



riigikontroll
National Audit Office of Estonia

Ühistranspordi korraldamine (maakondliku ühistranspordi järelaudit)

Kas maakondlik ühistransport moodustab terviku ülejäänud
transpordivõrguga ning kas teenust on arendatud tõhusalt ja inimeste
liikumisvajadusi arvestades?

Kokkuvõte

Teadmiseks, et

alates 1. juulist 2023 vastutab ühistranspordi korraldamise eest Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, enne seda vastutas valdkonna eest Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium.

Ühistranspordikeskus – kohalike omavalitsuste (v.a Saaremaa Vallavalitsus ja Hiiumaa Vallavalitsus) ning riigi ühiselt asutatud ja rahastatav mittetulundusühing, kellele asutajad võivad piirkondliku ühistranspordi otstarbekama korraldamise vajadusest tulenevalt volitada asjakohaseid ülesandeid halduslepinguga.

Saaremaal ja Hiiumaal korraldavad maakondlikku ühistransporti kohalikud omavalitsused. Aruandes on ÜTKde hulka arvatud nii Saaremaa kui ka Hiiumaa Vallavalitsus.

Allikas: ühistranspordiseadus, § 15 lg 1 ja 2

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei ole ühistranspordi valdkonda juhtinud viisil, mis lähtuks inimeste tegelikest liikumisvajadustest. Maakondlik ühistransport ei moodusta ülejäänud transpordivõrguga tervikut, muu hulgas puudub ühtne piletimüügisüsteem. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei ole paika pannud ühistranspordi teenustaseme norme, kus oleks määratud, mis tasemel ühendusi tuleb olemasoleva rahastuse puhul tagada – millest madalamale väljumiste sagedus ja ühendused ei tohi langeda.

Ühistranspordiga rahulolu uuringute järgi peavad inimesed ühistranspordi peamiseks kitsaskohaks seda, et sõiduplaanid ei vasta nende vajadustele.¹ See tähendab, et sõidugraafik on liiga harv, väljumisajad või marsruut ei ole sobivad. Kuigi riiklik eesmärk on olnud suurendada ühistranspordi kasutajate hulka, on Statistikaameti andmetel viimase kümne aasta jooksul tööl käivate inimeste seas ühistranspordi kasutamine olnud langustrendis.

Selleks, et tuua rohkem inimesi ühistransporti kasutama, ei piisa vaid nende inimeste vajaduste arvestamisest, kes juba kasutavad maakondlikke bussiliine. Kuigi inimeste tegelike liikumiste mustreid uuritakse varasemast rohkem, on vähesed ühistranspordikeskused selgitanud nende inimeste vajadusi, kes ühistransporti ei kasuta. Tõhusamat ühistranspordisüsteemi aitaks planeerida ja ühistranspordi kasutajate hulka suurendada, kui analüüsida liikumismustreid üle Eesti, kasutades selleks näiteks mobiilpositsioneerimise või liiklusloenduse andmed.

Erinevate transpordiliikide sidustatult ühtse terviku moodustavad sõiduplaanid võimaldaks lühemaid ooteaegu ja mugavamat ümberistumist, mis muudaks ühistranspordi konkurentsivõimelisemaks, kuid Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei ole suutnud üle riigi ühistransporti koordineerida. Praegune bussiliinivõrgu ja sõiduplaanide planeerimine on pigem ühe maakonna keskne ega toeta inimeste maakondadevahelist ja erinevate transpordivahenditega liikumist. Riigikontrolli valitud marsruutide analüüs näitas, et ümberistumise keskmine ooteaeg on 26,5 minutit, ulatudes mõnel juhul tunnini.

Aastaid on räägitud vajadusest ühtse üle-eestilise piletimüügisüsteemi järele, kuid seni pole seda loodud. Erinevate transpordiliikide (maakondlik, kaug- ja kohalik bussiliin, lennuk, parvlaev, rong) sõiduplaanide ühendamist tuleks keskselt koordineerida. Praegu

¹ Allikas: Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi 2024. aastal tellitud uuring „Üle-eestiline elanike elukeskkonna ja kohalike omavalitsuse avalike teenustega rahulolu“.

koostatakse sõiduplaane eri alustel ja korraldajale antud pädevuse piires ning sellega kaasnevad killustatus ja ebakõlad sõiduplaanide vahel. Liikumisviisi vahetust hõlbustaksid kergliiklusteed ja parklad, kuid bussipeatuste läheduses need enamasti puuduvad.

Inimeste vajadustele paremini vastava liinivõrgu loomine on raskesti saavutatav, sest senine rahastamiskorraldus ei taga liinivõrgu säilimist praeguselgi tasemel, kuna ühistranspordi lepingutega võetud kohustuste vajaliku rahastamisega ollakse juba hädas. 2024. aastal toetas riik sõitjate vedu ühistranspordiga kokku 148,5 miljoni euro ulatuses: 72 miljonit kulus bussiliinidele, 40,8 miljonit raudteetranspordile, 28,7 miljonit laevaliinidele ning 7 miljonit lennuliinidele. Ühistranspordi toetus on aasta-aastalt suurenenud ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi prognoos näitab, et kõikide transpordiliikide toetusvajaduse kasv jätkub.

Ühistranspordi jaoks on aastaid eraldatud riigieelarvest Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi baaseelarvesse ehk eelarve koostamise lähtepunkti ministeeriumi püsikulude ja kohustuste katmiseks vähem raha, kui lepingutega võetud kohustuste täitmiseks kulub, kuigi vajalikud summad on olnud olulises ulatuses riigieelarve planeerimise ajal teada. Viimasel neljal aastal on Vabariigi Valitsuse reservist ühistranspordi põhieelarve puudujäägi katteks kokku eraldatud lisaks 83,7 miljonit eurot.

Auditi avalikustamise ajal on Riigikogu menetluses riigi 2026. aasta riigieelarve seaduse eelnõu. Selles on võrreldes varasemate aastatega kavandatud Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi eelarves suurendada ühistranspordi toetust selleks, et rahastada lepingutega võetud kohustusi.

Kuna praegune Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ühistranspordi rahastamiseks ettenähtud baaseelarve suurus ei võimalda järgnevatel aastatel samal tasemel teenust pakkuda, peab ministeerium kasutada olevat raha arvestades panema paika, millist teenust riik üldse tahab ja suudab pakkuda, ning välja töötama lahendused maakondliku bussitranspordi tõhusamaks korraldamiseks. Ministeerium on selgitanud, et ühistranspordi tulude ja kulude suurt vahet saab peaausjalikult vähendada kas liiniveomahtu kärpides ehk liine lühendades, sagedust vähendades ja liine sulgedes või piletihinna tõstes.

Kulude ja tulude paremaks planeerimiseks ja põhjendamiseks on oluline Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumil selgelt määrata õigusakti tasandil, millist teenust riik ühistransporti suunatud raha eest ootab ning mis juhtudel tuleb liini ülalpidamist pidada ebamõistlikult kalliks ja pakkuda inimestele näiteks nõudepõhist transporti. Ühistranspordi vähene ja ebaselge rahastus takistab Regionaal- ja Põllumajandus-

Vabariigi Valitsuse reserv – raharessurss, kust tehakse eraldisi vaid kuludeks ja investeeringuteks, mida ei olnud riigieelarve koostamisel või menetlemisel võimalik ette näha, ning sihtotstarbeliselt Vabariigi valitsuse heaks kiidetud tegevuste rahastamiseks.

Allikas: Vabariigi Valitsuse määrus nr 123 „Vabariigi Valitsuse reservist vahendite eraldamise ja eraldatud vahendite kasutamise kord“, § 1

Nõudmisel põhinev transport – Riigikontroll mõistab nõudmisel bussitranspordi all vedu, mille puhul ei ole regulaarset liinimarsruuti või ajakava.

ministeeriumil ning ühistranspordikeskustel planeerida nii praeguse liinivõrgu säilitamist kui ka pikemaajaliselt ühistranspordi arendamist.

Ühistranspordi korraldamise valdkond sisaldab jätkuvalt ülesannete dubleerimist, sh näiteks raamatupidamine, hangete korraldamine, andmete kogumine ja uuringute tellimine. Vastutuse selge määratlemise muudab keerulisemaks ka **ühistranspordi taristu** planeerimise institutsionaalne killustatus.

Ühistranspordi taristu – bussi- või raudteejaam, sadam, reisiterminal, kai, perroon, ootekoda, peatuskoht, info- või sidesüsteem ning muud liinirajatised ja seadmed ning nende teenindamiseks ettenähtud või vajalik inventar.

Kergliiklusteid ja parklaid rajatakse ligipääsetavuse parandamiseks ja ümberistumise soodustamiseks ning nad ei kuulu ühistranspordi taristu objektide alla.

Allikas: ühistranspordiseadus, § 11 lg 1

Bussiliinide liigitus ei ole üheselt arusaadav. Ühistranspordiseaduse sõnastuses pole üheselt selge, millist liini – maakonna-, kaugbussi- või omavalitsusliini – peab korraldama ja rahastama riik ning millist omavalitsus. Nõudel bussiliini mõiste puudub seadusest üldse. Kõigile osapooltele peaks olema ühtmoodi õiguslikult tõlgendatavalt selge, kes ja millist liinivedu peab korraldama, millise liini eest maksma ning mis juhul tuleb teenus tagada maakondlike ja millistel juhtudel kohalike bussiliinidega.

Ühistranspordi korraldajate ülesannetes on kattuvusi, vastutus killustunud. Ühistranspordi korraldamise valdkonnas on ülesannete dubleerimist, sh tugiteenuste osutamisel, andmete kogumisel ja uuringute tellimisel. Vastutuse selge määratlemise muudab keerulisemaks ka ühistranspordi korralduse institutsionaalne killustatus, eelkõige ilmneb see ühistranspordi taristu planeerimisel, mis on ühel ajal nii Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ning Kliima- ministeeriumi valitsemisalade kui ka kohalike omavalitsuste ülesanne.

Riigikontrolli soovitused regionaal- ja põllumajandusministriile:

- töötada välja kord, kuidas jagada ühistranspordikeskustega oma andmeid, et uurida nii ühistransporti kasutavate kui ka mittekasutavate inimeste liikumisvajadusi; ning luua üleriigiline süsteem kõigi transpordiliikide (sh parvlaev, lennuk, rong, maakondlik ja kohalik bussitransport) koordineerimiseks;
- kehtestada ühistranspordi teenustaseme normid ning seada tulenevalt teenustasemetest ühtsed liinivõrgu rahastamise põhimõtted, sh piirid, mis tingimustel on liini ülevalpidamine ebamõistlikult kallis;
- leppida koostöös kohalike omavalitsustega kokku maakondlike bussi-, kaug-, omavalitsus- ja nõudeliinide üheselt arusaadav sisu ja jaotus ning sellest lähtuvad rahastamise põhimõtted.

Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: Kokkuvõttes tervitab Regionaal- ja Põllumajandusministeerium Riigikontrolli tehtud soovitusi ning leiab, et ühistranspordi korraldamise audit toetab ministeeriumi poolt 2024. aastal algatatud ühistranspordireformiga tõstatatud probleemide lahendamist.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei pea vajalikuks eraldi korra väljatöötamist andmete jagamiseks, sest on andnud praktilise lahendusena ühistranspordikeskustele kasutamiseks veebipõhise liinivõrgu analüüsimise tarkvara, milles on võimalik liinivõrgu muudatuste mõjude hindamiseks erinevate kaardikihtidena kuvada asjakohaseid statistika ja liikuvuse andmeid. Maakonnaliinide valideerimisandmete põhjal koostatud peatuste kasutamise raport on lähiajal ühistranspordikeskustele kasutamiseks valmis. Seejärel jätkab ministeerium valideerimisandmete põhjal muude näitajate analüüsimist, kasutades selles Power BI tööriista, mis aitab olemasolevaid andmeid dünaamiliselt uurida ja liinide otstarbekust paremini hinnata.

Teenustaseme normide väljatöötamine on töös ja ühtset liinivõrku koostatakse juba liikuvusreformi käigus. Ühistranspordiseaduse muudatusega on kavas muuta liinide definitsioone, et selgemalt jaotada vastutus ja rahastamise põhimõtted.

Sisukord

Ühistranspordi arendamise suundumused	6
Ühistranspordi korraldus ei taga inimeste ootustele vastavat teenust	10
Maakondliku bussitranspordi korraldamisel ei ole enamasti uuritud ega arvestatud nende inimeste liikumisvajadust, kes seni bussi oma sõitudeks kasutanud pole	11
Eri liiki ühistranspordi sõiduplaanide ühitamine on keeruline, sest seda ei koordineerita keskselt	14
Ümberistumistega teekonna muudab ebamugavaks vajaliku taristu (näiteks parklate) ja ühtse piletimüügisüsteemi puudumine	18
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei ole seadnud ühistranspordi teenusele tasemeid ega korraldusele ühtseid reegleid	23
Ühistranspordi arendamiseks on Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumil vaja määrata, millist teenust on riik valmis tagama	23
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei ole ühistransporti arendanud säästlikult	26
Ühistranspordi korraldamisel on vastutus killustunud ning ülesannete täitmisel kattuvusi	31
Ühistranspordi korraldamisel on ülesannete täitmisel kattuvusi ning osa ülesannete jaotuse kohta puudub selge õiguslik alus	31
Ühistranspordikeskuste üle järelevalve tegemist takistab, et lepingutes ja rahastustaotlustes pole ülesannete sisu üheselt arusaadav	38
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritu vastused	41
Auditi iseloomustus	47
Riigikontrolli varasemaid auditeid ühistranspordi valdkonnas	51
Lisa A. 2021. aastal avaldatud maakondliku ühistranspordi auditis tehtud peamised tähelepanekud ning nende elluviimine	52
Lisa B. Riigikontrolli küsitluse kokkuvõte	54
Lisa C. Töötavate inimeste elu- ja töökoht maakondade kaupa	57

Ühistranspordi arendamise suundumused

Arengukava eesmärgid ja nende täitmine

Teadmiseks, et

Transpordiameti liiklusloenduse andmed 2024. aasta kohta näitavad, et võrreldes 2020. aastaga on üldine liiklussagedus suurenenud 8,4%.

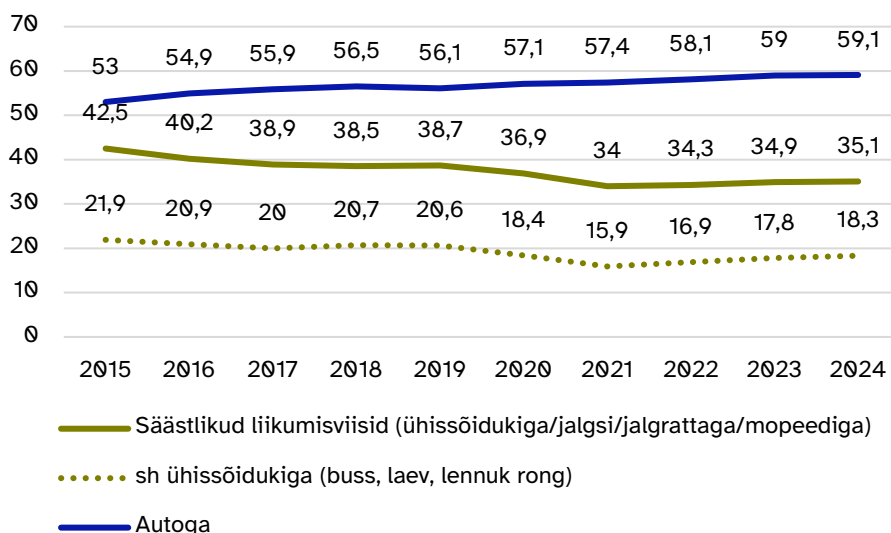
Allikas: Teede Tehnokeskus AS, liiklusloenduse tulemused 2024. aastal.

1. Transpordi ja liikuvuse arengukavas aastateks 2021–2035 on seatud eesmärk tõsta tööl käivate inimeste seas ühissõidukiga, jalgrattaga ja jalgsi liiklejate osakaal 2035. aastaks 55%-ni.

2. 2021. aastal avaldatud audit „Maakondlik ühistransport“ näitas, et ühissõidukiga töölkäijate osakaalu kõigist töölkäijatest ei suudetud tõsta. Praeguseks ei ole olukord paranenud.

3. Vaatamata maakonna bussiliinidel tasuta veo pakkumisele aastatel 2019–2024 ei ole töölkäijate seas säästlike liikumisviiside kasutamise osakaal oluliselt suurenenud. Kuigi 2024. aastal ühissõidukiga, jalgsi ning jalgrattaga töөлõitõde osakaal veidi kasvas võrreldes eelmise aastaga, tuli kasv kaugtõõtõmise osakaalu vāhenemise, mitte auto kasutamise osakaalu kahanemise tulemusel ning seega jātõub autostõmise trend (vt joonis 1).

Joonis 1. Sāstõlike liikõmisviiside ning auto kasutõjate osakaal (%) kõigist tõõle liikõjatest ajavahemikõl 2015–2024



Allikas: Hõivatõd inimesed soo ja tõõlkāõmise viisi jārõgi. Statistikaamet TT230, 2024

4. Statistikaameti andmetel on viimasel kümnel aastal õhistranspordi kasutõjate osakaal õlnud langustrendis. COVID-19-kriisi tõttõ perioõdil 2020–2021 õli õhistranspordi kasutamise tugevalt piiratud ja kasutõjate arv langes veelõgi. Praeguseks ei õle õhistransporti kasutõvate inimeste arv kriisieelset taset saavutanud.

5. 2018. aastal kehtestati enamikus maakõndades bussiliinidel tasuta sõiduõõigus kõõgile elanikele. Alates 2024. aasta jaanuarist² on kehtestatud maakõndlikel bussiliinidel piletihind tõõealistele inimestele.

² Põlva- ja Võrumaal lāks seoses vedaja vahetõsega pileti tõõealistele tasutaõseks teistest maakõndadest mõned kuud hiljem ehk alates 2024. aasta aprillist.

Ühistranspordi korraldamise ülesande liikumine

Õpilased, üle 63-aastased ning osalise või puuduva töövõimega isikud ning puudega isikud saavad sõita üle Eesti endiselt tasuta.

6. Ühistranspordipoliitikas ja -korraldamises toimus 2023. aastal oluline juhtimismuudatus. Rakendustasandilt liikus riigisisese ühistranspordi korraldamise (v.a taristu) ülesanne Transpordiametist ja rongiliikluse reisijateveo korraldamine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi (REM) valitsemisalasse.

7. Poliitikakujundamise tasandilt liikus riigisisese ühistranspordipoliitika kujundamine Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumist REMi valitsemisalasse. Ühistranspordi taristu investeeringud ja rahvusvaheline ühistranspordipoliitika said Kliimaministeeriumi valitsemisala ülesandeks.

8. 2023. aasta muudatusega jäid Transpordiametisse tööle ühistranspordi korraldamisega seotud analüütik, tugiteenistujad ja järelevalvespetsialistid. Kogu ühistranspordi, sh riigisisese ja rahvusvahelise ühistranspordi poliitikat kujundav kompetents, mis oli Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis, on alates 2023. aastast Kliimaministeeriumis ega liikunud koos ülesannetega REMi.

9. Kliimaministeeriumi selgitusel ei olnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis tööl ühtegi ametnikku, kes täiskohaga oleks täitnud ühistranspordiga seotud ülesandeid. Ühistranspordi valdkonna ülesanded oli jaotatud erinevate ametnike vahel, kellel olid ka muude valdkondadega seotud tööülesanded.

10. Kliimaministeeriumi hinnangul oli Transpordiametist REMi liikunud teenistujatel piisav poliitika kujundamise kompetents (v.a raudtee valdkonnas), sest ameti teenistujad olid kaasatud ka poliitika kujundamise aruteludesse.

11. Ühistranspordi avaliku teenindamise lepingu alusel teostatava liiniveo hangete korraldamisega ja lepingute haldamisega seotud ülesanded on praegu nii rakendustasandi kui ka poliitikakujundamise tasandi ülesanded.

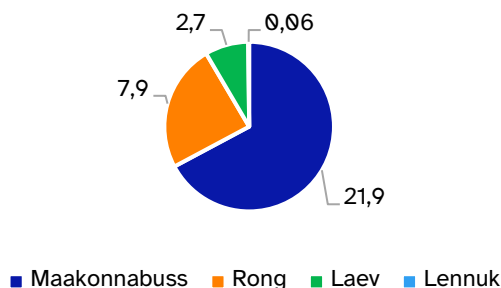
12. Kui alates 2021. aastast olid kõigi avaliku teenindamise liiniveolepingute (v.a raudtee) puhul lepingupartneriteks ühelt poolt vedajad ning teiselt poolt rakendustasandi asutused Transpordiamet või ühistranspordikeskused (ÜTK), siis 2023. aastast otsustati mere- ja õhuliikluse valdkondades hangete korraldamine ja lepingute haldamine tuua tagasi ministeeriumi tasandile ehk REMi. Bussiliikluses jäid reisijateveo tellijateks ÜTKd.

Ühistranspordi korraldamise kulud on kasvanud rohkem, kui prognoositi

13. Ühistranspordi avaliku teenindamise lepingu alusel teostatava liiniveo kulud kaetakse peamiselt riigieelarvest või omavalitsusüksuse eelarvest avalikule liiniveole eraldatava toetusega ning piletituluga.

14. 2024. aastal toetas riik sõitjate vedu bussiliinidel 72 miljoni, raudteel 40,8 miljoni, laevaliinidel 28,7 miljoni ja lennuliinidel 7 miljoni euroga. Ligi kaks kolmandikku riigi toetatud ühistranspordi sõitudest tehakse maakonnabussiga (vt joonis 2).

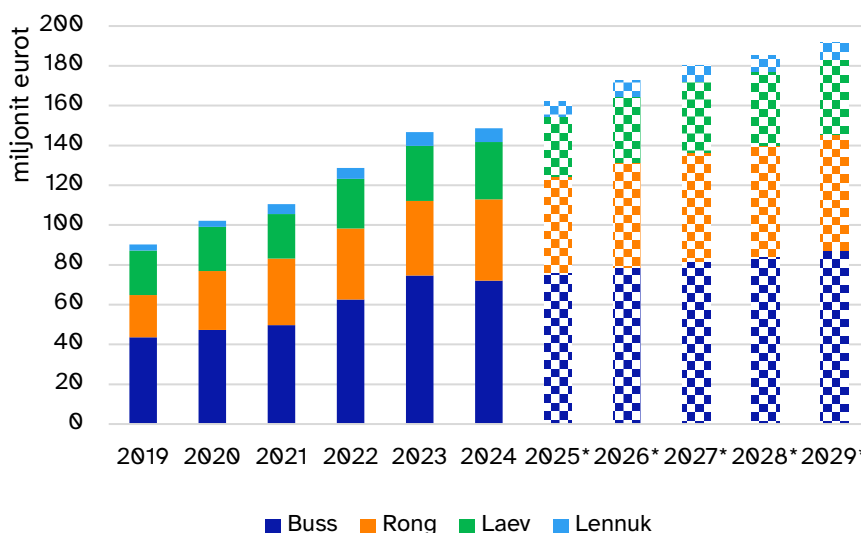
Joonis 2. 2024. aastal reisijate arv riigieelarvest rahastatud ühistranspordi liikide kaupa (miljonit)



Allikas: Ühistranspordi vedajate 2024. aasta toetuse kasutamise aruanded

15. REMi esitatud andmed näitavad, et ühistranspordi toetus on järjest kasvanud ning prognoos näitab ka edaspidi kõikide transpordiliikide lõikes toetusvajaduse suurenemist (vt joonis 3).

