017. aastal ühistranspordiregistri ajakohastamiseks tellitud ärianalüüsi ja Maanteeametilt saadud selgituste põhjal leidis Riigikontroll, et registri kasutamisel info saamiseks ja jagamiseks on probleem andmete sisestamise loogika ja infoturbemeetmete rakendamata jätmise.<sup>16</sup> Riiklik ühistranspordiregister on ühistranspordi korraldamiseks ning sõitude planeerimiseks hädavajalik infosüsteem, sest seal leiduvat teavet koondatult mujal pole.

52. Maanteeametil on plaanis korraldada hange uue infosüsteemi loomiseks, et lahendada registriga seotud probleemid. Samas on selle puudujäägid olnud Maanteeametile teada juba vähemalt 2017. aastast, kuid seni ei ole hädavajalike uuenduste tegemiseks arendajat leitud. Maanteeameti sõnul nurjus viimane hange 2020. aasta kevadel

<sup>16</sup> Riigikontroll tuvastas puudujääke ühistranspordiregistri andmete turvalisuse tagamisel näiteks seoses kasutajate toimingute logimisega, pääsuõiguste jagamisega ja turvauuenduste kättesaadavusega, andmekogu turbeastme määramise ja vastavuskontrolliga. Need puudujäägid on kaasa toonud probleeme infosüsteemi töös.

**Transpordiamet** – Lennuameti, Maanteeameti ja Veeteede ameti ühendamisel loodud transpordiliikide kompetentsikeskus, mis alustas oma tööd 01.01.2021. Ameti loomise eesmärk oli muu hulgas planeerida nutikaid transpordilahendusi ja viia ellu transpordiliikideüleseid projekte.

Allikas: 14. septembril 2020 algatatud Vabariigi Valitsuse seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu

## Liinivõrgu planeerimise aluseks olevates andmetes on vigu

**Riiklik ühistranspordiregister (ÜTRIS)** – ühtne register, millesse koondatakse käigusolevate bussiliinide ning riigisiseste rongi-, laeva- ja lennuliinide sõiduplaanid ning kehtivad piletihinnad. Registrisse sisestatud andmeid kuvatakse veebilehel peatus.ee.

Allikas: Riikliku ühistranspordiregistri põhimäärus, § 2 lg 1, § 14 lg 1

maksumuse tõttu ja uus hange on plaanis välja kuulutada 2021. aasta jaanuaris.

## Tervikliku ja kasutajasõbraliku liinivõrgu arendamist takistab muu hulgas asutuste vähenemine koostöö

**Tallinna regiooni liikuvuse koostöömemorandum** – dokument, mille 2019. aasta oktoobris allkirjastasid majandus- ja taristuminister ning Tallinna linnapea. Memorandumi eesmärk on tihendada koostööd ühiskonna vajadustele vastava kvaliteetse ruumi ja liikuvustaristu kujundamisel ning leppida kokku põhimõtted, millest lähtutakse Euroopa Liidu raha jaotamisel.

53. Riigikontrolli küsitluse põhjal arvas 6 ÜTKd ja 19 KOVi, et erinevate omavalitsuste kohalikud liinid ning maakonnaliinid ei moodusta hästi toimivat tervikut. ÜTKd vastasid Riigikontrolli küsitlusele, et rohkem peaks tegema koostööd naaberomavalitsustega ning maakondade vahel.

54. Koostöö vajakajäämist näitab seegi, et kuigi kokku on Riigikontrollile antud vastuste põhjal 50 KOVi, kellel on mitut omavalitsust läbivad liinid, rahastab piiriüleseid valla- või linnaliine ühiselt vaid 17 KOVi. Koostööd pärssivad peamiselt erinevad arusaamad liinide rahastamise põhimõtetest (vt punktid 99–112).

55. Samas on näiteks Tallinnas ja Harjumaal otsustatud hakata tegema linna ja riigi vahel ühtse transpordisüsteemi loomise eesmärgil koostööd. Tallinna linn ja MKM sõlmisid oktoobris 2019 **liikuvuse koostöömemorandum**i, milles on seatud eesmärgiks arendada välja Tallinna ja selle lähivaldade ühistranspordisüsteem, et võimaldada elanikel ühelt liinilt teisele mugavalt ümber istuda ja soodsamalt liikuda. Memorandumiga on liitunud ka kolm Harjumaa valda ja Harjumaa Omavalitsuste Liit.

56. Koostöö käigus soovitakse välja töötada ka Tallinna ja Harjumaa omavalitsuste piires ühtne piletisüsteem.<sup>17</sup> Auditi käigus selgus, et üle-riigiliselt on plaanis piletimüügisüsteemi arendamisega tegeleda Maanteeametil, kes on algatanud selleks projekti (vt punkt 85). Need kaks algatust ei ole omavahel seotud ning on Maanteeameti sõnul ka olemuselt erinevad (vt ptk „Puudub ühtne ühistranspordi piletikorraldus“). Siiski ei ole välistatud, et projektide raames tehakse sarnaseid asju ning süsteemid ei pruugi hiljem omavahel koos toimida.

57. Riigikontrolli hinnangul on Eestis välja kujunenud ühistranspordi liinivõrk, sh maakondlik bussiliinivõrk, rongiliinid, kohalikud bussiliinid, kommertsbussiliinid. Samas saab väljakujunenud liinivõrgu arendamisel rohkem arvestada inimeste liikumisvajadusega, nii et ka senised autokasutajad võiksid hakata rohkem busside-rongidega liikuma.

58. Samuti on võimalik dubleerivate ja omavahel mitte ühilduvate liinide arvelt muuta süsteemi säästlikumaks. Praegust olukorda põhjustab liinivõrgu kavandamiseks vajalike kvaliteetsete andmete ja uuringute puudumine, koostöö vähesus ning ühistransporti korraldavate asutuste erinevad arusaamad maakondliku ja kohaliku ühistranspordi rahastamise põhimõtetest (vt punktid 99–90).

## Osa liinide käigushoidmine on riigile ebamõistlikult kulukas

59. Transpordi arengukavas aastani 2020 on seatud hajaasutustes ühistranspordi eesmärgiks pakkuda niinimetatud baasteenust, mis tähendab, et tagatakse minimaalsed vajalikud liikumisvõimalused inimestele, kellel ei ole võimalik isiklikku sõiduautot kasutada, ja pakutakse liikumisvõimalust keskusesse või rongipeatusesse. Arengukava

<sup>17</sup> Tulenevalt koostöömemorandumist on 2020. aastal tellitud Tallinna regiooni liikuvust korraldava üksuse haldus- ja rahastusmudeli analüüs, mis peaks valmima 2021. aastal.

järgi peaks baasteenust pakkuma paikkondades, kus elanike arv on vähemalt 100.

**60.** Arvestades Eesti võrdlemisi suuri hajaasustuspiirkondi, kus sõidunõudlus on väiksem, võib iga piirkonnas elava inimese liikumisvajaduse rahuldamine liinibussiga ja seda veel sõitjatele tasuta pakkudes, kujuneda riigile väga kulukaks.

**61.** Maakondliku bussitranspordi majanduslikult otstarbekas korraldamine tähendab, et kõik kulutused peavad olema sihipärased ja säästlikud. Kulude kontrolli all hoidmiseks tuleks paika panna bussiliini korraldamise hinna ülempiir ehk see, kui palju võiks ühe reisija vedamine ühel liinil hajaasustuse tingimustes maksimaalselt maksta. Et selline hinnapiir määrata, tuleb Maanteeametil ja ÜTKdel koguda liinivõrguga seotud kuludest ülevaate saamiseks andmeid ning kasutada neid liinivõrgu kujundamiseks ja ebamõistlikult kallite liinide väljaselgitamiseks.

**Tableau tarkvara** – on ärianalüüsi tarkvara, mille abil on võimalik analüüsida ja visualiseerida andmeid mitmetest erinevatest allikatest ja süsteemidest ning näha andmete seoseid ja dünaamikat.

**62.** Maanteeamet kasutab liinivõrguga seotud andmete (nt sõitjate arv, liinide tihedus ja täituvus) analüüsimiseks ja visualiseerimiseks **Tableau tarkvara**, milles sisalduvad andmed tuginevad riiklikku ühistranspordiregistrisse sisestatud sõiduplaanide andmetele ning sõidu valideerimisandmetele. Tableau andmeid lähemalt uurides selgus, et nende alusel on võimalik teada saada vaid konkreetse liini, sh nõudeliini oletatav maksumus.

Kagu ÜTK tõi välja, et Tableaus puudub võimalus arvestada nõudeliinide tegelikku maksumust, sest läbitud liinikilomeetrid võivad oluliselt erineda marsruudi maksimumpikkusest, sest nõudeliinil ei ole tavapäraselt regulaarset sõiduplaani, vaid see kujuneb saadud tellimuste alusel.

**63.** Maanteeameti selgituste kohaselt ei ole alati liini sõitjate valideerimisandmeid saada ning liinide maksumuses arvestatakse maakonnas vedajatele makstavat keskmist liinikilomeetri hinda. Viljandimaa ÜTK vastusest Riigikontrollile selgus, et ÜTK ei sisesta alati ajutisi sõiduplaani muudatusi registrisse.<sup>18</sup> (vt veel punkt 50). Seetõttu ei jõua Tableausse andmed tegelike läbisõitude kohta.

**64.** Põhja-Eesti ÜTK tõi välja, et neil on probleemiks olnud õpilaste sõitude valideerimata jätmine liinidel, kus sõidab palju õpilasi. Seetõttu ei ole valideerimisandmed täpsed.

**65.** Tableaus tehtud analüüsi tulemused edastatakse igakuiselt ka ÜTKdele. Põhja-Eesti ÜTK kogub ja analüüsib kulude optimeerimise eesmärgil ka ise andmeid Tableaus. Enamik ÜTKsid on Riigikontrolli küsitlusele vastanud, et nad jälgivad kulude madalal hoidmiseks nii reisijate arvu kui ka liinide täituvust, kasutades selleks vedajate aruandeid ja piletimüügi andmeid. Näiteks Viljandi ÜTK sõnul jälgivad nad ise täpsemalt liinide kulusid ning hakkavad liini ümber korraldama, kui ühe reisi kulu ÜTK enda andmetel ületab 10 euro piiri.

<sup>18</sup> Näiteks ära jäänud veotsad juhul, kui buss läks katki või tee on olnud nii libe, et sõita ei saa, või kui nõudeliinil tellimusi ei olnud.

## Ühe liini reisija vedamise keskmine kulu oli 2019. aastal 6,31 eurot

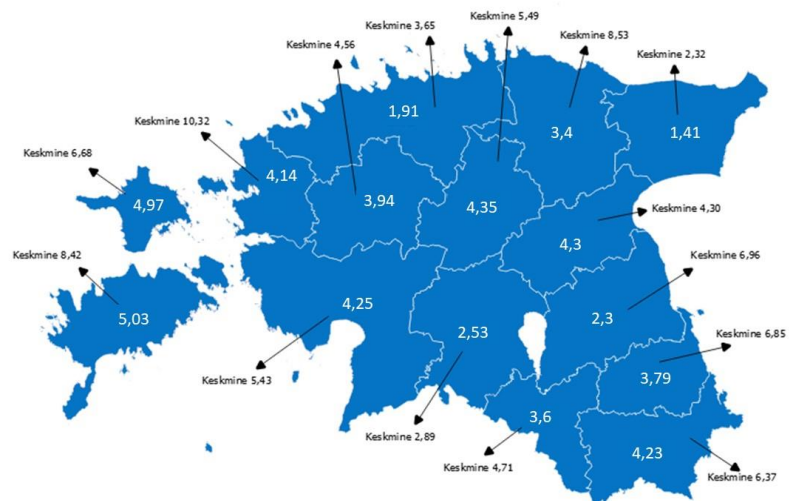
66. Tableau andmete analüüsimisel selgus, et ühe liini ühe reisija mediaankulu, s.t kulu, millest pooled sõidud olid odavamad või võrdsed ja pooled sõidud olid sellega võrdsed või kulukamad, oli 3,42 eurot ja keskmine kulu oli 6,31 eurot<sup>19</sup>.

Näiteks oli Lääne-Virumaal 2019. aastal liin nr 10, mis sõitis 11 kuud. Kõige odavam ehk 10,20 eurot oli reisija sõit mais, kui reisijaid liinil oli kokku 251. Kõige kallim 37,90 eurot oli sõit juulis, kui reisijaid oli kokku 47. Kõigi kuude keskmine kulu oli 15,66 eurot ja mediaan 10,86 eurot.

67. Maakondi eraldi vaadates oli mediaankulu kõrgem kui 3,42 eurot Võrumaa, Põlvamaa, Valgamaa, Jõgevamaa, Järvamaa, Raplamaa, Pärnumaa, Läänemaa, Hiiumaa, Saaremaa bussiliinidel (vt joonis 5).

68. Kümnel protsendil juhtudest oli ühe reisija kulu liinil ehk kõrgeima detšiili kulu väärtus 9,46 eurot või sellest rohkem. Neid liine, kus ühe liini ühe reisija kulu ületas vähemalt ühes kuus 9,46 eurot, oli kokku 2019. aastal 417. Enamik neist liinidest olid käigus Jõgevamaal (75), Põlvamaal (66), Saaremaal (63), Harjumaal (35)<sup>20</sup>. Samal ajal olid kõige väiksema ühe reisija kuluga liinide puhul ühe reisija kulud 2019. aastal vahemikus 0,03 kuni 1,28 eurot.

**Joonis 5. Maakonna kõikide bussiliinide ligikaudne mediaan ja keskmine kulu ühe reisija kohta 2019. aastal eurodes\***



\* Arvutatud on ainult liinidega, mille kohta olid olemas valideerimisandmed. Keskmised ja mediaan on võetud maakonna kõigi liinide puhul iga kuu andmete alusel. Liinide hulgas on ka nõudeliinid. Nõudeliinide puhul võetakse Tableaus arvesse teoreetilist maksimaalset sõidupikkust, mitte tegelikult läbitud liinikilomeetreid. Mediaankulu on arvutatud liinikilomeetrite keskmise hinna alusel, sealt ei ole arvestatud maha sõitjatelt saadud piletitulu piirkondades, kus on tasuta teenus.

Allikas: Riigikontroll Maanteeameti Tableau tarkvara andmetel

69. Liine, millel ühe reisija vedamine maksis rohkem kui 9,46 eurot, ei ole üldiselt terve aasta käigus hoitud. Siiski tuvastati 2019. aastal ka 129

<sup>19</sup> Riigikontroll võttis keskmiste kulude arvutamisel aluseks Maanteeameti Tableau tarkvara andmed kõikide 2019. aastal käigus olnud maakondlike bussiliinide kuu läbisõidu, nende liinide reisijate arvu ja keskmise liinikilomeetri hinna kohta.

<sup>20</sup> Põhja-Eesti ÜTK enda arvutuste kohaselt Tableau keskkonnas oli selliseid liine 7. Need erinevad Maanteeameti andmetest, sest Põhja-Eesti ÜTK sõnul ei ole ÜTKd Maanteeameti andmeid üle kontrollinud.

sellist liini, mis olid käigus rohkem kui pool aastat – s.o 31% liinidest. Nendest kõige kallim ühe liini ühe reisija kulu ulatus üle 1000 euro - s.o üks Lääne-Viru linnaliin<sup>21</sup> (maksimum 1061,30 eurot reisija sõit).

70. Oma vastustes Riigikontrolli päringutele tõid ÜTKd välja põhjendusi, miks nende arvates pole liinide käigushoidmise kulusid alati vaja hinnata. Näiteks tõid Saaremaa Vallavalitsus, Pärnumaa ÜTK ning Põhja-Eesti ÜTK välja, et reisijate arv ei pruugi alati suur olla, aga ka äärealadel, hajaasustusega piirkonnas on vaja baasteenus tagada. Ida-Viru ÜTK arvates ei saagi avalik maakonna bussitransport olla majanduslikult otstarbekas, kuna sisuliselt on tegu sotsiaalteenusega.

**Lähimuspõhimõte ehk subsidiaarsus-priprintsip** – seisukoht, mille järgi täidetakse ülesandeid inimesele kõige lähemal seisval avaliku võimu tasandil, kus see on ülesannete iseloomu, ulatust ning täitmise tõhususe nõuet arvestades kõige sobivam.

**Nõudmisel põhinev transport** – (ingl *demand responsive transport*) – vedu, mille puhul ei järgita fikseeritud marsruuti või ajakava.

71. Selles, kas nn sotsiaalteenuse pakkumine peaks toimuma lähimuspõhimõtte kohaselt riigi või kohalike omavalitsuste tasandil, ei ole seni kokku lepitud. MKMi sõnul pole transpordi arengukavas aastani 2020 toodud baasteenuse mõiste piisavalt selgelt sisustatud, et öelda, kelle eelarvest peaks hajaasustuse korral üksikutele reisijatele liikumisvõimaluste pakkumist, sh näiteks nõudmisel põhinevat transporti rahastama.

72. Maanteeameti hinnangul saab aga maakondliku liinivõrgu kulusid kokku hoida küll, kui selgitada välja ja sulgeda ebamõistlikult kallid liinid. Samas teeb liinivõrgu kulude optimeerimise keeruliseks asjaolu, et puuduvad kokkulepped, millise ühe reisija kulupiiri ületamisel tuleks hakata kulude kokkuhoidmiseks liine ümber korraldama, nende avamisest keelduma või lõpetada nende toetamine riigieelarvest. Maanteeameti selgitusel on ühtse kulupiiri kokkuleppimine keerukas, kuna piirkonnad on erinevad eelkõige tihe- ja hajaasustuse mõttes.

73. Maanteeamet on keskmisest kõrgema kuluga liinide puhul nõudnud ÜTKdelt peamiselt selgitusi ja liinide muutmist. Maanteeamet on keeldunud vaid ühel juhul liini rahastamisest. Amet selgitas, et ühe Valgamaa ÜTK korraldatud maakonnabussiliini käigushoidmisel kujunes ühe reisija kulu liiga suureks põhjusel, et liinil oli vähe sõitjaid.

74. 2020. aasta algusest kehtestas Maanteeamet ÜTKdele sõiduplaanide koostamise juhendi<sup>22</sup> (vt ka punkt 113), mille järgimine on ÜTKdele kohustuslik. Juhendiga püüab Maanteeamet ära hoida üksikute väga kallite liinide või kommertsvedude toimimist segavate liinide avamisest. Näiteks kohustab juhend enne uue liini avamist ÜTKd välja selgitama liiniga seotud finantsnäitajad ja -prognoosid ning võimaliku reisijate arvu ja sihtrühma, samuti arvestama teisi liine piirkonnas.

75. Maanteeamet võrdleb juba olemas oleva liini otstarbekust hinnates Tableau sõitjate andmeid liinil ÜTK esitatud andmetega. Juhul kui ÜTK soovib avada liini, mis ei vasta juhendis toodud tingimustele, on Maanteeametil õigus liini rahastamisest keelduda.

### Alternatiivseid sõiduvõimalusi pakutakse vähe

76. Ühistranspordiseadusest tulenevalt on ühistranspordikeskuse ülesanne tagada elanikele soodsam ja majanduslikult tõhusam

<sup>21</sup> Rakvere linna liinide piiriüleste kilomeetrite läbimist rahastatakse riigieelarvest.

<sup>22</sup> Maanteeameti peadirektori 03.01.2020. a käskkirjaga kinnitatud „Sõiduplaanide koostamise juhend“.

ühistransport. Omavalitsused peavad kaaluma liiniveo kõrval ka teiste alternatiivsete vedude kasutamise võimalusi ning otstarbekust. Näiteks kui hajaasustuse korral ei ole tulenevalt vähesest sõitjate arvust majanduslikult otstarbekas tagada baastasemel liikumisvõimalusi igapäevase liinibussiga, tuleb need tagada muude liikumisvõimalustega.

**Nõudeliin** – regulaarse liini osa, kus sõitjaid teenindatakse, kui nad on selleks soovi avaldanud.

### Regulaarsele liiniveole alternatiive ei kaaluta

77. Üks alternatiivne võimalus on pakkuda nõudmisel põhinevat transporti. **Nõudeliinidele** on alternatiivsed liikumisvõimalused näiteks ebaregulaarsed veoteenused: sotsiaaltransport, taksoteenus, kogukonna sõiduki kasutamise võimalus, sõidujagamine.

78. ÜTKdele saadetud küsimustiku ja rakenduse peatus.ee andmetel pakub enamik ÜTKsid nõudeliine. Lisaks nõudeliinidele pakub veel kolm ÜTKd sotsiaaltranspordi teenust. Vaid kaks ÜTKd ei paku ühtegi alternatiivset sõidulahendust. Samas tõi Saaremaa vald küsimustikus probleemina välja, et tasuta maakondliku bussitranspordi kõrval on keeruline alternatiive pakkuda, sest muude sõiduvõimaluste eest tuleb elanikul osal juhtudel maksta.

79. Kohalike liinide kohta vastas küsitluses 16 KOVi, et ei ole kaalunud ühtki alternatiivlahendust tavapärase liiniveo kõrval. Alternatiive on küsimustiku vastuste põhjal rakendanud vaid 10 omavalitsust.

80. Transpordi arengukavas toodud baasteenuse mõistet pole täpsemalt sisustatud, mistõttu ei ole selge, millistel juhtudel tuleb baasteenus tagada maakondliku bussitranspordiga ja millistel juhtudel kohaliku transpordiga. Samuti pole paika pandud maakondliku bussiliini ühe reisija kulu piiri, millest alates pidada liini ülalpidamist ebamõistlikult kalliks.

81. Riigikontrolli hinnangul tuleb Maanteeametil ja ÜTKdel hajaasustuse tingimustes hoolikalt kaaluda, milliseid maakondikke bussiliine on vaja käigus hoida, millise mahutavusega sõidukitega reisijaid teenindatakse ning milliseid säästlikumaid alternatiive on võimalik elanike liikumisvajaduse rahuldamiseks pakkuda.

82. Alternatiive regulaarsele bussiliiniveole pakutakse praegu vähe. Riigikontrolli hinnangul on alternatiivide pakkumist vaja hoolikalt kaaluda eelkõige omavalitsustel, kellel tuleb tagada elanike liikumisvõimalused omavalitsusesiseselt.

### Puudub ühtne ühistranspordi piletikorraldus

83. Ühistranspordi piletikorraldus, sh info pileti soetamise ja maksumuse kohta, peab olema kasutajatele lihtne ja arusaadav.

84. Transpordi arengukavas 2014–2020 oli seatud eesmärk piletimüügisüsteemid<sup>23</sup> ühendada üle Eesti. Ka uues transpordi- ja liikuvuse arengukava 2021–2035 eelnõus on üks eesmärkidest sarnaselt varasemaga luua ühtne üle-eestiline piletimüügisüsteem sõltumata transpordiliigist. Samuti on arengukavas eesmärgiks seatud teha liikumise ja piletimüügi info kõigile kättesaadavaks ja hõlpsasti mõistetavaks.

<sup>23</sup> Transpordi ja liikuvuse arengukava 2021–2035 kohaselt hõlmab piletimüügisüsteem tehnilisi lahendusi, mis võimaldavad sujuvat ja mugavat pileтите müüki sõltumata transpordiliigist ja teenusepakkujast.

85. Ka Maanteeameti uues strateegias on ette nähtud luua ühtne piletimüügisüsteem, mis võimaldaks piletihindu ühtlustada ja tekitada ühise rahakoti, millest jaotatakse saadud piletitulu vedajale, ÜTK-le, riigile ja omavalitsusele. Maanteeameti sõnul on projektiga alustatud, kuid projekti ulatus ei ole veel kokku lepitud ning praegu on projekt seiskunud, sest see nõuab lisaressurssi, mida ametil ei ole.

86. Audit näitas, et üle Eesti kehtivad erinevad põhimõtted piletite ostmiseks ja kasutamiseks ning transpordi arengukava 2014–2020 eesmärki ühendada piletisüsteemid pole täidetud. Piirkondades kehtivad erinevad piletihinnad (vt joonis 3). Lisaks sõltuvad piletihinnad ka teenusepakujatest ja soodustustest. Näiteks võib maakondlikel bussiliinidel osas piirkondades elanikule olla sõit tasuta, kuid rongisõidu eest tuleb osta pilet.

**Ühiskaart** – elektrooniline kontaktivaba kaart, millega on võimalik sõit ühissõidukis valideerida.

**Pilet.ee** – piletimüügikeskkond, kus saab osta elektroonilisi sõidupileteid ning laadida ühiskaardi kontole raha.

87. Riigikontroll leidis, et üle Eesti kehtivad 8 eri **ühiskaarti**, mille kasutamise info ei ole selge. **Pilet.ee** lehekülje andmetel peaks olema kaardid riskasutatavad üle Eesti olenemata asukohast. Samas ei ole see ÜTKde kodulehtedel toodud info kohaselt võimalik. Näiteks on Sillamäe linna kodulehe järgi Sillamäel võimalik kasutada 4 ühiskaarti: Tallinna ja Harjumaa, Atko Kohtla-Järve, GoBusi ja Ridango ühiskaarti. Rakvere linna koduleht annab teada, et kasutada saab 5 eri ühiskaarti. **Pilet.ee** leheküljel andmetel ei ole Kohtla-Järve linnas kasutatav Tartu ühiskaart.

**Peatus.ee** – reisiplaneerimise veebileht, mille abil saab kavandada reise ja otsida linna- ja maakonnaliinide, mitmete kaugliinide ning erinevate transpordiliikide sõidugraafikuid.

88. Lisaks on piletiinfo leidmine neile, kes igapäevaselt ühistransporti ei kasuta, ebamugav ja keeruline.<sup>24</sup> Näiteks on Rapla maakonnas või Lääne-Virumaal sõit tasuline, kuid **plet.ee** ja uuendatud **peatus.ee** keskkonnas infot hindade kohta ei leia. Põhja-Eesti ÜTK täiendas auditi ajal oma kodulehte ja piletihinnad on nüüd kodulehelt leitavad.

