
MEMORANDUM

VALITSUSKABINETI NÕUPIDAMISELE

ASUTUSESISESEKS

KASUTAMISEKS

Märge tehtud: 01.12.2025

Kehtib kuni: 01.12.2030

Alus: Avaliku teabe seadus § 35 lg 2 p 2

Teabevaldaja: Regionaal- ja Põllumajandusministeerium

ESITATUD 11.12.2025. a valitsuskabineti nõupidamisele

ESITAJA: regionaal- ja põllumajandusminister Hendrik Johannes Terras

ESITAMISE AEG: 09.12.2025. a

TEEMA: Ühistranspordireform

Vastavalt Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammile ja koalitsioonilepingule esitab regionaal- ja põllumajandusminister kabineti nõupidamisele analüüsi ja ettepanekud, kuidas korrastada ühistranspordi korralduse mudelit, tagades selge planeerimise ja rahastamise ning parandades koostööd erinevate ministeeriumite vahel.

Eesti ühistransport ei vasta enam inimeste tegelikele liikumisvajadustele. Autostumine on kasvanud viimase kümnendi jooksul ligikaudu 30% ning kuni 70% igapäevastest töö- ja koolikäimistest tehakse täna autoga. Maakondliku ühistranspordi kasutajate arv on sama ajaga langenud ligi viiendiku, samas kui kulud ühe reisikorra kohta on suurenenud pea kahekordseks.

See trend on ühemõtteline: **süsteem kaotab kasutajaid, muutub kallimaks ning pakub üha vähem inimeste vajadustele vastavat teenust.** Kui midagi ei muutu, jätkub **liinivõrgu kokkukuivamine, kulud kasvavad veelgi ja elu koondub linnadesse**, sest toimivat liikumisvõimalust lihtsalt ei ole.

Probleemi keskmes on tervikliku korralduse puudumine. Kasutajale tähendab see segaseid hinnatsoone, erinevaid infoallikaid, pikki sõiduaegu ja halvasti haakuvaid ühendusi. Riigi ja omavalitsuste vaheline rollijaotus on ajalooliste otsuste tõttu killustunud ja ebavõrdne – mõnes piirkonnas rahastab riik isegi linnaliine, teisel katab sama teenust üksnes kohalik eelarve. Ühtse süsteemi puudumisel ei teki mastaabisäästu, piletitulu on madal ning investeeringud ei too soovitud kvaliteedihüpet.

Sellises olukorras on reform mõõdapääsmatu. Samamoodi jätkates muutub teenus igal aastal kallimaks ja/või vähem kättesaadavaks. **Reformi eesmärk on kulude kasvu pidurdada ja tõsta teenuse kvaliteeti sedavõrd, et ühistransport muutuks taas realistlikuks ja usaldusväärseks valikuks.** Samas tuleb olla aus: täna on süsteem märkimisväärse puudujäägiga ja sellest ei ole võimalik teha üleöö hüpet esmaklassiliseks ning täielikult efektiivseks teenuseks ilma väga suurte lisainvesteeringuteta. Seetõttu peab ambitsioon olema realistlik – luua toimiv ja jätkusuutlik ühistranspordivõrk, mis pakub esimesed nähtavad kvaliteeditõusud, säilitab teenuse võrgu ja seab kulud kontrolli alla.

Reformi edu eeldab selget vastutusjaotust riigi ja omavalitsuste vahel, ühtset info- ja piletisüsteemi, liinivõrgu mõistlikku korrastamist ning investeringuid taristusse ja veeremisse. Need sammud ei anna imelist hüpet, kuid loovad lõpuks süsteemi, mis toimib stabiilselt täna ja millelt saab tulevikus edasi kasvada, kui lisainvesteringud seda võimaldavad. Reform hõlmab lisaks maantee- ja raudteetranspordile, ka parvlaeva- ja lennuühendusi.

Eesmärgiks on luua toimiv, õiglane ja mõistlikult rahastatud liikumissüsteem.

Reformi eesmärk on luua selgelt juhitud ja jätkusuutlik ühistransport, mis tagab:

- elanikkonnale vähemalt elementaarse ligipääsu igapäevaeluks vajalikele teenustele, haridusele ja töökohtadele,
- regionaalselt ühtse piletisüsteemi, kus piletihinna määrab teekonna pikkus, mitte hõlmatud vedajate hulk – inimene ei pea mõtlema, kas ta oma piletiga „sinise bussiga“ tohib sõita, või on lubatud üksnes „roheline buss“,
- kulutõhususe: süsteemi kokkuhoid aastaks 2030 hinnanguliselt 20–25 miljonit eurot võrreldes jätkustsenaariumiga,
- regionaalse õigluse: ka Põlvast, Karksi-Nuiast ja Hiiumaalt peab olema reaalselt võimalik jõuda arsti, töö ja koolini.