Joonis 3. Ühistranspordile kuluv toetus transpordiliikide kaupa



* Alates 2025. aastast on tegemist prognoosiga.

Allikas: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

16. Kõige enam on võrreldes aastaga 2019 on kasvanud maakondliku bussitranspordi toetus. 2021. aastal avaldatud auditis Riigikontrollile esitatud prognoos näitas, et eeldatav rahavajadus maakondliku bussitranspordi korraldamiseks on 2024. aastal 64,6 miljonit eurot. Tegelikult ulatus toetus aastal 2024 juba 72 miljoni euroni. REM

prognoosib maakondliku bussitranspordi kulude edasist kasvu ning aastaks 2029 on oodata, et toetuseks kulub 87,1 miljonit eurot.

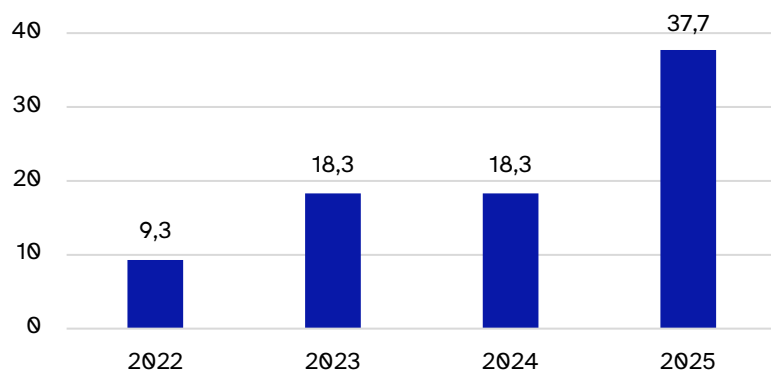
17. Peamiseks maakondliku bussitranspordi kulude tõusu põhjuseks on kehtivates veolepingutes hinnaindeksite, s.o tarbijahinnaindeksi, kütuseindeksi ning keskmise töötasu indeksi järsk kasv, aga ka kommertsliinide asendamise vajadus pärast tasuta maakondliku bussitranspordi kehtestamist.

18. Rongi-, lennu- ja meretranspordi kulude kasvu mõjutab peamiselt taristu, s.o raudtee, lennujaama, sadama kasutamise tasude tõus. Rongitranspordis tõstab kulusid ASi Eesti Liinirongid (Elron) tellitud 16 uue elektrirongi kasutuselevõtt ning loodav Tartu-Riia rongiühendus, mis on plaanis avada 2025. aasta lõpuks.

19. Ühistranspordi toetuseks on aastaid riigieelarves sihtotstarbeliselt kavandatud vähem raha, kui lepingutega võetud kohustuste täitmiseks kulub, kuigi summad on olulises ulatuses prognoositavad vedajatega sõlmitud avaliku teenindamise lepingute põhjal ning riigieelarve planeerimise ajal teada.

20. Ühistranspordi toetuse puudujäägi katteks on aastatel 2022–2025 raha eraldatud Vabariigi Valitsuse reservist (vt joonis 4). Reserv peaks olema aga ettenägematute kulude jaoks, mitte teadaolevate kohustuste täitmisega seotud kulude katmiseks.

Joonis 4. Vabariigi Valitsuse reservist eraldatud raha kogu ühistranspordi puudujäägi katmiseks 2022–2025 (miljonit eurot)



Allikas:
Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

21. 07.02.2025. a kabinetinõupidamisel kiideti heaks REMi väljatöötatud ühistranspordi riigieelarvest rahastamise põhimõtted (tekstis edaspidi rahastamismudel).

22. Rahastamismudel, mida loodetakse rakendada alates aastast 2026, näeb ette, et ühistranspordi kulu oleks planeeritud riigieelarvest määral, mis vastab avaliku teenindamise veolepingutega võetud kohustuste mahule. Mudeli kohaselt kaetakse Vabariigi Valitsuse reservist edaspidi üksnes neid kulusid, mida on eelarve planeerimise protsessis keeruline

Ühistranspordi
rahastamise
puudujääki on kaetud
pikalt Vabariigi
Valitsuse reservist

ette näha, näiteks taristu kasutamise tasude, maksude ja hinnaindeksite tõus.

23. Riigikontroll avaldas 2021. aastal maakondliku ühistranspordi korralduse kohta auditi, milles tuvastatud probleemide lahendamist vaatas Riigikontroll ka käesolevas auditis (vaata täpsemalt lisa A).

24. Riigikontroll uuris, kas maakondlike bussiliinide korralduses on inimeste liikumisvajadused välja selgitatud, loodud kasutajasõbralik piletimüügisüsteem ning sõiduplaanid on ühitatud raudtee-, vee- ja lennuliinide, kohalike ja kaugbussiliinide sõiduplaanidega.

25. Lisaks analüüsis Riigikontroll ühistranspordi korraldajate rollide ja vastutuste selgust, ümberistumiste olukorda, sh ümberistumiste aega, auto ja jalgratta parkimise võimalusi bussipeatustes, ühendusi kergliiklusteedega ning seda, kas ühistranspordi rahastamine võimaldab arendada inimeste vajadustele sobivat ühistranspordi teenust.

Riigikontroll auditeeris ühistranspordi rahastamist ja korraldust ning maakondliku bussi- transpordi kooskõla inimeste liikumis- vajadustega

Ühistranspordi korraldus ei taga inimeste ootustele vastavat teenust

Ühistranspordiga rahulolematuse põhjused

26. 2021. aastal avaldatud auditis viidatud Transpordiameti tellitud ühistranspordiga rahulolu uuringud näitasid, et kõige vähem oldi rahul maakonna bussiliinide marsruutide ja ümberistumise võimalustega ning auto ja jalgratta parkimise korraldusega peatustes.

Teadmiseks, et

Transpordiameti 2021. aasta Eesti elanike liikuvuse küsitlusuuring jõudis REMi 2024. aastal läbi viidud rahulolu-uuringuga sarnastele järeldustele. Kolm olulisemat põhjust eelistada autot ühistranspordile olid järgmised:

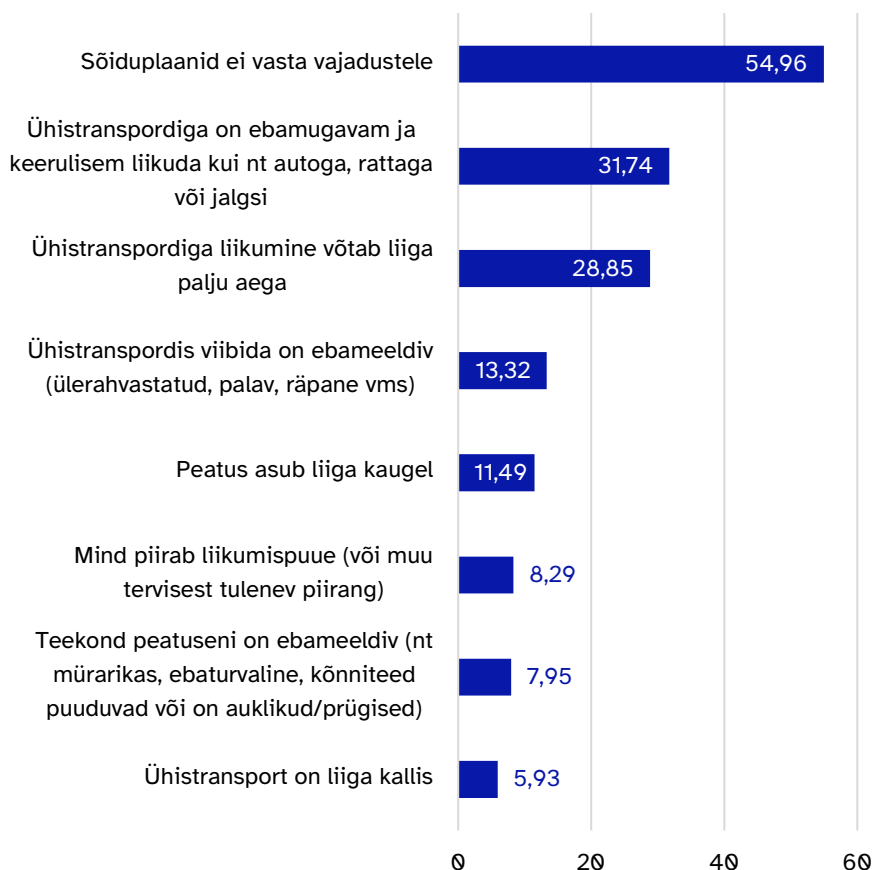
- ühistranspordiga liikumine on liiga ajakulukas (64%);
- ühistransport ei sõida sinna, kuhu on vaja sõita (54%);
- liinide sõidugraafikud ei sobi liikumistega (41%).

Allikas: Transpordiameti 2021. aasta Eesti elanike liikuvuse küsitlusuuring

27. REMi 2024. aastal tellitud uuringu „Üle-eestiline elanike elukeskkonna ja kohalike omavalitsuste avalike teenustega rahulolu uuring“ andmetel on praegu ühistranspordi suurimad kitsaskohad sõiduplaanide mittevastavus inimeste vajadustele ning ühistranspordiga liikumise ebamugavus (vt joonis 5).

28. 55% vastajatest nimetab ühistranspordi sõiduplaanidega rahulolematuse põhjuseks, et sõidugraafik on liiga harv, ühissõidukid käivad valedel aegadel või ei läbi sobivat marsruuti.

Joonis 5. Elanike ühistranspordiga rahulolematuse põhjused 2024. aastal (%)*



* Uuringus osales 9713 inimest rahvastikuregistri juhuvalimi alusel. Uuring toimus veebi- ja telefoniküsitlusena. 20% vastajatest vastas, et neid ei häiri ega piira miski. Küsitluses ei ole täpsustatud, mis ühistranspordiliigi (rongi, lennuki, laeva, kaugbussiliini, maakondliku või kohaliku bussiliini) kohta on vastajad hinnangud andnud.

Allikas: Riigikontroll Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi tellitud uuringu „Üle-eestiline elanike elukeskkonna ja kohalike omavalitsuste avalike teenustega rahulolu uuring“ andmetel

Maakondliku bussitranspordi korraldamisel ei ole enamasti uuritud ega arvestatud nende inimeste liikumisvajadust, kes seni bussi oma sõitudeks kasutanud pole

Kriteerium

Liikumisvajaduse uuring – auditis on liikumisvajaduse uuringuks peetud analüüsi, mis tehakse elanike tegelike liikumiste mustrite välja-selgitamiseks ning liikumiste otstarbekaks ja säästlikuks planeerimiseks

29. Selleks, et koostada elanike liikumisvajadustele vastav sõiduplaan, tuleb liikumisvajadused välja selgitada. REMil on kohustus korraldada nii üleriigilisi kui ka maakonnapõhiseid **liikumisvajaduse uuringuid**, viimaste tegemise on REM volitanud halduslepinguga ÜTKdele.

30. Riigikontroll uuris, kas maakonna bussiliinide sõiduplaanide väljatöötamiseks on REM ja ÜTKd analüüsinud elanike liikumiste mustreid, mis andmeid selleks kasutatakse ning kas analüüside tulemusi on kasutatud liinide marsruutide ja aegade kohandamiseks.

31. Võrreldes 2021. aastal avaldatud auditiga on inimeste vajadusi liikuda maakondliku bussitranspordiga rohkem uuritud. Auditist nähtus, et üldiselt analüüsivad kõik ÜTKd liikumisvajadusi jooksva töö käigus. Kuus ÜTKd on liikumisvajaduste väljaselgitamiseks kasutanud välist abi, sh tellinud liikuvusuuringuid, kasutanud kolmandate osapoolte tööde andmeid või on saanud uut teadmist üliõpilaste lõputöödest.³ Neli ÜTKd on ise läbi viinud küsitlusi.

32. Tartumaa ÜTK sõnul on REM teada andnud, et uute liinide avamiseks või liinide tihendamiseks raha praegu ei ole ning seetõttu puudub Tartumaa ÜTK-l motivatsioon uuringuid väljast tellida.

33. Riigikontrolli küsitluse (vt lisa B) vastustest selgub, et liikumisvajaduste uuringud on olnud aluseks liinivõrgu muudatuste tegemisel ning ajavahemikul 2020–2024 on uuringute põhjal teinud muudatusi liinivõrgus ja sõiduplaanides Järvamaa, Pärnumaa, Jõgevamaa, Kagu ja Viljandimaa ÜTK.

34. Samas selgus, et kui uuringu tulemused annavad soovitusi avada uus liin, mis vajab lisarahastust, siis otsustab REM, kas ÜTK saab muudatuse ellu viia või mitte. Põhja-Eesti ÜTK sõnul ei ole ÜTK saanud raha isegi selliste liinide avamiseks, mis on tõenäoliselt suure kasutatavusega, näiteks Tallinna ümbruse uusarendused.

35. ÜTKd kasutavad liinide planeerimiseks, s.t peamiselt marsruutide ja sõiduaegade muutmiseks, sõitjate valideerimisandmeid, reisijate ja vedajate tagasisidet. Nende andmete analüüsimise nõrgaks kohaks on, et ÜTKdel on õigus näha ainult enda korralduspiirkonna andmeid ja neil puudub info, kui palju inimesi ÜTK piirkonnast reisib teise maakonda. Lisaks ei kajasta need andmed nende inimeste liikumise mustreid, kes ühistransporti ei kasuta.

Teadmiseks, et

1. aprillil 2025 alustas Viljandimaal bussiliin nr 27, mis ühendab Matopera küla, kus ei ole seni avalikku bussivedu toimunud, ja Päre suvilarajooni Viljandi linnaga. Liin pandi käima, lähtudes mobiiltelefonide liikuvusandmetest.

Allikas: Viljandi
Ühistranspordikeskus

36. Elanike liikumise mustreid kirjeldavaid mobiilpositsioneerimise, pendelrände jts andmeid, mis võtaks arvesse ka nende vajadusi, kes bussiga ei sõida, enamasti ei kasutata (v.a Viljandi ÜTK ja Kagu ÜTK), kuigi REMil on andmetele ligipääs olemas. Põhja-Eesti ÜTK sõnul praegu raha ega inimressurssi nende andmete analüüsimiseks pole. REM ise ei ole neid andmeid analüüsinud, sest ministeeriumi sõnul on selleks seni puudunud vajaliku oskusteabega analüütik ning välist abi ei ole analüüsideks kasutatud.

37. Elroni sõnul on olemasolevate uuringute kohandamine nende sõiduplaanide kavandamiseks tavapärane praktika. Puudust tuntakse uuringute ühtsest andmebaasist. Näiteks kui Transpordiamet tellib liikuvusuuringud, aga need ei ole leitavad ühtsest andmebaasist, siis

³ Näiteks bakalaureuse- ja magistriõppe lõputööde teemad on olnud ÜTK näitel piirkonna nõudepõhise ühistranspordi rakendamise võimalikkus, liinivõrgu analüüs, uue liinivõrgu planeerimine, planeeritavate teenustaseme normide mõju avalikule liinivõrgule.

Elron ei pruugi olla teadlik uuringu olemasolust ning võib sarnase ka ise tellida.

Teadmiseks, et

Transpordiameti 2025. aasta eelarves on järgmine üle-eestiline liikuvusuuring kavandatud koostöös Tallinna linnaga

Allikas: Transpordiamet

38. 2021. aastal viis Transpordiamet läbi üleriigilise elanikkonna küsitluse. Küsitluse andmete põhjal pole REM teinud ÜTKde ettepanekuid maakondliku liinivõrgu muudatusteks, sest valdavalt uuringud uut infot ei andnud.

39. Küsitluse tulemusi kasutati ühistranspordireformi kontseptsiooni koostamisel. Näiteks on kavandamisel Saaremaa ja Lääne-Harju ühistranspordiliinide koostööprojekt, mille peaeesmärk on töötada välja liinivõrgu kujundamise põhimõtted. Transpordiamet on alustanud küsitluse andmete põhjal 2025. aastal koostöös REMiga üle-eestilise liikuvusmudeli väljatöötamist.

Riigikontrolli hinnang

40. Liikumisvajadusi on nii REM (varem Transpordiamet) üleriigiliselt kui ka ÜTKd maakondlikul tasemel uurinud ka pärast 2021. aasta auditit. ÜTKde jaoks on inimeste liikumisvajaduste analüüsimine jooksva töö osa. Ühistransporti mittekasutavate, kuid seda vajavate inimeste liikumisvajaduste väljaselgitamine ei ole aga kõigis ÜTKdes edenenud. ÜTKd on toonud selle põhjuseks asjaolu, et lisaraha liinivõrgu tihendamiseks nii või teisiti ei anta.

41. Sellele vaatamata tuleks Riigikontrolli hinnangul otsida ÜTKde eelarves raha tõhusama kasutamise võimalusi ja seeläbi teha sõiduplaanides muudatusi. Näiteks saaks praeguse liinivõrgu optimeerimiseks rakendada nõudepõhist vedu seal, kus on vähe sõitjaid.

42. REM saab pakkuda ÜTKdele liigipääsu üle-eestiliste uuringute maakonnapõhistele andmetele, et ÜTKd ei peaks samade andmete saamiseks oma eelarvest ise uuringuid tellima. Seeläbi saavad ÜTKd uurida inimeste liikumismustreid säästlikumalt.

43. Riigikontrolli arvates ei piisa elanike tegelikele liikumisvajadustele vastavate sõiduplaanide väljatöötamiseks vaid sellisest analüüsist, millesse on hõlmatud ainult praeguste liinide kasutajate andmed, sest see analüüs ei näita nende inimeste liikumismustreid, kes ühistransporti ei kasuta, aga võiksid seda tegema hakata. Praegu liigub ligi 60% töölkäijatest tööle autoga – nende inimeste liikumisvajadus ei kajastu peatuste kasutatavuse andmetes ega otseselt teenuste asukoha andmetes.

44. **Riigikontrolli soovitus regionaal- ja põllumajandusministriale:** töötada välja kord, kuidas jagada ühistranspordikeskustega oma andmeid, et uurida nii ühistransporti kasutavate kui ka mittekasutavate inimeste liikumisvajadusi.

Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: Koostame regulaarselt iga-aastaseid ülevaateid, mida jagame ÜTKdega. Maakonnaliinide

valideerimisandmete põhjal koostatud peatuste kasutamise raport on lähiajal ÜTKdele kasutamiseks valmis. Seejärel jätkame valideerimisandmete põhjal muude näitajate analüüsimist, kasutades selles Power BI tööriista, mis aitab olemasolevaid andmeid dünaamiliselt uurida ja liinide otstarbekust paremini hinnata.

Lisaks on REM andnud ÜTKdele kasutamiseks veebipõhise liinivõrgu analüüsimise tarkvara, milles on võimalik erinevate kaardikihtidena kuvada erinevaid andmeid, näiteks elanike elukohtade, koolide, lasteaedade asukohti. Plaanime andmekihina lisada ka valideerimisandmed ehk peatuste kasutatavuse. Uute andmete tekkimisel lisame analüüsimise tarkvarasse uusi andmekihte. Lisaks on olemas mobiilpositsioneerimise andmete kasutamise võimalus.

REM ei pea vajalikuks täiendavalt välja töötada eraldi korda, sest kogu infovahetus toimib tõrgeteta igapäevaselt ja vastavalt uute IT-lahenduste valmimisele antakse need töövahendid ka kohe ÜTKde kasutusse.

Eri liiki ühistranspordi sõiduplaanide ühitamine on keeruline, sest seda ei koordineerita keskselt

Kriteerium

Teadmiseks, et

2021. aasta seisuga liigub 14,3% kõigist hõivatutest oma elukoha maakonnast teise maakonda tööle, selliseid inimesi on kõigis maakondades (vt lisa C).

Allikas: Statistikaamet

Ühistranspordi- keskustelt ei oodata maakonnapiiriülest bussiliinide korraldust

45. Sünkroniseeritud sõiduplaanide ja terviklikult toimiva üleriigilise liinivõrgu tarvis on vaja koordineeritud planeerimist eri transpordiliikide liinide korraldajate vahel. Ühistranspordi liinivõrgu ja sõiduplaanide korraldus peab võimaldama reisijal ümberistumisi teha mõistliku ooteajaga.

46. Kõigis maakondades on inimesi, kelle töökoht ei asu elukoha maakonnas.

47. Riigikontroll uuris, kas praeguse ülesannete jaotuse puhul on võimalik maakondlikke bussiliine arendada selliselt, et inimestel oleks kohalikke bussi- ja kaugbussiliine ning rongi-, laeva- ja lennuliine kasutades võimalik sujuvalt liikuda eri maakondade vahel ja ümber istuda eri transpordiliikide vahel.

48. REM koordineerib maakondade ja üleriigilise ühistranspordi arengut, kujundab maakondades valla- ja linnaliinide ning kaugliinide võrguga seotud ühistranspordi liinivõrgu ning annab kommertsvedajatele liinilubasid ning kinnitab sõiduplaanid bussiveoks maakonnaliinil, riigisisel kaugliinil ja rahvusvahelisel liinil.

49. Lisaks on REM avaliku teenindamise lepingu alusel teostataval maakonna bussiliinil ning kaugbussiliinil sõitjate vedu korraldav pädev asutus. Pädev asutus viib muu hulgas vedaja leidmiseks läbi riigihanke.

50. Ministriumiga sõlmitud halduslepingute järgi on ÜTKdele delegeeritud ülesanne suunata ja koordineerida koostöös REMiga ühistranspordi arengut maakonnas; kinnitada kommertsvedajate

Teadmiseks, et

suurimaks ühistranspordi-keskuseks on Põhja-Eesti ÜTK, kelle piirkond on Harju, Rapla, Lääne ja Lääne-Viru maakond.