89. **Peatus.ee** vanemas versioonis olid leitavad ka piletihinnad, kuid 2020. aastal uuendatud keskkonnas enam piletiinfot ei ole. Kuna sõidupileti hindade andmebaas kuulub riikliku ühistranspordiregistri koosseisu, on ühistranspordi korraldajad kohustatud koguma piletiinfot. Maanteeametil on siiski tulevikus taas plaanis koondada kogu piletiinfo **peatus.ee** lehele.

90. Ühistranspordi korraldajate hinnangul on üks ühtse piletisüsteemi<sup>25</sup> arendamise takistus tasuta ja tasuliste piirkondade piletisüsteemide ühildamine ja ühistranspordi korraldajate vahel piletitulu jaotamise keerukus.

91. Näiteks seni ei ole Tartus ja Tallinnas maakonna ja linna bussitranspordi piletimüügisüsteemid ühendatud, sest piletitulu jaotus on linna või maakonna tasuta ja linna või maakonna tasulise transpordi ristumiste tõttu osutunud liiga keeruliseks. Tallinnas ja Harjumaal on asunud probleemi lahendama (vt punkt 56). Pärnus, kus on tasuline nii linna kui ka maakonna bussitransport, maakonnatasandil ühtne piletisüsteem toimib.

## Mida Riigikontroll arwab?

92. Riigikontrolli hinnangul on ühistranspordi piletite praegune korraldus ning sellest arusaamine sõitjale keeruline ja ebamugav, sest pileti hind

<sup>24</sup> Igapäevased kasutajad on piletisüsteemiga rahul, kuigi rahulolu võib põhjustada see, et sõit on tasuta.

<sup>25</sup> Maanteeameti selgitusel hõlmab piletisüsteem piletite hinnastamist ja erinevate piletiliikide väljatöötamist.

sama teenuse eest erineb piirkonniti, kasutusel on mitmeid ühiskaarte ning infot pileti maksumuse ja ostmise kohta on keeruline leida. Ühtse korralduse väljatöötamine on takerdunud muu hulgas selle taha, et asutused ei ole suutnud kokku leppida, kuidas omavahel liinide kulu ja tulu jagada.

**93.** Auditi ajal andis Maanteeamet Riigikontrollile teada, et tegeleb muu hulgas juba ka auditis välja toodud probleemide lahendamise ja on alustanud või alustamas mitmete uuringute korraldamist ja juhendmaterjalide koostamist. Riigikontrolli hinnangul tuleb uuringute läbiviimisel ja probleemide lahendamiseks tegevuste kavandamisel arvestada järgnevate soovitustega.

**94. Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile:** kohustada Maanteeametit, ühistranspordikeskusi ning omavalitsusi kaaluma hajaasustuse korral regulaarsete bussiliinide asemel alternatiivsete liikumisvõimaluste pakkumist, et muuta ühistransport senisest säästlikumaks; ning täiendada selleks vajaduse korral ühistranspordiseadust.

**Majandus- ja taristuministri vastus:** Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (MKM) on seisukohal, et ühistransport peab olema säästlik mitte ainult hajaasustuses, vaid kõikjal Eestis. Selline ülesanne on pandud ühistranspordiseaduse (ÜTS) § 10 kohaselt kõikidele ühistransporti korraldavatele asutustele, sh nii kohalikele omavalitsustele valla- ja linnaliinidel kui ka Transpordiametile ja piirkondlikele ühistranspordikeskustele maakonna- ja kaugliinidel. Seadusandja on ühistransporti korraldavate asutuste määramisel seadustes, nii ÜTSis kui KOKSis, lähtunud lähimuse põhimõttest, mille kohaselt osutatakse avalikku teenust inimestele kõige lähemal seisval avaliku võimu tasandil, kus on olemas selleks parim kohalik kompetents.

Riigikontrolli auditi punkt nr 77 osutab regulaarsete ja nõudepõhiste liiniteenuste kõrval vajadusele osutada alternatiivseid teenuseid, nagu sotsiaaltransport, taksoteenus, kogukonna sõiduki kasutamise võimalus ja sõidujagamine. Selgitame, et sotsiaaltranspordi ja taksoveo korraldamine ei ole MKMi pädevuses ning majandus- ja taristuministril ei ole õiguslikku alust kohustada omavalitsusi eelviidatud veeteenuseid osutama ega üldisemalt ühistransporti korraldama, sest see kuulub omavalitsusüksuste autonoomia ja otsustuspädevuse hulka. ÜTS võimaldab kõigi loetletud veeteenuste osutamist omavalitsusüksuste poolt. Samas ei käsitle seadus otseselt sõidujagamise või kogukonna sõiduki kasutamise võimalusi, küll aga kohalduvad sõidujagamise teenustele ÜTSis ettenähtud tegevuslubade kohustus ja kaasnevad nõuded veeteenuse liigile, kui seaduse tähenduses on tegemist tasulise teenuse osutamisega. Seega nn jagamismajanduse võimaluste kasutamine omavalitsusüksuses ühistranspordi korraldamisel saab põhineda eelkõige kokkulepetel teenuse osutajaga tema kulude hüvitamiseks, mitte tulu teenimiseks.

Samuti tuleb arvestada, et toetuse maksmisel või muude eriõiguste andmisel isikule või ettevõtjale tuleb lähtuda ELi otsekohalduva määruse 1370/2007<sup>26</sup> ühistranspordiseaduse, riigihangete seaduse jt asjakohaste seaduste nõuetest, mis ei ole siseriikliku algatusena muudetavad osas, mis

<sup>26</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A02007R1370-20171224&qid=1611674863978>.

omavad riivet ühisturu nõuete ja ELi õigusega (eelkõige toetused ja riigiabi, ostud ja hanked, tasulisel veoturul tegutsemise nõuded).

Juhime tähelepanu ka sellele, et äsjases Reformierakonna ja Keskerakonna koalitsioonilepingus on sätestatud ühe eesmärgina „Toetame maakondlikku ühistransporti, andes ühistranspordikeskuste vabaduse liiniveo kvaliteedi ja korralduse üle otsustamisel“, seda loomulikult seaduse nõudeid ja riigieelarve võimalusi arvestavalt.

#### 95. Riigikontrolli soovitusel Transpordiameti peadirektorile:

- Korraldada ühistranspordi kohta andmeid koondavate infosüsteemide toimimine nii, et maakondliku ühistranspordi planeerimiseks vajalikud andmed oleks kättesaadavad ühistranspordi korraldavatele asutustele; ning tagada keskkonnas peatus.ee reisijatele mõeldud sõiduplaneerija andmete õigsus.
- Töötada koostöös ühistranspordikeskuste ning omavalitsustega välja üks ühtne üle-eestiline piletikorraldus, mis hõlmaks kõiki ühistranspordiliike, sh kommertsvedajate ja kohalikku transporti.
- Selgitada koostöös ühistranspordikeskustega välja, milliseid alternatiive on hajaasustuses võimalik ja otstarbekas elanike liikumisvajaduse rahuldamiseks pakkuda ning töötada välja hajaasustuses alternatiivsete liikumisviiside pakkumise tingimused ja rahastamise alused, et korraldada maakondlikku ühistransporti säästlikumalt.

**Transpordiameti peadirektori vastus:** Riigi loodud ühistranspordi infosüsteemi (ÜTRIS) eesmärk on kvaliteetse info koondamine ühistransporditeenuse planeerimiseks, korraldamiseks, järelevalveks ja kasutamiseks. Maakonna bussiliinide info sisestab infosüsteemi vastava piirkonna ühistranspordi korraldaja, kaug- ja rahvusvaheliste liinide info sisestab Transpordiamet. Andmed avalikustatakse avaandmetena, mis uuenevad igal öösel. Andmed on huvilistele kättesaadavad Transpordiameti kodulehel. Pisteliselt kontrollib amet ühistranspordikorraldajate sisestusi ja vajaduse korral palub neil teha muudatused või viib muudatused ise sisse.

Transpordiametil on kavas 2021. hakata koostama ühtset üle-eestilist piletikorralduse hanget. Töögrupp koosneb esindajad ühistranspordikeskustest, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist, Elronist (AS Eesti Liinirongid) ja teistest valdkondadest. Esimesed kohtumised ameti, Elroni ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi esindajatega leidsid aset 27.08.2020 ja 15.09.2020. Majasiseselt lepitati kokku, et teemaga liigutakse edasi peale „Tallinna regiooni liikuvuse ühendatud planeerimis-, juhtimis- ja finantseerimisanalüüsi“, kus finantseerimise osas käsitletakse ka piletihindasid ja tsoneerimist, mis võiks olla aluseks või suuna näitamiseks üle-eestilise hanke korraldamises.

Transpordiamet on koostanud „Eesti ühistranspordi arendamise tegevuskava 2021–2025“, kus täpsustatakse 2021.–2025. aasta tegevusi transpordi ja liikuvuse arengukava 2035 eesmärkide täitmiseks. „Tegevussuund 2: toome ühistranspordi inimestele lähemale ning muudame selle kasutamise mugavamaks targema planeerimise ja nutikama piletimüügi korralduse abil“. Üks olulisemaid ülesandeid, mis

arenguprogrammis on sätestatud, on regioonide ühistranspordi teenindustaseme normide väljatöötamine, mille alusel ühistranspordikorraldajad saavad otsustada, millise asustustihedusega piirkondades on mõistlik tagada elanike liikumine regulaarsete bussiliinidega ja millistes piirkondades tuleks otsida majanduslikult otstarbekamaid alternatiive. Lisaks on kavas välja töötada rahastamise alused.

**96. Riigikontrolli soovitused Transpordiameti peadirektorile, Ühistranspordikeskuste juhatuste liikmetele ning Saaremaa ja Hiiumaa Vallavalitsusele:**

- Viia tervikliku ja optimaalse ühistranspordivõrgu kujundamiseks läbi liikumisvajaduste uuringud, mille käigus selgitada välja ka nende inimeste liikumisvajadused, kes ühistranspordi kasutamise asemel sõidavad praegu autoga.
- Lähtuda uute maakondlike bussiliinide avamise otsustamisel ühe kriteeriumina ka majanduslikust otstarbekusest ehk hinnata iga uue bussiliini puhul selle kulude sihipärasust ja säästlikkust. Leppida kokku, millise ühe liini ühe reisija kuluga maakondlik bussiliin on riigieelarvest rahastatav ja milline mitte.

**Transpordiameti peadirektori vastus:** Transpordiametis on kavandatud sel aasta läbi viia üleriigiline liikuvusuuring, mille alusel töötatakse välja riiklik liikuvusmudel. Liikuvusmudel saab toetama ka ühistranspordi korraldamist. Lisaks on amet kasutusele võtnud planeerimisprogrammi Remix, mille kasutamine on kõigile ÜTKdele kättesaadav ja soovitatav. Liinivõrgu planeerimise programm koondab erinevaid andmeid, sh erinevaid demograafilisi andmeid elanikkonna soo, vanuse, tööhõive kohta; elu- ja töökohtade paiknemise ja nende vahel liikumise kohta; koolide ja lasteaedade asukohaandmeid; andmeid liikluseduse kohta maanteedel; andmeid ühistranspordi võrgu kohta koos sõiduplaanidega ja kasutajate arvuga peatuse täpsusega. Seega on amet keskuste andnud väga hea töövahendi, mida liinivõrgu planeerimiseks kasutada. Veebruaris ja märtsis on ühistranspordiosakonnal kavas viia läbi ühistranspordikeskustele lisaks ingliskeelsele planeerimistarkvara koolitusele, mis toimus 2020. a viimases kvartalis, ka individuaalne eestikeelne koolitus.

Transpordiametis on koostatud 2020. a jaanuaris ühistranspordikeskuste ja saarte vallavalitsuste jaoks juhend „Sõiduplaanide koostamine“. Juhend on töövahend ühistranspordiosakonnale liinide avamise või muutmise taotluste menetlemiseks. Lisaks on kavas välja töötada „Eesti ühistranspordi arendamise tegevuskava 2021–2025“ raames regioonide ühistranspordi teenindustaseme normid.

**Ühistranspordikeskuste juhatuste liikmete vastused kokkuvõtlikult:<sup>27</sup>**

**Ida-Viru Ühistranspordikeskuse vastus:** MTÜ Ida-Viru Ühistranspordikeskus (IVÜTK) tegeleb jätkuvalt ja süsteemselt Ida-Viru maakonna busside liinivõrgu korrastamisega. Kahe aasta jooksul ei ole IVÜTK läbi viinud ka reisijate liikuvusuuringuid, sest suures osas on

<sup>27</sup> Ühistranspordikeskuste täismahus vastused on toodud aruande tabelis „Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused“.

liikumisvajadused teada suhtlemisest nii reisijate kui ka kohalike omavalitsustega, teada on reisijate liikumisvajadused eelnevatest uuringutest.

**Järvamaa Ühistranspordikeskuse vastus:** Liinivõrgus muudatuste tegemiseks on kasutusele võetud programmid Tableau ja Remix. Kavandatud on üleriigiline liikuvusuuring 2021. aastal.

Ühistranspordikeskus on alati arvestanud ka majanduslikku otstarbekust. Uute liinide puhul on vajalik liini töö mõne kuu jooksul, et selguks tegelik sõidunõudlus, sest uuringute ja küsitluste tulemusel välja selgitatud vajadus ei ole reeglina täpselt sama, mis tegelikkuses realiseerub.

**Valgamaa Ühistranspordikeskuse vastus:** Sõiduplaanide koostamisel lähtutakse Maanteemati kehtestatud sõiduplaanide koostamise juhendis toodud nõuetest.

Kõikide teenuste, kaasa arvatud ühistransporditeenuse, osutamise üle otsustamise õiguse väljaviimine maakonnast on tänaseni jätnud äärealade teenuste vajajad kas täielikult teenuseta või halvendanud teenuse pakkumise kvaliteeti oluliselt ning muutnud selle teenuse väga raskesti kättesaadavaks. Vajaduspõhine ühistransport on ülimalt vajalik ka ääremaadel. Ühistranspordi liinivõrgu optimeerimisel ja bussiliinide otstarbekuse väljaselgitamisel tuleks arvestada eelkõige piirkondade regionaalsete erisustega.

**Jõgevamaa Ühistranspordikeskuse vastus:** Kindlasti oleks vaja teha seadusest tulev vahe maakondlike ja õpilasliinide vahele, määrata ära, kes peatuste rajamise ja hooldamise eest hoolitseb jne. Rahastamine toimub taotluste kaitsmise teel ja see on võrdlemisi pingeline.

Tänane sõiduplaan on välja kujunenud täna sõitvate reisijate huvist lähtuvalt. Seda korrigeeritakse igapäevaselt vastavalt nõudlusele.

**Pärnumaa Ühistranspordikeskuse vastus:** Pärnumaa Ühistranspordikeskus kavandab mitmeetapilist uuringut 2021.–2022. a. Lisaks tegelevad inimeste liikumisvajaduste uurimisega igapäevaselt 3 keskuse logistikut.

Pärnumaa Ühistranspordikeskus peab vajalikuks rõhutada üle-eestiliste teenindustaseme normide väljatöötamise tähtsust. S.t riiklik avaliku liiniveo teenus tuleks hajaasustuspriirkondades tagada vähemalt minimaalse sagedusega otseühendusena tõmbekeskusega ning ümberistumist kasutades valla- ja maakonnakeskusega. Seejuures tuleb vajadusel rakendada nõudepõhist transporti.

**Viljandimaa Ühistranspordikeskuse vastus:** Viljandimaa Ühistranspordikeskus koostöös Viljandi linnavalitsusega viis 2020. aastal läbi analüüsi „Avaliku liiniveo teenuskorralduse mudeli parendamine Viljandi linnas ja selle lähiümbruses”. Analüüsis pakuti välja Viljandi linna ja selle lähiümbruse transpordivõrgu nii lühi- kui ka pikaajaline tulevikuvaade. Kõik osapooled on nõus, et muudatusi on liinivõrgus vaja teha, aga arutelude käigus jäädakse toppama avaliku liinivõrgu rahastamise erinevate tõlgenduste otsa.

Kehtiv avaliku liiniveo rahastuse mudel ei arvesta reisijate tausta ega liikumisvajadusega, vaid käsitleb üksnes liini paiknemist ruumis. Ehk vaatamata bussireisijate vajadustele, liikumiste eesmärkidele ning

elukohtadele peab veoteenuse eest tasuma kohalik omavalitsus juhul, kui liin ei kvalifitseeru maakonnaliiniks. Ühistranspordiseadus ei arvesta regionaalsete erinevustega.

2021. aastal on Viljandimaa Ühistranspordikeskusel kavas transpordivõrgu analüüs (sh liikumisvajaduste uuring) teiste maakonnaliinide osas, mida ei käsitletud Viljandi linna ja selle lähiümbruse analüüsis.

Uute bussiliinide avamine on toimunud pea alati elanike poolt esitatud taotluste alusel. Ühistranspordikeskus hindab taotlejate arvu ja analüüsib, kui suur on võimaliku uue liini potentsiaalsete kasutajate arv.

**Kagu Ühistranspordikeskuse vastus:** Kagu Ühistranspordikeskus on uurinud küsimustike või liikumisuuringute kaudu elanike liikumisvajadusi.

Kagu Ühistranspordikeskus on partneriks SEI Tallinnale, kes on juhtpartneriks RESPONSE projektis, mille eesmärgiks on luua tööriist transpordi planeerimisega seotud otsuste analüüsimiseks ja poliitika kujundamiseks. Tööriist peab võimaldama võrrelda ühistranspordi ja nõudetranspordi kulusid ja nõudlust ette antud piirkondades.

Kagu Ühistranspordikeskus järgib Transpordiameti kinnitatud sõiduplaanide koostamise juhendit, millega on nõutud kõigi uute liinide avamisel selgitustaotluse koostamine. Sellise taotluse koostamine annab võimaluse Transpordiametile hinnata, kas antud liini avamine on majanduslikult otstarbekas, ning väljendada enda otsust liinide avamise kooskõlastamisel või nende kooskõlastamata jätmisel.

**Tartumaa Ühistranspordikeskuse vastus:** Tartumaa ühistranspordikeskus nõustub, et ühtsed rahastamise alused on vajalikud, kuna Tartumaa Ühistranspordikeskuse töötajate arv on üks Eesti väiksemaid, samas korraldatava liinimahu poolest ollakse Eesti suurimate seas. Ebapiisava tööjõuressursi tõttu ei ole suudetud täita kõiki ettenähtud ülesandeid, näiteks järelevalve osas vedajate üle.

Tartu ühistranspordikeskus planeerib taotleda 2022. aastaks vahendeid uuringu läbiviimiseks, et selle tulemusel võtta maakonna hõredaima asustusega piirkondades kasutusele uuenduslikke alternatiivseid ühistranspordilahendusi.

Planeerime uue analüütiku töökoha tööülesannete raames ka analüüsida ühistransporti veel mitte kasutatavate elanike liikumisvajadust, et suurendada ühistransporti töölkäimiseks kasutatavate inimeste hulka. Transpordikeskus analüüsib järjepidevalt ka Tableau ja teistest keskkondadest saadavaid liinide täituvus- ja maksumusandmeid. Nende alusel korrigeeritakse liinivõrku, et vähendada ebaotstarbekate liinide ja liinilõikude olemasolu ning reageerida operatiivselt muutustele sõiduvajadustes.

**Põhja-Eesti Ühistranspordikeskuse vastus:** Liikumisuuringud on väga vajalikud, et teada tegelikke liikumisi ajas. Lisaks liikumisuuringutele on vaja ka selget ülevaadet ja uuringut inimeste seas, kes kasutavad ühistransporti (miks nad seda teevad) ja kes kasutavad oma igapäeva-liikumiseks autot (millistel tingimustel on nad valmis istuma ühistransporti ja siin tuleb välistada tasuta ühistransport, sest see on

oluliselt vähendanud töötava elanikkonna ühistranspordi kasutatavust ja suurendanud autostumist).

Selleks, et inimene hakkaks kasutama ühistransporti, peab see olema kiire, mugav, hea ligipääsetavuse ja saadavusega, kiirete ja mugavate ümberistumistega ja kindlasti tasuline (ainult siis on võimalik kutsuda ellu alternatiivseid liikumisviise, näiteks nõudepõhine liin, ja mõõta kulusid sõitja kohta). Mis puutub uute bussiliinide avamisse, siis Põhja-Eesti Ühistranspordikeskus analüüsib alati enne liinide avamist nende vajalikkust ja prognoositavaid sõitjate hulkaasid normaaltingimustes spetsiaalse liinivõrgu modelleerimise programmiga Visum.

Kindlasti tuleb kogukuludes vaadata liinikilomeetri kulusid laiemalt ja ka sõitja kohta ning leida see optimaalne number, mida tuleb vaadata piirkonna (maakonna) põhiselt. Igas piirkonnas on olemas väga häid, keskmisi ja halvasti tasuvaid liine (vähese sõitjate arvuga), küsimus on selles, kui suur on halvasti tasuvate liinide osakaal kogu paketi. Meie hinnangul võiks see number jääda kuni 10%, sest osa on alustavad liinid, osa on sotsiaalselt vajalikud liinid ja osa võivad olla hooajalised liinid, kuid nende kasutatavuse määrab täpsus ja regulaarsus.

**Saaremaa Vallavalitsuse vastus:** Mahukas ühistranspordiuuring viidi läbi 2008. aastal. Lisaks tehti uuring 2018. aastal ja pidevalt on monitooritud inimeste sõiduvajadusi ja vastavalt ka liinivõrku korrigeeritud. Hetkel kasutatakse ka Transpordiameti spetsialistide jooksvat analüüsi. Saaremaal teeme ettevalmistusi nõudepõhise maakondliku transpordi käivitamiseks. Sotsiaaltransport ongi Saaremaal juba nõudepõhine. Tuginedes Transpordiameti analüüsile, saame öelda, et liinivõrgu planeerimisel ei saa olla määravaks mitte ainult elanike arv piirkonnas või sõitjakilomeetri hind, vaid hinnata tuleb ka seda, kuskohas on sõitjatevood stabiilsed ja kus kaootilised.

**Hiiumaa Vallavalitsuse vastus:** Tervikliku ja optimaalse ühistranspordivõrgu kujundamiseks tuleb viia läbi liikumisvajaduse uuring, mille käigus selgitada välja ka nende isikute liikumisvajadus, kes eelistavad liikumiseks muid vahendeid kui ühistransport. Kuna COVID on viimase aasta jooksul liikumisharjumusi oluliselt muutnud – eelistatakse kasutada isiklikku transpordivahendit ja liikuda võimalikult väikese kaaskonnaga –, peame mõistlikuks teha küsitlus vähemalt aasta lõikes. Kavandame kõnealuse küsitlusega alustada hiljemalt 2021. aasta II poolaastal. Samuti kinnitame, et uute maakondlike bussiliinide avamise otsustamisel lähtume ühe kriteeriumina majanduslikust otstarbekusest.

## Maakondliku ühistranspordi tõhusaks korraldamiseks tuleks kõrvaldada mitmed kitsaskohad

97. Riigikontroll eeldas, et maakondliku ühistranspordi terviklikuks ja majanduslikult otstarbekaks arendamiseks on olemas üheselt tõlgendatav õigusraamistik, millega on kindlaks määratud lisaks selgele rolli ja vastutuste jaotusele ka muud ühistranspordi korraldamise põhimõtted.

98. Riigikontroll eeldas, et ÜTKd on Maanteeametiga sõlmitud halduslepingu kohaselt riigi teenuse osutajad ning toimivad ühtsete põhimõtete järgi, et maakondlik ühistransport oleks piirkonniti ühetaoline ning korraldamise kulud sihipärased ja säästlikud.

## Vastutuse jaotus maakondliku ja kohaliku ühistranspordi korraldamise eest ei ole selge

99. Et ühistransport toimiks terviklikult, et ei tekiks tõrkeid bussi- ja raudteel reisijateveo liinivõrgu terviklikus toimimises ning et riik ja omavalitsus ei peaks tasuma ebavajalike liinide eest, peab olema kõigile osapooltele ühtmoodi tõlgendataval kujul paigas, milline asutus ja millist liinivedu peab korraldama ning millise liini eest maksma.

100. Ühistranspordi kasutajale on oluline, et liikumisvõimalused on olemas, ning ei ole tähtis, milline asutus liinivedu korraldab, küll aga on see oluline kulude jaotamise seisukohast. Võib juhtuda, et kui pole selge, kes peab korraldama bussiliinivedu ja tasuma selle kulud, jääb bussiliin üldse käivitamata. Kohalik omavalitsus ei ole nõus maksma olemuslikult kohaliku liini eest, kui see ületab kas või kilomeetri jagu tema haldusterritoriaalset piiri; ja maakonnaliini korraldaja ei näe otstarbekana hoida käigus liini, kui selle järele on nõudlus eelkõige kohaliku kogukonna seas.

**Õigusaktid ei reguleeri üheselt, milliseid liine peavad korraldama ühistranspordikeskused ja milliseid omavalitsused**

101. Riigikontroll leidis, et ühistranspordiseaduses ei ole selgelt defineeritud erinevate liinide, s.o maakonnaliini ja avaliku omavalitsusliini mõisted. Maanteeamet selgitas, et liinide eristamisel lähtutakse peamiselt liini tellijast: kui liini on tellinud ÜTK, kes tasub selle eest riigi rahast, siis on tegemist maakonnaliiniga; ja kui liini on tellinud omavalitsus või ÜTK omavalitsuse raha eest, on tegu valla- või linnaliiniga.

102. Sellist liigitust aga ei võimalda ühistranspordiseadus ja Riigikontrolli hinnangul ei ole nii liigitades võimalik selgelt aru saada, milline on maakonnaliin ja milline omavalitsusliin. Ühistranspordiseaduses toodud definitsioon liinide jagunemise kohta on järgmine:

Valla-, linna- või maakonnaliin on liin, mille peatused asuvad peamiselt samas vallas, linnas või maakonnas. Valla-, linna- ja maakonnaliini eristamisel võetakse arvesse ka teisi neid liine iseloomustavaid näitajaid, eelkõige sõiduplaani, sõitjate põhilist sihtrühma, peamist teeninduspiirkonda ja ühissõiduki tehnilist sobivust liinil sõitmiseks.