Reformi „selgrooks“ on neli põhilist muudatust.

1) Selge rahastus- ja juhtimismudel: raha liigub koos vastutusega

Praegu:

- Riik rahastab osaliselt “kõike ja mitte midagi”.
- KOVid peavad tagama ligipääsu, kuid neil pole selleks sageli raha.
- Ühistranspordikeskuste (edaspidi *ÜTK*) võimekus varieerub väga palju: tugevamates keskustes on 10+ spetsialisti, nõrgemates vaid üks.

Mida muudame:

- Riik rahastab tulevikus üksnes **kaug- ja regionaalline**, mis kommertsalustel ära ei tasu, tagades keskuste-vahelised ühendused.
- KOVid vastutavad **kohalike liinide (sh linnaliinid) ja peatuste** eest — koos sihtotstarbelise rahaga. Riigi ja KOVide rollijaotust on pikemalt selgitatud memorandumis lisas 2.
- ÜTKdele seatakse **miinimumnõuded**, sh kompetents, hangete kvaliteet, analüüsivõime. Kui ÜTK ei täida miinimumnõudeid, antakse selle ülesanded üle mõnele suuremale ÜTKle.

Uus rahastamismudel tugineb viiele sambale, mis tagavad nii vältimatud kulud kui ka teenuse arendamise (mudeli joonis lisas 1).

I sammas ehk RES baasrahastus, mis katab kehtivate lepingute möödapääsmatud kulud (nt taristutasud, maksud, inflatsioon), mida korrigeeritakse sihtotstarbelise reservi arvelt; 2024. aastal oli toetuse maht 149 miljonit eurot.

II sammas ehk kohalike omavalitsuste poolne rahastus, mis katab edaspidi kõiki kohalikke liine, samas kui riik katab vaid regionaalsed ühendused. KOV-ide panust tasakaalustavad Tasandusfondi muudatused ja uus Kohalike Liinide Toetusfond (ca 5 mln €).

III sammas ehk omatulud, mis kohustab REM-i tagama kindla piletitulu osakaalu, vajadusel piletihindu korrigeerides või liinivõrku optimeerides; näiteks oleks 2024. aastal see olnud 25% ehk 48,7 mln €.

IV sammas ehk Vabariigi Valitsuse sihtotstarbeline reserv, mis katab riigi enda otsustest tulenevad ja prognoosimatud kulud (taristutasude, lennujaama- ja sadamatasude tõus, maksumuudatused), mis 2026. aastaks kasvavad prognoosi järgi üle 42 mln euro.

V sammas ehk ühekordsed RES-i otsused, millega saab rahastada täiendavaid arendusi – nagu reformi elluviimine, pilootprojektid või uute rongide tulekust tulenevad kulud – moodustades alla 1% kogu mahust.

Lisaks rakendab Regionaal- ja Põllumajandusministeerium ka täiendavaid kokkuhoiumeeteid, mis keskenduvad piletitulu kasvatamisele. 2026. aastal kehtestatakse õpilastele ja eakatele sooduspilet maakonnaliinidel, mis suurendab piletitulu ligikaudu 4,6 miljonit eurot aastas. Lisaks tõstetakse piletihindu seal, kus see on mõistlik ega mõjuta liigselt reisijate arvu — peamiselt rongiliikluses peale uute rongide tulekut ja kiiremate ühenduste käivitumist. Parvlaevaliinidel säilitame tänase sageduse. Väljumiste lisamine on võimalik üksnes käsikäes piletihinna korrigeerimisega. Lennuliikluse sagedust ei muudeta.

2) Õiglane ja toimiv liinivõrk: teenus ei kao väikestest kohtadest

Liikumisvõimaluste tagamisel on keskne põhimõte, et *iga inimene peab saama liikuda*, sh maapiirkondades.

Praegu on pilt ebahütlane: leidub piirkondi, kus paar korda nädalas sõitev liin või üksnes õpilastele mõeldud buss, mis koolivaheaegadel ei sõida, välistab võimaluse käia näiteks ühistranspordiga tööl. Samas dubleerivad (ennekõike Harjumaal) kohati rong ja buss üksteist oluliselt ning ka Tallinna-lähedaste tööstusettevõtete töölistranspordi rolli võiks osaliselt katta hoopis maakondlik bussivõrk. Seega peitub võrgu optimeerimise ja samas ka reisijate arvu olulise kasvu potentsiaal ennekõike Harjumaal, kus on muuhulgas võimalik ka era- ja avaliku sektori senisest tihedam koostöö.