Kagu ÜTK korraldab bussi-liiklust Põlva- ja Võrumaal, Pärnumaa, Jõgevamaa, Järvamaa, Valgamaa, Ida-Viru, Viljandimaa ja Tartumaa ÜTKd ning Saaremaa Vallavalitsus ja Hiiumaa Vallavalitsus on ühe maakonna põhiste piirkondadega.

Allikas: Ühistranspordikeskuste põhimäärused, halduslepingud

Maakonna bussi- jt liinide sõiduplaanide ühildamiseks puudub süsteemne lähenemine ja ühtne koordineerimine

maakonna bussiliinide sõiduplaanid, arvestades kaugbussiliinide ning valla- ja linnaliinide sõiduplaanidega, parvlaevade, lennukite ja rongide sõiduplaanidega ja asjaomaste kohalike omavalitsuste ettepanekutega; ning kujundada maakonnas üleriigilise ja kohaliku võrguga seotud ühistranspordi avalike bussiliinide võrku.

51. Samas korraldab praktikas enamik (v.a Saaremaa, Hiiumaa) ÜTKsid selliseid liine, mis algavad ühes ja lõppevad teises maakonnas. Liine, mis on ÜTK korraldanud ja millega saab üle maakonna piiri liikuda, on 392 (sh üle kahe maakonna 39, kahe maakonna vahel 353), mis moodustab 20% kõikidest liinidest (1918).

52. REM ise ei korralda kaugbussiliinidele vedajate leidmiseks riigihankeid. Seega pole praegu selge, mis alusel ÜTKd korraldavad ja REM rahastab sõitjate vedu kaugbussiliinil.

53. Kõik ÜTKd üritavad maakondlike bussiliinide kavandamisel arvestada teiste transpordiliikidega ja on püüdnud liine omavahel ühildada.

54. Riigikontrolli küsitluses nimetasid ÜTKd kõige enam maakondliku bussiliikluse ja muu transpordiviisi sujuva ühendamise takistusena seda, et rongid ja parvlaevad ei pea kinni kokku lepitud sõiduplaanidest. Rongide puhul on selle põhjusena ÜTKd välja toonud raudtee remondid ning parvlaevade puhul ilmastiku olud (jää, tugev tuul jms), mistõttu ei suuda laevad kas graafikus püsida või jäävad sõidud ära.

55. REMi vastustest Riigikontrolli päringule sõiduplaanide koostamise aluste kohta selgus, et rongide, kommertsbussiliinide ja parvlaevade sõiduplaanid ei arvesta maakonna inimeste tegeliku liikumisvajadusega, koostamise lähtekohaks on oma liinide võrk. Näiteks sõltuvad Elroni selgituse järgi rongiliinide sõiduplaanid ka raudteetaristu läbilaskevõimest, mistõttu on võrreldes bussidega raudteel liinigraafiku muutmine vähem paindlik.

56. Lisaks on raudteel liiklusgraafiku muutmine ja veomahu tõstmine pikaajalisem protsess. Näiteks võtab uute rongide hankimine minimaalselt viis aastat ning nende rongide täielik kasutuselevõtt ei saa toimuda enne, kui on valminud Tallinna-Tartu ja Tallinna-Narva liinide elektrifitseerimine.

57. Kaugbussiliine korraldatakse valdavalt kommertsalustel, s.t vastavalt vedajate enda soovile, milliste keskuste vahel ta liini soovib teenindada, milliseid peatusi sõiduplaani lisab, millistel nädalapäevadel liini teenindab jne. Vedaja lähtub kommertsliinide korraldamisel oma ärihuvist. Vedaja esitab kaugliiniveo liiniloa saamiseks taotluse REMi, kes lähtub kaugliinilubade väljastamise ja sõiduplaanide kinnitamise kaalutluspõhimõtetest. Paraku pole kaalutluspõhimõtetes aga

kriteeriume, mis motiveeriks kommertsalustel vedajaid ühildama enda liine maakonna bussitranspordiga.

58. Parvlaevade sõiduplaanid valmistavad ette vedajad, kes REMiga sõlmitud lepingu tingimustest lähtudes kooskõlastavad need plaanid asjaomaste vallavalitsustega ning esitavad REMile kinnitamiseks. Kui kohalikud omavalitsused kooskõlastust ei anna, siis lähtutakse eelmise aasta sama perioodi sõidugraafikust. Olukorrad, kus omavalitsuste arvamust ei saa arvestada, on pigem tavapärased.

59. ÜTKsid enamasti teavitatakse rongi, parvlaevade, lennukite, kohalike ja kaugbussiliinide sõiduplaanide muudatustest. Samas on ÜTKd toonud välja, et näiteks rongide puhul on etteteatamise aeg tihtilugu liiga lühike, et muuta maakonna bussiliinide sõiduplaane. ÜTKdel on vedajaga sõlmitud lepingu järgi vaja infot ette vähemalt 30 päeva, et sõiduplaanis muudatusi teha. Kagu ÜTK sõnul jõuab praktikas info nendeni kohati kolm päeva ette.

60. Elronil on ASiga Eesti Raudtee taristu kasutusleping, milles on muu hulgas sätestatud sõidugraafiku kinnitamise protsess ja tähtsajad. Selle lepingu kohaselt peab AS Eesti Raudtee remonttööde graafikutest jm liiklusgraafiku kavandatavatest muudatustest teavitama Elronit 60 päeva ette enne muudatuste jõustumist ja esitama muudetud liiklusgraafiku kavandi 30 päeva enne selle jõustumist.

61. Elroni sõnul ei saa nad taristuettevõtjalt teavitusi ja liiklusgraafiku kavandeid alati õigel ajal, ning isegi kui info jõuab õigeaegselt, siis on juhtumeid, kus see hiljem muutub (muudetakse suletud lõigu asukohta või tööde kuupäevi).

62. Elroni hinnangul ei taga praeguses kasutuslepingus kokkulepitud etteteavitamise aeg piisavat ajavaru reisijate, rääkimata ÜTKde teavituseks ega anna võimalusi piisavalt pikalt pileteid ette müüa.

63. Riigikontroll analüüsis valitud ümberistumistega marsruute (vt valimi kirjeldust auditi iseloomustusest), et selgitada välja, kui kaua keskmiselt võib ümberistumiste ooteaeg olla, kui on vaja liikuda ühest maakonnast teise, kasutades erinevat liiki ühistransporti. Valitud marsruutide analüüs näitas, et ümberistumise keskmine ooteaeg on 26,5 minutit, ulatudes mõnel juhul tunnini.

64. REM on analüüsinud üleriigiliselt võimalusi ühendada erinevad transpordiliigid ühtseks toimivaks süsteemiks. Sellise liinivõrgu ülesehituse läbiv põhimõte on sõiduplaanide seostatus ning eelduseks on taktipõhisus, mis tähendab väljumisi iga teatud ajavahemiku järel.

65. Peamise liikumisvajaduse kataks sel juhul ära tihe riigisisene rongiliiklus, mida toetab maakondlik bussitransport, millega on korraldatud rongidele ettevedu ja lisaks taktipõhine vedu regionaalsete

Uuringute järgi peaks
üle-eestilist liinivõrku
kujundama üks asutus

keskuste vahel. Rongid, bussid, nõudepõhine teenus ja ka praamiliiklus peavad toimima ühtse tervikuna, kus liinide vahel on võimalik kiiresti ja mugavalt ümber istuda.

66. REMi hinnangul vajab taktipõhisele liinigraafikule üleminek keskset juhtimist, selleks et oleks võimalik arendada üle-eestiline ühendatud sõiduplaanide süsteem, millest inimestel oleks võimalik lihtsasti aru saada mis tahes transpordiliike kasutades.

67. Ühistranspordiseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuses on REM toonud välja, et praegu moodustavad liinid üksnes üksikute liinide kogumi – puudub terviklik süsteem, sest sõiduplaanide ühildamine on valdavalt juhuslik. Praegune sõiduplaanide koordineerimine on sõiduplaanide koostajatele vabatahtlik ning koostamise lähtekohaks on oma liinide võrk, mitte arvestamine üleriigilise liinivõrguga.

68. Erinevad analüüsid on näidanud, et riigi seisukohast peaks üle-eestilist liinivõrku kujundama üks asutus, sest nii saaks paremini arvestada inimeste vajadusega liikuda maakonnast väljapoole.

69. Näiteks jõuti 2016. aastal riigi ülesannete analüüsis järeldusele, et ühel asutusel puuduks territoriaalsed takistused liinivõrgu kujundamiseks; 2024. aastal avaldatud ühistranspordi korralduse alternatiivsete haldusmodelite uuringus on öeldud, et reisijakeskne lahendus on ühel asutusel põhinev mudel, kus korraldatakse kõiki transpordiliike ja kõigis piirkondades nii, et transpordiliigid omavahel ei konkureeri.

70. Analüüside tulemustest hoolimata on REM auditi toimingute tegemise seisuga ÜTKdele teinud 2025. aastal ettepaneku ühineda regionaalseteks ÜTKdeks, et kohalikele omavalitsustele jääks alles hääleõigus ÜTKdes. Haldusmodelite uuring seda lahendust ei toeta, kuna osapooltel puudub ühtne nägemus võimalikest regioonidest.

Teadmiseks, et

regionaal- ja põllumajandusminister on 17.09.2025 avaldanud seisukoha, et plaanis on koondada praegused ühistranspordikeskused kas ühe või kahe juhtimiskeskuse alla.

Allikas: Terras: ühistranspordi baasrahastus kasvab järgmisel aastal 54 miljoni võrra. ERR, 17.09.2025

71. ÜTKd on regionaalse ühinemise vastu, sest neile ei ole selge ÜTKde liitumise mõttekus ning ministeeriumist ei ole tulnud juhiseid, kuidas ja mis põhimõtetel peaks liitumine toimuma.

72. REM on praegu pannud ÜTKde ühinemise pausile, kuigi ühistranspordireformi kontseptsiooni ajakava järgi peaks administratiivsed muudatused olema tehtud 2026. aasta alguseks. Ühinemine pandi pausile, sest REMil ei olnud veel selget seisukohta välja töötatud ega ühinemise protsessi kindlaks määratud.

Riigikontrolli hinnang

73. REM pole seni suutnud juhtida üleriigilise ühistranspordi arengut. Praegused sõiduplaanid on koostatud iga transpordiliigi puhul eri alustel ning liini korraldaja tegevuspiiride ulatuses. Seepärast on ka liinide sõiduplaane keeruline ja aeganõudev koordineerida ning osapooltel puudub selleks ka motivatsioon.

74. Kuigi sõiduplaanid sõltuvad muu hulgas paljudest ettenägematutest asjaoludest (nt raudteetaristul rikked, merel tormid), on eri transpordiliikide liinide korraldajate paljususe tõttu Riigikontrolli arvates hädavajalik, et REM looks nende kõigi sõiduplaanide ühendamiseks toimiva koordineerimissüsteemi.

75. Praegune maakonnapõhine liinivõrk ja sõiduplaanid ei toeta inimeste liikumist erinevate transpordivahenditega ja eri maakondade vahel. Arvestades Eesti väiksust, sobiks vähemalt Mandri-Eesti liinivõrku, mis hõlmaks erinevad transpordiliigid, kujundama üks asutus. Seda, et ühistranspordi tuleks planeerida maakonnaüleselt, kinnitab ka praktika – juba praegu on enamik ÜTKde kaugbussiliinidest maakonnaülesed, kuigi halduslepingute järgi ei ole nad kohustatud sellist teenust pakkuma.

76. Riigikontrolli soovitused regionaal- ja põllumajandusministriile:

- tagada eri transpordiliike (sh parvlaev, rong, maakondlik ja kohalik bussitransport) hõlmava ühtse üleriigilise ühistransporditeenuse toimimine, muu hulgas luua keskne sõiduplaanide koordineerimise süsteem;
- täiendada praeguse ühistranspordimudeli jätkumisel ühistranspordi-keskustega sõlmitavaid halduslepinguid selliselt, et keskused saaksid õiguse korraldada vedu ka üle oma maakonna piiride.

Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: Näeme samuti vajadust üleriigilise kõigi transpordiliikide koordineerimise järele. Liinide hierarhia ja üleriigiline sõiduplaanide koordineerimise süsteem on plaanis ühistranspordiseaduse muutmisega lahendada. Samuti vaadatakse üle ÜTKdega sõlmitud halduslepingud, samas ei keela ka praegused halduslepingud ÜTKdel ülepiirilisi liine avada.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll juhib tähelepanu, et ÜTKd on pädevad korraldama neid riigi ülesandeid, mis on neile halduslepingutega volitatud. Praegu ei ole halduslepingutes ministeerium kaugbussiliinide veo korraldamist ÜTKdele delegeerinud, kuigi see võimalus on ministeeriumil olemas.

Ümberistumistega teekonna muudab ebamugavaks vajaliku taristu (näiteks parklate) ja ühtse piletimüügisüsteemi puudumine

77. Selleks, et tagada mugavad ning ligipääsetavad ühelt liikumisviisilt (nt jalgsi, ühistranspordiga, autoga, jalgrattaga) või transpordivahendilt (nt buss, rong, laev) teisele ümberistumise võimalused, tuleb arendada välja hästi ühendatud ja ka inimeste [erivajadustele](#) vastavad peatused ning luua vähemalt ühtne piletimüügisüsteem, mis võimaldab reisijal kasutada teekonnal erinevaid transpordiliike ühe piletiga.

Kriteerium

Erivajadus – elukaarel põhineva ligipääsetavuskontseptsiooni järgi lisaks puuetega inimeste vaatele kogu inimese elukaarel esineda võivad ligipääsetavuse vajadused, nt väikelaste vanemad, eakad, ajutise vigastusega inimesed jt.

Allikas: ligipääsetavuse rakkerühma lõpparuanne, Riigikantselei

Ühtset üle-eestilist piletimüügisüsteemi pole loodud

Maas X-tee – turvalise andmevahetusega vahekiht, mis ühendab kõiki ühistranspordipakkujaid (buss, rong jt). Maas X-tee arendamise eesmärk on luua sõidupäringuid vahendava ja liikuvusteenuseid ühendava tarkvara prototüüp ning katsetada seda vahenduskanalina erinevate transporditeenuse pakkuja ühendamiseks ning süsteemis osalejate ühiste piletite, sõiduõiguste või soodustoodete loomiseks.

Allikas: Riigikantselei [koduleht](#)

78. Transpordi- ja liikuvuse arengukavas 2021–2035 on üks eesmärkidest sarnaselt varasema perioodi (2014–2020) arengukavaga luua kõiki transpordiliike ühendav ühtne üle-eestiline piletimüügisüsteem, kus samu piletitooteid on võimalik kasutada nii avalikel kui ka kommertsliinidel sõltumata transpordiliigist (nt bussis, rongis, parvlaevas riskasutatavad piletid).

79. Ühistranspordi programmi olulise tegevusena perioodil 2025–2028 on toodud lisaks ühtsele üle-eestilisele piletimüügisüsteemi arendamisele ka piletisüsteemi (sh kuukaardid, tsoonipiletid jms) väljatöötamine, et soosida reisijate ümberistumist.

80. Auditi näitas, et praeguseni puudub keskkond, kust oleks võimalik üleriigiliselt ümberistumistega marsruudil soetada üks pilet korraga kõigi transpordiliikide kasutamiseks. Iga ühistranspordi teenuse pakkuja tegutseb iseseisvalt ja koostööd piletite müügi ühildamiseks üldiselt ei tehta (v.a kommertsalustel korraldatud kaugbussiliine ja parvlaevaliine kombineerides).

81. Erinevate piletimüügiplatvormide ühildamiseks on Transpordiamet algatanud koostöös Kliimaministeeriumi ja REMiga **MaaS X-tee** projekti, mis on ühistranspordireformi kontekstis oluline eeldus, et ühtne vedajaülene piletimüügisüsteem saaks toimida. REMi sõnul on riigi esmane soov luua baas ehk vahendusplatvorm, aga praegu ei ole teada, kas turul leidub kommertshuviline, kes võiks piletimüügitarkvara kasutajakeskkonda hallata.

82. MaaS X-tee prototüüp peaks valmima 2026. aasta jaanuariks ja täisversioon on plaanis kasutusele võtta 2026. aasta oktoobrist. Täisversioon ei tähenda, et süsteem peaks kohe hõlmama kõiki turuosalisi. Ühistranspordireformi kontseptsiooni kohaselt on otstarbekas alustada rongiliikluse ja maakonnabusside piletimüügi ühendamisest MaaS X-tee kaudu, millele lisanduks järk-järgult teised teenusepakkujad.

83. Lisaks piletimüügisüsteemide ühildamisele on REMi 2024. aastal koostatud ühistranspordireformi kontseptsiooni järgi eesmärk luua hiljemalt 2026. aasta oktoobriks üle-eestiline ühtsete hindade, tsoonide ja soodustuste süsteem nii maakonna bussiliinil, kohalikul bussiliinil kui ka rongis, et lihtsustada eri liiki ühistranspordi kasutamist.

84. Kuigi ühtset hindade, tsoonide ja soodustuste süsteemist on räägitud juba üle kümne aasta, on jätkuvalt maakondades erinevad piletihinnad ja soodustused. REM soovib küll soodustusi ühtlustada, aga ühtsetes soodustustes kokkuleppimine vajab kokkulepet REMi, ÜTKde ja KOVide vahel, mis osapoolte paljususe tõttu on keeruline. Ühtsete tariifide ja soodustuste võimalikkus sõltub kohalike omavalitsuste koostöötahtest ning poliitilistest valikutest (nt kehtivad sageli sõidusoodustuste erisused kohalikele elanikele).

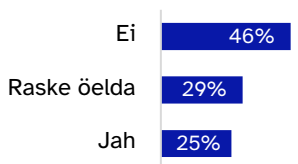
Vaid väike osa peatustest on ühendatud kergliiklusteede või parkimisvõimalustega

Teadmiseks, et

jalgratta ja raudteetranspordi kombineerimise võimalus on arvestatav alternatiiv auto-sõidule ning võib seega suurendada rongiga sõitjate arvu. Hollandis saabub 40% reisijatest raudteejaama jalgrattaga ja 10% reisijatest jätkab rongist väljudes teekonda jalgrattaga. Ka 14% bussireisijatest kasutab jalgratast peatusse jõudmiseks.

Allikas: Käsiraamat „Jalgratta-sõidu osakaalu suurendamine linnatranspordis Kesk- ja Ida-Euroopa riikide väikese ning keskmise suurusega linnades aastaks 2020“

Joonis 6. Võimalus kasutada pargi-ja-reisi-parklaid



Allikas: Transpordiameti 2021. aasta Eesti elanike liikuvuse küsitlusuuring

85. Ühistranspordireformi eesmärk on vaadelda reisija teekonda sellise tervikuna, mis ei alga ega lõppe ühistranspordipeatuses. Oluline on tagada, et ka ümberistumised ning teekonna algus ja lõpp oleksid sujuvad ja lihtsad. Selleks, et ümberistumised oleksid mugavad, saab arendada peatusteni viivaid jalgratta- ja jalgteid, tagada parkla lähedus peatusele.

86. Riigikontroll uuris, kas Transpordiametil transpordi ja liikuvuse taristu objektide planeerijana ja REMil ühistranspordi arengu koordineerijana on ülevaade maakonna bussiliinide peatuste, jalg- ja rattateede ning parklate varustatuse seisust. Riigikontroll uuris nende maakonna bussiliinide peatuste puhul, kus oli väljumisi, kas ja kui paljude lähedusse on rajatud paremat juurdepääsu võimaldavad jalg- ja jalgrattateed ning parklad.

87. Transpordiametil endal ega REMil ei ole täielikku ülevaadet maakonna bussiliinide peatuste juurdepääsu võimaluste kohta ega nende kasutusinfot. Transpordiametil on olemas teadmine, milliste peatuste juures on parklad. Samuti on teada maakonna bussiliinide peatustest sisenemise info ehk peatuste kasutamise sagedus. Samas pole näiteks teada, milline on parklate täituvus ja varustatus jalgrattahoidjatega.

88. Transpordiameti sõnul pole neil endal ega REMil ammendavat kergliiklusteede andmestikku ja kohalike omavalitsuste teeregistrisse esitatavad andmed on puudulikud.

89. Riigikontroll leidis Maa-ameti huvipunktide kaardikihi parklate ja teeregistri kergliiklusteede andmete analüüsi tulemusel (vt analüüsi kirjeldust audit iseloomustusest), et näiteks 50 meetri⁴ raadiuses on kergliiklusteid 23,6% ja parklaid 5% uuritud peatuste juures (vt ka joonis 6). Kõigist uuritud peatustest on ühe kilomeetri raadiuses kergliiklustee 37,3%-l ning parkla 25,8%-l.

90. Transpordiameti sõnul ei pea iga maakonnaliini peatuse juures tingimata olema parklat või kergliiklusteed. Enamikul teedel on mõeldud lahendada juurdepääs vajaduspõhiselt teeserva kaudu liigeldes ja mitte eraldiseisva jalgteega.

91. Alates 2021. aastast on riigiteede teehoiukavas eelarvestatud meede „Säästlikumaid liikumisviise soodustava taristu rajamine“, millest rahastatakse jalgratta- ja jalgteede rajamist ning tingimuste loomist liikumisviisi või transpordivahendi vahetamise soodustamiseks, sh liikuvuskeskuste ning pargi-ja-sõida-parklate rajamist. Ka

⁴ Eestis ei ole kokku lepitud, kui kaugel parklast peaks olema jätkuühendus. Transpordiameti veebilehel on aga eesti keelde tõlgituna avaldatud Soomes kehtestatud juhend „Jalakäijate ja jalgrattateede projekteerimine“, mille kohaselt tuleb suurem osa jalgrattakohtadest rajada mitte kaugemale kui 50 meetrit jätkuühendusest.

Kliimaministeerium toetab Euroopa regionaalfondi kaudu ühistranspordi sõlmpunktide ehitust ning rattateede rajamist.

92. Perioodil 2022–2024 on rahastatud objekte 4,3 miljoni euro eest. Selle aja jooksul on rajatud kaksteist kergliiklusteed, üks pargi-ja-sõida-parkla ja neli bussipeatust. 2025. aastal on planeeritud rajada neli objekti.

93. Selleks, et rahastada kõige olulisemaid ja suurema mõjuga objekte, tuleb paika panna nende objektiivsed prioriseerimise põhimõtted. Transpordiametil on mudel „Potentsiaalsed jalgsi ja rattaga liikumised“, mille abil valitakse välja, kõige suurema kasutamispotentsiaaliga jalgratta- ja jalgteelõigud, võttes arvesse ka ühistranspordi peatumisi. Valitud objektide nimekirja on lubatud määrata ka objekte, mis vastavad Transpordiameti juhendis „Kergliiklustaristu kavandamine“ toodud kriteeriumitele.⁵

94. Transpordiameti säästlikumaid liikumisviise soodustava riigiteede taristu objektide valiku korra kohaselt teeb teiste ühistranspordiga seotud objektide nimekirja ettepanekud eelkõige REM. REMi jaoks on prioriteediks objektid, mis toimivad liikuvuskeskusena, s.o kohana, kus reisija saab üle minna ühelt transpordiliigilt teisele (buss-rong, maakondlik-kohalik buss jms). Liikuvuskeskuste prioriseerimisel arvestatakse nii nende piirkondliku mõjuga kui ka mõjutatud reisijate arvuga.