103. Ühistranspordiseaduse paragrahv ei anna Riigikontrolli hinnangul võimalust jaotada liinid selgelt maakondlikuks ja kohalikuks liiniks. See on aga kaasa toonud olukorra, kus liinide jagunemine otsustatakse juhtumipõhiselt. See tähendab, et pole üheselt selge, millist liini peab korraldama ja rahastama ÜTK ning millist omavalitsus. Sellel on otsene mõju riigi ja omavalitsuste eelarvetele.

104. MKMi sõnul tõi mõistete tõlgendamine eelmise, 2015. aastani kehtinud ühistranspordiseaduse järgi kaasa ühe linna-valla kohalike liinide kunstliku pikendamise teise omavalitsuse maa-alale, et liin muutuks maakonnaliiniks ning kuuluks riigi rahastamisele. Seetõttu ongi MKMi arvates oluline hinnata liine mitme tunnuse alusel, nagu seda võimaldab praegune ühistranspordiseadus.

**Riik on maksnud ka selliste liinide eest, mida peaks rahastama omavalitsus**

105. Kuna ühistranspordiseaduses toodud definitsioon annab laia tõlgendamisvõimaluse ja Maanteeamet ei ole seda definitsiooni täpsustanud, on ÜTKd ja omavalitsused tõlgendanud liinide mõisteid erinevalt ja see on viinud ebavõrdse olukorra tekkimiseni. See tähendab,

et mõne omavalitsuse liinid on omavalitsuse enda rahastada olevad linna- ja vallaliinid, aga teise omavalitsuse analoogsete tunnustega liinid hoopis riigi rahastusel maakonnaliinid.

**106.** Näiteks ei korralda Võru linn iseseisvalt ühtegi bussiliini. Kõik Võru linna bussiliinid on maakondlikud ning see on toonud kaasa tasuta bussisõidu täies ulatuses Võru linna territooriumil.

**107.** Teisalt korraldab näiteks Võrust pisut suurema rahvaarvuga Rakvere linn transporti ise ja sõit on kasutajatele tasuline. Jõelähtme vald märkis, et maksab mitme maakondliku liini korraldamise eest, samas teevad ka mõned teised valla eelarvest rahastatavad liinid kõrvalepõike naabervalda, kuid ÜTK ei pea neid maakondlikeks liinideks.

**108.** Maanteeamet tõi välja, et omavalitsustel on soov oma liine võimalikult palju ühendada maakondlikku liinivõrku, et liinide eest vähem maksta. Ka auditi käigus tuvastati mitmeid näiteid, kus ÜTKd, kes on halduslepingu alusel riigi ülesannete täitjad, kuid kelle liikmeks on omavalitsused, on liini rahastamise otsuste tegemisel eelistanud nimetada selle ümber maakonnaliiniks, kuigi see teenindab kas enamasti vaid ühe omavalitsuse koolilapsi või kulgeb liin suuresti vaid ühe omavalitsuse territooriumil.

**109.** Maanteeamet tuvastas järelevalve käigus, et 2019. aastal ei eraldanud ega kulutanud omavalitsused Järva maakonna liinivõrgus olnud vallaliinide käigushoidmiseks ühtegi eurot, kuigi nende liinide väljumiste osakaal maakonna liinivõrgus oli vähemalt 17,6%. Kõik nende liinide korraldamiskulud summas *ca* 100 000 eurot kaeti ÜTK kaudu riigieelarvest.

**110.** Ka Tartumaa õpilasliine on Maanteeameti hinnangul alates 2019. aastast riigieelarvest kinni makstud. Maanteeameti 2020. aastal tehtud arvutuste kohaselt peaksid Tartumaa omavalitsused oma õpilasliinide korraldamise eest ÜTK-le maksma vähemalt 150 000 eurot aastas.

**111.** ÜTKdel on võimalus regiooni liinivõrku kujundada piirkonna vajaduste alusel, kuna selle liikmed on omavalitsused, kes tunnevad kohalikke olusid. Teisalt täidavad ÜTKd Maanteeameti sõlmitud halduslepingu kaudu avalikku ülesannet ja peaksid tegema seda riigieelarve raha säästliku kasutamise põhimõtteid silmas pidades.

**112.** Õpilasliinide ja teiste kohalike liinide ühendamise maakonnaliinidega on iseenesest hea praktika liinivõrgu optimeerimise seisukohast ning selle soodustamine on eesmärk ka transpordi arengukavas 2014–2020. Sellega seotud kulud peaks aga Riigikontrolli hinnangul vähemalt osaliselt katma omavalitsused ise, kui bussitranspordi teenus on suunatud eelkõige nende elanike liikumisvajaduste rahuldamiseks.

**113.** 2020. aastal kehtestatud „Sõiduplaanide koostamise juhend“ (vt ka punkt 74) peaks Maanteeameti hinnangul aitama ka vältida olukorda, kus kohaliku liini tunnustega liin on lisatud osaliselt või täielikult maakondlikku bussiliini võrku ja selle eest peaks tasuma riik.

**114.** Pärnumaa ÜTK andis Riigikontrollile teada, et Maanteeameti sõiduplaanide koostamise juhend ei ole teinud liinide mõistete tõlgendamist selgemaks. Viljandimaa ÜTK sõnul annab juhend Maanteeametile

## Bussipeatuste rajamise ja haldamise kohustus ei ole selgelt jaotatud

võimaluse jätta kohaliku liini tunnustega liin maakondlikku liinivõrku lisamata.

115. Omavalitsused töid auditi käigus välja, et bussipeatuste rajamise ja hooldamise kohustus pole omavalitsuste ja riigi vahel selgelt jaotatud. Ühistranspordiseadus ei anna omavalitsustele selgelt mõistetavat vastust,<sup>28</sup> kes peaks riigimaanteede ääres asuvate bussipeatuste projekteerimise, ehitamise ning hooldamise kulud kandma.

116. Ühistranspordiseaduses ühistranspordi taristut iseloomustava lõike kohaselt tagab bussipeatuse korrashoiu objekti valdaja, kelleks on riigimaantee puhul riik. Sama seaduse sättes, kus on nimetatud omavalitsuse ülesanded, on aga märgitud, et ühistranspordi taristu objektide planeerimist, rajamist, korrashoidu ja kasutamist oma haldusterritooriumil korraldab omavalitsus. Maanteeameti ülesandena on seaduses välja toodud, et amet korraldab maakonnaliinide ja kaugliinide taristu objektide planeerimist ja haldamist.

117. Praeguse seaduse sõnastuse juures on riigimaantee äärde bussipeatuse rajamine ning peatuse haldamine nii omavalitsuse kui ka riigi ülesanne. Omavalitsuste sõnul ootab riik, et linna/valla territooriumil paiknevate, kohalike liinide kasutatavate, kuid riigimaanteede juurde kuuluvate taristuobjektide kulud kannab omavalitsus, kuigi bussipeatuse ei ole omavalitsustele üle antud ning riigi valduses oleva objekti korrashoid on seaduse järgi otseselt valdaja ehk riigi ülesanne.

118. Tallinna linna arvates on vaja riigi rahalist panust ka sellise taristu väljaehitamisse, mis asub omavalitsuse territooriumil. Kohalik ning maakondlik liinivõrk ei tohiks inimesele luua tunnetuslikku vahet halduspiiri ületamisel.

119. Tallinnas ei ole näiteks kõikides bussipeatustes maakonnaliinidel võimalik peatuda. Põhjuseks on asjaolu, et bussipeatused on ehitatud linnasiseseks liikumiseks linnaliinidele ning on liiga lühikesed, et maakonnaliini bussid saaks peatuda liiklust takistamata. Tallinna regiooni liikuvuse koostöömemorandumis on riik lubanud taristuprojekte kaasrahastada.

120. Riigiasutused ei näe KOVide muret suure probleemina. Maanteeamet on seisukohal, et bussipeatuste halduskulude käsitlemisel ei ole tähtis, kelle omandisse peatus kuulub, vaid määravaks asjaoluks on hoopis, missugused liinid peatusi kasutavad. MKM juhtis riigieelarve läbirääkimistel tähelepanu asjaolule, et seadus on paindlik ning peatuste rahastamise allika asjaolusid peaks käsitlema juhtumipõhiselt ÜTK tasandil.<sup>29</sup> Teema on juba mitmeid aastaid olnud omavalitsuste, Maanteeameti ning MKMi vaidluskoht, sh riigieelarve läbirääkimistel.

<sup>28</sup> Ühistranspordiseaduse § 11 lõike 2 kohaselt tagab ühistranspordi taristu objekti korrashoiu objekti valdaja ning § 13 lõike 1 kohaselt korraldab omavalitsusorgan ühistranspordi taristu objektide planeerimist, rajamist, korrashoidu ja kasutamist oma territooriumil. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 6 lõike 1 kohaselt on omavalitsuse ülesanne korraldada valla- või linnasisest ühistransporti ning valla ja linna teede ehitamist ja korrashoidu.

<sup>29</sup> Vabariigi Valitsuse ministeeriumidevahelise komisjoni ja Omavalitsusliitude Koostöökoogu delegatsiooni transpordi ja teede töörühma 15.04.2019. a koosoleku protokoll. <https://www.elvl.ee/protokoll-15.04.19>.

121. Riigikontrolli hinnangul ei ole praegune liinide jagunemine maakondlikeks ja kohalikeks liinideks ühtmoodi mõistetav ÜTKdele ja omavalitsustele. See tähendab, et riik maksab osas piirkondades ka selliste liinide eest, mis ei ole vajalikud maakondliku liinivõrgu toimimiseks.

122. Seega annab praegune maakondliku ja kohaliku ühistranspordi korraldus eelised osale omavalitsustest, sest osa omavalitsusi kasutab oma raha bussitranspordi pakkumiseks, aga osa sellele ei kuluta ja raha on võimalik kasutada muuks otstarbeks. Riigikontroll märgib, et omavalitsustel on kohustus korraldada koolitransporti ja selle eest ka tasuda. Sarnane vastutuse jaotuse ebaselgus valitseb bussipeatuste haldamise ja rajamise kulude jaotamisel riigi ja omavalitsuste vahel.

123. Riigikontrolli hinnangul tuleb maakonna ja kohalikeks liinideks jaotamise tunnused ja nende liinide rahastamise põhimõtted kõigile arusaadavalt kokku leppida ning väljatöötatud põhimõtteid rakendada läbipaistvalt, ühetaoliselt ja järjepidevalt. Praegune seaduse mõistete lai tõlgendamisruum tekitab erimeelsusi ja võib luua põhjendamatu eeliseid. Lisaks pärsib see liinivõrgu planeerimist pikaajalises perspektiivis, sest liinide rahastamise allikas võib muutuda.

### **Maanteeamet pole ühistranspordikeskustele maakondliku ühistranspordi korraldamiseks kehtestanud ühtseid rahastamisaluseid**

124. Maanteeamet peaks olema välja töötanud põhimõtted, mille järgi toetatakse ÜTKsid riigieelarvest. See on vajalik selleks, et maakondlik bussitransport oleks korraldatud ühetaoliselt igas Eesti nurgas ja riigi kulud bussitranspordi korraldamisele oleksid sihipärased ja säästlikud. See tähendab, et ka ühistranspordi korraldajate majanduskulud peavad olema sihipärased, säästlikud ja kontrollitud.

125. Maanteeamet lähtub ÜTKdele maakondliku bussitranspordi korraldamiseks riigieelarvest toetuste andmisel toetuse perioodiks ÜTK ja vedajate vahel kokkulepitud veomahust ehk busside sõiduplaanide alusel maakondades läbisõidetavatest liinikilomeetrite arvust.

126. Riigieelarvest vedajatele toetuste taotlemisel peavad ÜTKd esitama Maanteeametile info iga vedaja piletitulu ja tulu tema bussiliinide planeeritud läbisõidukilomeetri kohta ning info omavalitsuse eelarvest ja riigieelarvest saadud toetuse kohta.

127. Toetuste kasutamist analüüsides võrdleb Maanteeamet toetuse perioodil maakondades tegelikult läbitud liinikilomeetrite kohta selliseid näitajaid nagu ühistranspordi korraldamise, sh vedajate kulud, tulud ning kasum või kahjum, ÜTKde kulud, riigieelarvest ja omavalitsuste eelarvest ühistranspordi korraldamiseks eraldatud toetused, sh vedajatele antud toetused, ning piletitulu.

128. Suurima osa **maakondliku bussitranspordi korraldamise kuludest** moodustavad vedajate kulud. Nende kulude hüvitamise määr selgitatakse välja avaliku hankemenetluse käigus. Vedajate kulu varieerus ÜTKdes 2019. aastal 76,64 sendist kuni 127,14 sendini liinikilomeetri kohta. Võrreldes 2018. aastaga on kulud kõikide ÜTKde piirkondades tõusnud.

**Maakondliku ühistranspordi korraldamise kulud ühistranspordikeskustes erinevad**

**Maakondliku bussitranspordi korraldamise kulud** – kõik bussiveo korraldamiseks tehtud kulud, sh vedaja ja ÜTK kulud. ÜTK kulud jagunevad majandamise, tööjõu, projekti ja muudeks kuludeks.

Allikas: Riigikontroll Maanteeameti koondaruande põhjal

**129. Erinevatele ÜTKdele anti riigieelarvest 2019. aastal raha majandamise, tööjõu ja projektide kulude katteks ühe liinikilomeetri kohta järgmiselt (vt joonis 6):**

- **majandamise ja tööjõu kulu** 1,77 senti kuni 6,86 senti;
- **projektide jm kulu** 0 senti kuni 11,14 senti.

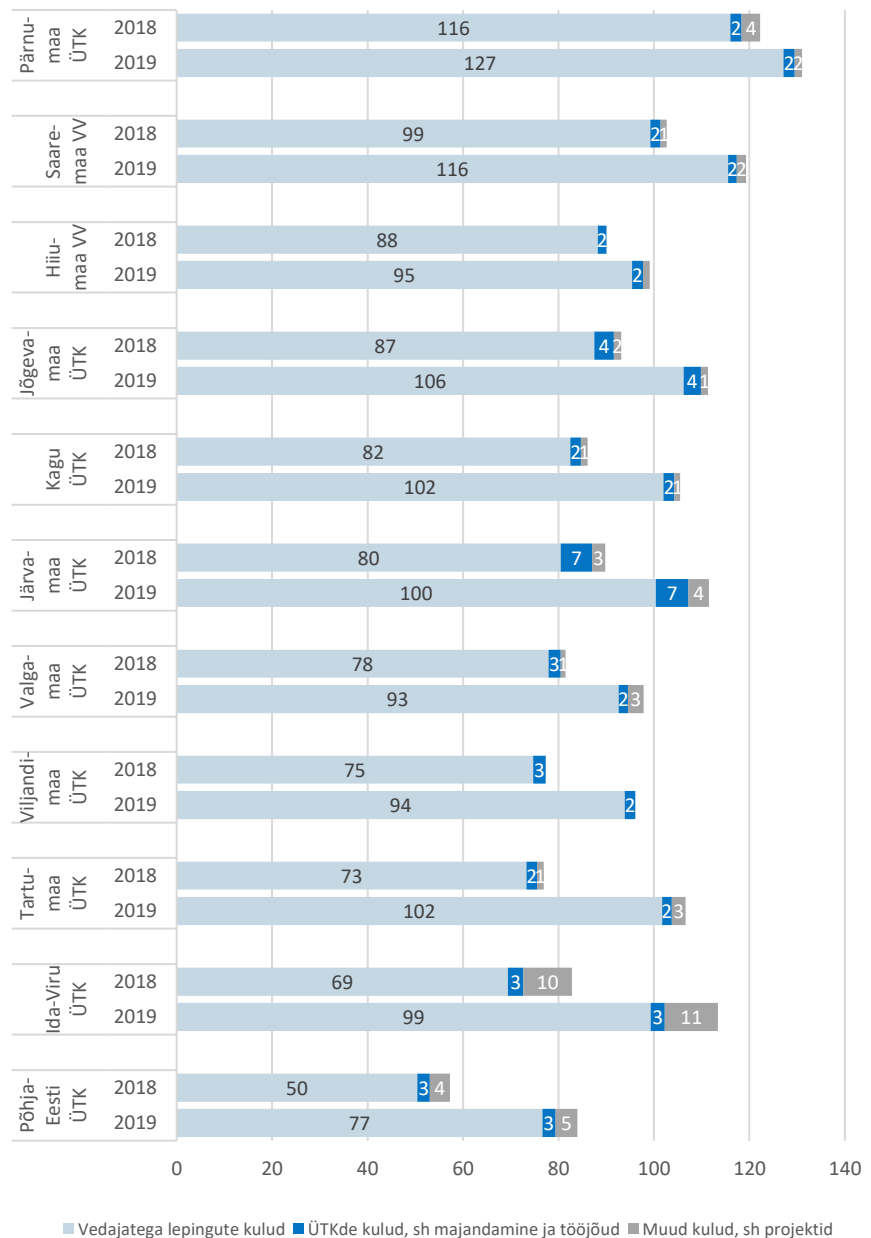
**ÜTKde majandamise kulud** – ÜTKde haldus-, lähetus- ja koolituskulud, ka kinnistute, rajatiste, hoonete, ruumide, sõidukite, inventari ning IT haldamise kulud. Majandamiskulud ei sisalda vedajate kulu või projektide kulu.

Allikas: Riigikontroll Maanteeametile riigieelarvest eraldatud toetuse taotluse põhjal

**Projektide kulu** – näiteks piletimüügi- ja valideerimissüsteemide, liinivõrgu analüüsimiseks tehtavate uuringute ning bussijaamade remondi- ja halduskulud.

Allikas: Riigikontroll Maanteeametile riigieelarvest eraldatud toetuse taotluse põhjal

**Joonis 6. Ühistranspordikeskustes maakondliku bussitranspordi korraldamise kulude 2018. ja 2019. aasta võrdlus, senti liinikilomeetri kohta**



Allikas: Riigikontroll Maanteeameti koondaruannete andmetel

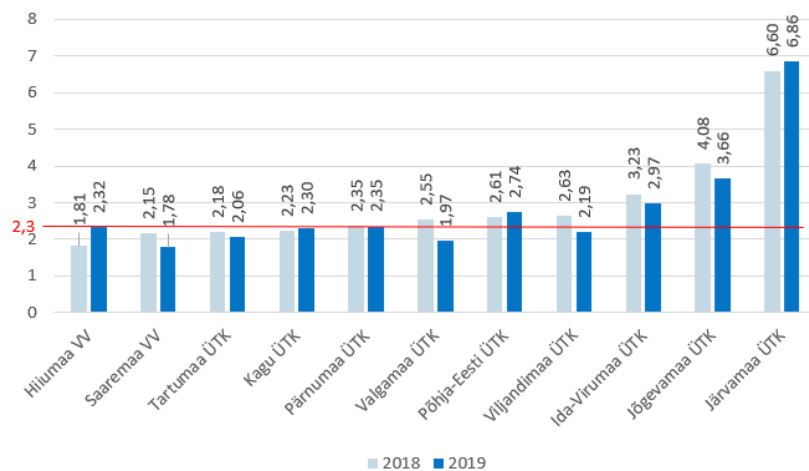
## Teadmiseks, et

2017. aastal loodi Ida-Viru, Kagu, Tartumaa, Valgamaa ja Viljandimaa ühistranspordikeskus.

130. 2017. aasta uute ÜTKde asutamiseks välja antud Vabariigi Valitsuse korralduste<sup>30</sup> kohaselt said ÜTKd hakata majandamis- ja tööjõukulude katteks taotlema toetust kuni 2,3 senti liinikilomeetri kohta.<sup>31</sup>

131. ÜTKde riigilt saadud toetusi analüüsides selgus aga, et ÜTKde majandamis- ja tööjõukulude toetused on erinevad ning 2,3-sendisest toetusmäärast liinikilomeetri kohta ei ole kinni peetud (vt joonis 7).

**Joonis 7. Ühistranspordikeskuste majandamis- ja tööjõukulude toetus liinikilomeetri kohta 2018. ja 2019. aastal, senti liinikilomeetri kohta**



Allikas: Riigikontrolli Maanteeameti koondaruannete andmetel

132. Maanteeameti selgitusel enne 2017. aastat asutatud ÜTKdele (Järvamaa, Põhja-Eesti, Jõgevamaa ja Pärnumaa) kulude katmises piirangut ei seatud ning nende toetused on üldiselt olnud suuremad kui 2,3 senti liinikilomeetri kohta. Maanteeameti sõnul ei nähtud olemas olnud ÜTKde likvideerimist ega ümberkorraldamist 2018. aastal ette, mistõttu ei peetud ka vajalikuks muuta nende antavate toetuste määra.

133. Toetuste erinevus on Maanteeameti sõnul tingitud liinivõrgu suurusest maakonnas, bussijaamade ja -terminalide omandist (nt Pärnu- ja Järvamaa ÜTKde omanduses on bussijaamad) ning hangetel vedajate tehtud hinnapakumistest. Samuti on erineva osakaaluga omavalitsuste toetused ÜTKdele.

134. Enne maakondliku bussiliinivõrgu korraldamise delegerimist ÜTKdele tegelesid selle korraldamisega maavalitsused. Muudatusega pidi kaasnema kulude kokkuhoid.<sup>32</sup>

<sup>30</sup> Vabariigi Valitsuse 05.10.2017. a korraldus nr 275, <https://www.riigiteataja.ee/akt/310102017006>; nr 274, <https://www.riigiteataja.ee/akt/310102017005>; nr 276, <https://www.riigiteataja.ee/akt/310102017007>; 08.09.2017. a korraldus nr 248, <https://www.riigiteataja.ee/akt/312092017004>; nr 249, <https://www.riigiteataja.ee/akt/312092017005>.

<sup>31</sup> Maanteeameti selgituste kohaselt kujunes liinikilomeetri keskmine kulu välja enne 2018. aastat asutatud nelja ÜTK (Järvamaa, Põhja-Eesti, Jõgevamaa ja Pärnumaa) näitajate analüüsi tulemusel. Toetuse määr kuni 2,3 senti liinikilomeetri kohta lisati 2017. aastal loodud ÜTKde asutamislepingutesse.

<sup>32</sup> Seletuskiri kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja teiste haldusreformi elluviimisega seotud seaduste muutmise seaduse eelnõu juurde.

135. Maanteeameti arvutuste kohaselt olid 2019. aastal aga maakondliku bussitranspordi majandamise kulud võrreldes 2015. aastaga, kui korraldajad olid maavalitsused, tõusnud 604 210 eurolt 1 120 364 euroni. Üheks kulude kasvu põhjuseks on Maanteeameti selgitusel olnud asjaolu, et ÜTKd korraldavad ühistransporti liiga väikestes piirkondades. Enamik ÜTKdest on maakonnapõhised, erandid on Põhja-Eesti ÜTK, kes korraldab 4 maakonna bussitransporti, ning Kagu ÜTK, kes korraldab bussitransporti kahes maakonnas.

### Ühistranspordikeskuste töötajad on piirkonniti erinevalt koormatud ja tasustatud

136. Riigikontrolli analüüsist selgus, et ÜTKde töötajate arv ja liinikilomeetrite maht erinevad:

- ÜTKde liinikilomeetrid jäävad vahemikku 610 633 – 14 471 222;
- töötajaid on ÜTKdes 1–13.

137. Kõrvutades ülal toodud liinikilomeetrid töötajate arvuga 2019. aastal, selgub, et ÜTKde palgal olevaid töötajaid tasustatakse erinevalt (vt tabel 4 lisas C). ÜTKdes on töötajate arv vahemikus 19 297 – 42 321 eurot töötaja kohta aastas.

138. Maanteeameti sõnul on nad küll võrrelnud ÜTKde töötajate- ja majanduskulusid, kuid neid on keeruline ühtlustada. Ameti hinnangul on ÜTKde kulude erinevus tingitud erinevatest juhtimisotsustest ÜTKdes ja piirkondade majanduslikest iseärasustest, sealhulgas kohalikest palgatasemest.

139. ÜTKde kulud erinevad ka muude kulude, sh projektide kulude poolest ning neid ei ole võimalik omavahel võrrelda. Näiteks on Ida-Virumaa ÜTK planeerinud 2019. aastal muude kulude all enamasti kohalike liinide toetuseks vajaliku raha, samal ajal on see kulu Põhja-Eesti ÜTKs piletimüügisüsteemide ja kaamerate jaoks, Kagu ÜTKs aga liiniveo uuringuteks.

### Ühistranspordikeskuste projektide kulude alt kaetakse mõnes piirkonnas bussijaamade ülalpidamist

140. ÜTKd on projektideks eraldatud raha kasutanud muu hulgas bussijaamade ülalpidamisega seotud kuludeks. Näiteks on 2019. aastal Pärnumaa ÜTK taotlenud toetust bussijaama kuludeks 40 000 eurot ja Järvamaa ÜTK 42 000 eurot, samas Viljandimaa ÜTK-l, Ida-Viru ÜTK-l ja Hiiumaa Vallavalitsusel, kes ei oma bussijaamasid, selliseid kulusid polnud.

141. Bussijaamade ja -terminalide rajamine ja majandamine, mis on tõstnud riigi toetust osale ÜTKdele, ei ole praegu reguleeritud ning on üsnagi juhuslik – osa bussijaamu kuulub avalikule ja osa erasektorile (nt Põlva ja Rapla linna bussijaamad).