Hetkel koosneb maakondlike bussiliinide võrk peamiselt spetsiifiliste vajaduste järgi seatud liinide kogumikust, mis võivad olla küll väga sobivad mõne konkreetse kooli või asutuse vaatest, kuid need ei loo tervikvõrku. Tulemusena pääseb mõnes vallas hommikul küll keskusesse, kuid õhtul enam koju mitte. Selline süsteem ei ole õiglane ega tõhus, kuna seda ei planeerita mitte laiapindse kasutatavuse vaatest, vaid ennekõike lähtuvalt üksikutest kodanike pöördumistest, mille puhul puudub planeerijal ülevaade, milline on ühe või teise muudatuse mõju kogu süsteemi reisijate arvule.

Tervikliku võrgu väljaarendamisel on möödapääsmatu eeldus osapoolte paindlikkus teenuste algus- ja lõpuaegade suhtes. Piiratud ressursside tingimustes on vältimatu, et riik ei saa pakkuda elanikele individuaalset taksoteenust, vaid peab reisijavooge konsolideerima. Sellest tulenevalt on sõiduplaanide ja liinivõrgu kujundamise prioriteedid alljärgnevad (tähtsuse järjekorras):

1. Töölkäimisega (tavapärasel aegadel) ja kõrgema astme õppeasutustega (gümnaasiumid, kutseõppeasutused jne.) seotud pendelränne
2. Seostatud liinivõrk (taktisõlmed)
3. Alg- ja põhikooliastme õpilaste liikumised kooli-kodu vahel (seaduse järgi KOVi ülesanne)
4. Vabaaja liikumised (sh huviringid)

Mida muudame:

- Kehtestame ühtsed liinide definitsioonid, mis lõpetavad dubleerimise ja loovad üle Eesti ühe loogika.
- Planeerime liinid sõlmpunktipõhiselt – näiteks Kose, Keila, Tapa, Põlva, Jõhvi jt – et tagada sujuvad ümberistumised ja ühtne võrgustik.
- Koostame selgetel alustel kehtivad teenustaseme normid, mis määravad ühenduste sageduse ja tööaja asula suuruse ja regionaalkeskusega seotuse järgi.
- Määrame ühistranspordi alampiiri: **seame sihiks tagada baasligipääs igas paikkonnas, kus elab vähemalt 20 inimest ruutkilomeetril.**

Baasligipääs tähendab, et igast taolisest paikkonnast peavad olema tagatud vähemalt alljärgnevad ühendused:

- Igapäevane ühendus hommikul regionaalsesse keskusesse ja õhtul tagasi (igapäevaseks töö- ja teenuskäiguks).
- Igapäevane võimalus käia ühe päevaga Tallinnas ja tagasi, lahendatud enamasti läbi liinide sidumise üleriigilise võrguga sõlmpunktides (sujuvad ümberistumised).
- Võimalus viibida vähemalt kolmel päeval nädalas 2–6 tundi regionaalses keskses (nt eriarst, muud pikemad teenused).
- Võimalus viibida vähemalt kolmel päeval nädalas 1–2 tundi lähimas keskses, kus on pood ja apteek.

Konkreetne muutuste mõju:

- Kui praegu käib paljudes paikkondades buss üksnes koolipäevadel ja igapäevaeluks vajalike teenusteni jõudmine ei ole tagatud, siis reformi järel on tagatud vähemalt nõudepõhine sõiduvõimalus 2-3 korda päevas nii, et kirjeldatud baasligipääsu miinimumnõuded on täidetud.
- Vähendatakse bussi ja rongi omavahelist dubleerimist Tallinn – Paldiski ja Tallinn – Saku suundadel (võimalik tänu ühtse piletisüsteemi kehtestamisele Tallinnas ja Harjumaal 2026. a).

3) Üks pilet, üks süsteem: kogu riigi ühistransport muutub kasutajale arusaadavaks

Praegu: Reisija peab orienteeruma kümnetes piletitoodetes, erinevates tsoonides ja keerulises info-ökosüsteemis. Kiireim või mugavaim teekond ei pruugi olla alati leitav, piletihiinad ei toeta liinide kombineerimist ning reaalaaja info kvaliteet on piirkonniti ebaühtlane.

Mida muudame:

- Looime **ühtse piletisüsteemi ja tariifilooika**, mis kehtib kõigis regioonides ning ei karista inimest selle eest, et ta oma teekonnal veoliike kombineerib: buss + rong tähendab edaspidi ühte piletit, mitte topeltarvet.
- Arendame **MaaS-vahendusplatvormi**, mis lubab kõigil liikuvusteenustel (sh erapakkujatel) end kiiresti ühendada, võimaldades reisijal oma teekonda planeerida ja pileteid soetada ühest kohast. Otsime seejuures võimalusi, kuidas motiveerida ka mikromobiilsuse jt uuenduslike liikuvuslahenduste pakkujaid süsteemiga liituma.
- Parandame **reaalaja infot ja andmekvaliteeti**, et sõiduplaanid, hinnad, kaardirakendused ja ümberistumiste teave oleksid alati üheselt arusaadavad.
- Nõudepõhise transpordi planeerimine viiakse üle ühtsele tarkvarale, mis vähendab halduskoormust ja lühendab ooteaegu.
- Teeme parvlaeva liinide piletid kättesaadavaks MaaS-i keskkonnast.