95. Ühistranspordiseaduse järgi on ühistranspordi kavandamise ja korraldamise üheks lähtealuseks tagada ühistranspordi pakkumise vastavus nõudlusele, mis tuleneb muu hulgas puuetega inimeste, eakate ja kooliõpilaste liikumisvajadusest.

96. Riigikontroll uuris, kas maakondliku bussiliini korraldamisel on arvestatud nende inimestega, kellel on liikumiseks erivajadused.

97. ÜTKd, kes seavad hangetes tingimusi bussidele, on küsitlusele vastates erivajaduste seisukohast välja toonud peatuste talihoolduse, peatustesse viivate kergliiklusteede puudumise, ooteala ja valgustuse puudumisega seotud probleemid (vt veel bussipeatuste kohta punktid 166–170). MTÜ Eesti Puuetega Inimeste Koda esitatud probleemide loetelust joonistusi lisaks välja bussijuhtide valmisolematus abistada, bussipargi mittesobivus puuetega inimestele, näiteks kitsad vahekäigud ja probleemid ratastooli kinnitamisega.

98. Madala põhjaga bussid võimaldavad ühistranspordile paremini ligi pääseda nii puuetega inimestel kui ka eakatel, lastel ja lapsevankriga liikuvatel inimestel. Riigikantselei ligipääsetavuse rakkerühma 2021.

⁵ Maakonnakeskustes ja vähemalt 10 000 elanikuga linnade ümbruses, linna keskuse suunalistel kergliiklusteedel, kui linnast välja suunal asub vähemalt 1000 elanikuga linn, alev või alevik, mis asub kuni 10 km kaugusel linna piirist.

Erivajadustega inimestega arvestamisel on vaja süsteemsemat lähenemist

Teadmiseks, et

Kliimaministeerium eraldab 34 omavalitsusele 2,5 miljonit eurot, et lahendada hiljemalt 2028. aastaks ühistranspordi taristuobjektide ligipääsetavuse ja ohutuse kitsaskohad, mis ilmsesid transpordi ja tehiskeskkonna ligipääsetavuse analüüsis 2020. aastal.

Allikas: taristuministri 07.08.2025. a käskkiri „Toetus kohalikele omavalitsustele ühistranspordi ligipääsetavuse parandamiseks“

aasta lõpparuande järgi oli ÜTKde opereeritavatel maakonna bussiliinidel madala sisenemisega busside osakaal kõigest 29% bussidest. 2024. aasta seisuga on REMi andmetel madala põhjaga busside osakaal maakonna bussiliinidel tõusnud 60%-ni ja 2027. aasta lõpuks soovitakse jõuda 79%-ni.

99. Samas tõi Kagu ÜTK välja, et pärast madala sisenemisega busside hankimist on selgunud, et kohati ei saa bussid ukse avamiseks ooteplatvormi äärde sõita, kuna ooteplatvorm on kõrgem kui bussi ukse alumine äär (vt soovitus punktis 185).

100. REMi koostatud ühistranspordireformi kontseptsioonist ilmneb, et ministeeriumil pole teada, kui suur osa bussipeatusi on ratastooliga ligipääsetavad, kui palju vajab ümberehitamist. REMil sõnul on ministeeriumil 2020. aasta seisuga ülevaade nendest peatustest, mida vaadati analüüsi „Transpordi ja tehiskeskkonna ligipääsetavuse analüüs“ käigus, ja s.o 2,4% (valimis 401 bussipeatust 16 642 bussipeatusest) kõigist peatustest.

101. Puuduvad mõõdikud, mille alusel hinnata ligipääsetavuse seisut, ning seetõttu praegu ei jälgita ka peatustes ligipääsetavuse tagamist. REMi sõnul teeb peatuste kohandamise keeruliseks see, et ühistranspordiseaduses ei ole selgelt määratud, kes vastutab peatuste nõuetele vastavusse viimise eest (vt veel punktid 166-170).

Riigikontrolli hinnang

102. Üleriigilist ühtset piletimüügi ning ühtsete hindade, tsoonide ja soodustuste süsteemi on soovitud rakendada juba vähemalt 2014. aastast. Aina on seatud uusi tähtaegu, kuid ühtset piletimüügisüsteemi ja teenuse hinnastamise põhimõtteid ei ole senimaani. Samal ajal on sõitjale jätkuvalt ebamugav orienteeruda erinevate ühistranspordiliikide vahel, sest ümberistumisega marsruute, kus on vaja läbida mitut maakonda mitme transpordivahendiga, ei saa enamasti läbida ühe piletiga.

103. Ühtse piletimüügisüsteemi loomine oleks mõistlik ka seetõttu, et erinevate transpordiliikide korraldajatel on tulnud paralleelselt ministeeriumiga investeerida piletimüügisüsteemi tarkvara-arendustesse. REM on algatanud koostöös Transpordiametiga andmevahenduskihi loomise, mis on küll positiivne edasimineku ühtse piletimüügisüsteemi suunas, kuid seni kuni pole selgust, kes vastutab piletimüügi kasutajakeskkonna loomise eest, ei ole ka kindlust, et 2026. aastal õnnestub ühest kesksest kohast pileteid osta.

104. Riigikontrolli hinnangul ei ole praegusel kujul realistlik saavutada ühistranspordiprogrammis kirjeldatud eesmärki – luua üle-eestiline ühtsete hindade, tsoonide ja soodustuste süsteem. Selleks, et luua ühtne piletisüsteem omavalitsuse ja maakondade piiride üleselt, on vaja leida lahendus ka kohalike omavalitsuste valla- ja linnaliinide kaasamiseks.

105. Riigikontrolli arvates on maakondliku bussitranspordi atraktiivsust ja kasutatavust võimalik parandada, kui teenust arendada selliselt, et oleks tagatud parem juurdepääs bussipeatusele ning bussipeatusesse liikumise ja bussi sisenemise sujuvus ja ohutus, k.a erivajadustega inimestele. Praegu on vähesed maakonna bussiliinide peatustest ühendatud parklate ning kergliiklusteedega, mistõttu puuduvad tihti võimalused autot või jalgratast parkida või turvaliselt jalgrattaga või jalgsi bussipeatuseni jõuda.

106. REMil puudub ammendav teave selle kohta, kui ligipääsetav on ühistransporditaristu ja -teenus erivajadustega inimestele. Positiivseks võib hinnata seda, et ühistranspordi kasutamise soodustamiseks on kehtestatud sihipärane taristu arendamise rahastamise meede, millel on selgelt määratud ühistranspordi taristu kasutust soodustavate objektide prioriseerimise põhimõtted. Lisaks väärrib tunnustamist, et järjest enam on kasutusel madala põhjaga bussid.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei ole seadnud ühistranspordi teenusele tasemeid ega korraldusele ühtseid reegleid

107. Ühistranspordi kasutajate arvu tõstmiseks on oluline ühistransporti arendada (sh tihendada liiklusgraafikuid, investeerida peatuste jm taristusse) nii, et see vastaks inimeste tegelikele liikumisvajadustele.

108. Riigi toetus on märgatavalt kasvanud kõikide transpordiliikide puhul, seega on oluline, et ühistranspordi korraldamisele kuluvat maksumaksja raha kasutatakse võimalikult säästlikult ja otstarbekalt.

Ühistranspordi arendamiseks on Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumil vaja määrata, millist teenust on riik valmis tagama

Kriteerium

109. Liinivõrgu arendamiseks ja investeeringuteks on oluline, et oleks selged ja pikaajaliselt ette teada ühistranspordi liinivõrgu kavandamise ja rahastamise põhimõtted. Selleks on vaja aga kokku leppida, mis sagedusega ja millisele nõudlusele vastava liiniveo peab riik tagama ehk milliseid liine peab pakkuma ja rahastama riik ning milliseid kohalik omavalitsus.

110. Teenustaseme normid on elanike vajadustele vastava ja majanduslikult otstarbeka liinivõrgu loomise aluseks, sest nende põhjal saab hinnata, millises osas on teenus hädavajalik ja millises osas võib optimeerida või ümber korraldada – näiteks liinivõrku hõrendada või osutada nõudepõhist teenust.

Ühistranspordi pakkumise teenustasemed puuduvad

Teadmiseks, et

ÜTKde ettepaneku järgi peaks baastasandil olema tagatud

- sõidud keskusesse iga päev (1–2 väljumist edasi-tagasi);
- ühendused, mille abil jõuda tähtsamate kaug-/maakonna-liikluse terminalidesse maakonnakeskusesse tööle sõitmise vm olulistel aegadel.

Allikas: ÜTKde teenustaseme ettepanek 2025

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

111. Riik peab korraldama, sh optimeerima liinivõrku üle Eesti ühtsete põhimõtete alusel nii, et regulaarset liinivedu pakutakse just seal ja just sel ajal, kus ja millal seda kõige rohkem vajatakse, raiskamata ressursse ülearustele või vähekasutatud liinidele.

112. 2021. aastal avaldatud auditi vastuses kinnitas Transpordiamet, et kavas on välja töötada regioonide ühistranspordi teenindustaseme normid, kus on määratud, millise asustustihedusega piirkondades on mõistlik tagada elanike liikumine regulaarsete bussiliinidega ja millistes piirkondades tuleks otsida majanduslikult otstarbekamaid alternatiive.

113. Riigikontroll selgitas välja, kas REM on teenustaseme normid välja töötanud ning kas liinide rahastamise põhimõtted on arusaadavad ja ühetaoliselt rakendatud.

114. Käesolev audit näitas, et kuigi teenustaseme normide kehtestamine on regionaal- ja põllumajandusministri pädevuses, ei ole REM paika pannud teenustaseme norme, sh minimaalset baastaset, millest madalamale väljumiste sagedus ja ühendused ei tohi langeda.

115. Lisaks selgus, et ÜTKd peavad halduslepingu järgi vajadusel ise määrama kindlaks ühistranspordi teenindustaseme normid maakonna avalikel bussiliinidel ja need jõustama. Kuna halduslepingud ÜTKdega on sõlmitud sellises sõnastuses, et ÜTK täidab ülesandeid maakonna piires, kaasneksid sellega erinevad teenusestandardid, sh liinivõrgu kujundamise praktika (nt nõudeliinide kasutamine). Praktikas pole ükski ÜTK oma piirikonnas teenustaseme norme kehtestanud.

116. Kuigi ÜTKd on teinud ettepaneku teenustasemete kohta ja esitanud selle 2024. aasta aprillis REMile, ei ole siiani kokku lepitud, kuhu, kui paljude inimesteni ja kui sagedasti buss minimaalselt peaks jõudma. ÜTKde ettepanek sisaldab muu hulgas baastaset, mis peaks rahuldama autot mitteomavate elanike kõige põhilisemad liikumisvajadused ehk elanike sõidud keskustesse.

117. Ministeerium on küll ÜTKdele edastanud omapoolsed ettepanekud teenustasemenormide täiendamiseks, aga siiani norme kinnitanud ei ole. Ministeerium on võtnud seisukoha, et ÜTKde koostatud normid võivad olla soovituslikud.

118. Riigikontroll leidis nii aastal 2021 avaldatud auditis kui ka käesolevas auditis, et ühistranspordiseaduses sõnastatud maakonnaliini, kaugliini ning kohaliku valla- ja linnaliini mõistete definitsioonid annavad laia tõlgendamisvõimaluse ning nõudeliini mõiste puudub seadusest üldse. Seetõttu pole siiani üheselt selge, millist liini peab korraldama ja rahastama riik ning millist omavalitsus.

119. Seni on ÜTKd ja omavalitsused bussiliinide korraldamise piire tõlgendanud erinevalt, sest piir, kus lõpeb ühe osapoole ja algab teise

pädevus bussiliini korraldamisel, on ebaselge. See on viinud ebavõrdse olukorran, kus mõne omavalitsuse liinid on omavalitsuse enda korraldada ja rahastada olevad linna- ja vallaliinid, aga teise omavalitsuse analoogsete tunnustega bussiliinid hoopis riigi korraldatud ja rahastatud maakonna bussiliinid.

Teadmiseks, et

nõudel põhineva transpordi korraldamisel on kasutaja vaatest mitmeid probleeme:

- nõudepeatust peab ette tellima;
- Peatus.ee keskkonnast on raske aru saada, kas liin on nõudepõhine või mitte;
- sõidu aega ja kestust on keeruline prognoosida.

REMil on koostöös Pärnumaa, Tartumaa, Kagu ÜTKga ja Saaremaa Vallavalitsusega plaanis 2026. aastal valmis saada tarkvaraarendus, mis muudaks nõudetranspordi tellimise automaatsemaks ja lihtsamini kasutatavaks.

Allikas: Ühistranspordikeskuste vastused 2025. aastal läbi viidud küsitlusele, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

Riigikontrolli hinnang

120. Kagu ÜTK tõi küsitluses välja, et neil on riigieelarvest rahastatud bussiliine, mis on nii ühe omavalitsuse sisesed, kui ka liine, kus 90% peatustest on ühes maakonnas ja 10% teises maakonnas.

121. REMi koostatud ühistranspordireformi kontseptsiooni järgi peaks nõudeliinid tagama elementaarse ühenduse baastasemel ning olema kohalik liin, mis veab inimesi põhiliinide peatustesse. Samas ei ole REM siiani analüüsinud, mis täiendavat kulu see kohalikele omavalitsustele tähendaks, kui maakonna bussiliinide nõudepeatuseid või terveid nõudeliine, mida seni korraldas ÜTK riigieelarvest, peaks rahastatama kohalike omavalituste eelarvest (vt veel punktid 137–139).

122. REM on käesoleval aastal algatanud ühistranspordiseaduse muutmise seaduse väljatöötamiskavatsuse, millega soovitakse liinide definitsioone muuta tegelikule olukorrale vastavaks. Välja on pakutud, et liine võiks jaotada kaug-, regionaalseteks ning kohalikeks bussiliinideks.

123. Väljatöötamiskavatsuses toodud definitsioonide rakendamine eeldab aga ühistranspordi korraldamise haldusmudeli muutmist ning täpsemat rahastamisreeglite paikapanemist, kuna muudatusega võib suureneda koormus KOVide eelarvele.

124. Riigikontroll leiab, et kuigi ühistranspordireformi kontseptsioon seab eesmärgiks tagada inimestele ligipääs igapäevaeluks vajalikele teenustele, haridusele ja töökohtadele, ei ole REM siiani paika pannud teenustaseme norme ega baastaset, millistel juhtudel peavad inimeste sõiduvajadused olema tagatud regulaarsete maakondlike bussiliinidega.

125. Leppimata kokku norme, millel oleks õiguslik jõud, ei ole võimalik ühetaoliselt otsustada, mis tingimustel ja mis liinide rahastamine tuleb tagada. Kõigile osapooltele peaks olema ühtmoodi tõlgendataval kujul paigas, kes ja millist liinivedu peab korraldama, millise liini eest maksma ning mis juhul tuleb teenus tagada maakondlike ja millistel juhtudel kohalike bussiliinidega.

126. Riigikontrolli arvates ei loo teenustaseme normid, mis on korraldajatele ja rahastajatele soovituslikud, ühistranspordi kasutajatele teenuse kättesaadavuse kindlust ega korraldajatele teenuse mahu kindlust. Seetõttu on vaja kehtestada vähemalt minimaalne teenuse baastase, millel oleks ka õigusjõud.

127. Oluline on, et ühistranspordi teenuse standard oleks paigas isegi siis, kui teenuse pakkumise eelarve on piiratud, sest see aitab vältida

põhjendamatut piirkondlikku ebavõrdsust ja tagab, et eri piirkondade inimestele pakutakse vähemalt miinimumtasemel teenust.

128. Lisaks on oluline, et riik seaks selged reeglid nõudeliinide korraldamise ja rahastamise kohta, et oleks teada, mis piirist alates muuta liiniosa või liin nõudmisel teenindatavaks ning kas nõudmisel transporti peaks rahastama riik või kohalik omavalitsus.

129. Riigikontrolli soovitused regionaal- ja põllumajandusministrile:

- kehtestada ühistranspordi teenustaseme normid ning rakendada need ühetaoliselt üle Eesti;
- töötada välja nõudetranspordi korraldamise põhimõtted ning rahastamise alused, et muuta maakondlik ühistransport säästlikumaks;
- leppida koostöös kohalike omavalitsustega kokku maakondlike bussi-, kaug-, omavalitsus- ja nõudeliinide üheselt arusaadav sisu ja jaotus ning sellest lähtuvad rahastamise põhimõtted.

Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: REMi eesmärk on, et teenustaseme normid tagaksid ühistranspordireformi elluviimise toetamist. Teenustaseme normide väljatöötamine on töös ja planeeritud tähtaeg on järgmisel aastal. Nõudetranspordi pilootprojekt on töös Saaremaal ja selle projekti tulemuste analüüsi alusel saab koostada üldisemad põhimõtted nõudetranspordi korraldamiseks. Nõudetranspordi korraldamine ei pruugi anda alati säästlikumat lahendust, sest sellega teenindatakse korraga väikest arvu sõitjaid. Ühistranspordiseaduse muudatusega on kavas muuta liinide definitsioone, et selgemalt jaotada vastutus ja rahastamise põhimõtted.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei ole ühistransporti arendanud säästlikult

Kriteerium

130. Kuna praeguse eelarve taseme juures ei ole võimalik järgnevatel aastatel enam samal tasemel teenust pakkuda, peab REM kasutada olevat raha arvestades töötama välja lahendused ühistranspordi säästlikumaks korraldamiseks.

131. Üks võimalus maakondlikku liinivõrku säästlikult ülal pidada on selgitada välja ning sulgeda või lühendada ebamõistlikult kallid liinid.

132. Riigikontroll selgitas välja, kas REM on kriteeriumid liinivõrgu optimeerimiseks välja töötanud ning kas liinivõrgu kasutamist on ÜTKd vastavalt kriteeriumitele optimeerinud. Lisaks vaatas Riigikontroll, kas ÜTKd on optimeerimise eesmärgil kaalunud alternatiivsete sõiduvõimaluste kasutamist ja kas REM on ÜTKsid selleks suunanud.

Regionaal- ja Põllumajandus- ministeerium ei ole liinivõrgu optimeerimiseks liinivõrgu näitajaid analüüsinud ega seadnud kulupiire

133. REM ei ole siiani kehtestanud optimeerimiseks ühtseid põhimõtteid, sh näiteks seda, millise ühe reisija kulupiiri ületamisel tuleks hakata liine ümber korraldama, nende avamisest keelduma või lõpetada nende toetamine riigieelarvest.

134. Alates ühistranspordi ülesannete liikumisest REMi ei ole ministeeriumil olnud võimekust analüüsida liinivõrgu majanduslikku otstarbekust. ÜTKd on alates aprillist 2024 analüüsinud liinide näitajaid piletite valideerimise andmete põhjal.

135. Ligi poolteist aastat pärast ühistranspordi korraldamisega seotud ülesannete ületulekut REMi, alustas REMis tööd analüütik, kelle ülesanne on muu hulgas analüüsida liinide maksumust ja kasutatavust. 2025. aasta jooksul on plaanis ministeeriumil hakata koostama liinivõrgu kasutatavuse analüüsi ÜTKdele, kuid auditi aruande koostamise seisuga ei ole neid analüüse veel tehtud.

136. ÜTKde küsitluse vastustest selgus, et piirkonniti optimeerimise põhimõtted erinevad. Näiteks ei tohiks Kagu ÜTK liinidel reisija teenindamise kulu reisi kohta ühelgi liinil ületada kümnet eurot. Põhja-Eesti ÜTK jälgib hoopis busside täituvust, näiteks reageeritakse, kui liinil on sõidu kohta alla viie inimese bussis.

137. Optimeerimise eesmärgi on kõik ÜTKd muutnud maakonna bussiliine või nende osi nõudel tellitavateks. Näiteks on Pärnumaa ÜTK ümber korraldanud regulaarseid bussiliine selliselt, et vähem koormatud liinide lõpu- või algusosad teenindatakse tellimisel.

138. Riigikontrolli küsitluse põhjal on kõige enam kasutusel nõudetransport Hiiumaal ja teistega võrreldes vähem korraldatakse nõudetransporti Põhja-Eesti ÜTK piirkonnas (vt tabel 1).

Tabel 1. Nõudeliinide* osakaal avaliku teenindamise lepingu alusel teenindatavatest maakonnaliinidest

ÜTK	Maakonna- liinide arv	Nõudeliinide arv	Nõudeliinide osakaal (%)
Hiiumaa Vallavalitsus	69	63	91
Järvamaa ÜTK	34	21	62
Pärnumaa ÜTK	98	40	41
Ida-Viru ÜTK	53	20	38
Viljandimaa ÜTK	100	32	32
Tartumaa ÜTK	329	101	31
Jõgevamaa ÜTK	176	53	30
Kagu ÜTK	350	94	27
Saaremaa Vallavalitsus	123	21	17

Valgamaa ÜTK	152	24	16
Põhja-Eesti ÜTK	235	Lääne 8; Lääne-Viru 1; Harju 2; Rapla 1	5

* Nõudeliinina on Riigikontroll arvesse võtnud ka selliseid liine, mille ainult osa peatusi on nõudmisel teenindatavad.

Allikas: Ühistranspordikeskuste vastused 2025. aastal läbi viidud küsitlusele

139. ÜTKde arvates võib olla nõudetransport kallim kui arvestada ühe reisija kulu liinikilomeetri kohta, kuid tarbetult ära jäänud liini-kilomeetrite arvelt võib sellegipoolest kokkuhoidu saavutada. Näiteks Tartumaa ÜTK on arvestanud, et ühes kuus võib kokkuhoid olla ligi 22 000 eurot, mille eest on võimalik pakkuda teenust teistel liinidel suuremas mahus.

140. REM on selgitanud, et ühistranspordi tulude ja kulude suurt vahet saab peaasjalikult vähendada, kärpides liiniveomahtu – lühendades liine, vähendades sagedust, sulgedes liine – või tõstes piletihinda. Maakondliku bussiveo lepingutes on küll ette nähtud võimalus vähendada lepingu mahtu kuni 20%, kuid seni ei ole REM andnud ÜTKdele korraldust liinimahtu kärpida.