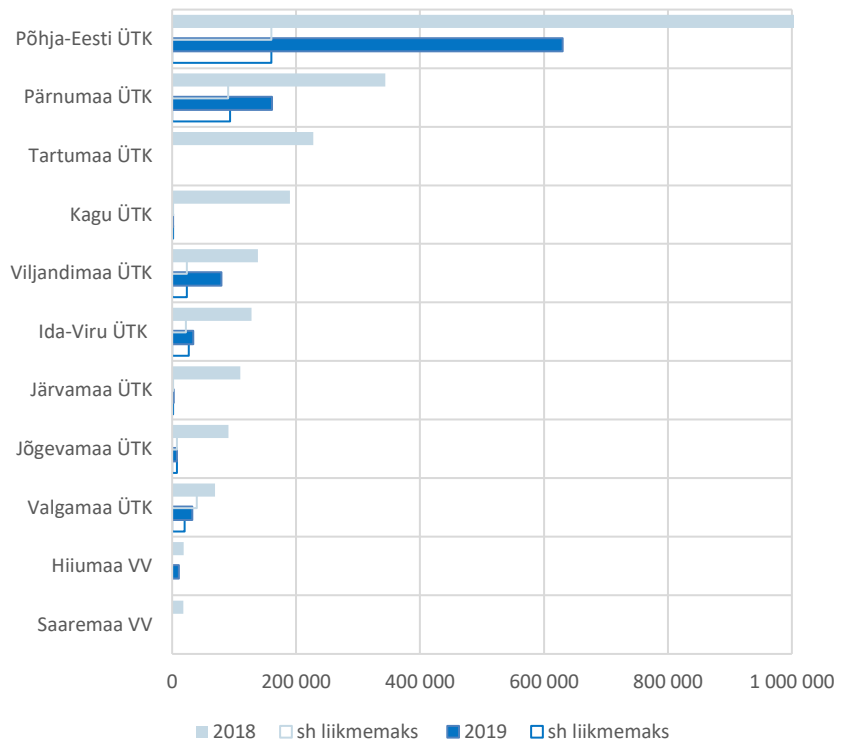
142. Üldiselt tuleb bussijaama käive busside väljumis- ja peatumistasudest ja mitte riigi toetusest. Maanteeametil on plaanis hakata tulevikus nõudma, et maakondliku bussiliiniveo teenuse hankimisel vedajate pakutav liinikilomeetri hind sisaldaks bussijaamast väljumise tasu. Sellisel juhul jääb bussijaamade ülalpidamise kulu vedajate kanda ja sõltuks rohkem selle reaalsest kasutusest.

### Omaavalitsused on toetanud ühistranspordikeskusi järjest vähem

143. Riigikontroll leidis, et omaavalitsused toetavad, sh liikmemaksudega, ÜTKsid erinevalt ning aasta-aastalt järjest vähem (vt joonis 9). Näiteks toetasid 2019. aastal KOVid Põhja-Eesti ÜTKd 0,63 miljoni euroga,

samas kui 2019. aastal Tartumaa ÜTK-l omavalitsuste rahastus üldse puudus. Tartumaa KOVid olid seisukohal, et kuna maakonnaliinide korraldamine on riigi ülesanne, ei ole nad kohustatud seda toetama. Samas on Tartumaa ÜTK asutamislepingus ühe rahastamisallikana ette nähtud omavalitsuste liikmemaksud, mille suurus on jäetud määramata.

**Joonis 9. Ühistranspordikeskustele omavalitsuste eelarvest makstud toetuste, sh omavalitsuste liikmemaksude muutus 2018. ja 2019. aastal eurodes**



Allikas: Riigikontrolli Maanteeameti koonaruannete, ühistranspordikeskuste majandusaasta aruannete andmetel

**144.** Maanteeamet põhjendas KOVide toetuste erinevust sellega, et kuna enamus ÜTK üldkoosoleku hääletest kuulub KOVide esindajatele, on ametil keeruline teha ettepanekut toetuste, sh liikmemaksude kehtestamiseks või tõstmiseks. Ka võivad KOVide liikmemaksud olla igal aastal erinevad, mistõttu on KOVide rahaline panus maakondliku bussitranspordi toetamisel olnud kõikum. Maanteeameti arvates peaksid liikmemaksud sõltuma elanike arvust KOVis.

**145.** Maanteeameti hinnangul ei ole võimalik ÜTKde kulusid võrrelda ja luua neile raha eraldamiseks lõpuni võrdseid aluseid, sest ühistranspordi korraldus tihe- ja hajaasustusega piirkondades erineb. Maanteeamet sõnul on võimalik ÜTKde kulusid kokku hoida, kui töökorraldust muuta.

**146.** Maanteeamet viib läbi analüüsi ÜTKde sisemise töökorralduse ja nende toimimise efektiivsuse hindamiseks, et selgitada välja, kui palju on ÜTKd tegelikult riigile maksma läinud ja kas ühistranspordi korraldamise jätkamine senisel viisil on mõistlik. Analüüs peaks valmima 2021. aasta märtsis. Maanteeameti sõnul on seejärel kavas ka ÜTKde korralduskulude ebavõrdse rahastamise lõpetamiseks koostada ühtne kord.

147. Riigikontrolli hinnangul on praeguses maakondliku bussitranspordi korraldamise mudelis säästukohti. ÜTKde rahastamise reeglite puudumine on viinud selleni, et osa maakondade bussitranspordi korraldamise eest maksab riik rohkem kui teiste maakondade bussitranspordi eest. ÜTKde töökoormus, võimekus, praktika ning kulud bussitranspordi korraldamiseks on erinevad ja vajaksid optimeerimiseks ühtseid aluseid.

148. Samuti on väga erinevad riigi ja omavalitsuste toetused ÜTKdele. Seetõttu on osal ÜTKdel probleeme, et täiel määral täita Maanteeametiga sõlmitud halduslepingutest tulenevaid ülesandeid (vt ka punktid 178–180). Riigikontrolli hinnangul peab Maanteeamet analüüsima maakondliku bussitranspordi korraldamise efektiivsust ÜTKdes ja leidma lahendused, kuidas ÜTKsid võrreldavatel alustel rahastada.

149. Riigikontrolli hinnangul vajab maakondliku bussitranspordi korraldamine selgemaid reegleid, et tagada ühtsete põhimõtete alusel korraldatud maakondlik bussitransport üle Eesti. Kuna praegune süsteem maakondliku bussitranspordi korraldamiseks on killustunud ja ressursimahukas, tuleks Maanteeametil analüüsida, kas maakondliku bussitranspordi arendamiseks on praegune korraldus mõistlik ja tagab raha säästliku ja sihipärase kasutamise. Vajaliku arvu ÜTKde väljaselgitamine ja nende töökorralduse ühtlustamine aitaks kulusid kokku hoida ning vabanevat raha kasutada liinivõrgu parandamiseks.

#### **150. Riigikontrolli soovitusd majandus- ja taristuministrile ning Transpordiameti peadirektorile:**

- Leppida koostöös kohalike omavalitsustega kokku selgetes maakondlikeks ja kohalikeks liinideks jaotamise ja liinide rahastamise põhimõtetes ning rakendada väljatöötatud põhimõtteid ühetaoliselt üle Eesti.
- Leppida koostöös kohalike omavalitsustega kokku, kes peab rahastama riigimaanteede äärde bussipeatuste rajamist ja haldamist, ning rakendada väljatöötatud põhimõtteid ühetaoliselt üle Eesti.

**Majandus- ja taristuministri vastus:** Bussiliinide jaotamisel maakondlikeks ja kohalikeks liinideks tuleb lähtuda ÜTS § 4 lõikes 2 sätestatud definitsioonist, mille kohaselt „Valla-, linna- või maakonnaliin on liin, mille peatused asuvad peamiselt sama valla, linna või maakonna haldusterritooriumil. Valla-, linna- ja maakonnaliini eristamisel võetakse arvesse ka teisi nimetatud liini iseloomustavaid näitajaid, eelkõige sõiduplaani, sõitjate põhilist sihtgruppi, peamist teeninduspiirkonda ja ühissõiduki tehnilist vastavust selle liini teenindamiseks.“

2015. aastal jõustunud ÜTSiga muudeti kõnealuste liinide definitsiooni, kuna liinide senine selge haldusterritooriumite piire järginud eristus seaduses põhjustas omakorda palju vaidlusi ja segadust seoses erijuhtumitega, mida seadus ei käsitlenud. Seetõttu pidas seadusandja mõistlikuks kehtestada paindlikum regulatsioon, mille kohaselt ühistranspordi korraldatavatel pädevatel asutustel lasub kohustus halduspiire ületavate liinide eristamisel kaalutleda kogumis ka teisi liini iseloomustavaid näitajaid, eelkõige sõiduplaani, sõitjate põhilist sihtgruppi, peamist teeninduspiirkonda, ühissõiduki tehnilist vastavust

konkreetselt liini teenindamiseks. Seaduse seletuskirjas toodud näitena on linnaliin ka naabervalda ulatuv liin, kui vallas asuvate peatuste arv on väike, sõidetakse tiheda sõidugraafiku alusel ja liini teenindab tüüpiline linnaliinibuss.

MKM on seisukohal, et ka bussipeatuste rajamise ja majandamise osas jätab seadus vajaliku paindlikkuse, mida on toetanud vastav halduspraktika, mille kohaselt on bussipeatuste rajamist riigiteedel finantseeritud nii riigieelarvest kui KOVide eelarvetest, sõltuvalt peatuse rajamise asjaoludest. Kui on tegemist riigitee rekonstrueerimisega, siis on üldreeglina projektis kajastatud ka bussipeatused ning need ehitatakse Transpordiameti tehoiu eelarve vahenditest. Samuti on bussipeatustega seonduvaid kulutusi sihtfinantseeritud riigieelarves maakondliku ühistranspordi korraldamiseks ettenähtud toetustest, mis on eraldatud vastava piirkonna ühistranspordikeskusele.

KOVide poolset finantseerimist eeldatakse eelkõige nende peatuste rajamisel, mida kasutavad ainult kohalikud, st valla või linnaliinid, aga ka teiste liinide korral, kus näiteks kiiret lahendamist vajab vaid mõne üksiku kohalikus omavalitsuses elava inimese või leibkonna sõidu- vajadus, tegemist on ajutise peatusega vms, aga riigieelarvest vahendite taotlemise menetlus oleks liigselt aeganõudev, või ka Transpordiamet ei planeeri lähiaastatel tehoiu projektide raames vastavat bussipeatust rajada vms. Sobilikem lahendus tuleks vajadusel leida juhtumipõhiselt eelkõige ühistranspordikeskuse tasandi koostööformaadis, kuna selles osalevad ühistranspordi korraldavad pädevad asutused, nii piirkonna omavalitsused kui Transpordiamet riigi esindajana.

Kui seadusega ei ole võimalik kirjeldada kõiki teenuse korraldamisel üleskerkivaid kaasusi, on mõistlik, kui pädevatele asutustele on seadusega ette antud tegevusraamistik koos vastavate kaalutlustunnuste- ja kohustusega, et mh vältida avaliku teenuse korraldamise n-ö kinnireguleerimist ja kaasnevalt ka hilisemaid seadusega vastuolus otsustusi ühistransporditeenusele ligipääsetavuse tagamiseks. Seaduses sätestatud paindlikkus võimaldabki Riigikontrolli osutatud kokkulepete sõlmimist ühetaoliselt, samas arvesse võttes ka piirkondlikke jm erisusi, mis võib olla vältimatu ja vajalik inimestele oluliste liikumisvõimaluste tagamiseks.

**Transpordiameti peadirektori vastus:** Transpordiamet on alustanud ühistranspordiseaduse muutmise ettepanekute kogumist ning seaduse muutmise käigus soovitakse defineerida kõigile osapooltele arusaadavalt liinide jaotus maakondlikeks ja kohalikeks liinideks.

Transpordiamet lähtub ühistranspordiseaduses sätestatud põhimõtetest, et kohaliku omavalitsuse üksus korraldab ühistranspordi taristu objektide planeerimist, rajamist, korrashoidu ja kasutamist (ÜTS § 13 lg 1 p 4). Uue riigitee ehituse või rekonstrueerimise käigus oleme nõus koostöö kohaliku omavalitsuse üksuse ja piirkondliku ühistranspordikeskusega määrama uute peatuste asukohad ja finantseerima nende ehitust tehoiukava vahenditest.

Lisaks kinnitas Vabariigi Valitsus 10.12.2020. a korraldusega nr 439 „Riigiteede tehoiukava 2021–2030“. Tehoiukavas on uus meede „Säästlikumaid liikumisviise soodustava taristu rajamine“. Meetme eesmärk on riigiteede taristu kvaliteedi tõstmine, et luua võrdsed

liikumisvõimalused erinevatele liiklejatele ja soodustada ning võimaldada säästlike liikumisviiside kasutamist. Meetme nimekirja pannakse kokku kohaliku omavalitsuse ja ühistranspordikeskuste ettepanekutest ning meetme maht on 3 miljonit eurot aastas. Info antud meetme kohta saadetakse Eesti Linnade ja Valdade Liidule kui katuseorganisatsioonile.

#### 151. Riigikontrolli soovitused Transpordiameti peadirektorile:

- Töötada ühistranspordikeskustele välja riigieelarvest raha taotlemise ning toetuse majanduslikult otstarbeka kasutamise üheselt mõistetavad põhimõtted, et anda keskustele võrdsemad võimalused täita halduslepingust tulenevaid ülesandeid ning tagada elanike vajadustele vastav ja majanduslikult otstarbekas liinivõrgu toimimine.
- Otsustada pärast ühistranspordikeskuste sisemise töökorralduse ja nende toimimise efektiivsuse hindamist, milline on maakondliku bussitranspordi korraldamiseks vajalike asutuste optimaalne arv, ning jaotada vajaduse korral selgelt maakondliku ühistranspordi korraldamise ülesanded Maanteeameti ja ühistranspordikeskuste vahel.

**Transpordiameti peadirektori vastus:** Transpordiamet on koostanud „Tasuta sõiduõiguse ja 2017.–2019. a maakonnaliinide ümberkorralduste mõju“ tööversiooni, mis on aluseks ühtsete ühistranspordikeskuste ja saarte vallavalitsuste rahastamisreeglite väljatöötamiseks. Esiolgu oleme planeerinud reeglid välja töötada 2022. aasta lõpuks. Dokumendi „Eesti ühistranspordi arendamise tegevuskava 2021–2025“ olulisemaid ülesandeid on teenindustaseme normid, mis on üheks aluseks elanike vajadustele vastava ja majanduslikult otstarbeka liinivõrgu loomiseks, ja normid on esimeste ülesannete seas, mis Transpordiametil on plaanis teostada. Peale ühistranspordikeskuste sisemise töökorralduse ja nende toimimise efektiivsuse hindamist teeb amet ettepanekud edaspidisteks tegevusteks.

## Ühistranspordi korraldamise kulud on kasvanud, kuid seatud eesmärgid on jäänud täitmata

### Maksumaksja raha eest kaetakse suur osa ühistranspordi kuludest, kuid inimesed eelistavad tölkäimiseks endiselt autot

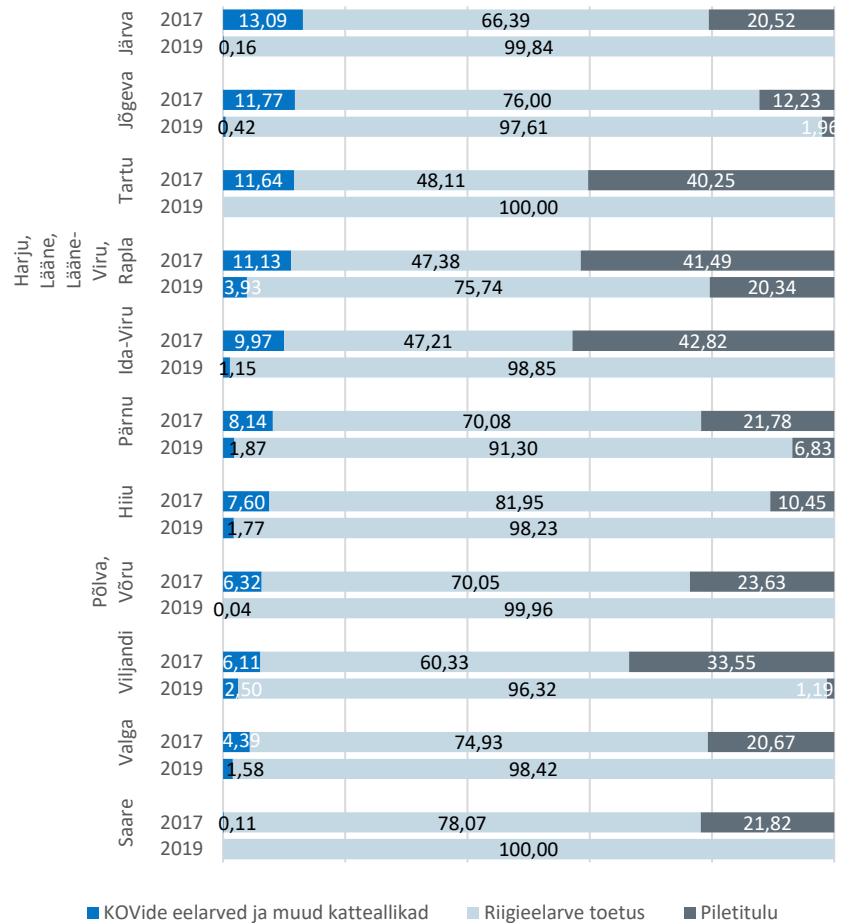
152. Transpordi arengukavas 2014–2020 on välja toodud kasutaja/saastaja rahalise vastutuse põhimõte ning öeldud, et avaliku sektori osakaal ühistranspordi rahastamisel ei peaks ületama tervikuna 60% ja konkreetse maakonna või regiooni kohta 70% ühistranspordi kulude katteallikatest. Transpordi keskkonnamõjude vähendamiseks on oluline motiveerida tölkäijaid kasutama isiklikule autole alternatiivseid liikumisvõimalusi, sh ühistransporti.

### Elanikele tasuta maakondliku ühistranspordi pakkumine on riigile kaasa toonud kulude kasvu

153. Seoses otsusega pakkuda elanikele tasuta maakondlikku bussitransporti, ei lähtuta maakondliku ühistranspordi rahastamisel enam kasutaja-vastutab-põhimõttest. Jooniselt 10 on näha, et 2019. aastal lähenesid mitmes ÜTK piirkonnas riigieelarvelised toetused juba 100%-le maakondliku bussitranspordi kulude katteallikatest ning riigi toetus ületas

kõikides maakondades 70%. Riigil ja KOVidel on tulnud leida maakondlikule bussitranspordile lisaraha eelkõige saamata jääva piletitulu katteks.

**Joonis 10. Tuluallikate osatähtsus (%) maakondliku bussitranspordi kuludest 2017. ja 2019. aastal**



Allikas: Riigikontroll Maanteeameti koondaruande andmetel

**154.** 2019. aastal moodustas kogu maakondlikule bussitranspordile kulunud rahast tasuta ühistranspordi kulu 53%. Tasuta ühistranspordi rakendamisel suunas riik 2018. aasta eelarvest maakondliku bussiliini võrgu tihendamiseks 3,3 miljonit eurot lisaraha,<sup>33</sup> kuid eelkõige on tulnud riigil ja KOVidel leida maakondlikule bussitranspordile täiendavat raha saamata jäänud piletitulu katteks. 2019.aastal teenis riik piletitulu aga üksnes 3,9 miljonit eurot ehk ligi 50% vähem kui 2018. aastal.

**155.** Raudteel reisijateveol seevastu on Elroni sõnul tõusnud rongisõitjate piletitulu osakaal Elroni liiniveo korraldamise kulude katmisel 2017. aasta 38%-lt 2019. aastaks 40%-ni ehk siis piletitulu on veidi enam katnud rongiga sõitjate veo kulu.

<sup>33</sup> Majandus- ja taristuministri ning ettevõtlus- ja infotehnoloogiaministri käskkirja „Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste 2018. a eelarvete kinnitamine“ lisa 3.

## Kulude prognoosid näitavad ka edaspidi kasvu

156. MKMi tehtud prognoosid ja analüüsid<sup>34</sup> näitavad, et maakondliku bussitranspordi kulude katteks tuleb riigil leida igal aastal üha rohkem raha. Riigi eelarvestrateegiasse 2020–2024 on maakondliku bussitranspordi kulu aastateks 2020–2024 igal aastal planeeritud 49,2 miljonit eurot, s.o võrreldes 2019. aastaga 14% rohkem.

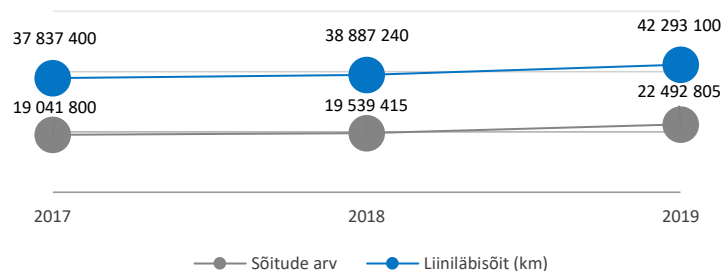
157. Samas näitavad Maanteeameti poolt Riigikontrollile esitatud prognoosid, et tegelik rahavajadus maakondliku bussitranspordi korraldamiseks on 2021. aastal 52,1 miljonit, 2022. aastal 55,6 miljonit, 2023. aastal 60,7 miljonit ja 2024. aastal 64,6 miljonit eurot.

158. Ka 0-eurose piletiga maakondliku bussitranspordi võimaldamise lisakulu riigile on Maanteeameti andmete ja prognooside kohaselt aasta-aastalt järjest suurem. Enne elanikele tasuta ühistranspordi kehtestamist 2017. aastal toetas riik maakondlikku bussitransporti 21,9 miljoniga, 2019. aastal 43,1 miljoni euroga. 2019. aasta läks ainuüksi tasuta maakondliku bussiliiniveo pakkumine riigile maksma ligikaudu 23 miljonit ning prognoos 2022. aastaks on 25,9 miljonit eurot.

159. Kulud maakondlikule bussitranspordile on lisaks 0-eurose piletihinna tõttu kasvanud ka seetõttu, et on toimunud muudatusi liinivõrgus ning kasvanud on üldine sõidunõudlus (vt joonis 11). Maanteeameti andmetel kasvas sõitjate arv võrreldes 2018. aastaga 2019. aastaks 15%. Liinikilomeetrite arv on 2019. aastaks võrreldes 2017. aastaga suurenenud 11%. Maanteeameti hinnangul on täiendavate liinikilomeetrite ja reisijate arvu kasvu vahel tugev seos.

160. ÜTKd selgitasid Riigikontrollile, et maakondade bussiliinivõrke on pikendatud ja liinigraafikuid tihendatud, sest on suletud kommertsliine, mida on asendatud avalike maakonnaliinidega.

### Joonis 11. Sõitude ja maakondlike bussiliinide kilomeetrite arvu muutus perioodil 2017–2019



Allikas: Riigikontroll Maanteeameti andmetel

**Valginnastumine** – linnade ulatuslik plaanitu laienemine. Valginnastuid iseloomustavad muu hulgas sõltuvus autodest ja töökohast tingitud ränne.

161. Sõidunõudluse näitajat maakonnaliinidel on suurendanud Maanteeameti hinnangul ka jätkuv **valginnastumine** ja sularahapettused, mis toimusid enne 0-eurose piletihinna kehtestamist. Maanteeamet on järelevalve käigus tuvastanud mitmeid juhtumeid, kus bussijuhid ei väljastanud reisijatele sularaha vastu piletit ning seetõttu ei kajastunud nad sõitjate statistikas.

<sup>34</sup> „Transpordi programm aastateks 2020–2023“ ning „Transpordi- ja liikuvuse arengukava 2021–2035“ eelnõu.

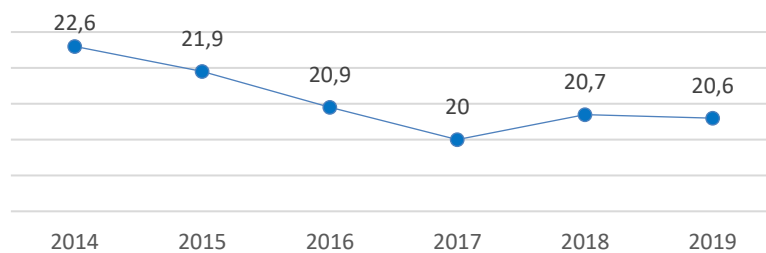
162. Maanteeameti hinnangul, mis tugineb valideerimisandmetele, sõidavad senised maakondliku bussitranspordi kasutajad pärast tasuta sõidu võimaldamist sagedamini. Ühistranspordile autot eelistavaid inimesi ühistranspordi kasutajate hulka oluliselt juurde ei ole tulnud.

163. Transpordi arengukavas 2014–2020 on seatud eesmärk tõsta ühistranspordi kasutajate osakaal töökäijate hulgas aastaks 2020 suuremaks või võrdseks 25%-ga. Seda eesmärki ei ole praeguse ühistranspordi korralduse ega elanikele tasuta transpordi kehtestamisega saavutatud ja üle poole elanikest käib tööl siiski autoga.<sup>35</sup> Statistikaameti andmetel on ühistranspordi kasutajate osakaal olnud langustrendis kogu arengukava perioodi vältel (vt joonis 12).

### Teadmiseks, et

hõivatutest liikus jalgsi tööle 15,6%; jalgratta, mopeedi, mootorrattaga 2,5% ning kodus töötab või töötab ja ööbib samas kohas 5,1%.

### Joonis 12. Ühistranspordi kasutamise osakaal (%) kõigist tööle liikumise viisidest ajavahemikul 2014–2019



Allikas: Riigikontroll Statistikaameti andmetel

164. Samal ajal autode kasutus järjest kasvab. Maanteeameti liiklusloenduse andmed 2019. aasta kohta näitavad, et võrreldes 2018. aastaga on liiklussagedus suurenenud 3,8%. Loenduse andmed näitavad, et liiklussagedust mõjutab ka ühistranspordi võrgu areng.<sup>36</sup> Aastatel 2017–2019 on Maanteeameti andmetel kasvanud Eestis kasutuses olevate sõidukite arv. Suurim tõus (10–12%) on toimunud Võru-, Tartu- ja Pärnumaal.

### Teadmiseks, et

Elron maksab taristu kasutustasu, kütuseaktsiisi, elektriaktsiisi ja taastuvenergiatasu. Bussiliiklus kasutab taristut tasuta ega maksa ka taastuvenergiatasu.