Näited:

- Kui praegu võib ühe teekonna jaoks olla vajalik külastada 3 veebilehte, 2 hinnatsoonisüsteemi ja rida erandeid, siis pärast reformi on **üks pilet, üks loogika ja ühine infoallikas** kõikidele teenustele.
- MaaS x-tee ühendus võimaldab tulevikus automaatset soodustuste kontrolli — inimene ei pea eraldi tõendama, et ta on õpilane, eakas või toetust saava grupi liige.
- Nõudepõhise teenuse laiem kasutuselevõtt võimaldab madala nõudlusega piirkondades pakkuda teenust tavaliiinist ca 50% soodsamalt.

4) Toetav taristu: investeeringud, mis võimaldavad reformi päriselt ellu viia

Reformi elluviimine eeldab taristut, mis võimaldab sõita sagedamini, kiiremini ja mugavamalt. Oleme juba tegemas mitut suurt sammu – Tallinn–Tartu ja Tallinn–Narva raudtee valmivad 160 km/h standardi jaoks ning uuendamisel on ülesõidud ja perroonid. Samal ajal on mitmed tervikkontseptsiooni toimimiseks hädavajalikud investeeringud veel rahastuseta (nt Kaarepere ja Liiva–Saku kaheteelised raudteelõigud, liikuvuskeskuste rajamine).

Memorandum toetab üleriigilise “taristu ja liikumiskeskonna samba” põhimõtet: tugevad sõlmpunktid, mugavad ümberistumised, rattaparklad ja “viimase miili” lahendused peavad olema osa liikumisahelast. Eesti riiklik rattastrateegia ja uued maakonnaplaneeringud integreeritakse liikumisreformi elluviimisse.

Investeeringute loetelu on esitatud lisas 3.

KOKKUVÕTE

Eesti regionaalareng ja kliimaeesmärgid eeldavad liikuvuse ning ruumilise arengu senisest tõhusamat sidumist. Tänapäevane olukord, kus valdavalt liigutakse tööle autoga, ühistranspordi kasutus on langenud ning transpordisektor annab ligi viiendiku riigi heitkogustest, ei ole jätkusuutlik. Samamoodi edasi minna ei ole võimalik ei rahaliselt ega keskkonnanäppaselt.

Reformi eesmärk on pidurdada kulude kasvu ja tõsta teenuse kvaliteeti, kuid seda realistlikult. Puudujäägiga süsteemist ei ole võimalik teha hüpet üliefektiivseks ja tippkvaliteediga teenuseks ilma väga suurte lisainvesteeringuteta. Seetõttu keskendume kulutõhusatele lahendustele, olemasoleva taristu nutikale kasutamisele ning järkjärgulisele kvaliteeditõusule.

Keskkonnamõjude vähendamine on selle sama loogika lahutamatu osa. Alternatiivkütuste laiem kasutuselevõtt, energiakasutuse tõhusamaks muutmine ja toimivam ühistransport võimaldavad vähendada heidet ning vältida transpordivaesuse süvenemist maapiirkondades. See on ühtaegu kliimapoliitika ja regionaalpoliitika.

Need põhimõtted on kooskõlas üleriigilise planeeringu sihiga kujundada ruum, kus teenused, töö ja elukoht paiknevad paremini koos ning ühistransport on loomulik valik. Raudtee kui asustuse selgroog ja peatuste ümbruse areng aitavad vähendada kulusid ja suurendada kasutust.

Kliimaneutraalse ja ruumiliselt sidusa arengu eesmärgid ning kavandatud meetmed on toodud memorandumis lisas 4.

ETTEPANEK VALITSUSE OTSUSEKS:

1. Võtta teadmiseks Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi esitatud tegevused Eesti ühistranspordireformi elluviimiseks.
2. Otsustada, et reformi toetava taristu arendamine on 2028+ Euroopa Liidu toetusperioodi üks riiklikke prioriteete. Vastutavad ministeeriumid valmistavad Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumiga koostöös ette ühise investeeringuplaani, mis sobituks EL eelarveperioodi rahastusinstrumentidega.

NÕUPIDAMISELE KUTSUTAVAD ISIKUD:

1. Sigrid Soomlais, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi regionaalarengu asekancler (5695 0448, sigrid.soomlais@agri.ee).
2. Andres Ruubas, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ühistranspordiosakonna juhataja (5597 3205, andres.ruubas@agri.ee).

KOOSTAJA:

Andres Ruubas, Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi ühistranspordiosakonna juhataja,
(5597 3205, andres.ruubas@agri.ee).