141. REMi hinnangul ja arvestades suundumust lõpetada väiksemates asulates osa teenuste (sh koolid, kauplused) osutamine, on vajadus ühistranspordi järele jätkuvalt kasvutrendis.

142. ÜTKd on liinivõrgu kärpeme suhtes ettevaatlikud, sest stabiilsus on inimeste jaoks ühistranspordi kasutamisel oluline. Liinid on omavahel seotud, mistõttu ühe liini kärpe mõjutab teist liini. Kui hakata tegema suuri muudatusi väljatöötatud liinivõrgus, väheneb inimeste usaldus ja liikumiseks valitakse auto või kaob inimeste võimalus liikuda neile oluliste sihtkohtadeni.

143. Rongiliikluses on seevastu plaanis aastal 2026 veomahtu kasvatada ja liiniveo graafikuid tihendada lisanduvate uute rongide abil. Elroni sõnul sõltub uute rongide kasutuselevõtt taristuinvesteeringute valmimisest (nt elektrifitseerimine), aga ka riiklikust võimekusest Elroni liinide lisamahtu rahastada. Esmajärjekorras plaanitakse veomahtu suurendada suure nõudlusega Tallinna-Tartu ja Tallinna-Narva liinil, kus rongide täituvus on kõrge. Rongiliinide graafiku tihendamise plaan on kooskõlas ka REMi sihiga pakkuda senisest rohkem taktipõhist liinivedu.

144. REMi väljatöötatud rahastamiskava näeb ette, et piletitulu peaks katma keskmiselt kõigist ühistranspordi kuludest 2025. aastal 25% ning 2030. aastaks peaks osakaal tõusma 28%-ni. Ühistranspordireformi kontseptsiooni järgi loodetakse piletitulu suurendada teenuse atraktiivsuse ja kättesaadavuse tõusuga ning kiiremate ja tihedamate rongi- ja bussiühenduste mõjul.

Liiniveomahu kärpimine ja piletihinna tõus võib vähendada ühistranspordi kasutajate arvu

Teadmiseks, et

alates aprillist 2025 on koostöös Elroniga katsetamisel läänesuunas taktipõhine rongiliiklus, mis tähendab, et väljumised on kindla intervalliga.

Allikas: AS Eesti Liinirongid
[koduleht](#)

145. Samas langeb REMi hinnangul 2025. aastal võrreldes 2024. aastaga sõitjate arvu vähenemise tõttu tõenäoliselt maakondlike bussiliinide piletitulu. 30% kõigist sõitjatest maksab praegu pileti eest. Tasuta sõidavad vanemad kui 63 aastat, õpilased, osalise või puuduva töövõimega ning puudega isikud.

146. Kui rongi tegevus- ning kapitalikuludest kattis piletihind 2024. aastal umbes 35%, siis maakondlikel bussiliinidel moodustas see kõigest umbes 9% kuludest.

147. Selleks, et maakondlikel bussiliinidel piletihind kataks 25% kuludest, tuleks piletihinda tõsta peaaegu kolm korda eeldusel, et sõitjate arv ja soodustuste määr jääb samaks. Samuti oleks võimalik suurendada tulubaasi, kui vähendada soodustusi õpilastele, üle 63 aasta vanustele elanikele ning osalise või puuduva töövõimega ja puudega isikutele.

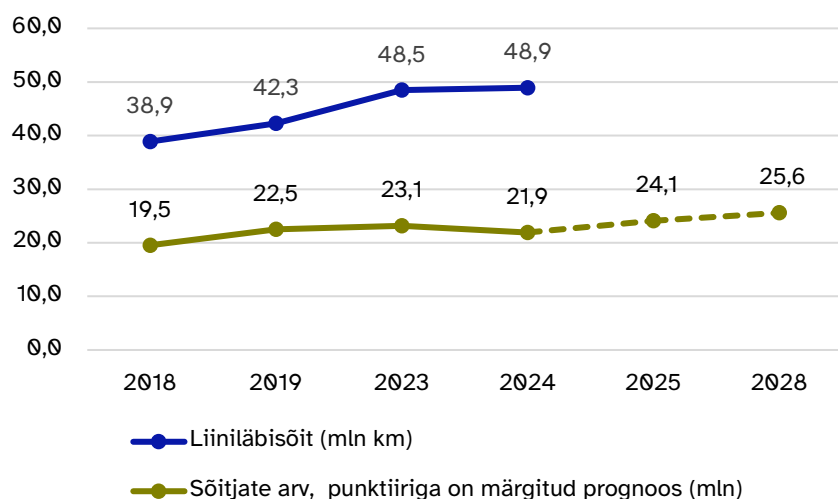
Teadmiseks, et

maakondlike bussiliinide ega praamide piletite hinda ei ole 2025. aastal plaanis tõsta. Rongipiletite hinda on tõstetud nii 2024. aasta alguses kui ka 2025. aastal. Lennupiletite hind tõusis alates 1. veebruarist 2025. Näiteks Kuressaare suunal maksab tavapilet senise 30 euro asemel 36 eurot. Märtsis jõustus rongipileti-hindade muudatus: 16% odavnesid kaugliinide pikemad reisirid, osal liinidel aga tõusis hind kuni 23%.

Allikas: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

148. Piletihinnapoliitika on mõjutanud maakondlike bussiliinide sõitjate arvu, mis tõusis pärast Vabariigi Valitsuse otsust võimaldada alates 2018. aasta teisest poolest elanikel tasuta sõita maakondlikel bussiliinidel. Aastal 2024 kehtestati taas kord tööealistele inimestele piletihind, mistõttu sõitjate arv seejärel mõnevõrra vähenes. Samas on läbisõidetud liinikilomeetrite arv stabiilselt kasvanud. Ühistranspordiprogramm 2025–2028 prognoosib siiski maakondlikel bussiliinidel reisijate arvu edasist kasvu (vt joonis 7).

Joonis 7. Sõitjate arv ja liiniläbisõit maakondlikel bussiliinidel aastatel 2018–2024 ning eeldatav sõitjate arvu kasv



Allikas: Avaliku liiniveo toetuse aruanded maanteetranspordi kohta ning ühistranspordiprogramm 2025–2028

149. Ühistranspordireformi kontseptsioon näeb ette ühe võimalusena vähendada ühistranspordi dotatsioonivajadust kommertsalustel toimivate liinide osakaalu suurendamise läbi. Kommertsinitsiatiivi

suurendamisel jääks riigi rolliks ennekõike määrata teenuse vajadus, mis tuleb ära katta, tehes selle üle järelevalvet.

150. ÜTKde sõnul ei ole praegu kommertsvedajad huvitatud tõmbekeskuste vahel liine taas teenindama hakkama ilma riigipoolse kaasrahastuseta, kuna see ei ole rahaliselt tasuv. Suuremaid bussiliinidel tegutsevaid ettevõtteid koondav MTÜ Autoettevõtete Liit kinnitas, et sellises mahus nagu enne tasuta ühistranspordi kehtestamist kommertsliine praeguse hinnataseme juures lähitulevikus tagasi ei tule.

Riigikontrolli hinnang

151. Riigikontrolli arvates peab ühistransporti rahastama ühtsete põhimõtete järgi ning riik ei peaks tasuma ebavajalike või liiga kallite liinide eest. Selleks tuleb REMil paika panna reeglid, mis juhtudel tuleb liini ülalpidamist pidada ebamõistlikult kalliks või mis juhtudel tuleks liine ümber korraldada.

152. Riigikontrolli arvates on positiivne, et ÜTKd analüüsivad oma piirkonna liinide majanduslikku otstarbekust ning on rahalise säästu saavutamiseks muutnud järjest enam maakonna bussiliine või -liinide osi nõudmisel teenindatavateks. Samas pole ÜTKde kehtestatud optimeerimise kriteeriumid (nt minimaalne sõitjate arv, reisija kulu liinikilomeetri kohta) ühetaolised ja need oleks vaja ministeeriumi tasemel kehtestada.

153. Liinimahu vähendamine või piletihinna tõstmine võib tähendada vastupidi eesmärkidele hoopiski ühistranspordi kasutajate arvu vähenemist. Sellele vaatamata ja arvestades, et praegu võetud kohustuste katteks ei ole ministeeriumi baaseelarves raha ning ühistranspordi rahastamise puudujääk ehk kulude ja tulude vahe aina suureneb, peaks REM siiski analüüsima, kas maakondlike bussiliine saab riik praeguses mahus ja seniste soodustustega pakkuda.

154. Kuigi kulutõhususe saavutamiseks ning ühistranspordi atraktiivsuse tõstmiseks on koostatud ühistranspordireformi kontseptsioon, ei ole Riigikontrolli arvates kindlust, et selles kirjeldatud tegevustega saab kulusid kontrolli all hoida, kui ei tõsteta piletihindu, ei kärbita soodustusi või ei leita lahendust asendada liinid kommertsalustel toimivate liinidega.

155. Riigikontrolli soovitused regionaal- ja põllumajandusministrile:

- selgitada välja, millised on võimalused rahastamise puudujääki vähendada, ning hinnata, kuidas mõjutaksid selleks rakendatavad võimalikud tegevused ühistranspordi kasutamist, sh analüüsida mõjusid maakondlike bussiliinide ja soodustuste vähendamisel ning nõudetranspordi arendamisel;

- töötada välja rahastamise reeglid, et oleks selge, missugused on need majanduslikud kaalutlused, mille puhul liinide käigushoidmist riigi rahaga ei toetata.

Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: Analüüsime võimalusi ühistranspordis täiendava tulu teenimiseks ja kulude optimeerimiseks. Ka ühistranspordireformi tegevused on suunatud jätkusuutliku rahastusmudeli väljatöötamisele. Hetkel on käimas ühistranspordi-reformi koostöötegevuste läbiviimine seitsmes maakonnas liinivõrgu muudatuste analüüsimiseks. Kulude vähendamiseks bussiliikluses on otstarbekas optimeerida liinivõrku ning loobuda väljumisest, mis on väheste täituvusega, või asendada need liinid võimalusel nõudepõhise transpordiga.

Ühistranspordi korraldamisel on vastutus killustunud ja ülesannete täitmisel kattuvusi

Teadmiseks, et

Vabariigi Valitsuse ülesanded ühistranspordi korraldamisel on järgmised:

- sõitjale sõidusoodustuste ja nende riigieelarvest hüvitise maksmise korra kehtestamine, kui see pole volitatud ministriks;
- riikliku ühistranspordi-registri asutamine.

Allikas: ühistranspordiseadus, § 33, § 36 lg 5, § 73

156. Ühistranspordi korraldamist reguleerib ühistranspordiseadus, mille kohaselt on ühistransporti kavandavateks ja korraldavateks asutusteks REM, Kliimaministeerium, Vabariigi Valitsus ning kohalikud omavalitsused.

157. Kui ühistransporti korraldavad mitmed asutused, kaasneb sellega risk, et eri osapooled täidavad sarnaseid ülesandeid, mis raiskab nii raha kui ka inimressurssi; transpordiliikide sujuvaks ühendamiseks pole motivatsiooni, kuna huvid ja prioriteedid erinevad; ning järelevalve ülesannete täitmise üle on keerukam, sest vastutus on hajunud.

Ühistranspordi korraldamisel on ülesannete täitmisel kattuvusi ning osa ülesannete jaotuse kohta puudub selge õiguslik alus

Kriteerium

Teadmiseks, et

liikuvusteenuse olulise osa moodustab riigisisene ühistransport. REMi selgitusel lahutati asutustes valdkondade ümberjagamisel säästvast liikumisest ühistranspordi osa, mis tuli REMi, ning Kliimaministeeriumi valitsemisalasse jäi jalgrattaga ja jalgsi liikumine.

Allikas: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

158. Majanduslikult otstarbekaks terviklikult toimivaks ühistranspordiks tuleb määrata kõigile osapooltele ühtmoodi tõlgendataval kujul ja seaduslikel alustel ülesannete, vastutuse ja pädevuse jaotus, vältides dubleerimist.

159. Riigikontroll selgitas välja, mis ülesandeid täidavad ministeeriumid, ÜTKd ja Transpordiamet, mis alustel ning kas ja milliseid tegevusi dubleeritakse.

160. REMi ülesanne on töötada välja ja viia ellu riigisisest maakondade ja üleriigilise ühistranspordi poliitikat (v.a taristu) kõikide transpordiliikide osas, sh rong, buss, laev ja lennuk. Kliimaministeeriumi ülesanne on töötada välja ja viia ellu rahvusvahelist ühistranspordipoliitikat ning planeerida ja ellu viia liikuvusteenuseid, sh ühistranspordi taristu

investeeringuid ja hankeid. Kohalike omavalitsuste ülesanne on oma haldusterritooriumil korraldada valla- või linnasisest ühistransporti.

161. REM on maakondlikus bussiliikluses enda ülesandeid maakonna piires volitanud täitma koos kohalike omavalitsustega asutatud ja enamasti maakonnapiires tegutsevad ÜTKd.⁶ Tartumaa ÜTK on lisaks maakondlikule bussiliiklusele volitatud täitma ülesandeid ka väikelaevaliikluses.

Ennekõike näib kattuvust olevat ülesannete täitmisel, mis on REM halduslepingutega ühistranspordikeskustele üle andnud

162. Riigikontrolli analüüs näitas, et mitmete ülesannete täitmisel on praegu kattuvusi (vt tabel 2). Näiteks kuigi ülesannete ÜTKdele delegeerimise puhul jääb vastutus ikkagi ministeeriumile, selgub, et on ülesandeid, mida REM on küll delegeerinud ÜTKdele, aga täidab vähemalt osaliselt ÜTKdega paralleelselt ka ise.

Tabel 2. Ülevaade korraldavate osapoolte ülesannete täitmise praktikast

Tegevus	REM	ÜTK	Transpordiamet
Liikumisvajaduse uuringud	korraldab üleriigilisi liikumisvajaduse ja ühistranspordi uuringuid, mis hõlmavad ka maakondi	korraldab elanike liikumisvajaduse uuringuid maakonna piires	kavandab liikuvust liikumisvajaduste rahuldamiseks, mh korraldab liikuvus-uuringuid, mille olulise osa moodustab ühistransport
Järelevalve korraldamine (vt veel punktid 186–198)	korraldab järelevalvet bussiliikluses avaliku teenindamise lepingute nõuete täitmise üle	korraldab avaliku teenindamise lepingute täitmise üle järelevalvet koostöös REMiga	
Sõidu- ja plaanide koostamine	koostab ÜTKdele järgimiseks kohustusliku sõiduplaanide koostamise korra näidisvormi	kehtestab maakonna avalike bussiliinide sõiduplaanide koostamise nõuded ja nende sõiduplaanide esitamise, läbi vaatamise, muutmise ja kinnitamise korra	
Hangete korraldamine	korraldab vedajate leidmiseks hanked väikelaeva-, parvlaeva- ja lennuliiniveole	korraldab vedajate leidmiseks hanked maakonna bussiliiniveole	

Allikas: Riigikontroll

⁶ Ühistranspordiseaduse § 15 lg 2 järgi volitavad omavalitsused ja riik piirkondlikku ühistranspordikeskust halduslepingu alusel täitma asjakohaseid ülesandeid maakondliku ühistranspordi korraldamiseks ning ülesandeid laeva-, väikelaeva-, parvlaeva- ja lennuliikluses.

Halduslepingutes on praegu ülesandeid, mida ühistranspordi-keskustele delegeerida ei saa

163. Peale selle hangivad kõik ÜTKd eraldiseivalt tugiteenuseid, näiteks infotehnoloogia- ja raamatupidamisteenust.

164. Lisaks kattuvatele tööülesannetele leidis Riigikontroll, et on ülesandeid, mida REM ei saa halduslepinguga ÜTKdele täitmiseks delegeerida.

165. ÜTKdega sõlmitud halduslepingute järgi korraldatakse REMi antud kaugliiniloo ja maakonnaliiniloo nõuete täitmise üle järelevalvet koostöös ministeeriumiga. Samas pole ministeeriumile ühistranspordiseaduses sellist ülesannet pandud. Ühistranspordiseaduse järgi on see Transpordiameti ülesanne, kes seda ÜTKdele delegeerida ei saa.⁷

166. Ühistranspordiseaduse kohaselt on Transpordiameti ülesanne korraldada maakonnaliinide ja kaugliinide taristu objektide planeerimist ja haldamist ning võtta meetmeid ühissõidukitele soodusliiklusolude loomiseks. Sama ülesanne on pandud seaduses ka omavalitsustele nende haldusterritooriumi piires. Lisaks on omavalitsuste ülesanne taristu rajamine.

167. Kuigi REMil pole ühistranspordiseaduses selliseid ülesandeid kirjas, on REMi sõlmitud halduslepingutes antud maakonna bussiliinide taristu objektide planeerimine, rajamine, korrashoid ja kasutamine ÜTKdele täitmiseks. REM on maksnud ka ühistranspordi taristu majandamiseks sihtotstarbelist väikesemahulist toetust ÜTKdele.

168. Praktikas ÜTKd ise üldiselt ei korralda ühistranspordi taristu planeerimist, rajamist ja korrashoidu (v.a Pärnumaa ÜTK, kes on rajanud Pärnu bussijaama ja seitse maakondlikku nn minibussijaama). ÜTKde sõnul edastatakse inimestelt taristu kohta tulnud kaebused või ettepanekud tee omanikule või teehooldepartnerile.

169. Ühistranspordipoliitika kavandamine ja elluviimine on küll REMi valitsemisalas, aga ühistranspordi taristu planeerimine ja hanked⁸ hoopis Kliimaministeeriumi ülesanne. Seetõttu puudub REMil mehhanism taristuga seotud otsuseid otseselt suunata. Nii sõltub REMi vastutada olev ühistranspordi teenus Kliimaministeeriumi ülesandest teha vajalikud ühistranspordi-investeeringud.

170. REM ei saa ka näiteks Transpordiametile seoses maakonnaliinide ja kaugliinide taristu objektide planeerimisega iseseisvalt ülesandeid anda, sest amet ei kuulu tema valitsemisala alla. Seetõttu on otsustusprotsess aga aeglasem ja sõltub ministeeriumide koostöötahetest.

171. Näiteks planeerib ja korraldab parvlaevade liiniveohankeid REM. Samas suursaarte ja mandri vahel opereerivate riigi parvlaevade ehitust

⁷ Ühistranspordiseadus, § 17¹ p 1.

⁸ Kliimaministeeriumi põhimääruse § 6 järgi on ministeeriumi ülesanne planeerida ja ellu viia liikuvust ja liikuvusteenuseid (sealhulgas ühistransport).

planeerib ja korraldab Kliimaministeerium, kes ise riigisisese ühistranspordi teenust ei korralda.

172. REMi hinnangul on konkurentsi soodustamiseks parim lahendus, kui parvlaevad oleksid riigi omandis ja kui neile otsitaks käitaja. S.t kui juba sõlmitud veoteenuse leping lõpeb 2033. aastal, siis oleks REMi arvates vajalik, et selleks ajaks oleks riigil olemas viis uut laeva.

173. Kliimaministeerium on öelnud aga, et tal ei ole plaanis hankida nelja uut parvlaeva, hankimisel on ainult üks parvlaev, mis hakkab sõitma suursaarte vahel. Samas ei ole Kliimaministeeriumi pädevuses otsustada, kui palju parvlaevu on riigil vaja omada veoteenuse pakkumiseks. REM aga väidab, et Kliimaministeerium otsustab, kas uute laevade ostu planeeritakse või mitte. Lõplikud rahastamisotsused laevade ostmiseks teeb Vabariigi Valitsus.

Ühistranspordi taristu hooldus nõuab osapoolte vastutuse selgemat jaotamist

Foto 1. Bussipeatus koos inventariga



Allikas: Lizmet OÜ koduleht

Teadmiseks, et

peatuste arv, kus 2024. aasta jaanuarist maini oli sõitjate sisenemisi, on 12 223.

Transpordiameti parklaid on 269.

Teeregistris on 2535 kergliiklusteed, millest 548 on riigi omanduses.

Allikas: Ridango ASI piletimüügisüsteemi, Maa-ameti, Teeregistri andmed

174. Ühistranspordiseaduse kohaselt tagab taristu objekti valdaja selle korrashoiu ja sõitjatele vajaliku teabe olemasolu. Riigimaanteee ehitatud taristu puhul täidab objekti valdaja rolli Transpordiamet ja omavalitsuse haldusterritooriumil kohalik omavalitsus.

175. Kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumi läbivad ka riigiteed, mistõttu praeguse seaduse sõnastuse juures on riigimaanteee ääres oleva taristu haldamine nii omavalitsuse kui ka riigi ülesanne. Sestap on näiteks bussipeatuste puhul ebaselge, kes taristu ligipääsetavuse, sh hoolduse ja erivajadustele kohandamise eest vastutab.

176. Kliimaministeeriumi hinnangul vastutab riigiteede ja nende koosseisus olevate rajatiste, s.o ootekodade, bussi sissesõidu- taskute jms rekonstrueerimise ja korrashoiu eest Transpordiamet. Ameti sõnul on riigimaanteedel bussipeatuste platvormide puhul hooldus Transpordiameti kanda, sest platvormid kuuluvad tee koosseisu, aga ootekodade puhul on piirkonniti lähenemised erinevad.

177. Kui bussipeatusel on ootekoda, siis märged ootekoja haldaja (kas kohalik omavalitsus või Transpordiamet) kohta kantakse teeregistrisse. Teeregistri väljavõttest on näha, et ootekojaga peatuste hooldajad on enamasti omavalitsused, samas ligi 250 ootekojaga peatusel hooldaja puudub, s.t et tegemist pole ei omavalitsuse ega Transpordiameti hallatava ootekojaga.

178. Transpordiamet püüab ühistranspordi taristu hoolduskohustust anda kohalikele omavalitsustele. Transpordiameti hinnangul on omavalitsustel, kes on ÜTKdes hääleõiguslikud liikmed, suurem kontroll maakondliku liinivõrgu planeerimise üle kui riigil.

179. Perioodil 2021–2024 on Transpordiamet sõlminud kokku 176 tähtajatu isikliku kasutusõiguse lepingut kohalike omavalitsustega. Enamasti on lepingute esemeks olnud kergliiklusteed (262) ning

bussipeatused või ootekojad ja platvormid (36). Lähenemist on rakendatud enamasti uuemate, alles rajatavate bussipeatuste puhul, mistõttu ei ole seda praktikat rakendatud ühetaoliselt üle Eesti.

Riigikontrolli hinnang

180. Maakondliku bussitranspordi majanduslikult otstarbekaks korralduseks ei ole vastutuse ja ülesannete jaotus selgelt paigas. Seetõttu täidab praktikas sama ülesannet vähemalt osaliselt mitu asutust, pole tagatud ühetaoliste põhimõtete rakendamine üle Eesti ning tugiteenuste, eelkõige hangete korraldamise pädevus on laiali eri asutustes.