165. Üleriigiline planeering „Eesti 2030+“ ja kliimapoliitika põhialused 2050. aastani toovad välja, et suuremate keskuste vahel on reisirongiliiklus suurima potentsiaaliga, et vähendada autoliiklust. Reisirongi on peetud üheks vähestest reaalset autodele konkurentsi pakkuvaks liikumisviisiks nii kiiruse kui ka mugavuse poolest.<sup>37</sup> Praegu on eelis maanteedel sõitvatel autodel ja bussidel, sest olemas on rohkem ühendusi asulate vahel, puuduvad teede kasutustasud ning ka piletihind on mitmetes maakondades 0 eurot.

166. Kulud maakondlikule bussitranspordile on kasvanud ja riik maksab kinni suurema osa kuludest, kuid seejuures ei ole saavutatud transpordi arengukavas aastani 2020 toodud eesmärki suurendada tööl käijate seas ühistranspordi kasutajate hulka.

<sup>35</sup> Hõivatud soo ja töөлkäimise viisi järgi. Statistikaamet, 2019.

<sup>36</sup> [https://www.mnt.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/Liiklusloendus/2019/2\\_112019\\_aruanne\\_02\\_03\\_20\\_sm.pdf](https://www.mnt.ee/sites/default/files/content-editors/Failid/Liiklusloendus/2019/2_112019_aruanne_02_03_20_sm.pdf).

<sup>37</sup> Euroopa Liidu struktuurivahenditest teostatud transpordiinvesteeringute mõjude hindamine. Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2017, lk 113.

## Järelevalve nii ühistranspordikeskuste kui ka vedajate kulude üle on nõrk

167. Selleks, et teada saada, kas maakondliku bussitranspordi eest riigieelarvest makstavat toetust on kasutatud sihipäraselt ja säästlikult, on vaja tehtud kulused kontrollida ja analüüsida. Riigikontroll eeldas, et Maanteeamet kontrollib ÜTKdele halduslepinguga üle antud kohustuste täitmist, sh ÜTKde arvestust sihtotstarbelise toetuse kasutamise kohta; ning et ÜTKd kontrollivad vedajate kuluseid.

168. Maanteeametil on ühistranspordiseaduse järgi kohustus teha järelevalvet maakonna-, valla- ja linnaliiniveol sõlmitud avaliku teenindamise lepingute täitmise üle, kui avaliku teenindamise kohustuse eest makstakse sihtotstarbelist toetust riigieelarvest. Samuti peab amet tegema järelevalvet sõlmitud halduslepingu täitmise üle. Maanteeamet on halduslepinguga andnud ÜTKdele kohustuse korraldada koostöös Maanteeametiga järelevalvet vedajatega sõlmitud avaliku teenindamise lepingute täitmise üle.

169. Halduslepingutest tulenevalt on ÜTKdel kohustus kasutada maakondliku bussitranspordi toetust ranges vastavuses selle sihtotstarbega. Et vältida põhjendamatuid makseid, tuleb ÜTKdel kontrollida vedajate kulude vastavust tegelikele kuludele. Kui vedajad esitavad tõele mittevastavaid andmeid, on ÜTKdel õigus vedajatele määrata leppetrahvi, mis on lepingutes enamasti ka ette nähtud.

170. Olulised andmed, mis kujundavad vedajatele avaliku teenindamise lepingu alusel makstava toetuse suurust, on tegelikult läbitud liinikilomeetrite arv, mille hind on kokku lepitud avaliku teenindamise lepingus, ning vedajate kulude kasv, mille alusel täpsustatakse liinikilomeetri hinda. Kulutuste osa on oluline hinnata, sest pea igas lepingus on **ühistranspordi hinnaindeks**, mis on sõltuvuses vedajate kulude tegelikust kasvust.<sup>38</sup>

171. Hinnaindeks on oluline, sest kõigi vedajate muutuvkulude summaarse tõusu korral kasvab ühistranspordi hinnaindeks ja sellega täpsustatakse lepingutes kokkulepitud liinikilomeetrite hinda. Kui vedajate kulud on summaarselt jäänud varasemaga samaks või vähenenud, siis ei tõuse ka kokkulepitud liinikilomeetri hind.

172. Riigikontroll leidis ÜTKde küsimustiku vastuste põhjal, et ÜTKd kontrollivad küll vedajate aruannetes esitatud läbitud liinikilomeetreid, kuid ei vaata vedajate tegelike kulude tuvastamiseks nende raamatupidamise dokumente. ÜTKd ise leiavad, et kuna vedajatele makstav liinikilomeetri hind ja selle indekseerimise kord on hankelepingus eelnevalt kokku lepitud ning vedajale makstav toetuse summa ei sõltu vedaja tegelikest kuludest, puudub vajadus kontrollida vedajate muid kuluseid, näiteks kütuse ja määrdeõlide kuluseid.

173. Maanteeamet ei ole eraldi analüüsinud, kas ÜTKd täidavad oma kohustust kontrollida vedajate kulude õigsust, kuid eeldab, et seda tehakse. Maanteeamet tunnistas, et tegelikult ei ole teada, kui palju

**Ühistranspordi hinnaindeks** – arv, millega täpsustatakse avalike maakonna bussiliinide kilomeetrihindasid kaks korda aastas. Hinnaindeksi arvutamisel võetakse arvesse keskmise kütusehinna, tarbijahinnaindeksi ja bussijuhtide töötasu muutust. Varem sõlmitud lepingutes on kasutatud ka teistsuguseid hinnaindeksid.

## Vedajate kulused ei kontrollita

<sup>38</sup> Ühistranspordi hinnaindeks töötati välja 2008. aastal. Hinnaindeksi arvutamise põhimõtet on muudetud ja seetõttu kehtivad osas lepingutes vanad indeksid ja alates aastast 2018 praegu kehtiv hinnaindeks.

## Teadmiseks, et

2019. aastal kontrollis Maanteeamet, kas vedaja sõidab ameti ja Tartumaa ÜTK vahel sõlmitud täiendavas kokkuleppes toodud liinidel ettenähtud mahus ja uute suuremate bussidega ning kas täiendava kokkuleppe otstarbekuse hindamiseks tehtud analüüsid ja esitatud aruanded vastasid tegelikkusele.

Analüüsinud vedajale raha eraldamise otsuste aluseks olevaid ÜTK dokumente, järeltas Maanteeamet, et täiendav kokkulepe oli sõlmitud puudulike andmete alusel, osa kokkuleppes välja toodud liinidest ei olnud enam käigus või puudus vajadus nendel sõiduks kasutada suuremaid busse.

## Ühistranspordikeskuste võimekus teha järelevalvet on nõrk

toimub üledoteerimist, kuna ülevaade kõikidest vedajate kuludest puudub.

**174.** Samas ei ole Maanteeameti hinnangul vedajate põhjendamatute kulude katmine ulatuslik probleem, küll aga võib esineda ristsubsideerimist, näiteks kui ettevõttes toetatakse avalikku liinivedu kommertsliiniveo arvelt, kuigi raamatupidamised nende vedude korraldamiseks peavad olema lahus.

**175.** Maanteeameti täidab järelevalvega seotud ülesandeid ühistranspordi-osakonna 13 töötajaga ühistranspordi järelevalve talitus, mis muu hulgas kontrollib ÜTKde ja omavalitsustega sõlmitud halduslepingute täitmist, vedaja veokohustuse täitmisest kinnipidamist ja ühistranspordi taristu korrasolekut ning informeerib puudustest piirkondlikku ÜTKd. Maanteeamet on juurde taotlenud 2 lisatöökohta, et teha ka finantsjärelevalvet.

**176.** Järelevalve käigus on Maanteeamet leidnud juhtumeid, kus riigieelarvest ÜTK-le makstud ja vedajatele mõeldud toetusraha ei ole kasutatud sihipäraselt ning see on tulnud täielikult või osaliselt tagasi küsida.

**177.** Näiteks andis Ida-Viru ÜTK liiniveo korraldamiseks mõeldud 2018. aasta toetusest üle jäänud raha summas 63 000 eurot KOVidele. Maanteeamet sekkus pärast ajalehes Põhjarannik ilmunud sellekohast artiklit ning teavitas Ida-Viru ÜTKd, et riigieelarve toetusraha suunamine omavalitsuste investeringuteks pole sihipärane toetuse kasutamine. Maanteeameti selgituste kohaselt vähendati Ida-Viru ÜTK 2019. aasta toetust 2018. aasta toetuse ülejäägi võrra. Ühel juhul otsustas Maanteeamet toetuse maksmise peatada, kuna vedaja ei sõitnud liinil suvekuudel, ehkki toetust talle selle eest maksti.

**178.** Viis ÜTKd töid Riigikontrolli küsimustikule vastates välja, et neil pole järelevalve tegemiseks piisavalt inimesi ega pädevust. Näiteks Tartumaa ÜTK tõi välja, et nad ei ole järelevalve kohustust täitnud, sest seda teeb Maanteeamet. Lisaks tõi Jõgevamaa ÜTK põhjuseks, et ÜTK ei ole ametiasutus ning seetõttu on neil pädevus ja ressursid vedajate kontrollimiseks piiratud. Näiteks puudub ÜTK-l õigus teha vedajatele ettekirjutusi ja määrata sunniraha. Riigikontroll märgib, et ÜTK saab hankelepingust lähtudes teha vedajatele leppetrahve.

**179.** Ülesannete ebaselge jaotus on viinud osalt järelevalve dubleerimiseni: kui ÜTK leiab võimalusi teha järelevalvet, siis teeb ta seda üldjuhul samade asjade üle kui Maanteeamet oma pistelise riikliku järelevalve käigus. Näiteks viis Maanteeamet 2018. aastal läbi Viljandi maakonna teenuse toimimise analüüsi, mille käigus vaatas sõiduplaanide puudusi, peatuste tähistamist, läbimata peatusi ja sõiduplaanidest kinnipidamist. Samasuguseid asjaolusid kontrollib Viljandi ÜTK pidevalt igapäevatööna tehtava järelevalve käigus.

**180.** Maanteeamet mõnab, et ÜTKd teevad avaliku teenindamise lepingute üle järelevalvet ebahühtlaselt ja tihti alles siis, kui Maanteeamet on andnud signaali rikkumise kohta. Maanteeameti hinnangul oleks ÜTKde järelevalve funktsiooni tugevdamine riigile ressursimahukas, sest ÜTKdesse tuleks palgata 11 inimest lisaks või leida muud lahendused järelevalve tugevdamiseks.

## Mida Riigikontroll arvab?

181. Riigikontrolli hinnangul võib ebapiisava järelevalve tõttu olla maakondliku bussitranspordi korraldamises kulused, mis ei ole põhjendatud ega otstarbekad. Kuna järelevalve on puudulik, ei ole teada, kui suur võib olla raha väärkasutamine. Riigikontrolli hinnangul on Maanteeametil võimalik ÜTKdega haldusleping lõpetada või lepingut muuta, kui ÜTKd ei täida lepinguga pandud kohustust teha järelevalvet.

182. Ühistranspordi korraldamist on viimastel aastatel kahel korral reformitud. Esiteks viidi maavalitsuste kaotamise järel 2018. aastal ühistranspordi korraldamine täielikult üle ÜTKdesse ning teiseks hakati samal aastal maakondlikel bussiliinidel pakkuma elanikele tasuta sõiduvõimalust.

183. Kahe olulise reformiga kohanemine kestab siiaamaani ning see eeldab Maanteeametilt, ÜTKdelt ning omavalitsustelt täiendavate kokkulepete väljatöötamist nii ühistranspordi rahastamise reeglite kui ka raha otstarbeka kasutamise kohta. Tasuta bussitranspordi pakkumine on toonud kaasa kulude kasvu, kuid seejuures ei ole töөлkäijad hakanud varasemast enam ühissõidukitega tööl käima.

184. **Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile:** analüüsida, kuidas suunata töөлkäijaid enam ühistransporti kasutama, ning planeerida selleks meetmed ning raha meetmete elluviimiseks.

**Majandus- ja taristuministri vastus:** Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on ette valmistanud uue transpordi ja liikuvuse arengukava (TLA) eelnõu aastani 2035, mille 2. tegevussuuna eesmärgina on seatud: „Toome ühistranspordi inimestele lähemale ning muudame selle kasutamise mugavamaks targema planeerimise ja nutikama piletimüügi-korralduse abil. Mõõdik/sihttase aastaks 2035: Ühistranspordi, jalgratturite ja jalakäijate osakaal 55%, sh linnapiirkondades 60%“. TLA ühistranspordi arendamise tegevuskava eelnõus 2021–2025 on vastavalt kavandatud erinevad tegevused, mille rakendamisega kaasneb eeldatavalt nii ühistranspordi kasutajate arvu oodatud suurenemine kui ka TLA üldiste eesmärkide täitmine. Eesti ühistranspordi arendamise tegevuskava 2021–2025 eelnõu tööversioon on lisatud kirjale.

185. **Riigikontrolli soovitus Transpordiameti peadirektorile:** korraldada maakondliku bussitranspordi üle järelevalve tegemine kas keskselt Maanteeametist, tugevdades järelevalveosakonna tööd, või nõuda järelevalve tegemist ühistranspordikeskustelt, eraldades selleks vajaduse korral lisaraha.

**Transpordiameti peadirektori vastus:** Alates 01.01.2021. a on Transpordiametis järelevalve korraldamine viidud tsentraalseks, sh ühistranspordi järelevalve, ning eraldatud põhitegevusest. Järelevalve tsentraliseerimise üks eesmärk on järelevalve tugevdamine.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen  
auditiosakonna peakontrolör

## Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumile, Transpordiametile ja ühistranspordikeskustele mitmeid soovitusi. Majandus- ja taristuminister, ameti peadirektor ja ühistranspordikeskuste juhid saatsid ajavahemikul 22.01.–23.02.2021 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
<p><b>Liinivõrgu kavandamine</b></p> <p><b>94. Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile:</b> kohustada Maanteeametit, ühistranspordikeskusi ning omavalitsusi kaaluma hajaasustuse korral regulaarsete bussiliinide asemel alternatiivsete liikumisvõimaluste pakkumist, et muuta ühistransport senisest säästlikumaks; ning täiendada selleks vajaduse korral ühistranspordiseadust.</p> <p><b>p-d 76–82</b></p>	<p><b>Majandus- ja taristuministri vastus:</b> Majandus- ja Kommunikatsiooniministerium (MKM) on seisukohal, et ühistransport peab olema säästlik mitte ainult hajaasustuses, vaid kõikjal Eestis. Selline ülesanne on pandud ühistranspordiseaduse (ÜTS) § 10 kohaselt kõikidele ühistranspordi korraldavatele asutustele, sh nii kohalikele omavalitsustele valla- ja linnaliinidel kui ka Transpordiametile ja piirkondlike ühistranspordikeskustele maakonna- ja kaugliinidel. Seadusandja on ühistranspordi korraldavate asutuste määramisel seadustes, nii ÜTSis kui KOKSis, lähtunud lähimuse põhimõttest, mille kohaselt avalikku teenust osutatakse inimestele kõige lähemal seisval avaliku võimu tasandil, kus on olemas selleks parim kohalik kompetents.</p> <p>Riigikontrolli auditi punkt nr 77 osutab regulaarsete ja nõudepõhiste liini-teenuste kõrval vajadusele osutada alternatiivseid teenuseid, nagu sotsiaaltransport, taksoteenus, kogukonna sõiduki kasutamise võimalus ja sõidujagamine. Selgitame, et sotsiaaltransporti ja taksoveo korraldamine ei ole MKMi pädevuses ning majandus- ja taristuministril ei ole õiguslikku alust kohustada omavalitsusi eelviidatud veoteenuseid osutama ega üldisemalt ühistranspordi korraldama, sest see kuulub omavalitsusüksuste autonoomia ja otsustuspädevuse hulka. ÜTS võimaldab kõigi loetletud veoteenuste osutamist omavalitsusüksuste poolt. Samas ei käsitle seadus otseselt sõidujagamise või kogukonna sõiduki kasutamise võimalusi, küll aga kohalduvad kõnealuste teenustele ÜTSis ettenähtud tegevuslubade kohustus ja kaasnevad nõuded veoteenuse liigile, kui seaduse tähenduses on tegemist tasulise teenuse osutamisega. Seega nn jagamismajanduse võimaluste kasutamine omavalitsusüksuses ühistranspordi korraldamisel saab põhineda eelkõige kokkulepetel teenuse osutajaga tema kulude hüvitamiseks, mitte tulu teenimiseks.</p> <p>Samuti tuleb arvestada, et toetuse maksimise või muude erioiguste andmisel isikule või ettevõtjale tuleb lähtuda ELi otsekohaldava määruse 1370/2007<sup>39</sup>, ühistranspordiseaduse, riigihangete seaduse jt asjakohaste seaduste nõuetest, mis ei ole siseriikliku algatusena muudetavad osas, mis omavad riivet ühisturu nõuete ja ELi õigusega (eelkõige toetused ja riigiabi, ostud ja hanked, tasulisel veoturul tegutsemise nõuded).</p> <p>Juhime tähelepanu ka sellele, et äsjases Reformierakonna ja Keskerakonna koalitsioonilepingus on sätestatud ühe eesmärgina „Toetame maakondlikku ühistranspordi, andes ühistranspordikeskustele vabaduse liiniveo kvaliteedi ja korralduse üle otsustamisel“, seda loomulikult seaduse nõudeid ja riigieelarve võimalusi arvestavalt.</p>
<p><b>Liinivõrgu planeerimine ja korraldamine</b></p> <p><b>95. Riigikontrolli soovitus Transpordiameti peadirektorile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Korraldada ühistranspordi kohta andmeid koondavate infosüsteemide toimimine nii, et maakondliku ühistranspordi planeerimiseks vajalikud andmed oleks kättesaadavad ühistranspordi korraldavatele asutustele; ning tagada keskkonnas peatus.ee reisijatele mõeldud sõiduplaneerija andmete õigsus.</li> </ul> <p><b>p-d 49–52</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Töötada koostöös ühistranspordikeskuste ning omavalitsustega välja üks ühtne üle-eestiline piletikorraldus, mis hõlmaks kõiki ühistranspordiliike, sh kommertsvedajate ja kohaliku transporti.</li> </ul>	<p><b>Transpordiameti peadirektori vastus:</b> Riigi loodud ühistranspordi infosüsteemi (ÜTRIS) eesmärk on kvaliteetse info koondamine ühistranspordi teenuse planeerimiseks, korraldamiseks, järelevalveks ja kasutamiseks. Maakonna bussiliinide info sisestab infosüsteemi vastava piirkonna ühistranspordi korraldaja, kaug- ja rahvusvaheliste liinide info sisestab Transpordiamet. Andmed avalikustatakse avaandmetena, mis uuenevad igal öösel. Andmed on huvilistele kättesaadavad Transpordiameti kodulehel. Pisteliselt kontrollib amet ühistranspordikorraldajate sisestusi ja vajaduse korral palub neil teha muudatused või viib muudatused ise sisse.</p> <p>Transpordiametil on kavas 2021. aastal hakata koostama ühtset üle-eestilist piletikorraldushanget. Töögruppiga kaasatakse esindajad ühistranspordikeskustest, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumist, Elronist (AS Eesti Liinirongid) ja teistest valdkondadest. Esimesed kohtumised ameti, Elroni ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumi esindajatega leidsid aset 27.08.2020 ja 15.09.2020. Majasiseselt lepiti kokku, et teemaga liigutatakse edasi peale „Tallinna regiooni liikuvuse ühendatud planeerimis-, juhtimis- ja finantseerimisanalüüsi“, kus finantseerimise osas käsitletakse ka</p>

<sup>39</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A02007R1370-20171224&qid=1611674863978>.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p><b>p-d 83–92</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Selgitada koostöös ühistranspordikeskustega välja, milliseid alternatiive on hajaasustuses võimalik ja otstarbekas elanike liikumisvajaduse rahuldamiseks pakkuda ning töötada välja hajaasustuses alternatiivsete liikumisviiside pakkumise tingimused ja rahastamise alused, et korraldada maakondlikku ühistransporti säästlikumalt.</li> </ul> <p><b>p-d 76–82</b></p>	<p>piletihindasid ja tsoneerimist, mis võiks olla aluseks või suuna näitamiseks üle-eestilise hanke korraldamises.</p> <p>Transpordiamet on koostanud „Eesti ühistranspordi arendamise tegevuskava 2021–2025“, kus täpsustatakse 2021.–2025. aasta tegevusi transpordi ja liikuvuse arengukava 2035 eesmärkide täitmiseks. „Tegevussuund 2: toome ühistranspordi inimestele lähemale ning muudame selle kasutamise mugavamaks targema planeerimise ja nutikama piletimüügikorralduse abil“. Üks olulisemaid ülesandeid, mis arenguprogrammis on sätestatud, on regioonide ühistranspordi teenindustaseme normide väljatöötamine, mille alusel ühistranspordikorraldajad saavad otsustada, millise asustustihedusega piirkondades on mõistlik tagada elanike liikumine regulaarsete bussiliinidega ja millistes piirkondades tuleks otsida majanduslikult otstarbekamaid alternatiive. Lisaks on kavas välja töötada rahastamise alused.</p>
<p><b>Liinivõrgu kujundamine ja optimeerimine</b></p> <p><b>96. Riigikontrolli soovitus</b> Transpordiameti peadirektorile ja Ühistranspordikeskuste juhatuste liikmetele ning Saaremaa ja Hiiumaa Vallavalitsusele:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Via tervikliku ja optimaalse ühistranspordivõrgu kujundamiseks läbi liikumisvajaduste uuringud, mille käigus selgitada välja ka nende inimeste liikumisvajadused, kes ühistranspordi kasutamise asemel sõidavad praegu autoga.</li> </ul> <p><b>p-d 26–41</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Lähtuda uute maakondlike bussiliinide avamise otsustamisel ühe kriteeriumina ka majanduslikust otstarbekusest ehk hinnata iga uue bussiliini puhul selle kulude sihipärasust ja säästlikkust. Leppida kokku, millise ühe liini ühe reisija kuluga maakondlik bussiliin on riigieelarvest rahastatav ja milline mitte.</li> </ul> <p><b>p-d 59–75</b></p>	<p><b>Transpordiameti peadirektori vastus:</b> Transpordiametis on kavandatud sel aasta läbi viia üleriigiline liikuvusuuring, mille alusel töötatakse välja riiklik liikuvusmudel. Liikuvusmudel saab toetama ka ühistranspordi korraldamist. Lisaks on amet kasutusele võtnud planeerimisprogrammi Remix, mille kasutamine on kõigile ÜTKdele kättesaadav ja soovitatav. Liinivõrgu planeerimise programm koondab erinevaid andmeid, sh erinevaid demograafilisi andmeid elanikkonna soo, vanuse, tööhõive kohta; elu- ja töökohtade paiknemise ja nende vahel liikumise kohta; koolide ja lasteaedade asukohaandmeid; andmeid liiklussageduse kohta maanteedel; andmeid ühistranspordivõrgu kohta koos sõiduplaanidega ja kasutajate arvuga peatuse täpsusega. Seega on amet keskustele andnud väga hea töövahendi, mida liinivõrgu planeerimiseks kasutada. Veebruaris ja märtsis on ühistranspordiosakonnal kavas viia läbi ühistranspordikeskustele lisaks ingliskeelsele planeerimistarkvara koolitusele, mis toimus 2020. a viimases kvartalis, ka individuaalne eestikeelne koolitus.</p> <p>Transpordiametis on koostatud 2020. a jaanuaris ühistranspordikeskuste ja saarte vallavalitsuste jaoks juhend „Sõiduplaanide koostamine“. Juhend on töövahend ühistranspordiosakonnale liinide avamise või muutmise taotluste menetlemiseks. Lisaks on kavas välja töötada „Eesti ühistranspordi arendamise tegevuskava 2021–2025“ raames regioonide ühistranspordi teenindustaseme normid.</p> <p><b>Ühistranspordikeskuste juhatuste liikmete vastused</b></p> <p><b>Ida-Viru Ühistranspordikeskuse vastus:</b> MTÜ Ida-Viru Ühistranspordikeskus (IVÜTK) tegeleb jätkuvalt ja süsteemselt Ida-Viru maakonna busside liinivõrgu korrastamisega.</p> <p>Viimase kahe aasta jooksul ei ole uusi alalisi maakonnaliine avatud, kuid on ühendatud mitmeid liine, et vähendada ümberistumisi ühelt liinilt teisele, ja liini numbritele on lisatud tähed või indeksid, kui liini põhiteekonnal on mingid erisused (kõrvalepõiked). Kahe aasta jooksul ei ole IVÜTK läbi viinud ka reisijate liikuvusuuringuid mitmel põhjusel. Esiteks on suures osas teada liikumisvajadused, suheldes nii reisijate kui ka kohalike omavalitsustega, ja vastavalt on korrigeeritud liinivõrku. Teiseks on teada reisijate liikumisvajadused eelnevatest uuringutest, mida ei ole veel lõpuni rakendatud. Viimasel kahel aastal on ajamahukas olnud uute avalike maakonna bussiliinide hangete läbiviimine, ja kui vedajad on selgunud järgneva perioodiks, siis on võimalik uuringute ja liinivõrgu korrastamisega jätkata. Olemasoleva info ja teadmiste põhjal on tegevuste liikumissuund teada. Ida-Viru maakonnas on IVÜTK hinnangul vajalik liinimahtu suurendada ca 20%, et täita seatud ülesanne tuua 10% inimesi autodest busi ning katta esmased ja elementaarsed liikumisvajadused. Esiteks on vaja tihendada osal liinidel väljumisi hommikul tippunnil, et vähendada busside täituvust, millest tulenevalt paraneb reisijate sõidumugavus. Samas on veel vajadus ja võimalus mitmeid liine ühendada ümberistumiste vähendamiseks ja kiiremaks sihtpunkti jõudmiseks. Teine kitsaskoht on teenuse kättesaadavus, kuna enamiku maakonnaliinide teenindamine lõpeb õhtul kl 20 paiku, üksikud juhud kuni kl 21-ni ja üks liin kuni kl 22-ni. Arvestades asjaolu, et paljud bussireisijad töötavad kaubanduskeskustes, kus tööpäevad lõpevad kl 21–22, on eriti oluline lisada õhtuseid väljumisi. Õhtused täiendavad reisid annaksid paremaid võimalusi lisaks töö käimisele ka spaade külastamiseks, spordi- ja kultuurivaldkonnaga tegelemiseks jne. Kolmandaks, mitmetes Peipsi-äärsetes piirkondades on võimalus maakonnakeskusesse saada vaid teatud nädalapäevadel.</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>Kokkuvõtteks. Ida-Viru maakonna bussiliinide liinivõrgu parendamisvõimalusi on veel piisavalt ja sellega IVÜTK tegeleb. Lisaks märgime, et endiselt ei saa IVÜTK nõustuda punktis 177 kirjapanduga.</p> <p><b>Järvamaa Ühistranspordikeskuse vastus:</b> Kasutusele on võetud programmid Tableau ja Remix, mille alusel tehakse pidevalt liinivõrgu muudatusi. Kavandatud on üleriigiline liikuvusuuring 2021. aastal Transpordiameti poolt – selle uuringu alusel välja töötatud riiklik liikuvusmudel saab toetama ka ühistranspordi korraldamist.</p> <p>Ühistranspordikeskus on alati arvestanud ka majanduslikku otstarbekust. Uute liinide puhul on vajalik liini töö mõne kuu jooksul, et selguks tegelik sõidunõudlus, sest uuringute ja küsitluste tulemusel välja selgitatud vajadus ei ole reeglina täpselt sama, mis tegelikkuses realiseerub. Transpordiamet töötab välja ühtseid teenustaseme norme, seejärel saab ÜTK määratleda, kas ühe inimese sõiduvajadust on vaja katta või kahe või viie vms. Hajaasustusega piirkondades on elanikke vähe, aga inimestele on vaja siiski ka ühistransporditeenust pakkuda.</p> <p><b>Valgamaa Ühistranspordikeskuse vastus:</b> Sõiduplaanide koostamisel lähtume „Sõiduplaanide koostamise juhendis“ toodud nõuetest:</p> <p>3.10.1. võimaliku reisijate arvu ja sihtgrupi liinil, võttes aluseks liiniga teenindatava piirkonna demograafilist, sotsioloogilist ja muud olukorda;</p> <p>3.10.2. piirkonna kaetust olemasolevate linna-, valla-, maakonna- või kaugliinidega;</p> <p>3.10.3. uue liini avamiseks vajamineva RET mahu ning asjaolu, kas seda on võimalik ATL ja liini kehtivuse aega arvestades saada;</p> <p>3.10.4. põhjendused, mis tingivad uue liini avamise ning tingimused, mis välistavad olemasolevate liinide ümberkorraldamist või muu transpordiliigi kasutamist. Need põhjendused ja selgitused lisatakse uue liini projektile ja esitatakse kooskõlastamiseks;</p> <p>3.10.5. andmed, millise ATL koosseisu liin lülitatakse ning liiniga seotud finantsnäitajad ja -prognoosid;</p> <p>Juhendi kohaselt koostatud sõiduplaanid annavad Transpordiametile võimaluse hinnata, kas ühistranspordikeskuse avatavad liinid on majanduslikult otstarbekad. Kooskõlastamata liinidele ei eraldata ka raha.</p> <p>Täiendavalt selgitame veel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kõikide teenuste, kaasa arvatud ühistransporditeenuse, osutamise üle otsustamise õiguse väljaviimine maakonnast on tänaseni jätnud äärealade teenuste vajajad kas täielikult teenuseta või halvendanud teenuse pakkumise kvaliteeti oluliselt ning muutnud selle väga raskesti kättesaadavaks.</li> <li>▪ Regionaalset eripära arvestamata seab riik äärealade kodanikud väga raskesse olukorda, jättes nad ilma isegi vähimast võimalusest liikuda ühistranspordiga. Arvestades meie maakonna elanike asustustihedust, töötust ja tööhõivet, keskmist töötasu (loe: vaesust) võrreldes Harju, Tartu või Pärnu maakondadega ning valdade tulubaase – on oluline riigipoolse toetuse säilitamine tasuta ühistranspordi näol vähemalt praeguses mahus. Vajaduspõhine ühistransport on ülimalt vajalik ka ääremaadel.</li> <li>▪ Ühistranspordi liinivõrgu optimeerimisel ja bussiliinide otstarbekuse välja selgitamisel tuleks arvestada eelkõige kujunenud turutõrke piirkondade REGIONAALSETE erisustega (madalseisuga). Nimelt hajaasustuspiirkonnad nagu Kagu-Eesti maakonnad ei ole võrreldavad Harju-, Rapla-, Lääne-Virumaa, Pärnumaa majandusliku ja demograafiliste näitajatega. Ilmekas näide on ka nende maakondade omavalitsuste soov jätkata tasuta või osaliselt tasuta ühistranspordiga, mis ülejäänud maakondades leidis positiivse lahenduse tasuta ühistranspordi näol.</li> </ul> <p><b>Jõgevamaa Ühistranspordikeskuse vastus:</b> Lugesin läbi Riigikontrolli esitatud probleemid ja nõustun täielikult. Kindlasti oleks vaja teha seadusest tulev vahe maakondlike ja õpilasliinide vahele, määrata ära, kes peatuste rajamise ja hooldamise eest hoolitseb jne. Need valdkonnad on ühistranspordikeskuse igapäevatööst märksa kõrgemal ja piltlikult öeldes saab keskus ainult vastata küsimustele omamata mingitki voli mingeid reegleid kehtestada. Reeglid määratakse keskuse üldkoosolekul või veel kaugemal.</p> <p>Ka rahastamise ja liikmemaksude küsimus on samas seisus, keskus peab ära elama, aga rahastamise otsuseid ise ei tee. Ainus, mis keskusest sõltub, on taotluse kaitsmine. mis on võrdlemisi pingeline.</p> <p>Kõiki neid kitsaskohti ja olemasolevat ebavõrdsust lahendades on ainus probleem selles, et ei tekiks uus ebavõrdsus mõnel teisel kohal. Meie</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>pikaajaline praktika näitab kõigi piirkondade väga suurt eripära. Maanteeamet on püüdnud unifitseerida ja ühtlustada süsteemi juba väga ammu, aga tekkivad võimalikud uued probleemid on piirid ette tõmmanud ja praegune olukord on selle väljendus ja kompromiss. Tänapäevane sõiduplaan on välja kujunenud täna sõitvate reisijate huvist lähtuvalt. Seda korrigeeritakse igapäevaselt vastavalt nõudlusele. On põhimõtteline vahe, kas lähtuda olemasolevatest tarbijatest või võtta eeskujuks ideaalvariant, mis peaks sobima igale kodanikule. Kindlasti peab ka silmas pidama, et ühistransport on üks transpordivorme ja liikumisvajaduse rahuldamiseks peaks märksa rohkem kaasama ka teisi võimalusi.</p> <p>Kindlasti oleks nende teemade kogu kompleks vaja seadusandlikul tasemel ette võtta ja reformida. Ühistranspordi hanked on reeglina pikaajalised, toimunud on haldusreform ja loodud keskused pigem kiire lahendus kui vajalik lahendus. Seepärast nõustun kontrolli välja toodud probleemidega, aga ei looda kiiret tulemust. Keskused peavad toimima igapäevaselt ja nendelt saab küsida pädevat arvamust, aga riigile vajalikud lahendused peab leidma riik.</p> <p><b>Pärnumaa Ühistranspordikeskuse vastus:</b> Pärnumaa Ühistranspordikeskus kavandab mitmeetapilist uuringut 2021.–2022. a. Transpordiameti peadirektori käskkirjaga on eraldatud keskusele uuringu I etapi läbiviimiseks 2021. a II poolaastal 20 000 eurot. Lisaks tegelevad inimeste liikumisvajaduste uurimisega igapäevaselt 3 keskuse logistikut. Senise info kohaselt on enamik rahuldamata liikumisvajadusest seotud varahommikuste ja hilisõhtuste töö ja kodu vahel sõitudega keskuslinna ja maapiirkondade vahel. Selliste liikumisvõimaluste tagamine ühistranspordiga nõuab avaliku liiniveo suuremat rahastamist, mille majanduslikku otstarbekust peab läbiviidav uuring muu hulgas hindama.</p> <p>Pärnumaa Ühistranspordikeskus peab vajalikuks rõhutada üle-eestiliste teenindustaseme normide väljatöötamise tähtsust. S.t riiklik avaliku liiniveo teenus tuleks hajaasustuspriirkondades tagada vähemalt minimaalse sagedusega otseühendusena tõmbekeskusega ning ümberistumist kasutades valla- ja maakonnakeskusega. Seejuures tuleb vajadusel rakendada nõudepõhist transporti.</p> <p><b>Viljandimaa Ühistranspordikeskuse vastus:</b> Viljandimaa Ühistranspordikeskus koostöös Viljandi linnavalitsusega viis läbi 2020. aastal analüüsi „Avaliku liiniveo teenuskorralduse mudeli parendamine Viljandi linnas ja selle lähiümbruses“ (<a href="https://transport.viljandimaa.ee/uuring">https://transport.viljandimaa.ee/uuring</a>). Analüüsis pakuti välja Viljandi linna ja selle lähiümbruse transpordivõrgu nii lühiajaline kui ka pikaajaline tulevikuvaade. Lühiajaline vaade toob välja olemasoleva liinikorralduse muudatuste vajadused, väiksema ulatusega täpsustused ja pikaajaline vaade käsitleb liinivõrgu kardinaalseid muudatusi, mis on üles ehitatud peamiste liikumissuundade otseühenduste tagamisele ning väiksema mahuga liikumissuundadel ümberistumise võimaluste tagamisele. Viljandimaa Ühistranspordikeskus on Viljandi linnavalitsusega arutanud välja pakutud liinivõrgu parendamise tegevusi. Kõik osapooled on nõus, et muudatusi on liinivõrgus vaja teha, aga arutelude käigus jäädakse toppama avaliku liinivõrgu rahastamise erinevate tõlgenduste otsa. Viljandi linnas on vajalik tekitada lühemad linnasisesed liinid, mis ühendaks Viljandi kesklinna paremini teiste linnaosadega. Transpordiameti ametnikud on väljendanud seisukohta, et taoliste liinide eest peab maksma linn. Samas saab täna ühistranspordiseadust tõlgendada ka nii, et Viljandi linnas sõitvad liinid on loogiline osa maakonna avalikust liinivõrgust ja nende eest tasumine peab olema samasugune nagu maakonnaliinidel.</p> <p>Kehtiv avaliku liiniveo rahastuse mudel ei arvesta reisijate tausta ega liikumisvajadusega, vaid käsitleb üksnes liini paiknemist ruumis. Ehk vaatamata bussireisijate vajadustele, liikumiste eesmärkidele ning elukohtadele peab veeteenuse eest tasuma kohalik omavalitsus juhul, kui liin ei kvalifitseeru maakonnaliiniks (maaliiniks). Ühistranspordiseadus ei arvesta regionaalsete erinevustega. Meie hinnangul ei saa sarnaselt käsitleda Tallinna linna ja Viljandi linna ühistranspordi finantseerimist.</p> <p>Analüüs näitab, et Viljandi linn on tõmbekeskuseks Viljandi maakonna elanikele. Maksu- ja Tolliameti andmetel omab Viljandi linnas töökohta ja õpib kokku 11 318 inimest. Neist 58% elab Viljandi linnas ja 42% mujal (teistes kohalikes omavalitsustes). Viljandi maakonna haigla toomine Viljandi kesklinna 2023. aastal tõstab veelgi maakonnas inimeste arvu, kellel on igapäevaselt vajalik liikuda Viljandi linna.</p> <p>Viljandi linnas ja selle lähedal sõitvate liinide nr 2, 2A, 6, 7, 8, 9 ja 10 käiguhoidmine maksab aastas ca 450 000 eurot. Suurema osa sellest tasub riik. Viljandi linna panus on bussiliini nr 7 rahastamine aastas ca 32 000 (100%</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused																
	<p>liini kuludest) ja pluss transpordi tehnilise taristu hooldamine ja uuendamine. Pea kõik liinid ühendavad suuremal või vähemal määral Viljandi linna ja tema lähiümbrust. Viljandi linnale tähendab maakonna elanike igapäevane linnas tööl käimine ja teenuste tarbimine valdavalt kulu.</p> <p>2021. aastal on Viljandimaa Ühistranspordikeskusel plaanis transpordivõrgu analüüs (sh liikumisvajaduste uuring) teiste maakonnaliinide osas, mida ei käsitletud Viljandi linna ja selle lähiümbruse analüüsis. Analüüsi rahastamine toimub koostöös Viljandi maakonna kohalike omavalitsustega.</p> <p>Uute bussiliinide avamine on toimunud pea alati elanike esitatud taotluste alusel. Oleme hinnanud taotlejate arvu ja püüdnud aru saada, kui suur on võimaliku uue liini potentsiaalsete kasutajate arv. Kui uus liin käiku pannakse, siis selgub selge arusaam, kas liin ennast õigustab või mitte, ca 3–4 kuu jooksul. Kui fikseeritakse liini ühe reisija maksimaalne kulu, siis võib see ühel hetkel hakata pärssima olukordi, kus liinivõrgus on vaja teha muudatusi, aga kokku lepitud koefitsient on sellisel tasemel, et uut liini ei ole võimalik avada. Probleemsed on olukorrad uue liini loomisel (kehtiva avaliku liiniveo korraldamise lepingu ajal), kui vedajal puudub logistiline ressurss alustada liini sealt, kus elanikud soovivad. Näiteks soovivad elanikud, et liin võiks alustada varahommikul sõitu tööpäevadel Võhma linnast Viljandi linna hommikul kell 6.15. Kodanike poolt on esitatud taotlus ja vaadates taotluses välja toodud võimalikke reisijate arve, on näha, et liini on vaja. Ainuke probleem on, et vedajal puudub sellel kellaajal vaba ressurss Võhmast liini alustamiseks, vaba buss asub Viljandi linnas. Reisijate potentsiaal on olemas, aga vaba bussi ei ole. Vedaja jaoks oleks bussi viimne Võhmasse ca 30 km tühisõitu, mida ta ei soovi oma kuludeks võtta. Kaaludes kõiki alternatiivseid võimalusi, on lahenduseks liin Viljandi-Võhma-Viljandi, aga kuna liin on Viljandist Võhmani tühi, siis liini ühe reisija kulu ongi kõrge. Samas saab tulevikus uue avaliku liiniveo hanke tegemisel selle probleemi lahendada.</p> <p><b>Kagu Ühistranspordikeskuse vastus:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nagu riigikontroll ka enda eelnõu punktis 33 ütleb, on Kagu Ühistranspordikeskus ühena vähestest uurinud küsimustike või liikumisuuringu kaudu elanike liikumisvajadusi.</li> </ul> <p>Kagu Ühistranspordikeskus on võtnud endale üheks eesmärgiks võimaldada uut spetsialistidel rakendada enda teadmisi ning töötada välja uusi lahendusi, mida oleks võimalik ka realselt rakendada. Nagu varemgi on ka käesoleval aastal Kagu Ühistranspordikeskuses tegemas endi lõputuid uued tudengid, kelle uurimisobjektiks on just Kagu Ühistranspordikeskuse korraldatav liinivõrk.</p> <table border="1" data-bbox="662 1240 1383 1406"> <thead> <tr> <th>Tudeng</th> <th>Omandatav haridustase</th> <th>Haridusasutus</th> <th>Lõputöö pealkiri</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Signe Kallion</td> <td>Bakalaureus</td> <td>Tartu Ülikool</td> <td>Võru linnalähiliinide reformijärgne kasutajate rahulolu uuring</td> </tr> <tr> <td>Siiri Saks</td> <td>Magister</td> <td>Tallinna Tehnikaülikool</td> <td>Õpilaste vajadusi arvestava ühistranspordi süsteemi arendamine Kanepi</td> </tr> <tr> <td>Liisa Kunnus</td> <td>Magister</td> <td>Tallinna Tehnikaülikool</td> <td>Nõudluspõhise ühistranspordi parameetrite väljatöötamine</td> </tr> </tbody> </table> <p>Lisaks teadustöödele loodab Kagu Ühistranspordikeskus ka, et Transpordiametil õnnestuks teistkordsel hanke läbiviimisel edukalt tellida üleriigiline liikuvusuuring (eelnõu punkt 41), mis oleks kasutamiseks kättesaadav kõigile ühistranspordikeskustele.</p> <p>Edastatud eelnõus räägitakse palju alternatiivsete sõiduvajaduste pakkimisest piirkondades, kus regulaarne liinivedu on majanduslikult liialt kallis. Kagu Ühistranspordikeskus on täna partneriks SEI Tallinnale, kes on juhtpartneriks RESPONSE projektis, mille eesmärgiks on luua tööriist transpordi planeerimisega seotud otsuste analüüsimiseks ja poliitika kujundamiseks.</p> <p>Tööriist peab võimaldama võrrelda ühistranspordi ja nõudetranspordi kulusid ja nõudlust ette antud piirkondades. <a href="https://response-project.eu/">https://response-project.eu/</a></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kagu Ühistranspordikeskus järgib pedantselt Transpordiameti juhendamaterjali („Sõiduplaanide koostamise juhend“), millega on nõutud kõigi uute liinide avamisel selgitustaotluse koostamine, mis vastab muu hulgas järgnevale punktile:</li> </ul> <p>3.10.1. võimaliku reisijate arvu ja sihtgrupi liinil, võttes aluseks liiniga teenindatava piirkonna demograafilist, sotsioloogilist ja muud olukorda;</p> <p>3.10.2. piirkonna kaetust olemasolevate linna-, valla-, maakonna- või kaugliinidega;</p> <p>3.10.3. uue liini avamiseks vajamineva RET mahu ning asjaolu, kas seda on võimalik ATL ja liini kehtivuse aega arvestades saada;</p>	Tudeng	Omandatav haridustase	Haridusasutus	Lõputöö pealkiri	Signe Kallion	Bakalaureus	Tartu Ülikool	Võru linnalähiliinide reformijärgne kasutajate rahulolu uuring	Siiri Saks	Magister	Tallinna Tehnikaülikool	Õpilaste vajadusi arvestava ühistranspordi süsteemi arendamine Kanepi	Liisa Kunnus	Magister	Tallinna Tehnikaülikool	Nõudluspõhise ühistranspordi parameetrite väljatöötamine
Tudeng	Omandatav haridustase	Haridusasutus	Lõputöö pealkiri														
Signe Kallion	Bakalaureus	Tartu Ülikool	Võru linnalähiliinide reformijärgne kasutajate rahulolu uuring														
Siiri Saks	Magister	Tallinna Tehnikaülikool	Õpilaste vajadusi arvestava ühistranspordi süsteemi arendamine Kanepi														
Liisa Kunnus	Magister	Tallinna Tehnikaülikool	Nõudluspõhise ühistranspordi parameetrite väljatöötamine														