181. Riigikontrolli arvates vajab ÜTKdega sõlmitud halduslepingute õiguspärasus ülevaatamist ning halduslepingud uuendamist. Praegu on halduslepingutes ülesandeid, mille delegeerimiseks volitusnormi ühistranspordiseadus ei anna, seega ei tohiks kehtiva õiguse järgi REM ÜTKdele selliseid ülesandeid anda.

182. Lisaks peaksid Kliimaministeerium ja REM koostöös läbi mõtlema, kuidas jagada liikuvusteenuste, taristu ning järelevalvega seotud ülesanded nii, et ühistranspordipoliitika kujundamine tee-, raudtee-, vee- ja lennuliikluses poleks killustunud mitme valitsemisala vahel ning REMil oleks võimalik ühistranspordi valdkonda terviklikult juhtida.

183. Riigikontrolli soovitus regionaal- ja põllumajandusministri ning taristuministri: valmistada ette ettepanek selle kohta, kuidas jaotada liikuvusteenuste, taristu ning järelevalvega seotud ülesanded Kliimaministeeriumi ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalade vahel, nii et ühistranspordipoliitika kujundamine tee-, raudtee-, vee- ja lennuliikluses poleks killustunud mitme valitsemisala vahel ehk vastutus oleks selgelt jaotatud.

Regionaal -ja põllumajandusministri vastus: Vaatame koos ühistranspordiseaduse muutmisega vastutuse ja ülesanded üle ning teeme koostöös Kliimaministeeriumiga vastavad seaduse muutmise ettepanekud.

Taristuministri vastus: Riigikogu otsustas Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) ja ühistranspordiseaduse (ÜTS) muudatustega, et alates 2023. a juulist on ühistranspordiga seotud ülesanded lisaks kohalikele omavalitsustele kahel ministeeriumil: Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumil (REM) ja Kliimaministeeriumil (KLIM). Ühistranspordi peamine vastutaja ja korraldaja on REM, kelle ülesanne on nii välja töötada kui ellu viia ühistranspordipoliitikat (vt ka VVS, § 65¹ ja ÜTS, § 16 lg 1 p 1¹). KLIMil on ÜTSist tulenevalt ülesanne töötada välja ja ellu viia rahvusvahelist ühistranspordipoliitikat (ÜTS, § 17 lg 1 p 1). Lisaks on tulenevalt VVSist KLIMile antud õigus ühistranspordi valdkonda n-ö võimestada ühistranspordi taristu investeeringute vallas, sest KLIMile on seadusega pandud üldine pädevus transporditaristu investeeringuteks (VVS, § 61).

Seega on alles suhteliselt hiljuti Vabariigi Valitsus soovinud ministeeriumide valitsemisalade jaotuse muutmist ning seadusandja on selle seaduste tasemel kehtestanud. Kliimaministeerium ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium peavad ühistranspordi korraldamisel lähtuma Vabariigi Valitsuse seaduses ja ühistranspordi-seaduses sätestatud ülesannetest ja pädevustest, seadus ei näe ette võimalust anda Kliimaministeeriumile pandud ülesanded üle Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ega toimida ka vastupidi.

Kliimaministeerium ei ole ka täheldanud Riigikontrolli osutatud koostöotahte puudumise riski realiseerumist. Riigikontrolli poolt punktis 157 osutatud riskide maandamiseks teevad ministeeriumid ja allasutused tihedat koostööd, seda vajadusel nii igapäevaselt kui ka juhtumipõhiste arutelude raames.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli arvates ei välista Vabariigi Valitsuse seaduses ja ühistranspordiseaduses kehtivad sõnastused ministritel teha ettepanekuid õigustloovate aktide muutmiseks, et kahe ministeeriumi jagatud ülesandeid – liikuvusteenuste, taristu ja järelevalvega seotud – selgemini piiritleda. Praegusel juhul planeerib Kliimaministeerium taristut, aga REM korraldab reisijate vedu. Samas pole selge, mismoodi näiteks Kliimaministeerium tagab, et reisijad hakkavad taristut kasutama. Riigikontroll peab oluliseks rõhutada, et selge peab olema, kes on lõppvastutaja terviklahenduse, s.t taristu ja teenuse eest ning millised on hoovad eesmärkide saavutamiseks.

184. Riigikontrolli soovitused regionaal- ja põllumajandusministri:

- kaaluda tugiteenuste, sh hangete ühiselt korraldamise praktika rakendamist, et muu hulgas saavutada mastaabiefekti, koondada praegu hajutatud pädevus ühte asutusse ning soodustada professionaalse võimekuse kasvu;
- analüüsida halduslepingutega ühistranspordikeskustele antud ülesandeid, et veenduda, kas need on õiguspärased ja asjakohased ning kas on välditud tegevuste dubleerimist.

Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: Nõustume soovitusega hinnata tugiteenuste ühtset korraldamist (nt piletimüügisüsteemid). ÜTKdega sõlmitud halduslepingute ülevaatamine ja uuendamine on ministeeriumis päevakorral. Sellega seoses pöörame tähelepanu ka tugiteenuste koondamisele ja vaatame üle ühistranspordikeskustele volitatud ülesanded. Halduslepingute uuendamise tegevustega alustame juba käesoleval aastal ja plaanime lõpule viia järgmise aasta jooksul.

185. Riigikontrolli soovitus taristuministri: leppida koostöös regionaal- ja põllumajandusministriga kokku riigimaanteede ääres olevate bussipeatuste ja nende inventari haldamine, et oleks selge, kes vastutab bussipeatuste hoolduse ja vajaduse korral nõuetega vastavusse

viimise eest, ning rakendada väljatöötatud põhimõtteid ühetaoliselt üle Eesti.

Taristuministri vastus: Nagu eelnevas vastuses osutasime, on ühistranspordi peamine vastutaja ja korraldaja REM, kelle ülesanne on nii välja töötada kui ka ellu viia ühistranspordipoliitikat ning KLIMil on üldine pädevus transpordi-, sh ühistransporditaristu investeeringuteks. Samas on mõistlik, et REMil on samuti pädevus ja õigus tegeleda ühistranspordi investeeringutega, sest see on sisuliselt osa ühistranspordipoliitika elluviimisest, ning vastavalt näeb ÜTSi § 24 ette ka võimaluse rahastada taristu objektide rajamist, uuendamist või haldamist riigieelarves ette nähtud ühistranspordi sihtotstarbelisest toetusest.

KLIM vastutab VVS-i järgi laiemalt riigi transpordinvesteeringute eest, mistõttu on ÜTSis välja toodud volitus tegeleda ka ühistransporditaristu investeeringutega. Seadusandja on jätnud ühistranspordi investeeringud samas nii mõlema ministeeriumi valitsemisalasse kui ka kohalike omavalitsuste pädevusse, et oleks võimalik koostöös kõige efektiivsemalt seda korraldada ja kujundada. Ühtlasi võimaldab selline ühendatud pädevus efektiivsemalt kasutada ühistransporti korraldavate asutuste kasutuses olevaid rahastusallikaid, sh välisrahastust, ning vähendada riski, et näiteks ajakriitiline ühistranspordi taristu rajamine või parendus takerdub ühe asutuse eelarvevõimaluste ammendumise taha, seda juhul kui vastav ülesanne sätestada vaid ühe asutuse pädevus- ja vastutusallas. Seega, kõnealune paindlikkus ühistransporditaristu haldamise korraldamisel on otseselt ka sõitjate huvides.

Lisaks selgitame, et riigitee-äärsete maakonna- ja kaugliinide bussipeatuste ooteplatvormide hooldamist ning nende ligipääsetavuse nõuetele vastavust korraldab ÜTSi § 17¹ alusel üldjuhul Transpordiamet. Riigiteede ääres võivad paikneda ka bussipeatused, mis teenindavad vaid kohaliku omavalitsuse korraldatavaid linna- või vallaliine, mis asuvad näiteks asula piirkonnas, on suure kasutatavusega ning kus bussipeatusesse viivad teed on kohalikud teed, mille hooldu korraldab kohalik omavalitsus. Sellisel juhul võib Transpordiametiga kokkuleppel osutada otstarbekaks ooteplatvormide korrashoiu korraldamine kohaliku omavalitsuse poolt, et see oleks paremini vastavuses kohaliku elu korraldamise vajadustega. Samuti on palju n-ö hübriidpeatusi, mida kasutavad kaug- ja/või maakonna-, linna- ja/või vallaliinid, kus pädevate asutuste kokkulepete alusel tagatakse peatuse haldamine liinivedude spetsiifikast lähtuvalt.

Seega, riigiteedel asuvate bussipeatuste haldamist korraldatakse kehtival õiguslikel alustel selliselt, kus pädevateks osapoolteks on Transpordiamet ja vastava haldusterritooriumi kohaliku omavalitsuse üksus ning see võimaldab paremini arvestada kohalike olusid ja vajadusi. Riigikontrolli soovitatud taristuministri ning regionaal- ja

põllumajandusministri kokkulepe ei saa asendada juba seaduses sätestatud pädevusi.

Riigikontrolli kommentaar: Lähtudes Kliimaministeeriumi kommentaarist, on Riigikontroll muutnud punkti 167 selles osas, mis puudutab REMi rolli väikesemahuliste investeeringute tegemisel. Riigikontroll märgib, et kuigi REM ja Kliimaministeerium teevad mõlemad investeeringuid ühistranspordi taristusse, ei ole õigusaktidest selgelt välja loetav see, milline ministeerium ja milliste investeeringute tegemise eest vastutab ning kust jookseb piir suure- ja väikesemahulise ühistranspordi investeeringu vahel. Vaata jagatud vastutusega ülesannete kohta ka Riigikontrolli kommentaari punktis 183.

Riigikontroll toob välja, et praegu ei ole seaduses sätestatud bussipeatuste korrashoiu pädevused piisavalt arusaadavalt jaotatud, ning kuigi ühistranspordiseaduse järgi taristu objekti korrashoiu eest vastutab objekti valdaja, pole tegelikult sageli selge seegi, kes valdaja on. Bussipeatuste puhul on vastutus jagatud kahe ministeeriumi valitsemisala – Kliimaministeerium tegeleb peatuste investeeringutega ja REM kasutab peatust teenuse pakkumiseks – ning kohalike omavalitsuste vahel. Praegune pädevuste lai tõlgendamisruum tekitab erimeelsusi ühistranspordi korraldavate asutuste vahel ja loob võimaluse keelduda bussipeatuste korrashoiuga seotud ülesannete täitmisest. Lisaks on keeruline sõitjal aru saada, kelle poole ja mis juhtudel peaks pöörduma, et peatuse kohta infot saada või edastada. Samas peaks kogu info teenuse kvaliteedi probleemidest ühte kohta kokku koonduma.

Ühistranspordikeskuste üle järelevalve tegemist takistab, et lepingutes ja rahastustaotlustes pole ülesannete sisu üheselt arusaadav

Kriteerium

186. Halduslepingute üle järelevalve aitab ennetada ressursside väärkasutust või raiskamist ning kindlaks teha, et lepingut täidetakse kokkulepitud tingimuste kohaselt.

187. Riigikontroll selgitas, kas REM teeb järelevalvet ÜTKdele halduslepinguga volitatud ülesannete täitmise üle.

188. Haldusjärelevalvet tegi Transpordiamet kuni ühistranspordi järelevalve ülesannete (v.a sõiduõiguse kontroll, bussiliikluses kaug-, maakonna- ja rahvusvahelise liiniloa nõuete täitmine) liikumiseni REMi. Halduslepingute täitmise üle järelevalvet teinud teenistujad jäid tööle Transpordiametisse, kuigi ülesanded liikusid REMi.

189. Praegu REM ühistranspordi korralduse üle järelevalvet peaaegu ei tee. Üksikutel kordadel on ministeerium teinud 2024. aastal

Teadmiseks, et

riigieelarvest toetuste taotlemise ja toetuste kasutamise aruandluse korra reguleerimiseks on kehtestatud Vabariigi Valitsuse 26.02.2016. a määrus nr 17 „Riigieelarvest ühistranspordi toetamise, toetusraha kasutamise aruandluse ja toetusraha tagasimaksmise kord“. Auditi käigus selgus, et määruse sisu on eksitav, aegunud ja ei anna selget ülevaadet, kuidas tegelikult peab käima ja käib ühistranspordi korraldamiseks riigieelarvest raha taotlemine ning toetuse kasutamise aruannete esitamine ja kontrollimine.

Allikas: Vabariigi Valitsuse määrus nr 17 „Riigieelarvest ühistranspordi toetamise, toetusraha kasutamise aruandluse ja toetusraha tagasimaksmise kord“.

Riigikontrolli hinnang

halduslepingute ülesannete⁹ täitmise järelevalvet, kontrollides peatuste nimede ja asukohtade õigsust ühistranspordiregistris, mida kasutavad portaal peatus.ee, Google maps jt.

190. Võimaliku lahendusena näeb REM järelevalve kaug-, maakonna-, valla- ja linnaliiniveol sõlmitud avaliku teenindamise lepingute täitmise ning järelevalve bussiliikluses ühissõidukite nõuetele vastavuse üle delegeerimist seaduse tasandil Transpordiametisse, sest seal on kompetents olemas.

191. Transpordiameti sõnul takistab nende praktikas järelevalve tegemist ja halduslepingute täitmise nõudmist, et tegevused ei ole üheselt mõistetavad, mistõttu pole selge, milliste ülesannete täitmist üldse nõuda saab.

192. Lisaks peavad ÜTKd täitma ainult selliseid ülesandeid, mille jaoks on REM raha eraldanud. ÜTKde avaliku bussiliiniveo toetuse taotluses ei ole aga konkreetselt välja toodud kulusid, mille jaoks raha taotletakse, sh ülesandeid, mida ÜTKd peaksid halduslepingu alusel täitma. Seetõttu on ÜTKdel teatav kaalutusõigus, kuhu neile eraldatud raha suunata.

193. Näiteid sellest, et toetustaotlustes pole üksikasjalikult võimalik eristada kõiki kulusid, mis on halduslepingutega ettenähtud ülesannete täitmiseks vaja kavandada, on mitmeid. Näiteks on taotlustes 2023. aasta sõiduplaanide vahetamise kulu välja toonud ainult viis ÜTKd ning liiniveo uuringuid neli ÜTKd.

194. Seda näitlikustab hästi bussipeatustes oleva info välja panemise nõue. Osa ÜTKsid paneb info kõikidesse peatustesse, kuid osa on teinud oma korra, et info pannakse peatusesse, kus on teatud arv teenuse kasutajaid. REMi hinnangul peaks kõigis peatustes hoidma sõiduplaanide info ajakohasena. Transpordiamet tõi enda teostatud halduslepingute järelevalve käigus välja, et ÜTK ei täida kohustust, kuna keskuste hinnangul ei ole selleks raha antud.

195. REMi järelevalve ÜTKde tegevuse üle on nõrk ning seega ei ole kindlust, et halduslepinguid täidetakse, nagu lepingu tingimustes on kokku lepitud. REMil puudub ÜTKde tegevuse üle järelevalve tegemiseks kindel kord ning inimressurss.

196. Lisaks takistab halduslepingu täitmise nõudmist ülesannete ja rahastamise hägus seos, s.t pole selge, millise ülesande täitmiseks on ÜTKdele raha antud ja mis mahus.

⁹ Ühistranspordikeskustega sõlmitud halduslepingute järgi on ühistranspordikeskuste ülesanne tagada koos vedajatega vajaliku teabe olemasolu bussipeatustes ja sõidupiletite müügi korraldus maakonna avalikel bussiliinidel ning esitada andmeid ühistranspordiregistrisse.

197. Riigikontrolli hinnangul tuleks avaliku bussiliiniveo toetuste taotlused üle vaadata juba seetõttu, et määrus, mis reguleerib riigieelarvest ühistranspordile eraldatavate toetuste vajaduse arvestust, asjakohaste taotluste esitamist ning riigieelarves ettenähtud toetuste kasutamise kontrollimist, on seni veel ajakohastamata. REM peab veenduma taotluste läbivaatamisel, et ÜTKde halduslepingute täitmise praktika on igal pool ühetaoline ning taotlustes esitatud info piisavalt detailne, et välistada vaidlusi halduslepingu täitmise järelevalve käigus.

198. Riigikontrolli soovitused regionaal- ja põllumajandusministrile:

- eristada ühistranspordikeskuste avaliku bussiliiniveo toetuse taotluses muude kulude all käivad kulud nii, et kõigi halduslepingus ette nähtud ülesannete täitmiseks oleks eelarves raha ette nähtud;
- töötada välja põhimõtted ja tööplaan iga-aastaseks halduslepingute täitmise järelevalveks.

Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: ÜTKde esitatud taotluses REMile on kõik keskuse enda kulud ning muud projektid ja tegevused taotluse tabelis väga detailselt lahti kirjutatud. Taotluse ülevaatamisel REMi ja ÜTKdega vaadatakse kõik kuluread üksikshaaval üle ja hinnatakse nende vajadust. Vaatame üle ühistranspordikeskustega sõlmitud halduslepingud, et tagada eelarve vastavus ülesannete täitmiseks.

Oleme nõus, et ühistranspordikeskuste üle tehtav järelevalve on nõrk. Järelevalve tõhustamine kujutab endast muu hulgas halduslepinguga antud kohustuste täitmise regulaarset kontrolli, ÜTKdele eraldatud sihtotstarbelise toetuse põhjalikku auditeerimist. Nende ülesannete täitmiseks taotleme eraldi ressursse.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ning Kliimaministeeriumile mitmeid soovitusi. Taristuminister ning regionaal- ja põllumajandusminister saatsid oma vastuse Riigikontrolli soovitustele ajavahemikul 29.09.–01.10.2025. Üldised kommentaarid auditiaruande kohta edastas Saaremaa Vallavalitsus.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Saaremaa Vallavalitsuse arvamus auditiaruande eelnõu kohta:

Lugedes auditis käsitletud teemasid ja puutudes igapäevaselt ühistranspordi teemadega kokku, on üheks suureks kitsaskohaks riigi IT-võimekus. Seda nii analüütika osas kui ka liinide planeerimise ja nõudepõhiste lahendusteni välja. Saaremaa analüüsib sõitjate liikuvustrende pidevalt, kuid tänased lahendused nõuavad palju ajalist ressursi, mida oleks võimalik kaasaegsete IT-lahendustega tõhusamalt teostada.

Planeerime 2026. aastal hankida uue Saare maakonda hõlmava liikuvusuuringu teostaja, kes 2027. aastal teostaks uuringu.

Punktis 74 oleks mõistlik, REM looks kommerts- ja maakonnaliinide sõiduplaanide ühendamiseks toimiva koordineerimissüsteemi.

Tulles tagasi punkt 70 juurde: 2025. aastal tegi REM ÜTKdele ettepaneku ühineda regionaalseteks ÜTKdeks, oleks mõistlik selle asemel (punktis 74) REMi struktuuri luua võimekus, mis suudaks ühildada maakondade sõiduplaanid omavahel tervikuks. Seda punkti toetab ka juba punkt 57 (REM väljastab kaugbussiliinide veo liinilubasid).

Toetame mõtet, mida oleme eelnevalt REMile juba edastanud, et rakendada kogu Eestis ühtne piletimüügisüsteem (linna ja maakonnaliinide bussides, trammides, rongides, parvlaevades, lennukis ning ka kommertsliinidel), see lihtsustaks reisijal valida alg- ja lõpp-punkti vahel soovitud marsruudi hõlpsasti ja toetaks laiemalt ühistranspordi kasutust.

Punkt 101 – vastutav peatuse omanik: riik (Transpordiamet) või KOV. Riik peaks selgemini määratlema õiguslikud tingimused bussipeatuste haldamise ja korrashoiu osas.

Punkt 182 – liikuvusteenused ühe ministeeriumi alla!

Riik peaks tsentraliseerima IKT-alased ülesanded ja piletimüügi lahendused riigis tervikuna. Riik saaks ühildada kesksed vaated erinevate transpordiühenduste osas (buss, rong, laev, lennuk), et saaks planeerida sõite, broneerida ja osta pileteid ning jälgida reaalseid sõidugraafikuid, sest tulevikus on soov järjest rohkem teenuseid kasutada voogplatvormide/äppide põhiselt.

Tõhustada ja standardiseerida andmekorjet, et saaks lihtsamalt ja samaväärsetena teha andmekorjet ning ühtlustada andmeanalüüsi. Eesmärk on vähendada käsitööd andmekorjes ning liikuda tehisaru (AI) või automaatse andmeedastuse suunas. Tasulisele ühistranspordile üleviimine näitas, et riigi andmebaasides olevaid isikuandmeid KOV või ÜTK ei saanud/tohtinud kasutada ning viimastel tuli küsida ja uuesti käsitsi sisestada olemasolevaid isikuandmeid sõidusoodustuste saamiseks, kuigi riiklikes andmebaasides olid kõik andmed olemas. Lõpplahenduseks oli suur töökoormus ning andmete menetluses võis jääda nõuetekohaste infoturbe reeglite järgimine tähelepanuta.

Saaremaa vald maakonna ühistranspordi korraldajana on kaalunud ja hinnanud, kas oleks mõistlik hanked ja tugiteenused koondada ühe asutuse alla või liituda hoopiski mõne ÜTKga. Saaremaa vald korraldab ühistransporti täna kogu Saare maakonnale (15 ühinenud KOVi ja lisaks Muhu vald). Saaremaa vallal on endal juba loodud täiendav võimekus nii IKT, juriidilise, halduse, transpordi, rahanduse, järelevalve, kommunikatsiooni, teede, sotsiaal- ja hariduse, tugiteenuste, arenduse, ehituse ja planeeringu valdkondades, mis tekitab kuluefektiivsuse ning tagab piisava töökorraldusliku toetuse ülesannete korrektseks täitmiseks. Civitta uuringust selgub, et maakondade lõikes on rahulolu ühistranspordiga väga erinev, samas veidi kõrgem on rahulolu juba täna Saare maakonnas. Samuti toob uuring välja, et busside keskmine täituvus on Saaremaal hea (23%), mis on ühtlasi üks suurimaid Eestis. Saare juhtimismudeli viimine ÜTK koosseisu sisulist kokkuvõtet ei anna, kuna saarel peab eeldatavalt keegi siiski jääma seda valdkonda koordineerima. Samas, viies töökohad vallast välja, peab ühistranspordikeskus hakkama tegelema ka muude teemade ja tugiküsimuste toetamisega, mis on täna igapäevase töö ja kohalolekuga valla eelarve poolt hästi tagatud. Seega, kokkuvõtvalt ei pea Saaremaa, Hiiumaa ja Muhu vald liitumist otstarbekaks, kuna saartel on palju erisusi, mis on seotud nii mere- kui ka õhustranspordiga. Saartel puuduvad täna maakondade piire ületavad kohalikud liinid või dubleeriv olukord ühistranspordis, seeläbi ühistranspordi riskasutus on eeskätt praami ja lennuvahenditega. Peamise tugevusena nähakse Saaremaal, Muhus ja Hiiumaal kõrget kohapealset kompetentsi olemasolu ja ratsionaalset juhtimisliini, mis tagab teenuse operatiivsuse ja kõrge kohapealse olukorrateadlikkuse. Paljudel juhtudel tuleb kooliaasta, rahvarohkete sündmuste või muudel juhtudel teha kiireid muudatusi

liinikorralduses, sest õppetöö algused või ettevõtete töökorralduslikud muudatused võivad muuta ülioluliselt piirkondlikke sõidugraafikuid ja sõiduvajadusi.