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>3.10.4. põhjendused, mis tingivad uue liini avamise ning tingimused, mis välistavad olemasolevate liinide ümberkorraldamist või muu transpordiliigi kasutamist. Need põhjendused ja selgitused lisatakse uue liini projektile ja esitatakse kooskõlastamiseks;</p> <p>3.10.5. andmed, millise ATL koosseisu liin lülitatakse ning liiniga seotud finantsnäitajad ja -prognoosid.</p> <p>Leian, et sellise taotluse koostamine annab võimaluse Transpordiametile hinnata, kas antud liini avamine on majanduslikult otstarbekas ning väljendada enda otsust liinide avamise kooskõlastamisel või nende kooskõlastamata jätmisel.</p> <p><b>Tartumaa Ühistranspordikeskuse vastus:</b> Kontrolliaruandest selgub, et ühistranspordikeskuste rahastamine ning tööjõuressurs on üle riigi ebaühtlased. Nõustume, et ühtsed alused Transpordiameti poolt oleks väga oodatud. Näiteks Tartumaa Ühistranspordikeskuse töötajate arv on üks Eesti väiksemaid (veel väiksem on see ainult Hiiumaal ja Saaremaal, võrdne Valgamaal). Samas korraldatava liinimahu poolest oleme Eesti suurimate seas. Samade töötajate poolt täidetakse lisaks maanteetranspordile veel Laaksaare-Piirissaare laeva- ja hõljukiliinide korraldamise ülesandeid. Eba-piisava tööjõuressursi tõttu ei ole Tartumaa Ühistranspordikeskus suutnud täita kõiki ettenähtud ülesandeid, näiteks järelevalve osas vedajate üle.</p> <p>Oleme meetmena taotlenud 2021. aastast ühe täiendava analüütiku töökoha rahastust, et analüüsida tõhusamalt liininäitajaid ning korrigeerida liinivõrku selliselt, et riiklike vahendite kasutus oleks võimalikult kulutõhus. Riigikontrolli aruanne toob välja, et liiga vähe on riigis kasutusel alternatiivsed sõiduvõimalused. Samuti on ebapiisavalt läbi viidud ühistranspordiuuringuid. Planeerime taotleda 2022. aastaks vahendeid uuringu läbiviimiseks, et selle tulemusel võtta maakonna hõredaima asustusega piirkondades kasutusele uuenduslikke alternatiivseid ühistranspordilahendusi.</p> <p>Kuna Riigikontroll on rõhutanud, et analüüsida tuleb ka ühistransporti veel mitte kasutatavate elanike liikumisvajadust ning suurendada ühistransporti töölkäimiseks kasutatavate inimeste hulka, planeerime uue analüütiku töökoha tööülesannete raames kavandada ka sellekohaseid analüüse ja tegevusi. Meie transpordikeskuse kõik töötajad analüüsivad järjepidevalt ka Tableau ja teistest keskkondadest saadavaid liinide täituvus- ja maksumusandmeid. Nende alusel korrigeerime liinivõrku, et vähendada ebaotstarbekate liinide ja liinilõikude olemasolu ning reageerida operatiivselt muutustele sõiduvajadustes.</p> <p>Kontrolliaruande punktis 110 on Riigikontroll välja toonud Tartumaa õpilasliinide problemaatika, mida ühistranspordikeskus analüüsib koostöös Transpordiametiga. Planeeritud on selleteemalised regulaarsed nõupidamised lahenduste leidmiseks.</p> <p>Riigikontrolli aruande punktis 143 on öeldud, et 2019. aastal Tartumaa ÜTK-l omavalitsuste rahastus üldse puudus. Anname teada, et selle probleemi osas on edasiminekut. Aastast 2021 kehtib kõikidele Tartumaa ÜTK liikmetele liikmemaks. Liikmemaks on seotud omavalitsuse elanike arvuga (0,5 eurot elaniku kohta aastas).</p> <p>Üldkokkuvõttes nõustume Riigikontrolli kontrolliaruandes toodud järeldustega ning loodame koostöös omavalitsuste ja Transpordiametiga parendada maakondlikku ühistranspordi korraldust Tartumaal.</p> <p><b>Põhja-Eesti Ühistranspordikeskuse vastus:</b> Liikumisuuringud on väga vajalikud, et teada tegelikke liikumisi ajas.</p> <p>Lisaks liikumisuuringutele on vaja ka selget ülevaadet ja uuringut inimeste seas, kes kasutavad ühistransporti (miks nad seda teevad) ja kes kasutavad oma igapäeva liikumiseks autot (millistel tingimustel on nad valmis istuma ühistransporti ja siin tuleb välistada tasuta ühistransport, sest see on oluliselt vähendanud töötava elanikkonna ühistransport kasutatavust ja suurendanud autostumise).</p> <p>Kõigepealt tuleb aga selgeks saada, milline on riigi eesmärk, kas ühistranspordi kasutamise suurendamine või kulude kokkuvõtteid. Kui kasutatavuse suurendamine, siis tuleb lisada liine ja oodata, kuni sissesõitmise aeg läbi, enne kui sõitjakilomeetri kulu langema hakkab, arvestades, et tulu on esialgu madal. Kui kulude kokkuvõtteid, siis kõige odavam riigi jaoks on lõpetada üldse ühistranspordi korraldamine avaliku teenusena riigi vahenditest ja kommertsalustel teenuse osutamist suurendada või suunata inimesed autodesse.</p> <p>Lähtuda tuleb siin ka teenindustasemetest, millist teenindustaset riik soovib liinidel näha, sellest kõigest kujuneb ATL lkm hind ja sõitjate arv.</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>Liinid, kus on palju õpilasi üle 50% ei peaks olema 100% riigi rahastada, vaid neid peaks rahastama ka KOVID (rahastus võiks olla suhtega 50/50), sellisel juhul võivad kõik, riigi jaoks läheb sõitja hind odavamaks, KOV saab õpilased soodsamalt kooli ja tavasõitja saab ühistransporti kasutades soovitud sihtkohta.</p> <p>Selleks, et inimene hakkaks kasutama ühistransporti, peab see olema kiire, mugav, hea ligipääsetavuse ja saadavusega, kiirete ja mugavate ümberistumistega ja kindlasti tasuta (ainult siis on võimalik kutsuda ellu alternatiivseid liikumisviise, näiteks nõudepõhine liin, ja mõõta kulusid sõitja kohta).</p> <p>Kindlasti tuleb kogukuludes vaadata liinikilomeetri kulusid laiemalt ja ka sõitja kohta ning leida see optimaalne number, mida tuleb vaadata piirkonna (maakonna) põhiselt (ei saa olla üks nr üle Eesti, sest elanike arv ja tihedus erinevad kordades Tallinn-Harjumaa vs ülejäänud Eesti). Igas piirkonnas on olemas väga häid, keskmisi ja halvasti tasuvaid liine (vähese sõitjate arvuga), küsimus on selles, kui suur on halvasti tasuvate liinide osakaal kogu pakettis. Meie hinnangul võiks see number jääda kuni 10%, sest osa on alustavad liinid, osa on sotsiaalselt vajalikud liinid ja osa võivad olla hooajalised liinid, kuid nende kasutatavuse määrab täpsus ja regulaarsus.</p> <p>Mis puutub uute bussiliinide avamisse, siis Põhja-Eesti Ühistranspordikeskus analüüsib alati enne liinide avamist nende vajalikkust ja prognoositavaid sõitjate hulkaasid normaaltingimustes (jätame Covid-19 välja) spetsiaalse liinivõrgu modelleerimise programmiga Visum.</p> <p><b>Saaremaa Vallavalitsuse vastus:</b> Saaremaa on esimene maakond, kus tehti mahukas ühistranspordiuring 2008. aastal. Teine uuring tehti 2018. aastal ja peale uuringuid on pidevalt monitooritud inimeste sõiduvajadusi ja vastavalt ka liinivõrku korrigeeritud. Hetkel kasutame ka Transpordiameti spetsialistide väga head jooksvat analüüsi, kus on väga põhjalikult kajastatud busside täituvusi liinide ja peatuste kaupa. See on väärt tööriist, et ühistransporti korraldada. Saaremaal teeme ettevalmistusi nõudepõhise maakondliku transpordi käivitamiseks. Sotsiaaltransport ongi Saaremaal juba nõudepõhine. Tuginedes Transpordiameti analüüsile, saame öelda, et liinivõrgu planeerimisel ei saa olla määravaks mitte ainult elanike arv piirkonnas või sõitjakilomeetri hind, vaid hinnata tuleb ka seda, kuskohas on sõitjatevood stabiilsed ja kus kaootilised. Teisisõnu, kui näiteks elab kuskil külas 20 inimest, mida on esmapilgul vähe, aga neist käib iga päev töö 10, siis on vaja sinna regulaarset liinivedu. Seal, kus nõudlus on kaootiline, tuleb planeerida nõudepõhine transport. Väikest, kuid stabiilset nõudlust saab optimeerida sõiduvahendite suurusega. Saaremaal on seda tehtud ja enamuses on kasutuses väiksemad kuni 24-kohalised bussid. Hetkel me ei näe vajadust Saaremaal uut mahukat uuringut läbi viia.</p> <p><b>Hiiumaa Vallavalitsuse vastus:</b> Nõustume auditiaruande 96. punktis toodud ettepanekuga, et tervikliku ja optimaalse ühistranspordivõrgu kujundamiseks tuleb viia läbi liikumisvajaduse uuring, mille käigus selgitada välja ka nende isikute liikumisvajadus, kes eelistavad liikumiseks muid vahendeid kui ühistransport. Kuna COVID on viimase aasta jooksul liikumisharjumusi oluliselt muutnud – eelistatakse kasutada isiklikku transpordivahendit ja liikuda võimalikult väikese kaaskonnaga –, peame mõistlikuks teha küsitlus vähemalt aasta lõikes. Kavandame kõnealuse küsitlusega alustada hiljemalt 2021. aasta II poolaastal. Samuti kinnitame, et uute maakondlike bussiliinide avamise otsustamisel lähtume ühe kriteeriumina majanduslikust otstarbekusest.</p>
<p><b>Liinivõrgu rahastamine</b></p> <p><b>150. Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministri ning Transpordiameti peadirektorile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Leppida koostöös kohalike omavalitsustega kokku selgetes maakondlikeks ja kohalikeks liinideks jaotamise ja liinide rahastamise põhimõtetes ning rakendada väljatöötatud põhimõtteid ühetaoliselt üle Eesti.</li> </ul> <p><b>p-d 99–123</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Leppida koostöös kohalike omavalitsustega kokku, kes peab rahastama riigimaanteede äärde bussipeatuste rajamist ja haldamist, ning rakendada väljatöötatud põhimõtteid ühetaoliselt üle Eesti.</li> </ul> <p><b>p-d 115–120</b></p>	<p><b>Majandus- ja taristuministri vastus:</b> Bussiliinide jaotamisel maakondlikeks ja kohalikeks liinideks tuleb lähtuda ÜTS § 4 lõikes 2 sätestatud definitsioonist, mille kohaselt „Valla-, linna- või maakonnaliin on liin, mille peatused asuvad peamiselt sama valla, linna või maakonna haldusterritooriumil. Valla-, linna- ja maakonnaliini eristamisel võetakse arvesse ka teisi nimetatud liini iseloomustavaid näitajaid, eelkõige sõiduplaani, sõitjate põhilist sihtgruppi, peamist teeninduspiirkonda ja ühissõiduki tehnilist vastavust selle liini teenindamiseks.“</p> <p>2015. aastal jõustunud ÜTSiga muudeti kõnealuste liinide definitsiooni, kuna liinide senine selge haldusterritooriumite piire järginud eristus seaduses põhjustas omakorda palju vaidlusi ja segadust seoses erijuhtumitega, mida seadus ei käsitlenud. Seetõttu pidas seadusandja mõistlikuks kehtestada paindlikum regulatsioon, mille kohaselt ühistransporti korraldatavatel pädevatel asutustel lasub kohustus halduspiire ületavate liinide eristamisel kaalutleda kogumis ka teisi liini iseloomustavaid näitajaid, eelkõige sõiduplaani, sõitjate põhilist sihtgruppi, peamist teeninduspiirkonda, ühissõiduki tehnilist vastavust konkreetse liini teenindamiseks. Seaduse seletuskirjas toodud näitena on linnaliin ka naabervalda ulatuv liin, kui vallas asuvate</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>peatuste arv on väike, sõidetakse tiheda sõidugraafiku alusel ja liini teenindab tüüpiline linnaliinibuss.</p> <p>MKM on seisukohal, et ka bussipeatuste rajamise ja majandamise osas jätab seadus vajaliku paindlikkuse, mida on toetanud vastav halduspraktika, mille kohaselt on bussipeatuste rajamist riigiteedel finantseeritud nii riigieelarvest kui ka KOVide eelarvetest, sõltuvalt peatuse rajamise asjaoludest.</p> <p>Kui on tegemist riigitee rekonstrueerimisega, siis on üldreeglinas projektis kajastatud ka bussipeatused ning need ehitatakse Transpordiameti teehoiu eelarve vahenditest. Samuti on bussipeatustega seonduvaid kulutusi sihtfinantseeritud riigieelarves maakondliku ühistranspordi korraldamiseks ettenähtud toetustest, mis on eraldatud vastava piirkonna ühistranspordikeskusele.</p> <p>KOVide poolset finantseerimist eeldatakse eelkõige nende peatuste rajamisel, mida kasutavad ainult kohalikud, st valla või linnaliinid, aga ka teiste liinide korral, kus näiteks kiiret lahendamist vajab vaid mõne üksiku kohalikus omavalitsuses elava inimese või leibkonna sõiduvajadus, tegemist on ajutise peatusega vms, aga riigieelarvest vahendite taotlemise menetlus oleks liigselt aeganõudev, või ka Transpordiamet ei planeeri lähiaastatel teehoiu projektide raames vastavat bussipeatust rajada vms. Sobilikem lahendus tuleks vajadusel leida juhtumipõhiselt eelkõige ühistranspordikeskuse tasandi koostööformaadis, kuna selles osalevad ühistranspordi korraldavad pädevad asutused, nii piirkonna omavalitsused kui ka Transpordiamet riigi esindajana.</p> <p>Kui seadusega ei ole võimalik kirjeldada kõiki teenuse korraldamisel üleskerkivaid kaasi, on mõistlik, kui pädevatele asutustele on seadusega ette antud tegevusraamistik koos vastavate kaalutlustunnuste ja -kohustusega, et mh vältida avaliku teenuse korraldamise n-ö kinnireguleerimist ja kaasnevalt ka hilisemaid seadusega vastuolus otsustusi ühistransporditeenusele ligipääsetavuse tagamiseks. Seaduses sätestatud paindlikkus võimaldabki Riigikontrolli osutatud kokkulepete sõlmimist ühetahuliselt, samas arvesse võttes ka piirkondlike jm erisusi, mis võib olla vältimatu ja vajalik inimestele oluliste liikumisvõimaluste tagamiseks.</p> <p><b>Transpordiameti peadirektori vastus:</b> Transpordiamet on alustanud ühistranspordiseaduse muutmise ettepanekute kogumist ning seaduse muutmise käigus soovitakse defineerida kõigile osapooltele arusaadavalt liinide jaotus maakondlikeks ja kohalikeks liinideks.</p> <p>Transpordiamet lähtub ühistranspordiseaduses sätestatud põhimõtetest, et kohaliku omavalitsuse üksus korraldab ühistranspordi taristu objektide planeerimist, rajamist, korrashoidu ja kasutamist (ÜTS § 13 lg 1 p 4). Uue riigitee ehituse või rekonstrueerimise käigus oleme nõus koostöös kohaliku omavalitsuse üksuse ja piirkondliku ühistranspordikeskusega määrama uute peatuste asukohad ja finantseerima nende ehitust teehoiukava vahenditest.</p> <p>Lisaks kinnitas Vabariigi Valitsus 10.12.2020. a korraldusega nr 439 „Riigiteede teehoiukava 2021–2030“. Teehoiukavas on uus meede „Säästlikumaid liikumisviise soodustava taristu rajamine“. Meetme eesmärk on riigiteede taristu kvaliteedi tõstmine, et luua võrdsed liikumisvõimalused erinevatele liiklejatele ja soodustada ning võimaldada säästlike liikumisviiside kasutamist. Meetme nimekirja pannakse kokku kohaliku omavalitsuse ja ühistranspordikeskuste ettepanekutest ning meetme maht on 3 miljonit eurot aastas. Info antud meetme kohta saadetakse Eesti Linnade ja Valdade Liidule kui katuseorganisatsioonile.</p>
<p><b>Ühistranspordikeskuste rahastamine</b></p> <p><b>151. Riigikontrolli soovitus</b> <b>Transpordiameti peadirektorile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Töötada ühistranspordikeskustele välja riigieelarvest raha taotlemise ning toetuse majanduslikult otstarbeka kasutamise üheselt mõistetavad põhimõtted, et anda keskustele võrdsemad võimalused täita halduslepingust tulenevaid ülesandeid ning tagada elanike vajadustele vastav ja majanduslikult otstarbekas liinivõrgu toimimine.</li> </ul> <p>p-d 124–149</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ Otsustada pärast ühistranspordikeskuste sisemise töökorralduse ja nende toimimise</li> </ul>	<p><b>Transpordiameti peadirektori vastus:</b> Transpordiamet on koostanud „Tasuta sõiduõiguse ja 2017.–2019. a maakonnaliinide ümberkorralduste mõju“ tööversiooni, mis on aluseks ühtsete ühistranspordikeskuste ja saarte vallavalitsuste rahastamisreeglite väljatöötamiseks. Esialgul oleme planeerinud reeglid välja töötada 2022. aasta lõpuks. Dokumendi „Eesti ühistranspordi arendamise tegevuskava 2021–2025“ olulisemaid ülesandeid on teenindustaseme normid, mis on üheks aluseks elanike vajadustele vastava ja majanduslikult otstarbeka liinivõrgu loomiseks, ja normid on esimeste ülesannete seas, mis Transpordiametil on plaanis teostada. Peale ühistranspordikeskuste sisemise töökorralduse ja nende toimimise efektiivsuse hindamist teeb amet ettepanekud edaspidisteks tegevusteks.</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p>efektiivsuse hindamist, milline on maakondliku bussitranspordi korraldamiseks vajalike asutuste optimaalne arv, ning jaotada vajaduse korral selgelt maakondliku ühistranspordi korraldamise ülesanded Maanteeameti ja ühistranspordikeskuste vahel.</p> <p>p-d 146–149</p>	
<p><b>Eesmärkide täitmine</b></p> <p><b>184. Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile:</b> analüüsida, kuidas suunata töökäijaid enam ühistransporti kasutama, ning planeerida selleks meetmed ning raha meetmete elluviimiseks.</p> <p>p-d 152–166</p>	<p><b>Majandus- ja taristuministri vastus:</b> Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on ette valmistanud uue transpordi ja liikuvuse arengukava (TLA) eelnõu aastani 2035, mille 2. tegevussuuna eesmärgina on seatud: „Toome ühistranspordi inimestele lähemale ning muudame selle kasutamise mugavamaks targema planeerimise ja nutikama piletimüügikorralduse abil. Mõõdik/sihttase aastaks 2035: Ühistranspordi, jalgratturite ja jalakäijate osakaal 55%, sh linnapiirkondades 60%“. TLA ühistranspordi arendamise tegevuskava eelnõus 2021–2025 on vastavalt kavandatud erinevad tegevused, mille rakendamisega kaasneb eeldatavalt nii ühistranspordi kasutajate arvu oodatud suurenemine kui ka TLA üldiste eesmärkide täitmine. Eesti ühistranspordi arendamise tegevuskava 2021–2025 eelnõu tööversioon on lisatud kirjale.</p>
<p><b>Järelevalve korraldamine</b></p> <p><b>185. Riigikontrolli soovitus Transpordiameti peadirektorile:</b> korraldada maakondliku bussitranspordi üle järelevalve tegemine kas keskselt Maanteeametist, tugevdades järelevalveosakonna tööd, või nõuda järelevalve tegemist ühistranspordikeskustelt, eraldades selleks vajaduse korral lisaraha.</p> <p>p-d 167–181</p>	<p><b>Transpordiameti peadirektori vastus:</b> Alates 01.01.2021. a on Transpordiametis järelevalve korraldamine viidud tsentraalseks, sh ühistranspordi järelevalve, ning eraldatud põhitegevusest. Järelevalve tsentraliseerimise üks eesmärk on järelevalve tugevdamine.</p>

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli analüüsida, kuidas korraldatakse Eestis ühistransporti ning kas ühistransport on korraldatud inimeste liikumisvajadusi ning majanduslikku otstarbekust silmas pidades.

Auditiga sooviti leida vastused kolmele põhiküsimusele:

1. Kas maakondliku ühistranspordi kavandamine, korraldamine ja rahastamine on sihipärane ja säästlik?
2. Kas ühistranspordi liinivõrku planeeritakse lähtuvalt elanike liikumisvajadustest?
3. Kuidas korraldavad omavalitsused kohalikku ühistransporti?

### Hinnangu andmise kriteeriumid

Riigikontrolli hinnangul on võimalik luua terviklik ja ühtselt toimiv ühistranspordi liinivõrk, kui ühistranspordi korraldamiseks on paigas eesmärgid ning on kehtestatud selge õigusraamistik, mis määrab kindlaks lisaks rolli ja vastutuse selgele jaotusele ka muud ühistranspordi korraldamise põhimõtted. Sealhulgas on ühistranspordi terviklikuks arendamiseks ning ebavajalike ja ebaotstarbekalt kallite liinide vältimiseks selgelt paigas, milline asutus, millisel liinil peab vedu korraldama ning selle eest maksma, ning Maanteeamet ja ÜTKd koguvad ja analüüsivad liinivõrguga seotud kuludest ülevaate saamiseks andmeid.

Riigikontrolli hinnangul vastaks liinivõrk elanike liikumissuundadele ja -vajadustele, kui on tehtud liikumisvajaduse uuringuid, millest lähtudes on liinivõrku parendatud. Lisaks on inimestele ühistranspordi kasutamine atraktiivsem, kui ühildatakse kõikide liikumisviiside, sh rongi, kommerts-, maakonnabussiliini graafikuid ning kui piletikorraldus ja info kättesaamine pileti soetamise ja maksumuse kohta on kasutajatele lihtne ja arusaadav.

Riigikontrolli hinnangul peavad selleks, et maakondlik bussitransport oleks ühetaoline üle Eesti ning riigi kulud maakondlikule bussitranspordile oleks sihipärased ja säästlikud, olema välja töötatud põhimõtted, mille järgi ÜTKsid riigieelarvest toetatakse. Selleks, et teada saada, kas maakondliku ühistranspordi eest riigieelarvest makstav toetus on põhjendatud ja maakondliku ühistranspordi korraldamine lähtub majandusliku otstarbekuse põhimõttest, on Maanteeamet kontrollinud ÜTKdele halduslepinguga üleantud kohustuste täitmist, sh ÜTKde arvestust riikliku sihtotstarbelise toetuse kasutamise kohta; ning ÜTKd kontrollivad vedajate kulusid.

### Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditeeritud olid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Maanteeamet, ÜTKd ja kohalikud omavalitsused. Omavalitsuste ja ÜTKde kohta anti üldistatud hinnangud. Menetlustoiminguid tehti ka Elronis.

Auditis oli vaatluse all periood 01.01.2017–31.12.2019. Osa toimingute puhul võeti arvesse ka 2016. ja 2020. aasta andmeid (nt hankedokumendid).

Auditi käigus analüüsiti järgmisi dokumente:

- Valdkondlikud õigusaktid, eelkõige ühistranspordiseadus.
- Riigi eelarved ja eelarvestrateegiad ning nende seletuskirjad.
- Transpordi arengukava 2014–2020.
- Maakonnaplaneeringud.
- Transpordi ja liikuvuse arengukava 2021–2035 eelnõu.
- Maanteeameti ja ühistranspordikeskuste vahelised halduslepingud.
- Ühistranspordikeskuste põhikirjad ja asutamislepingud.

- Ühistranspordikeskuse poolt Maanteeametile esitatud rahastamistaotlused ja lisataotlused 01.01.2017–31.12.2019.
- ÜTK taotlused Maanteeametile vedaja toetuse saamiseks ühistranspordi korraldamisel 01.01.2017–31.12.2019.
- Avaliku liiniveo toetuse aruanded maanteetranspordi kohta 01.01.2017–31.12.2019.
- Ühistranspordikeskuse ja vedajate vahelised lepingud.
- Maanteeameti järelevalveanalüüsid 01.01.2017–31.12.2019.
- Elanike liikumisvajaduse uuringud, liikuvusuuringud 2015.–2019. aasta jooksul.
- Maanteeameti peadirektori 03.01.2020. a kehtestatud „Sõiduplaanide koostamise juhend“.
- Ärianalüüsi tarkvara Tableau andmed.
- Toetuste kasutamise analüüsid 01.01.2017–31.12.2019.
- Kohalike omavalitsuste arengudokumentid, tegevuskavade täitmise aruanded, seirearuanded; arengudokumentidega seotud uuringud, analüüsid ühistranspordi valdkonnas.
- Kohalike omavalitsuste korraldatud elanike liikumisvajaduse, liikuvuse ja liinivõrgu uuringud.
- Kohaliku ühistransporditeenuse standardid või teenustaseme nõuded, õigusaktid piletihindade, soodustuste määramiseks ning eelnõude seletuskirjad, eelnõudega kaasnevad analüüsid; kuluanalüüsid, liinide tasuvusanalüüsid, seletuskirjad jm dokumentid.
- Ühistranspordikeskuste vastused Riigikontrolli küsimustikule.
- Kohalike omavalitsuste vastused Riigikontrolli küsimustikule.

**Tabeli 1. Auditi ja selle eelselgituse käigus läbi viidud intervjuud**

Asutus	Intervjueeritud	Kohtumise kuupäev
Maanteeamet	Kirke Williamson, ühistranspordiosakonna juhataja	30.10.2019
Maanteeamet	Kirke Williamson, ühistranspordiosakonna juhataja Neeme Raud, ühistranspordiosakonna analüütik	21.11.2019
Autoettevõtete Liit	Villem Tori, direktor Andrei Mändla, juhatuse esimees	17.10.2019
Linnade ja Valdade Liit	Kalle Toomet, nõunik transpordi alal	16.10.2019
Elron	Ronnie Kongo, arendusjuht	05.11.2019
Õiguskantsleri büroo	Juta Saarevet, puuetega inimeste õiguste valdkonna juht	28.10.2019
Elron	Merike Saks, juhatuse esimees	Kirjalik intervjuu 16.03.2020, 27.04.2020
Ida-Virumaa Ühistranspordikeskus	Monika Helmerand, peaspetsialist	Kirjalik intervjuu 10.03.2020, 08.05.2020, 21.05.2020
Jõgevamaa Ühistranspordikeskus	Heldur Lääne, juhatuse liige	Kirjalik intervjuu 10.03.2020, 08.05.2020, 21.05.2020
Järvamaa Ühistranspordikeskus	Harri Lepamets, juhatuse liige	Kirjalik intervjuu 10.03.2020, 08.05.2020, 21.05.2020
Kagu Ühistranspordikeskus	Sander Saar, juhatuse liige/logistik	Kirjalik intervjuu 10.03.2020, 08.05.2020, 21.05.2020
Põhja- Eesti Ühistranspordikeskus	Vello Jõgisoo, tegevdirektor	Kirjalik intervjuu 10.03.2020, 08.05.2020, 21.05.2020
Pärnumaa Ühistranspordikeskus	Andrus Kärpuk, juhataja	Kirjalik intervjuu 10.03.2020, 08.05.2020, 21.05.2020
Tartumaa Ühistranspordikeskus	Tõnis Piir, juhatuse liige	Kirjalik intervjuu 10.03.2020, 08.05.2020, 21.05.2020
Valgamaa Ühistranspordikeskus	Lia Rätsep, tegevjuht	Kirjalik intervjuu 10.03.2020, 08.05.2020, 21.05.2020
Viljandi Ühistranspordikeskus	Kaupo Kase, juhatuse liige	Kirjalik intervjuu 10.03.2020, 08.05.2020, 21.05.2020

Saaremaa vallavalitsus	Kaarel Tang, transpordinõunik	Kirjalik intervjuu 27.04.2020, 22.05.2020
Hiiumaa vallavalitsus	Piret Sedrik, ühistranspordispetsialist	Kirjalik intervjuu 27.04.2020, 02.06.2020
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Ain Tatter, teede- ja raudteeosakonna juhataja Meeli Õismaa, siseauditi osakonna juhataja Johann Peetre, transpordi arengu ja investeringute osakonna ekspert	25.11.2019
Harku Vallavalitsus	Marko Veermets, arendusspetsialist	Kirjalik intervjuu 27.03.2020
Jõhvi Vallavalitsus	Aivo Tamm, majandusspetsialist	Kirjalik intervjuu 27.03.2020
Kohtla-Järve Linnavalitsus	Andrei Poludetkin, transpordi peaspetsialist	Kirjalik intervjuu 27.03.2020
Põhja-Pärnumaa Vallavalitsus	Enn Raadik, teedespetsialist	Kirjalik intervjuu 27.03.2020
Pärnu Linnavalitsus	Meelis Kukk, Pärnu Linnavolikogu esimees	Kirjalik intervjuu 27.03.2020
Tallinna Linn	Udo Ots, Tallinna Transpordiameti juhataja asetäitja ühistranspordi alal	Kirjalik intervjuu 27.03.2020
Võru Vallavalitsus	Piret Otsatalu, abivallavanem	Kirjalik intervjuu 27.03.2020
Maanteeamet	Kirke Williamson, ühistranspordiosakonna juhataja Ahto Pahk, ühistranspordiosakonna järelevalve talituse juhataja	26.08.2019
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	Ain Tatter, teede- ja raudteeosakonna juhataja Pille Ossul, teede- ja raudteeosakonna veondus- ja liiklustalituse juhataja	27.08.2019

### Auditi lõpetamise aeg

Audititoiminguid tehti 2019. aasta oktoobrist kuni 2020. aasta oktoobrini.

### Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Kaire Kuldpere ja audiitorid Janne Kurg, Meeli Saksing, Ines Vali ja Silja Einberg.

### Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).  
Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1/80038/7.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## Riigikontrolli varasemaid auditeid ühistranspordi valdkonnas

15.12.2020 – Ülevaade avaliku raudtee rahastamisest ja arendamisest

31.01.2012 – Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes

10.05.2010 – Riigi teenuste kättesaadavus maakondades

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)

## Lisa A. Ühistranspordikeskuste liinide ja sõitude arv, liiniläbisõit 2019. aastal ning Riigikontrolli küsitluse kokkuvõte

Maanteeameti andmetest selgub, et kokku korraldasid ühistranspordikeskused 2019. aastal vedu 1502 maakondlikul liinil (vt tabel 1). 2019. aastal oli liiniläbisõiduks 42,3 miljonit kilomeetrit ning tehti kokku 22,5 miljonit sõitu.

Tabel 1. Liinide ja sõitude arv ning läbisõit ühistranspordikeskuste ning Hiiumaa- ja Saaremaa vallavalitsuse kaupa

Vastajad	Liinide arv	Sõitude arv	Liiniläbisõit km 2019
Hiiumaa Vallavalitsus	28	133 335	610 634
Valgamaa Ühistranspordikeskus	122	657 614	2 071 365
Järvamaa Ühistranspordikeskus	38	642 829	1 566 740
Viljandimaa Ühistranspordikeskus	53	2 111 253	3 198 269
Ida-Viru Ühistranspordikeskus	36	2 835 785	2 567 497
Pärnumaa Ühistranspordikeskus	106	2 841 246	6 008 660
Tartumaa Ühistranspordikeskus	290	2 277 261	4 080 085
Kagu Ühistranspordikeskus	291	1 814 798	4 205 130
Saaremaa Vallavalitsus	146	666 094	1 943 884
Jõgevamaa Ühistranspordikeskus	178	467 871	1 619 615
Põhja-Eesti Ühistranspordikeskus	214	8 044 719	14 471 223
<b>KOKKU</b>	<b>1502</b>	<b>22 492 805</b>	<b>42 293 100</b>

Allikas: Riigikontroll Maanteeameti 2019. aasta koondaruande andmetel

Riigikontroll korraldas ühistranspordikeskustele küsitluse, et saada parem ülevaade ühistranspordi valdkonnast. Küsitlus saadeti kõikidele ühistranspordikeskustele ning Saaremaa ja Hiiumaa vallale. Ühistranspordikeskused said selle elektroonse küsitluskeskkonna Netsurveys kaudu ning Saaremaa ja Hiiumaa vald Exceli tabeli kujul. Küsitlusele vastasid kõik küsimustiku saajad. Kokku oli 56 küsimust, millest enamik oli valikvastustega. Tabelis 2 on toodud olulisemad küsimused ja neile antud vastused.