Kokkuvõttes peavad Saaremaa, Muhu ja Hiiumaa vallad otstarbekaks jätkata suursaarte osas senise ühistranspordi haldusmudeliga, et tagada kohalik kvaliteetne ühistranspordi jätkusuutlik korraldus. Valdade ühine seisukoht on, et saarte ühistranspordikorralduse ühendamine ei tekita majanduslikku, sotsiaalset ega logistilist efekti ning ei loo juhtimisel eelist. Meie hinnangul tekitaks tsentraliseerimine juurde bürokraatiat, juhtimistasandite lisandumist, kohaliku kompetentsi kadumist, teenuste kasutajasõbralikkuse ja operatiivsuse vähenemist ning kaugendab piirkonna teenuste kättesaadavust

Regionaal- ja põllumajandusministri vastus:

Kokkuvõtvalt, Regionaal- ja Põllumajandusministeerium tervitab Riigikontrolli tehtud soovitusi ning leiab, et ühistranspordi korraldamise audit toetab ministeeriumi poolt 2024. aastal algatatud ühistranspordireformiga tõstatatud probleeme ja nende väljapakutud lahenduste rakendamist.

Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ei pea vajalikuks eraldi korra väljatöötamist andmete jagamiseks, sest on andnud praktilise lahendusena ühistranspordikeskustele kasutamiseks veebipõhise liinivõrgu analüüsimise tarkvara, milles on võimalik liinivõrgu muudatuste mõjude hindamiseks erinevate kaardikihtidena kuvada asjakohaseid statistika ja liikuvuse andmeid. Maakonnaliinide valideerimisandmete põhjal koostatud peatuste kasutamise raport on lähiajal ühistranspordikeskustele kasutamiseks valmis. Seejärel jätkame valideerimisandmete põhjal muude näitajate analüüsimist, kasutades selles Power BI tööriista, mis aitab olemasolevaid andmeid dünaamiliselt uurida ja liinide otstarbekust paremini hinnata.

Teenustaseme normide väljatöötamine on töös ja ühtset liinivõrku koostatakse juba liikuvusreformi käigus.

Ühistranspordiseaduse muudatusega on kavas muuta liinide definitsioone ja seonduvaid käitumisreegleid, et selgemalt jaotada vastutus ja rahastamise põhimõtted.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Liinivõrgu kujundamine 44. Riigikontrolli soovitus regionaal- ja põllumajandusministrile: töötada välja kord, kuidas jagada ühistranspordikeskustega oma andmeid, et uurida nii ühistransporti kasutavate kui ka mittekasutavate inimeste liikumisvajadusi. p-d 29–39	Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: Koostame regulaarselt iga-aastaseid ülevaateid, mida jagame ÜTKdega. Maakonnaliinide valideerimisandmete põhjal koostatud peatuste kasutamise raport on lähiajal ÜTKdele kasutamiseks valmis. Seejärel jätkame valideerimisandmete põhjal muude näitajate analüüsimist, kasutades selles Power BI tööriista, mis aitab olemasolevaid andmeid dünaamiliselt uurida ja liinide otstarbekust paremini hinnata. Lisaks on REM andnud ÜTKdele kasutamiseks veebipõhise liinivõrgu analüüsimise tarkvara, milles on võimalik erinevate kaardikihtidena kuvada erinevaid andmeid, näiteks elanike elukohtade, koolide, lasteaedade asukohti. Plaanime andmekihina lisada ka valideerimisandmed ehk peatuste kasutatavuse. Uute andmete tekkimisel lisame analüüsimise tarkvarasse uusi andmekihte. Lisaks on olemas mobiilpositsioneerimise andmete kasutamise võimalus. REM ei pea vajalikuks täiendavalt välja töötada eraldi korda, sest kogu infovahetus toimib tõrgeteta igapäevaselt ja vastavalt uute IT-lahenduste valmimisele antakse need töövahendid ka kohe ÜTKde kasutusse.
Liinivõrgu kujundamine 76. Riigikontrolli soovitus regionaal- ja põllumajandusministrile: tagada eri transpordiliike (sh parvlaev, rong, maakondlik ja kohalik bussitransport) hõlmava ühtse üleriigilise ühistransporditeenuse toimimine, muu hulgas luua keskne sõiduplaanide koordineerimise süsteem;	Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: Näeme samuti vajadust üleriigilise kõigi transpordiliikide koordineerimise järele. Liinide hierarhia ja üleriigiline sõiduplaanide koordineerimise süsteem on plaanis ühistranspordiseaduse muutmisega lahendada. Samuti vaadatakse üle ÜTKdega sõlmitud halduslepingud, samas ei keela ka praegused halduslepingud ÜTKdel ülepiirilisi liine avada.

täiendada praeguse ühistranspordimudeli jätkumisel ühistranspordikeskustega sõlmitavaid halduslepinguid selliselt, et keskused saaksid õiguse korraldada vedu ka üle oma maakonna piiride. p-d 45–72	Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll juhib tähelepanu, et ÜTKd on pädevad korraldama neid riigi ülesandeid, mis on neile haldus-lepingutega volitatud. Praegu ei ole halduslepingutes ministeerium kaugbussiliinide veo korraldamist ÜTKdele delegeerinud, kuigi see võimalus on ministeeriumil olemas.
Liinivõrgu rahastamine 129. Riigikontrolli soovitusd regionaal- ja põllumajandusministri: - kehtestada ühistranspordi teenustaseme normid ning rakendada need ühetaoliselt üle Eesti; - töötada välja nõudetranspordi korraldamise põhimõtted ning rahastamise alused, et muuta maakondlik ühistransport säästlikumaks; - leppida koostöös kohalike omavalitsustega kokku maakondlike bussi-, kaug-, omavalitsus- ja nõudeliinide üheselt arusaadav sisu ja jaotus ning sellest lähtuvad rahastamise põhimõtted. p-d 109–123	Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: REMi eesmärk on, et teenustaseme normid tagaksid ühistranspordireformi elluviimise toetamist. Teenustaseme normide väljatöötamine on töös ja planeeritud tähtaeg on järgmisel aastal. Nõudetranspordi pilootprojekt on töös Saaremaal ja selle projekti tulemuste analüüsi alusel saab koostada üldisemad põhimõtted nõudetranspordi korraldamiseks. Nõudetranspordi korraldamine ei pruugi anda alati säästlikumat lahendust, sest sellega teenindatakse korraga väikest arvu sõitjaid. Ühistranspordiseaduse muudatusega on kavas muuta liinide definitsioone, et selgemalt jaotada vastutus ja rahastamise põhimõtted.
Liinivõrgu rahastamine 155. Riigikontrolli soovitusd regionaal- ja põllumajandusministri: - selgitada välja, millised on võimalused rahastamise puudujääki vähendada, ning hinnata, kuidas mõjutaksid selleks rakendatavad võimalikud tegevused ühistranspordi kasutamist, sh analüüsida mõjusid maakondlike bussiliinide ja soodustuste vähendamisel ning nõudetranspordi arendamisel; - töötada välja rahastamise reeglid, et oleks selge, missugused on need majanduslikud kaalutlused, mille puhul liinide käigushoidmist riigi rahaga ei toetata. p-d 130–150	Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: Analüüsime võimalusi ühistranspordis täiendava tulu teenimiseks ja kulude optimeerimiseks. Ka ühistranspordireformi tegevused on suunatud jätkusuutliku rahastusmudeli väljatöötamisele. Hetkel on käimas ühistranspordi-reformi koosloometegevuste läbiviimine seitsmes maakonnas liinivõrgu muudatuste analüüsimiseks. Kulude vähendamiseks bussiliikluses on otstarbekas optimeerida liinivõrku ning loobuda väljumisest, mis on väheste täituvusega, või asendada need liinid võimalusel nõudepõhise transpordiga.
Ühistranspordi korraldamine 185. Riigikontrolli soovitusd regionaal- ja põllumajandusministri ning taristuministri: valmistada ette ettepanek selle kohta, kuidas jaotada liikuvusteenuste, taristu ning järelevalvega seotud ülesanded Kliimaministeeriumi ning Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi valitsemisalade vahel, nii et ühistranspordipoliitika kujundamine tee-, raudtee-, vee- ja lennuliikluses poleks killustunud mitme valitsemisala vahel ehk vastutus oleks selgelt jaotatud. p-d 158–179	Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: Vaatame koos ühistranspordiseaduse muutmise vastutuse ja ülesanded üle ning teeme koostöös Kliimaministeeriumiga vastavad seaduse muutmise ettepanekud. Taristuministri vastus: Riigikogu otsustas Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) ja ühistranspordiseaduse (ÜTS) muudatustega, et alates 2023. a juulist on ühistranspordiga seotud ülesanded lisaks kohalikele omavalitsustele kahel ministeeriumil: Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumil (REM) ja Kliimaministeeriumil (KLIM). Ühistranspordi peamine vastutaja ja korraldaja on REM, kelle ülesanne on nii välja töötada kui ellu viia ühistranspordipoliitikat (vt ka VVS, § 65¹ ja ÜTS, § 16 lg 1 p 1¹). KLIMil on ÜTSist tulenevalt ülesanne töötada välja ja ellu viia rahvusvahelist ühistranspordipoliitikat (ÜTS, § 17 lg 1 p 1). Lisaks on tulenevalt VVSist KLIMile antud õigus ühistranspordi valdkonda n-ö võimestada ühistranspordi taristu investeeringute vallas, sest

	KLIMile on seadusega pandud üldine pädevus transporditaristu investeringuteks (VVS, § 61). Seega on alles suhteliselt hiljuti Vabariigi Valitsus soovinud ministriumide valitsemisalade jaotuse muutmist ning seadusandja on selle seaduste tasemel kehtestanud. Kliimaministeerium ning Regionaal- ja Põllumajandusministeerium peavad ühistranspordi korraldamisel lähtuma Vabariigi Valitsuse seaduses ja ühistranspordiseaduses sätestatud ülesannetest ja pädevustest, seadus ei näe ette võimalust anda Kliimaministeeriumile pandud ülesanded üle Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile ega toimida ka vastupidi. Kliimaministeerium ei ole ka täheldanud Riigikontrolli osutatud koostöötahte puudumise riski realiseerumist. Riigikontrolli poolt punktis 157 osutatud riskide maandamiseks teevad ministriumid ja allasutused tihedat koostööd, seda vajadusel nii igapäevaselt kui ka juhtumipõhiste arutelude raames. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli arvates ei välista Vabariigi Valitsuse seaduses ja ühistranspordiseaduses kehtivad sõnastused ministritel teha ettepanekuid õigustloovate aktide muutmiseks, et kahe ministriumi jagatud ülesandeid – liikuvusteenuste, taristu ja järelevalvega seotud – selgemini piiritleda. Praegusel juhul planeerib Kliimaministeerium taristut, aga REM korraldab reisijate vedu. Samas pole selge, mismoodi näiteks Kliimaministeerium tagab, et reisijad hakkavad taristut kasutama. Riigikontroll peab oluliseks rõhutada, et selge peab olema, kes on lõppvastutaja terviklahenduse, s.t taristu ja teenuse eest ning millised on hoovad eesmärkide saavutamiseks.
Ühistranspordi korraldamine 184. Riigikontrolli soovitusel regionaal- ja põllumajandusministritele: • kaaluda tugiteenuste, sh hangete ühiselt korraldamise praktika rakendamist, et muu hulgas saavutada mastaabiefekti, koondada praegu hajutatud pädevus ühte asutusse ning soodustada professionaalse võimekuse kasvu; • analüüsida halduslepingutega ühistranspordikeskustele antud ülesandeid, et veenduda, kas need on õiguspärased ja asjakohased ning kas on välditud tegevuste dubleerimist. p-d 158–168	Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: Nõustume soovitusel hinnata tugiteenuste ühtset korraldamist (nt piletimüügisüsteemid). ÜTKdega sõlmitud halduslepingute ülevaatamine ja uuendamine on ministriumis päevakorral. Sellega seoses pöörame tähelepanu ka tugiteenuste koondamisele ja vaatame üle ühistranspordikeskustele volitatud ülesanded. Halduslepingute uuendamise tegevustega alustame juba käesoleval aastal ja plaanime lõpule viia järgmise aasta jooksul.
Ühistranspordi korraldamine 185. Riigikontrolli soovitus taristuministritele: leppida koostöös regionaal- ja põllumajandusministriga kokku riigimaanteede ääres olevate bussipeatuste ja nende inventari haldamine, et oleks selge, kes vastutab bussipeatuste hoolduse ja vajaduse korral nõuetega vastavusse viimise eest, ning rakendada väljatöötatud põhimõtteid ühetaoliselt üle Eesti. p-d 174–179	Taristuministri vastus: Nagu eelnevas vastuses osutasime, on ühistranspordi peamine vastutaja ja korraldaja REM, kelle ülesanne on nii välja töötada kui ka ellu viia ühistranspordipoliitikat ning KLIMil on üldine pädevus transpordi-, sh ühistransporditaristu investeringuteks. Samas on mõistlik, et REMil on samuti pädevus ja õigus tegeleda ühistranspordi investeringutega, sest see on sisuliselt osa ühistranspordipoliitika elluviimisest, ning vastavalt näeb ÜTSi § 24 ette ka võimaluse rahastada taristu objektide rajamist, uuendamist või haldamist riigieelarves ette nähtud ühistranspordi sihtotstarbelisest toetusest. KLIM vastutab VVS-i järgi laiemalt riigi transpordinvesteeringute eest, mistõttu on ÜTSis välja toodud volitus tegeleda ka

	ühistransporditaristu investeeringutega. Seadusandja on jätnud ühistranspordi investeeringud samas nii mõlema ministeeriumi valitsemisalasse kui ka kohalike omavalitsuste pädevusse, et oleks võimalik koostöös kõige efektiivsemalt seda korraldada ja kujundada. Ühtlasi võimaldab selline ühendatud pädevus efektiivsemalt kasutada ühistranspordi korraldavate asutuste kasutuses olevaid rahastusallikaid, sh välisrahastust, ning vähendada riski, et näiteks ajakriitiline ühistranspordi taristu rajamine või parendus takerdub ühe asutuse eelarvevõimaluste ammendumise taha, seda juhul kui vastav ülesanne sätestada vaid ühe asutuse pädevus- ja vastutusalas. Seega, kõnealune paindlikkus ühistransporditaristu haldamise korraldamisel on otseselt ka sõitjate huvides. Lisaks selgitame, et riigitee-äärsete maakonna- ja kaugliinide bussipeatuste ooteplatvormide hooldamist ning nende ligipääsetavuse nõuetele vastavust korraldab ÜTSi § 17¹ alusel üldjuhul Transpordiamet. Riigiteede ääres võivad paikneda ka bussipeatused, mis teenindavad vaid kohaliku omavalitsuse korraldatavaid linna- või vallaliine, mis asuvad näiteks asula piirkonnas, on suure kasutatavusega ning kus bussipeatusesse viivad teed on kohalikud teed, mille hoidu korraldab kohalik omavalitsus. Sellisel juhul võib Transpordiametiga kokkuleppel osutada otstarbekaks ooteplatvormide korrashoiu korraldamine kohaliku omavalitsuse poolt, et see oleks paremini vastavuses kohaliku elu korraldamise vajadustega. Samuti on palju n-ö hübriidpeatusi, mida kasutavad kaug- ja/või maakonna-, linna- ja/või vallaliinid, kus pädevate asutuste kokkulepete alusel tagatakse peatuse haldamine liinivedude spetsiifikast lähtuvalt. Seega, riigiteedel asuvate bussipeatuste haldamist korraldatakse kehtivatel õiguslikel alustel selliselt, kus pädevateks osapoolteks on Transpordiamet ja vastava haldusterritooriumi kohaliku omavalitsuse üksus ning see võimaldab paremini arvestada kohalikke olusid ja vajadusi. Riigikontrolli soovitatud taristuministri ning regionaal- ja põllumajandusministri kokkulepe ei saa asendada juba seaduses sätestatud pädevusi. Riigikontrolli kommentaar: Lähtudes Kliimaministeeriumi kommentaarist, on Riigikontroll muutnud punkti 167 selles osas, mis puudutab REMi rolli väikesemahuliste investeeringute tegemisel. Riigikontroll märgib, et kuigi REM ja Kliimaministeerium teevad mõlemad investeeringuid ühistranspordi taristusse, ei ole õigusaktidest selgelt välja loetav see, milline ministeerium ja milliste investeeringute tegemise eest vastutab ning kust jookseb piir suure- ja väikesemahulise ühistranspordi investeeringu vahel. Vaata jagatud vastutusega ülesannete kohta ka Riigikontrolli kommentaari punktis 183. Riigikontroll toob välja, et praegu ei ole seaduses sätestatud bussipeatuste korrashoiu pädevused piisavalt arusaadavalt jaotatud, ning kuigi ühistranspordiseaduse järgi taristu objekti korrashoiu eest vastutab objekti valdaja, pole tegelikult sageli selge seegi, kes valdaja on. Bussipeatuste puhul on vastutus jagatud kahe ministeeriumi valitsemisala – Kliimaministeerium tegeleb peatuste investeeringutega ja REM kasutab peatust teenuse pakkumiseks – ning kohalike omavalitsuste vahel. Praegune pädevuste lai tõlgendamisruum tekitab erimeelsusi ühistranspordi korraldavate asutuste vahel ja loob võimaluse keelduda bussipeatuste korrashoiuga seotud ülesannete
--	--

	täitmisest. Lisaks on keeruline sõitjal aru saada, kelle poole ja mis juhtudel peaks pöörduma, et peatuse kohta infot saada või edastada. Samas peaks kogu info teenuse kvaliteedi probleemidest ühte kohta kokku koonduma.
Järelevalve korraldamine 198. Riigikontrolli soovitusel regionaal- ja põllumajandusministriile: - eristada ühistranspordikeskuste avaliku bussiliiniveo toetuse taotluses muude kulude all käivad kulud nii, et kõigi halduslepingus ette nähtud ülesannete täitmiseks oleks eelarves raha ette nähtud; - töötada välja põhimõtted ja tööplaan iga-aastaseks halduslepingute täitmise järelevalveks. p-d 186–194	Regionaal- ja põllumajandusministri vastus: ÜTKde esitatud taotluses REMile on kõik keskuse enda kulud ning muud projektid ja tegevused taotluse tabelis väga detailselt lahti kirjutatud. Taotluse ülevaatamisel REMi ja ÜTKdega vaadatakse kõik kuluread üksikhaaval üle ja hinnatakse nende vajadust. Vaatame üle ühistranspordikeskustega sõlmitud halduslepingud, et tagada eelarve vastavus ülesannete täitmiseks. Oleme nõus, et ühistranspordikeskuste üle tehtav järelevalve on nõrk. Järelevalve tõhustamine kujutab endast muu hulgas halduslepinguga antud kohustuste täitmise regulaarset kontrolli, ÜTKdele eraldatud sihtotstarbelise toetuse põhjalikku auditeerimist. Nende ülesannete täitmiseks taotleme eraldi ressursse.

Auditi iseloomustus



Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli selgitada välja, kas pärast Riigikontrolli 2021. aastal avaldatud auditit „Maakondlik ühistransport“ maakondlike bussiliinide korraldamises ja rahastamises toimunud muutused on taganud inimestele kättesaadava ja nende vajadustele vastava liinivõrgu.

Auditiga sooviti leida vastused kahele põhiküsimusele:

- Kas maakondlike bussiliinide korraldus tagab inimestele kättesaadava ja nende vajadustele vastava liinivõrgu?
- Kas ühistranspordi rahastamine võimaldab praeguse liinivõrgu säilitamist ja arendamist?

Hinnangu andmise kriteeriumid

Riigikontrolli hinnangul on maakondlike bussiliinide korraldus taganud inimestele kättesaadava ja nende vajadustele vastava liinivõrgu, kui liikuvusuuringute abil on regulaarselt välja selgitatud inimeste tegelikud liikumisvajadused ja need uuringud on võetud sõiduplaanide väljatöötamise aluseks. Lisaks on inimestele ühistranspordi kasutamine atraktiivsem, kui maakondliku bussiliini korraldamises on nõudetransporti, erinevate liikumisviiside kombineerimist, erivajadustega inimeste ligipääsetavust arendatud nii, et see on mugav, ning maakonna bussiliinidega kombineeritud liikumisviiside puhul on ehitatud välja juurdepääsuvõimalused ümberistumise kohtadele.

Riigikontrolli hinnangul võimaldab ühistranspordi rahastamine praeguse liinivõrgu säilitamist ja arendamist, kui arendamiseks on kinnitatud eelarvega seotud eesmärgid; olemasoleva olukorra säilitamiseks on teada, kui palju raha kulub; on paika pandud vajalike investeeringute nimekiri maakondlikel bussiliinidel olevate objektide (peatused, parklad juurdepääsuteed) arendamiseks ning kui planeeritud baasrahastus vastab ühistranspordi säilitamiseks ja arendamiseks vajalikule kulule. Kui on eelarve puudujääk, siis on rahastamiseks välja töötatud lahendused, sh kärpeettepanekud, piletitulu kasvatamise plaan vms oma piirkonna kohta; liinivõrgu kasutamist, sh sõitjate arvu, ja liinide majanduslikku otstarbekust on analüüsitud; analüüsi tulemustest lähtudes on liinivõrku optimeeritud ning kaalutud alternatiivsete sõiduvõimaluste kasutamist (nõudetransport, taksoteenus või sotsiaaltransport). Maakondlike bussiliinide säästlikumaks korralduseks on paika pandud vastutus ja ülesanded, mida osapooled ei dubleeri.

Auditi ulatus

Auditeeritud olid Regionaal- ja Põllumajandusministeerium (REM), Transpordiamet, ühistranspordikeskused (ÜTK) ning Saaremaa ja Hiiumaa omavalitsused. Menetlustoiminguid tehti ka ASis Eesti Liinirongid (Elron). Auditis oli vaatluse all periood 2021–2024.

Auditi käsitusviis

Sõiduplaanide analüüsis kasutati ühistranspordiregistri andmeid peatustest väljumiste kohta, et arvutada välja, kui palju on ÜTK piirkonnas väljumisi tööpäeva alguses (kell 07.00–08.30)

maakondadesse, kus on töökohad, ja tööpäeva lõpus (17–19) maakonda, kus on elukohad. Hõivatute töö ja kodu maakonnad saadi 2021. aasta rahvaloenduse tööga hõivatud inimesed elukoha ja töökoha asukoha andmetest.

Kasutades reisiplaneerimise keskkondi Google Maps ja Peatus.ee, selgitati välja iga ÜTK piirkonnast algava ümberistumisega ühe kuni kolme marsruudi puhul, kui kaua võtab aega punktist A punkti B jõudmine võrreldes autoga, kui pikk on ümberistumise ooteaeg, kas/kuidas saab infot kogu marsruudi piletihinna kohta ning kas ühe piletiga saab sõita erinevate transpordivahendiga. Kokku analüüsiti 20 marsruuti, enamasti olid nii Google Mapsi kui ka Peatus.ee reisiplaneerijates sarnased andmed marsruutide kohta.

Maakonna bussiliinidega kombineeritud liikumisviiside väljaselgitamiseks koguti andmeid peatuste, kergliiklusteede ja parklate kohta ning viidi läbi ruumiandmete analüüs. Algselt oli planeeritud võtta teeregistri peatuste, kergliiklusteede ja parklate koordinaadid. Ühistranspordiregistri, teeregistri ja piletimüügisüsteemi Ridango peatuste andmete võrdlus näitas, et peatuste arv erineb (vt tabel 3). Seetõttu otsustati analüüsis kasutada piletimüügisüsteemi andmestikku peatustest ühissõidukisse sisenemiste kohta perioodil jaanuarist kuni maini 2024. REMist küsiti ajakohasemaid andmeid, kuid ministeeriumis olid andmed alles analüüsimise algusjärgus.

Tabel 3. Peatuste arv ühistranspordiregistri, teeregistri ning piletimüügisüsteemi andmete põhjal

	Ühistranspordiregister	Teeregister	Piletimüügisüsteemi andmed
Peatuste arv	11 522	15 708	12 223

Allikas: Ühistranspordiregister, Transpordiameti kaart „Peatuste kasutus“ ja teeregister

Teeregistris on vähemalt kõik need peatused, mis on riigimaanteedel. Terviklik üle-eestiline andmestik peatuste kohta on olemas ühistranspordiregistris. Samas on ühistranspordiregistri andmete miinuseks, et seal on näha aktiivsed peatused ehk neid, mis ei ole kasutusel, sealt ei näe. Ühistranspordiregistrisse sisestatakse peatus kohati enne, kui see päriselt rajatud saab.

Transpordiameti sõnul on teeregistris riigiteede ääres olevad kergliiklusteed hästi kaardistatud, aga omavalitsuste kergliiklusteed seda ei ole. Analüüsis kasutatud parklate kaardikiht, kus parklad on kujutatud punktina, on saadud Maa-ameti kaardikihilt (väljavõtte tehtud 03.02.2025). Kokku on Maa-ameti andmetel 2234 (478 eraparklat, 952 parkla puhul pole määratud, kas see on era-, munitsipaal- või Transpordiameti parkla). Maa-ameti kaardikihil on rohkem parklaid kui Transpordiameti teeregistris. Lisaks teeregistrile on Maa-ameti andmetes eraparklad.

Selleks, et välja selgitada, kui paljud bussipeatused on kergliiklusteede ja parklate lähedal, tekitati iga bussipeatuse ümber puhvrid järgmiste suurustega: 1 m, 10 m, 50 m, 100 m, 200 m, 500 m, 1000 m.

Lisaks juba kirjeldatud allikatele kasutati auditis veel järgmisi dokumente:

- valdkondlikud õigusaktid, eelkõige ühistranspordiseadus, ning nende menetlusteave (väljatöötamiskavatsus, muudatuste seletuskirjad, stenogrammid, istungite protokollid);
- riigieelarved ja eelarvestrateegiad ning nende seletuskirjad;
- Transpordiameti teehoiukava 2024–2027;
- transpordi ja liikuvuse arengukava 2021–2035 ning ühistranspordi programm 2025–2028;
- REMi ja ühistranspordikeskuste vahelised halduslepingud;
- Elroni ja ASi Eesti Raudtee vaheline raudteefrastrukturi kasutamise leping;
- ühistranspordikeskuste põhikirjad;

- Kliimaministeeriumi, Transpordiameti, REMi põhimäärused;
- avaliku liiniveo toetuse aruanded 01.01.2021–31.12.2024;
- ühistranspordikeskuse ja avalike bussvedajate vahelised lepingud;
- Transpordiameti 01.01.2021–01.07.2023 ja REMi 01.07.2023–31.12.2024 järelevalveanalüüsid;
- elanike liikumisvajaduse uuringud, liikuvusuuringud 2021.–2024. aasta jooksul;
- ühistranspordi korralduse alternatiivsete haldusmudelite uuringu põhjal tehtud otsused;
- ligipääsetavuse analüüsid, sh transpordi ja tehiskeskkonna ligipääsetavuse analüüs;
- ühistranspordireformi kontseptsioon, sh tegevuskava;
- Transpordiameti peadirektori 03.01.2020. a kehtestatud „Sõiduplaanide koostamise juhend“;
- toetuste kasutamise analüüsid 01.01.2021–31.12.2024;
- ühistranspordi teenustaseme nõuete ettepanek REMile, õigusaktid piletihindade, soodustuste määramiseks, kuluanalüüsid, liinide tasuvusanalüüsid, seletuskirjad jm dokumendid;
- ühistranspordikeskuste vastused Riigikontrolli küsimustikule;
- peatuste kasutuse andmed Ridango piletisüsteemist 01.06.2024. a seisuga;
- teeregistri andmed bussipeatuste kohta 01.01.2025. a seisuga;
- asustuspiirkondade jaotus ja 2021. aasta rahvaloenduse andmestik Statistikaametist;
- ühistranspordiregistri avaandmed.

Tabel 4. Auditi ja selle eelselgituse käigus läbi viidud intervjuud

Asutus	Intervjueeritud	Kohtumise kuupäev
REM	Andres Ruubas, ühistranspordi osakonna juhataja Hannes Luts, ühistranspordi osakonna nõunik Aini Proos, ühistranspordi osakonna nõunik	26.09.2024
REM	Andres Ruubas, ühistranspordi osakonna juhataja Hannes Luts, ühistranspordi osakonna nõunik	06.11.2024
Transpordiamet	Martin Lengi, strateegilise planeerimise teenistuse direktor Reet Reili, tugiteenuste teenistuse direktor	06.12.2024, 21.01.2025
MTÜ Autoettevõtete Liit	Kersten Kattai, direktor	20.11.2024
Põhja-Eesti Ühistranspordikeskuse MTÜ	Andrus Nilisk, tegevdirektor	03.10.2024
MTÜ Eesti Puuetega Inimeste Koja	Mari Puuram, ligipääsetavuse alase huvikaitse nõunik	03.12.2024
REM	Andres Ruubas, ühistranspordi osakonna juhataja Aini Proos, ühistranspordi osakonna nõunik Pille Pikner, ühistranspordi osakonna valdkonnajuht Jaak Simon, ühistranspordi osakonna nõunik	22.01.2025
Pärnumaa Ühistranspordikeskuse MTÜ	Andrus Kärpuk, juhataja	06.02.2025
AS Eesti Liinirongid	Jaagup Ainsalu, liikuvuse ja partnersuhete juht	28.11.2024
Kagu Ühistranspordikeskuse MTÜ	Sander Saar, juhataja	27.03.2025
Tartumaa Ühistranspordikeskuse MTÜ	Maikl Aunapuu, juhataja	27.03.2025
Põhja-Eesti Ühistranspordikeskuse MTÜ	Terje Villemi, arendusosakonna konsultant Mikk Räli, arendusosakonna planeerija	27.02.2025

Auditi lõpetamise aeg

Auditi toimingud lõpetati 10.09.2025.

Auditi meeskond

Auditijuht Silver Jakobson, audiitorid Silja Einberg, Meeli Saksing

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80143.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid ühistranspordi valdkonnas

25.02.2021 – Maakondlik ühistransport

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.

Lisa A. 2021. aasta maakondliku ühistranspordi auditis tehtud peamised tähelepanekud ja nende elluviimine

Riigikontrolli tähelepanekud	2024. aasta seis
Ühistranspordi liinivõrk ei pruugi vastata kõigi elanike vajadustele, sest tegeliku liikumisvajaduse väljaselgitamise uuringuid on tehtud vähe.	Liikumisvajaduste väljaselgitamine on paranenud: perioodil 2021–2024 on kuus ÜTKd kas tellinud liikuvusuuringuid, kasutavad kolmandate osapoolte tehtud tööde andmeid või olnud lõputöödesse kaasatud. Neli ÜTKd on läbi viinud küsitlusi. Need kolm ÜTKd, kes vastasid, et uuringuid tellinud pole, analüüsivad liikumisvajadusi ise igapäevatöö käigus (v.a Valgamaa ÜTK). Liinide planeerimiseks, s.t peamiselt liinide marsruutide ja ajagraafikute muutmiseks analüüsivad kõik ÜTKd sõitjate valideerimisandmeid ning reisijatelt saadud infot (küsitlused, tagasiside, ettepanekud), enamik nimetas ka vedajatelt ja kohalike omavalitsustelt saadud infot. Elanike liikumise mustreid kirjeldavaid mobiilpositsioneerimise, pendelränne jm andmeid enamasti ei kasutata. Vähesed ÜTKd on oma analüüsis arvestanud nende inimestega, kes ühistransporti ei kasuta. Küsitluse vastuste põhjal arvestavad liinide planeerimisel huvipunktide ja rahvastiku paiknemist, sh mobiilpositsioneerimise ja pendelränne andmeid Põhja-Eesti ÜTK, Kagu ÜTK ja Viljandi ÜTK. (Vt punktid 29–34)
Mugavat ühistranspordi kasutamist ei toeta bussi- ja rongiliinide graafikud, mis üksteisega ei arvesta, ning uute kasutajate lisandumist ei hõlbusta ka keerukas ja killustunud piletikorraldus.	Kõik ÜTKd arvestavad maakondlike bussiliinide kavandamisel teiste transpordiliikidega ja on püüdnud liine omavahel ühildada. Regionaal- ja Põllumajandusministeerium on analüüsinud võimalusi ühendada erinevad transpordiliigid ühtseks toimivaks süsteemiks, kus ümberistumine oleks kiire ja mugav. Näiteks on kaalutud taktipõhist liiklust, kus sõidukid väljuvad kindla intervalliga. Koostöös Elroniga on alates 2025. aastast katsetatud taktipõhist graafikut läänesuunal. Samas peab arvesse võtma, et praegune tihedatest raudteetaristu remontidest tingitud rongide ja ilmastikust sõltuvate praamide sõiduplaanide ebastabiilsus ja sagedased muudatused raskendavad nende sidumist bussiliinidega. Puudub ühtne piletisüsteem, mis tähendab, et reisija peab ostma iga transpordiliigi jaoks eraldi pileti. (Vt punktid 45–76.)
Tasuta ühistransport on suurendanud sõidunõudlust, kuid ühistranspordiga töökäijaid pole juurde tulnud ja pigem on kasvanud korduvsõitjate hulk.	Statistikaameti andmetel on viimasel kümnel aastal ühistranspordi kasutajate osakaal olnud langustrendis. COVID-19-kriisi tõttu perioodil 2020–2021 oli ühistranspordi kasutamine tugevalt piiratud ja kasutajate arv kahanes. Praeguseks ei ole ühistranspordi kasutajate hulk kriisieelse taset saavutanud. (Vt punktid 1–4.) REM hindab, et aastal 2025 bussitranspordi piletitulu tõenäoliselt langeb võrreldes aastaga 2024 seoses tasulisele ühistranspordile üleminekul, see tähendab, et tööealised kasutavad ühistransporti vähem ja eelistavad tööle minekuks autot (vt punkt 145).
Kokku ei ole lepitud maakondliku ühistranspordi korraldamise baastasest ehk seda, millise reisijate arvu ja asustusega piirkonnas ning millise piirkuluga riigile peaks regulaarsete bussiliinidega maakondlikku bussitransporti pakkuma.	REM ei ole paika pannud teenustaseme norme, sh minimaalset baastaset, milliste väljumiste sagedusega soovib riik teenust tagada. Kuigi ÜTKd on teinud ettepaneku teenustasemetega kohta ja esitanud selle 2024. aasta aprillis REMile, ei ole siiani kokku lepitud, kuhu, kui paljude inimesteni ja kui sageli buss minimaalselt peaks jõudma. ÜTKde ettepanek sisaldab muu hulgas baastaset, mis peaks rahuldama autot mitteomavate inimeste kõige põhilisemad liikumisvajadused ehk elanike sõidud keskustesse. (Vt punktid 110–117.)
Ühistranspordi korraldavad osapooled ei ole kokku leppinud kriteeriumeid, mille alusel otsustada, millistes piirkondades tuleks kaaluda regulaarsete bussiliinide asemel majanduslikult otstarbekamate	ÜTKd muudavad järjest enam liine või liiniosi nõudmisel teenindatavateks, selleks et saavutada rahalist säästu. Samas ei ole riik seadnud siiani selgeid reegleid nõudeliinide korraldamiseks ja rahastamiseks. Praegu ei ole selge, mis piirist alates on vaja kas liiniosa või liin muuta nõudmisel teenindatavaks

alternatiivsete liikumisvõimaluste pakkumist.	või kas nõudmisel transporti peaks rahastama riik või kohalik omavalitsus. (Vt punktid 121-123; 137-139.)
Riik maksab osas piirkondades ka selliste liinide eest, mis ei ole maakondliku liini-võrgu toimimiseks vajalikud ja mida peaks rahastama kohalik omavalitsus. Ühis-transportiseaduses toodud definitsiooni, mille alusel jaotatakse bussiliinid maakondlikeks ja kohalikeks ning pannakse paika, kas liini korraldamise eest maksab riik või omavalitsus, on võimalik tõlgendada erinevalt. Praktikas on liinide määratlemisele lähenetud juhtumipõhiselt.	Ühistranspordiseaduses on küll defineeritud erinevate liinide, s.o maakonnaliini, kaugliini ja omavalitsusliini mõisted, aga definitsioon annab siiani laia tõlgendamisvõimaluse. See tähendab, et seniajani pole üheselt selge, millist liini peab korraldama ja rahastama ÜTK ning millist omavalitsus. Senini on ÜTKd ja omavalitsused tõlgendanud liinide kuuluvust erinevalt ja see on viinud ebavõrdse olukorra tekkimiseni ning mõne omavalitsuse liinid on omavalitsuse enda rahastada olevad linna- ja vallaliinid, aga teise omavalitsuse analoogsete tunnustega liinid hoopis riigi rahastusel maakonnaliinid. (Vt punktid 118-120.)

Lisa B. Riigikontrolli küsitluse kokkuvõte

Riigikontroll korraldas ühistranspordikeskustele küsitluse, et saada parem ülevaade ühistranspordi valdkonnast. Küsitlus saadeti kõikidele ühistranspordikeskustele ning Saaremaa ja Hiiumaa vallale. Ühistranspordikeskused said sellele vastata elektroonses küsitluskeskkonnas Netsurvey. Küsitlusele vastasid kõik 11 küsimustiku saajat. Kokku oli 59 küsimust, millest enamik oli valikvastustega. Tabelis 5 on toodud olulisemad küsimused ja neile antud vastused.

Tabel 5. Kokkuvõte ühistranspordikeskustele (ÜTK) saadetud küsimustikust

Küsimus	Vastusevariandid	Vastuse valinud ÜTKde arv
Ühistranspordi korraldus ja koostöö		
Mis on suurimad puudujäägid erinevate transpordiliikide ühistranspordi korraldajate koostöös? (valida sai erinevaid variante)	Erinevat liiki ühistranspordikorraldajate sõiduplaanide muutmise	7
	Koostöö REMiga	7
	Muu (koostöö REMiga, Ühistranspordiregistri puudulik, toimimine, ühtse piletisüsteemi puudumine, probleemid info liikumisega)	5
Kas ÜTK korraldab liine, mis ületavad ÜTK korralduspiirkonna piiri?	Jah	9
	Ei	2
Kas ajavahemikul 2020–2024 oli kavandatud üle ÜTK korralduspiirkonna käivat liini, mis siiski ei käivitunud?	Jah	9
	Ei	2
Kas ÜTK on kaalunud ühinemist teiste ÜTKdega?	Jah	6
Mis põhjustel pole ühinetud mõne teise ÜTKga? (valida sai erinevaid variante)	Ei	5
	Ühinemine ei too lisandväärtust	6
	Suuremas korralduspiirkonnas kaob otsustusõigus	3
Mis on ÜTK vaatest kõige suuremad probleemid seoses ühistranspordi korraldamise rahastamisega? (valida sai erinevaid variante)	KOVidelt ei ole vajalikku toetust	3
	Rahastamise ebakindlus, puudub pikemaajaline eesmärk	6
	Liinivõrgu arendamiseks ei ole raha	3
Mis on ÜTK vaatest kõige suuremad probleemid seoses ühistranspordi korraldamise rahastamisega? (valida sai erinevaid variante)	Muu (ebavõrdne ÜTKde rahastamine, kütushinnatõus, puuduvad teenustasemenormid)	3
Liinivõrgu planeerimine		
Kas liikumisvajaduse väljaselgitamiseks on tellitud uuringuid?	Jah	6
	Ei	5
Kas ajavahemikul 2020–2024 läbi viidud liikumisvajaduste uuringute põhjal on liinides tehtud muudatusi?	Jah	5
	Ei	5
Andmeallikad, mida kasutatakse liinide planeerimiseks, s.t missuguste andmete põhjal peamiselt liinide marsruute ja ajagraafikuid muudetakse. (valida sai erinevaid variante)	Reisijateveo statistika, sh liinide täituvus	11
	Sõitjate sisend	11
	Bussijuhtide sisend	6
	KOV-i sisend	8

	Muu (rahvastiku paiknemine, koolide, asutuste ja ettevõtete paiknemine, rongi- ja kaugbussiliinide sõiduplaanid, ettepanekud vedajatelt)	9
Alternatiivsed sõiduvõimalused		
Kas ÜTK on pakkunud ajavahemikul 2020–2024 nõudetransporti, sh nõudeliini?	Jah	11
	Ei	0
Kes rahastab ÜTK korraldatud nõudeliini (Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, kohalik omavalitsus, või muu)? (valida sai erinevaid variante)	REM	11
	KOV	6
Mis on teie kogemuse põhjal nõudetranspordi, sh nõudeliini korraldamise eelised? (valida sai erinevaid variante)	Kokkhoitud liinikilomeetrite kulu	8
	Inimestele sõiduvõimaluse pakkumine	9
	Muu (suuremas mahus sõiduvõimaluse pakkumine, keskkonnajalajälje vähendamine)	3
Mis on teie kogemuse põhjal nõudetranspordi, sh nõudeliini korraldamise kitsaskohad? (valida sai erinevaid variante)	Nõudetranspordi tülikas tellimine ning info ei ole lihtsasti kättesaadav	8
	Liiniplaneerimine on tülikas ja inimestele arusaamatu	4
	Muu (lisakulu, täiendav aruandluskohustus, vedajale puudub tasustuskomponent)	4
Mis liiki transpordivõimalustega ühildab ÜTK bussiliinide graafikuid? (valida sai erinevaid variante)	Rong	9
	Parvlaev	5
	Lennuk	2
	Kohalikud liinid	9
	Kaugliinid ehk maakonnapiire ületavad liinid	11
Liinivõrgu optimeerimine		
Kas ÜTK on analüüsinud liinivõrgu majanduslikku otstarbekust, sh liinide käigushoidmise kulu ja sõitjate arvu?	Jah	11
	Ei	0
Milliseid muudatusi olete liinivõrgu majandusliku otstarbekuse analüüside tulemuste alusel teinud? (valida sai erinevaid variante)	Muudetud liinide marsruute	5
	Liine või liiniosi on muudetud nõudeliinideks	9
Kas ÜTK on välja töötanud liinivõrgu optimeerimise kriteeriumid?	Jah	7
	Ei	4
Järelevalve		
Kas ÜTK teeb lepingulist järelevalvet vedajate üle?	Jah, teeb	11
	Ei tee	0
Mis on kõige suuremad probleemid või takistused järelevalve teostamisel vedajate üle? (valida sai erinevaid variante)	Ei ole ressursi (sh inimesi, aega, raha)	5
	Puuduvad menetleja õigused	3
	Muu (kaebuste usaldusväärsus, probleemid reisijatega, valideerimise õigsus)	3
Taristu korraldamine		
Kas ÜTK-le on teada probleeme seoses bussipeatuste korrashoiuga?	Jah	11
	Ei	0

Palun kirjeldage, milliseid probleeme on teada bussipeatuste korrashoiuga? (valida sai erinevaid variante)	Talihooldus, libe, lükkamata lumi	4
	Lõhutud korrastamata bussipeatus	6
	Bussipeatuse varustatuse nt istepink puudumine	3

Lisa C. Töötavate inimeste elu- ja töökoht maakondade kaupa

Tabel 6. Tööga hõivatud inimesed elukoha ja töökohta asukoha järgi 31.12.2021. aasta seisuga

Maakond	Maakonnas hõivatuid	Töökoht				
		Teises maakonnas	Tartus	%	Tallinnas	%
Harju maakond	312987	3,92%	2892	0,92	234 671	74,98
Tartu maakond	77366	15,65%	48805	63,1	7100	9,18
Ida-Viru maakond	55407	19,76%	546	0,99	6895	12,4
Pärnu maakond	39377	20,20%	617	1,57	4730	12,01
Viljandi maakond	20645	21,85%	793	3,84	1933	9,36
Saare maakond	14791	22,15%	260	1,76	2117	14,31
Lääne-Viru maakond	26969	27,21%	538	1,99	4162	15,4
Võru maakond	15220	28,90%	1106	7,27	1620	10,7
Lääne maakond	9386	30,50%	126	1,34	1760	18,8
Järva maakond	13501	30,79%	370	2,74	2030	15
Hiiu maakond	4182	32,76%	83	1,98	846	20,2
Valga maakond	11740	35,63%	1211	10,3	1204	10,3
Jõgeva maakond	12228	35,71%	1384	11,3	1280	10,5
Põlva maakond	10649	41,28%	1650	15,5	934	8,77
Rapla maakond	16074	44,94%	161	1,00	4482	27,9

Allikas: Statistikaamet