Tabel 2. Kokkuvõte ühistranspordikeskustele saadetud küsimustikust

Küsimus	Vastuste jaotumine (iga vastuse all on toodud selle vastuse valinud ühistranspordikeskuste arv)			
	Töökorraldus			
Kas Teie hinnangul võiksid omavalitsused selleks, et parandada elanike liikumisvõimalusi, teha kohaliku ja maakondliku transpordi osas rohkem koostööd?	Jah, võiks rohkem arendada koostööd naaberomavalitsustega.	Jah, võiks rohkem arendada koostööd maakondade vahel.	Jah, KOVd on huvitatud kasutama tasuta maakondlikku liinivõrku ja soovivad maakonnapiiride-ülest koostööd selle kaudu.	Jah. Ühistranspordi korraldamine peaks toimuma ühest asutusest.
	5	5	1	1
Milliseid muudatusi on toonud ÜTK töökorralduses kaasa tasuta ühistranspordi kehtestamine maakonnaliinidel?	Suurenes kasutajate arv.	Suurenes kasutajapoolsete pöördumiste hulk.	Busside sõiduplaanid muutusid.	Muu (suurenes läbisõidu maht, ÜTK töötajate arv vähenes, kommertsliinid tuli asendada maakonnaliinidega, uued validaatorid, sh sõidukaardid).
	7	2	2	5

Kas ÜTK on analüüsinud tasuta ühistranspordi pakkumise mõjusid?	Jah			Ei		
	9			1		
ÜTKde nimetatud näited analüüside tulemusel selgunud tasuta ühistranspordi mõjudest.	Kasutajate arvu jätkuv tõus või tõus võrreldes enne tasuta ühistranspordi kehtestamist.	Oma-avalitsused ei maksa enam avalike liinide toetust.	Liinivõrgu (sh asukohtade, aegade) tihendamise vajadus.	Tasulises piirkonnas on vähenenud soodustuseta sõitjate (s.t) arv.	Vähendatud on vallaliinide arvu ja sagedust.	Sõidu- ja plaanide muudatused.
	11	1	1	1	1	1
Kas maakondlike bussiliinide konkureerimine kommertsliinidega on toonud kaasa probleeme?	Jah			Ei		
	8			3		
Milliseid probleeme on toonud kaasa maakondlike bussiliinide konkureerimine kommertsliinidega?	Kommertsliine on tulnud asendada maakondlike bussiliinidega.	Ühistranspordi kulud on suurenenud.	Muud (sh kommertsliinid ei kata väikese kasutatavusega peatuste läheduses elavate inimeste sõiduvajadusi, liinivõrgu planeerimine oluliselt raskendatud).			
	9	5	2			
<b>Liinivõrgu planeerimine</b>						
Kas liikumisvajaduse väljaselgitamiseks on tellitud uuringuid?	Jah			Ei		
	4			6		
Missugustele andmetele põhinedes on välja töötatud liinivõrk?	Reisijateveo statistika, sh liinide täituvus.	Ise aastate jooksul välja kujunenud.	Kodanike, tööandjate pöördumised/ tagasisideid.	Akadeemilised tööd, muud uuringud ja analüüsid.	Muu (rahvastiku paiknemine, demograafilised muudatused, businfo telefoni andmed, maakondliku tähtsusega bussijaama andmed, haridusasutuste andmed).	
	4	3	3	3	7	
Missugustele andmetele või analüüsidele põhinedes toimub liinivõrgus muudatuste tegemine?	Valideerimisandmed.	Sõitjate ettepanekud.	Bussijuhtide sisend.	Muu (omavalitsuse sisendandmed ning Maanteeameti, koolide, asutuste ja ettevõtete ettepanekud, pidev vähete reisijatega liinide analüüs).		
	11	9	7	5		
Kas ÜTKd teavitatakse rongi sõiduplaani muutumisest?	Jah	Jah, see toimub vahetult enne muudatust ja planeerimist rakendada ei saa, oleme sundseisus.		Jah, kuid teavitamine võiks toimuda varem.	Jah, seda tehakse siis, kui otsus on langetatud. Kooskõlastamist ei toimu.	
	5	1		1	1	
Kas ÜTK ühildab maakonnaliinide graafiku vallaliinide graafikuga?	Jah, mõnikord		Ei		Jah, alati	
	4		4		1	
ÜTKd, kes alati ei ühilda maakonnaliinide graafikuid vallaliinide graafikuga, töid välja põhjendused.	Vallad peaksid ühildama / ühildavad oma liine maakonnaliinidega.		Puudub omavalitsusepoolne sooviavaldus.		ÜTK ei näe üldist vajadust siduda õpilasliine maakonnaliiniga.	
	4		2		1	

Kas ÜTK on välja töötanud liinivõrgu optimeerimise kriteeriumid?	Ei			Jah	
	10			1	
Milliseid alternatiivseid sõiduvõimalusi ÜTK pakub?	Nõudetransport		Sotsiaaltransport. Sotsiaaltranspordi pilootprojekt on ettevalmistamisel.		Ei paku alternatiivseid sõiduvõimalusi.
	8		3		2
<b>Rahastamine</b>					
Kas ÜTK saab omavalitsuste eelarvest raha?	Jah, saab.			Ei saa.	
	8			1	
Millisel põhimõttel rahastavad omavalitsused ÜTKd volitatud ülesannete täitmisel?	Liikmemaksuna.		Liikmemaks ning proportsionaalselt vastavalt KOVi elanike arvule selle osa halduskuludes, mis jääb KOVi liikmemaksude ja riikliku toetusega katmata.		Ei ole volitatud ülesandeid.
	7		1		1
<b>Järelevalve</b>					
Kas ÜTK teeb järelevalvet sõlmitud avaliku teenindamise lepingute täitmise üle?	Jah, teeb.			Ei tee. Vedaja üle teeb järelevalvet Maanteeamet.	
	10			1	
Missugused on suuremad ÜTK probleemid järelevalve tegemisel või miks ei tehta järelevalvet vedajate üle?	Ei ole ressursi (sh inimesi, aega, raha).	Ei ole kompetentsust.	Puuduvad menetleja õigused.	Muu (ei ole aega, ei ole raha ja Maanteeametis on liiga palju ametnikke, kes teevad järelevalvet).	
	5	2	2	3	
Kas järelevalve planeerimiseks ja tegemiseks koostatakse ÜTKs vastav plaan?	Jah			Ei	
	0			11	
ÜTKde sõnul tekib järelevalve vajadus järgmistel juhtudel.	Vajaduse järgi, jooksvalt, tuleneb teemade aktuaalsusest.	Liinide läbimise andmetes anomaaliate avastamisel.	Muu (kodanikud/ bussijuhid vihjavad, ÜTK töötajad näevad tänaval sõitmas nõuetele mittevastavat bussi, kontrolli visiitide raames, töötajad sõidavad ise bussiga).		
	8	3	3		

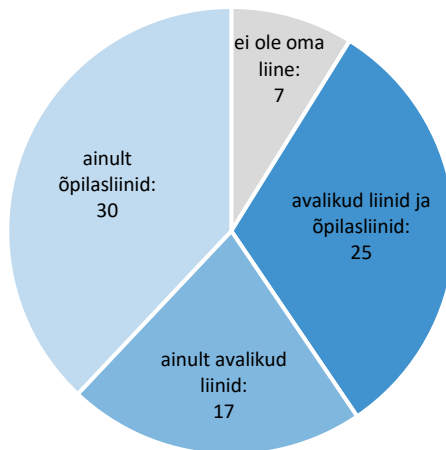
## Lisa B. Kohalikud omavalitsused ühistranspordi korraldajana

Kohaliku omavalitsuse ülesanne on korraldada muu hulgas valla-/linnasisest ühistransporti, sh eriotstarbelise liiniveona õpilaste vedu. Riigikontroll analüüsis, milliseid lahendusi selleks Eesti eri paigus kasutatakse ja millised on ühistranspordi korralduse probleemid omavalitsuse vaatenurgast. Keskenduti eelkõige bussitranspordile. Riigikontroll ei hinnanud, kui hästi üks või teine omavalitsus oma ülesandeid ühistranspordi valdkonnas on täitnud.

### Kui paljudel omavalitsustel on oma bussiliinid?

Valla- või linnasisest avalikku bussiliini<sup>40</sup> saab kasutada liikumiseks enamikus KOVides (kokku 42 KOVi, vt ka joonis 1). Valdavalt on tegemist kindla teekonna ja sõidugraafikuga liinidega. Vajaduspõhised nõudeliinid on kasutusel 10 KOVis. Enamikul KOVidest on samuti õpilasliinid (55 KOVi), ka paljude avalike siseliinide peatused ja sõidugraafikud on kujundatud õpilaste liikumisvajaduse järgi, kuigi sõita saavad ka teised elanikud. Oma bussiliine ei ole Võru ja Loxsa linnas, samuti Tõrva, Kanepi, Nõo, Kihnu ja Vormsi vallas (kokku 7 KOVi), kus on leitud, et elanike liikumisvajaduse rahuldamiseks piisab maakondlikust ühistranspordist.

Joonis 1. Oma bussiliinidega kohalike omavalitsuste arv



*Oma buss on käigus näiteks ka Ruhnu saarel, kus inimesed saavad vajaduse korral ettehelistamisel tellida valla väikebussi marsruudil küla-sadam või lennuväli-küla. Inimestele on sõit tasuta.*

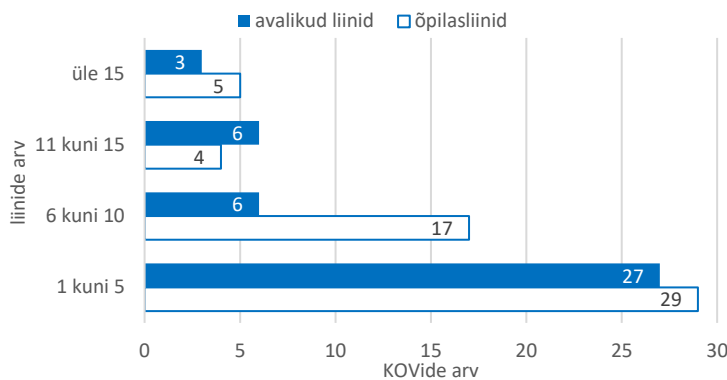
Allikas: Riigikontroll KOVide küsitluse põhjal

Avalikke siseliine on KOVides kokku 306, õpilasliine 348. Suurematest KOVidest on avalikke liine Tallinnas 83,<sup>41</sup> Tartus ja Narvas 15. Enamikul juhtudel jääb nii avalike kui ka õpilasliinide arv KOVis 5 piiresse (vt joonis 2). Lisaks korraldavad ühistranspordikeskused omalt poolt vedu maakondlikel liinidel (2019. a kokku 1502 liini), mis koostoimes sise-, kaug- ning kommertsliinidega loovadki elanikule liikumiseks bussiliinivõrgustiku.

<sup>40</sup> Ühistranspordiseaduse § 4 ja § 18 kohaselt on avalik bussiliin kõigile kättesaadav sõiduplaani järgiv reisijateveoteenus, mida rahastab riik või kohalik omavalitsus.

<sup>41</sup> Tallinna puhul sisaldab see arv ka 4 trammi- ja 4 trolliliini.

## Joonis 2. Bussiliinide arv kohalikes omavalitsustes



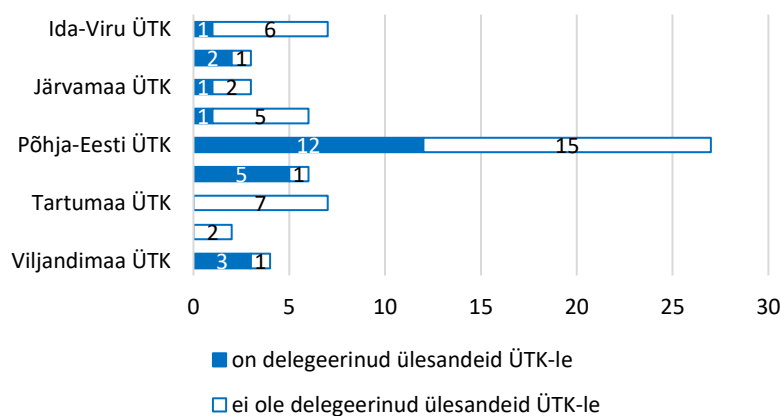
Allikas: Riigikontroll kohalike omavalitsuste küsitluse ja Tallinna Linnatranspordi ASI 2019. aasta majandusaasta aruande põhjal

Tallinna avalikel ühistranspordiliinidel teenindati 2019. a keskmiselt päevas ca 390 000 inimest, aastas ca 142 miljonit sõitjat.

## Kui paljud omavalitsused korraldavad liinivedu ise, kui paljud ühistranspordikeskuse kaudu?

Valdav osa KOVIDest (72) on piirkondliku ühistranspordikeskuse (ÜTK) liikmed, ent korraldavad vedu oma sisemistel bussiliinidel siiski ise (40). ÜTK-le on delegeerinud osal või kõigil liinidel veo korraldamise 25 KOVi ehk ca 1/3 KOVIDest (vt joonis 3). Kõige enam – 12 omavalitsuse liinivedu – korraldab Põhja-Eesti ÜTK. Suurematest linnadest on ÜTK volitanud vedu oma siseliinidel korraldama Pärnu linn. Tallinn, Tartu, Narva, Rakvere ja Kohtla-Järve linn aga korraldavad vedu oma siseliinidel ise. Kokku korraldavad ÜTKd KOVIDe avalikest liinidest ca 40%.

## Joonis 3. Piirkondlikule ühistranspordikeskusele ülesandeid volitanud ning mittevolitanud kohalike omavalitsuste arv<sup>42</sup>



Kõige kauem on tegutsenud Järvamaa ÜTK (asutatud 2000. aastal). Viljandimaa, Tartumaa, Valgamaa, Ida-Virumaa ning Kagu ÜTK on loodud 2017. aastal pärast maavalitsuste likvideerimist.

Allikas: Riigikontroll kohalike omavalitsuste küsitluse põhjal

ÜTK-le ülesandeid delegeerinud 25 KOVist 24 leidis, et see on end õigustanud. 92% ülesandeid volitanud KOVIDest arvas, et ÜTKs on parem valdkondlik oskusteave ja võimekus täita ühistranspordiga seotud ülesandeid. 96% ülesandeid ÜTK-le volitanud KOVIDe hinnangul võimaldab koostöö ÜTKdega tagada parema koordineerituse maakonna ja naaberomavalitsuste liinidega ning parema kvaliteediga teenuse, samuti raha mõistlikuma kasutuse. 76% arvas, et ÜTK kaudu on võimalik tagada õiglasemad rahastamise kokkulepped nende siseliinide puhul, mis ulatuvad naaberomavalitsuste territooriumile. Selliseid liine on 50 KOVil.

Need, kes ei ole ÜTKdele oma siseliinide korraldamist üle andnud, arvasid valdavalt, et saavad ise paremini hakkama, näiteks suudavad elanike vajaduste muutustele paindlikumalt reageerida, eelkõige

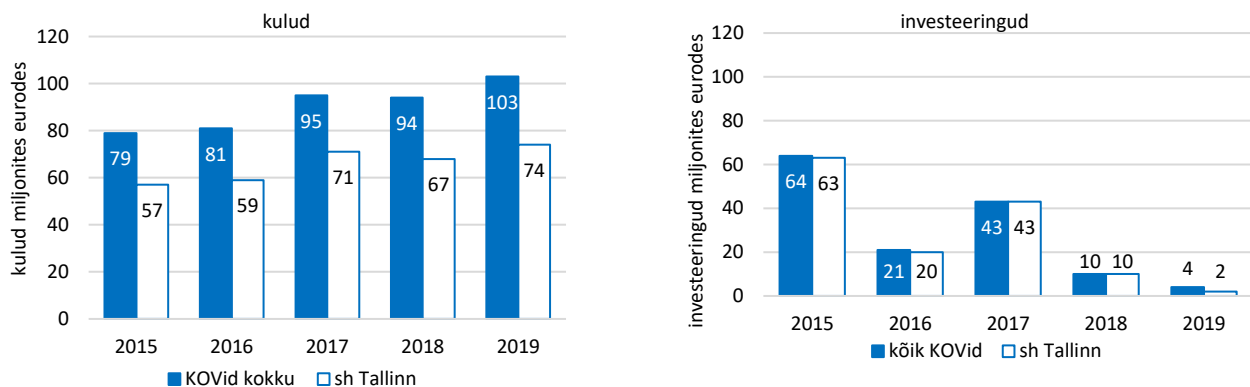
<sup>42</sup> Joonisel toodud andmestik puudutab vaid ÜTKde liikmeks olevaid KOVe, kellel on avalikke või õpilasliine. ÜTKde liikmeks on ka KOVID, kellel oma liine ei ole (nt Võru ja Loksa linn, samuti Tõrva, Kanepi, Nõo, Kihnu ja Vormsi vallad). Rakvere linn, Narva linn, Kehtna, Saaremaa, Hiiumaa, Ruhnu ja Muhu vallad ei ole ÜTK liikmed ning korraldavad oma liine ise.

õpilastranspordi puhul, ning saavutada vastuvõetavama hinna-kvaliteedi suhte. Mõni suurem KOV leidis ka, et õpilastranspordi korraldamine ei ole ÜTK-le lihtsalt jõukohane.

### Kui palju raha kohalikud omavalitsused ühistranspordile kulutavad?

Ühistransporditeenusele, mis on peamiselt bussitransport, kulus KOVidel 2019. aastal ca 103 miljonit eurot. Lisaks tehti ühistranspordiga seotud investeeringuid ca 4 miljoni euro eest (vt joonis 4), suures osas on need Tallinna investeeringud. Kui palju kulus otseselt ainult kohalike bussiliinide korraldamiseks, ei ole võimalik välja tuua, kuna sise- ning maakonnaliinide kohta eraldi arvet ei peeta. Viimasel viiel aastal on Tallinna ühistranspordi kulude osakaal olnud linna kogukuludest ca 12%, Tartu ja Pärnu linnas 5–6% ning ülejäänud KOVides ca 2%.<sup>43</sup>

Joonis 4. Ühistranspordi kulud ja investeeringud kohalikes omavalitsustes ajavahemikul 2015–2019



Allikas: Riigikontrolli saldoandmike infosüsteemi andmete põhjal

Tallinnas osutab ühistransporditeenust linnale kuuluv Tallinna Linnatranspordi AS ning ca 60% kuludest on seotud ASi makstavate töötasudega, sh bussijuhtidele, ülejäänud on olnud valdavalt majandamiskulu.<sup>44</sup> Teistes KOVides on töäjõukulude osa olnud keskmiselt 6%, majandamiskuludeks on läinud 52% ja toetusteks<sup>45</sup> keskmiselt 34% ühistranspordi kulude eelarvest. Kui Tallinn ja Tartu linn kõrvale jätta, on ligikaudu 1/3 omavalitsuste kuludest tekkinud tehingutest piirkondliku ÜTKga, kellele on makstud toetusi (liikmemaksud, tegevustoetused) ja/või kellelt on ostetud transporditeenust.

### Mis on kohalike omavalitsuste vaatest peamised probleemid?

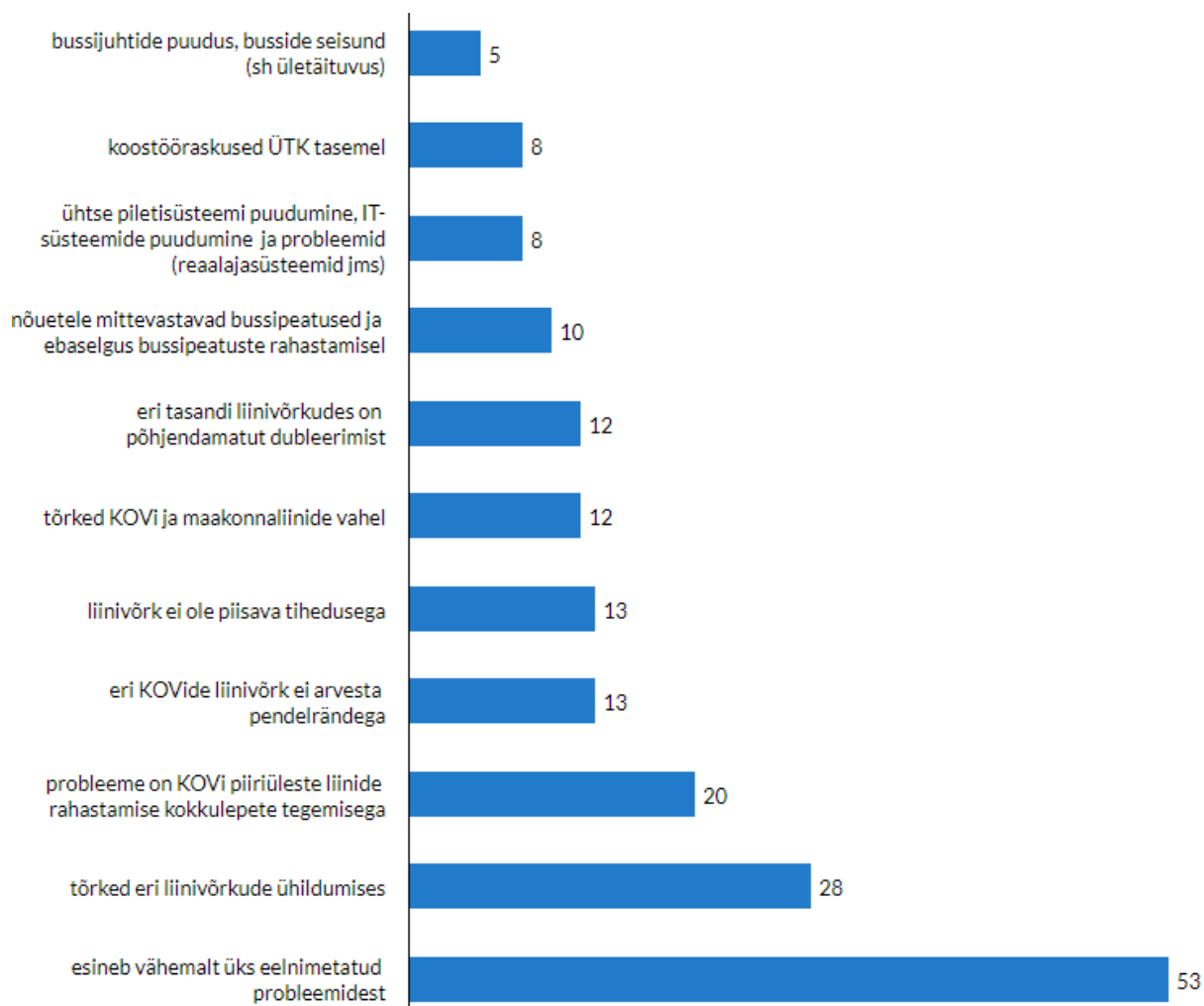
Kohaliku tasandi ühistranspordi korralduses täheldas mingit laadi probleeme enamik Riigikontrolli küsitletud KOVidest. Probleemidena toodi küsitluses välja tõrked liinivõrkude sujuvas ühildumises, liinivõrgu ebapiisav tihedus ja ühenduste sagedus, ühtse piletikorralduse ja IT-lahenduste puudumine, segadus bussipeatuste korrashoiu, ehituse vms rahastamisega, koostööraskused teiste KOVide ja Maanteeametiga jm (vt joonis 5).

<sup>43</sup> Ühistranspordikulude analüüsimisel ei ole arvestatud investeeringuid, kuna need on ajutise iseloomuga ning moonutavad regulaarsete väljaminekute osakaalu kogukuludest aastate kaupa.

<sup>44</sup> Majandamiskuludeks nimetatakse saldoandmike infosüsteemis erinevaid asutuse majandamisega seotud kulusid, näiteks transporditeenused, kütus, kommunaalteenused, remonditeenused, administreerimiskulud, juriidilised teenused, sideteenused jms.

<sup>45</sup> Toetustena käsitletakse ÜTKde ning reisijatevedu osutavate vedajate tegevuskulude sihtfinantseerimist, tegevustoetusi, liikmemaksud ning sõidusoodustuste kompenseerimiseks makstud summasid.

Joonis 5. Kohalike omavalitsuste välja toodud levinumad probleemid ja nende esinemissagedus (omavalitsuste arvuna)



Allikas: Riigikontroll kohalike omavalitsuste küsitluse põhjal

## Lisa C. Tööjõukulu ühistranspordikeskustes 2019. aastal

Tabelis 1 on esitatud ühistranspordikeskuste töötajate arv, Hiiu- ja Saaremaa vallavalitsuse kohta ühistranspordiga seotud töötajate arv ning tööjõule kulunud summad.

**Tabel 1. Töötajate arv ja tööjõukulu ühistranspordikeskustes 2019. aastal**

Ühistranspordikeskus/vald	Töötajate arv	Tööjõukulu töötaja kohta eurodes
Hiiumaa Vallavalitsus	1	20 873
Valgamaa ÜTK	2	24 323
Järvamaa ÜTK	4	21 927
Viljandimaa ÜTK	3	25 097
Ida-Viru ÜTK	3	26 320
Pärnumaa ÜTK	11 <sup>46</sup>	25 543
Tartumaa ÜTK	2	29 942
Kagu ÜTK	3	33 821
Saaremaa Vallavalitsus	1,3	28 419
Jõgevamaa ÜTK	3	19 297
Põhja-Eesti ÜTK	13	42 321

Allikas: Riigikontroll Maanteeameti taotluse alusel ÜTKde toetuse kohta riigieelarvest, riigiraha.fin.ee, ÜTKde 2019. aasta majandusaasta aruannete ja Maanteeameti 2019. aasta koondaruande andmetel

<sup>46</sup> Pärnumaa ÜTK töötajate arvu ja tööjõukulu näitajate arvutustes on sees ka 4 bussijaama kassapidajat, kelle tööjõukulu kaetakse bussijaama tuludest, ning 0,7 töökoormusega sotsiaaltranspordi projektijuht, kelle tööjõukulust moodustas 2019. aastal Pärnumaa ÜTK sõnul ainult 30% avaliku liiniveo korraldamise kulu.