

KONTROLLIARUANNE

nr OSIV-2-6/06/7
13.02.2006

Riigimaanteede hoolduse korraldus

Tallinn
2006

Kokkuvõte

Riigi omandis on 16 460 kilomeetrit maanteid. 2005. aastaks oli nende hooldamiseks kavandatud enam kui 400 miljonit krooni. Ligikaudu kolmandikku riigimaanteedest hooldavad Maanteeameti koosseisu kuuluvad teedevalitsused omal jõul, ülejäänud kahte kolmandikku hooldavad ettevõtjad teedevalitsustega sõlmitud lepingute alusel.

Riigikontrolli auditi eesmärgiks oli saada vastused järgmistele küsimustele:

- Kas riiklik järelevalve avalikult kasutatavate teede nõuetele vastavuse üle toimib tõhusalt?
- Kas riigimaanteede hooldekulutuste planeerimine, arvestus ja kasutamine on läbipaistev?
- Kas ettevõtjalt teehooldusteenuse ostmisel rakendatavad põhimõtted ja järelevalve korraldus tagavad riigimaanteede vastavuse seisundinõuetele?

Auditi tulemusena jõudis riigikontroll järgmiste olulisemate järeldusteni:

Riigimaanteede seisundinõuetele vastavuse üle puudub tõhus riiklik järelevalve. Teeseadus paneb seadusest tulenevate nõuete täitmise üle riikliku järelevalve korraldamise kohustuse Maanteeametile, kes ühtlasi peab korraldama riigimaanteede korrashoidu. Sellega on riik määranud Maanteeameti tegema riiklikku järelevalvet iseenda tegevuse üle, mis muudab küsitavaks sellise järelevalvesüsteemi toimivuse.

Riigikontrolli hinnangul ei ole teehooldekulude arvestus läbipaistev. Riigi teehooldekulutusi kavandatakse ja arvestatakse osana Maanteeameti tegevuskuludest ning riigil puudub tegelike kulutuste kohta täpne arvestus ja aruandlus. Planeerides pidevalt suurenevat teehooldekulu eelarves tegevuskulude koosseisus, puudub eelarvestamisel võimalus hinnata Maanteeameti tegevuskulude kasvu põhjendatust.

Riik ei saa teid hooldavatelt äriühingutelt nõuda hooldelepingutes seatud eesmärgi – hoida teed vastavuses riigi kehtestatud seisundinõuetega – saavutamist. Kuna riik pole suutnud riigimaanteid vajalikus mahus remontida, ei ole neist paljusid võimalik hoida seisundinõuetega vastavuses vaid hooldetööde abil. Teehoolduslepingud on viimase paari aastaga muutunud palju täpsemaks, kuid ka praegu ei ole neis selgelt ja mõõdetavalt kindlaks määratud teede olukord, mis hooldega tuleb tagada. Seetõttu on raske hinnata ettevõtjate teehooldelepingutes võetud kohustuste täitmist.

Ettevõtjailt riigimaanteede hoolde ostmise majandusliku otstarbekuse kohta puuduvad usaldusväärsed andmed. Teostatud uuring ei ole Riigikontrolli hinnangul piisavalt põhjalik, et otsustada, kas riigil on säästlikum tellida teehooldust teedevalitsustelt või osta teenusena äriühingutelt.

Kagu Teedevalitsus maksis 2005. aastal Põlva maakonna riigimaanteede hoolde eest põhjendamatult 641 000 krooni. Teedevalitus tunnistas viga ja kavatseb enammakstud summa nõuda hoolde tegijalt tagasi.

Riigikontrolli olulisemad ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- Teha rahandusministrile ettepanek täpsustada riigieelarve klassifikaatorit selliselt, et Maanteeameti tegevuskuludes oleks võimalik eristada teehooldega seotud kulusid.
- Algatada õigusaktide muutmine, millega Maanteeametilt võetaks kohustus teostada avalikult kasutatavate maanteede seisundinõuetele vastavuse üle riiklikku järelevalvet ja see kohustus pandaks mõnele teisele riigiasutusele.
- Tellida lisauuring, et hinnata riigimaanteede hoolde äriühingutelt ostmise otstarbekust.

Riigikontrolli olulisemad ettepanekud Maanteeameti peadirektorile:

- Teha teehooldajaile ettepanek fikseerida kehtivates hooldelepingutes selgelt ja mõõdetavalt hooldega tagatav seisund nendel teedel, mis juba hooldelepingu sõlmimise ajal ei vasta seisundi-nõuetele või mis lepingu täitmise ajal on muutunud hooldajast olenemata põhjustel seisundi-nõuetele mittevastavaks.
- Otsustada Kagu Teedevalitsuse nende töötajate vastutusele võtmine, kelle ametialase lohakuse tõttu tasus riik tee hooldajale 2005. aastal põhjendamatult 641 080 krooni.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister teatas, et ei pea vajalikuks riigieelarves teehooldekulude omaette kuluna kavandamist, kuna see "risustaks" riigieelarvet liigse informatsiooniga. Selles osas lahkneb ministeeriumi seisukoht Maanteeameti omast, kes oma vastuskirjas teatas, et on korduvalt tõstatanud küsimuse vajadusest eraldada teehooldekulud ameti tegevuskuludest.

Minister ei näe selles probleemi, et Maanteeamet peab teostama riiklikku järelevalvet oma allasutuste tegevuse üle. Minister põhjendab oma seisukohta asjaoluga, et amet teeb teehoiutöid vaid viies maakonnas; teistes maakondades hooldavad riigimaanteid hooldelepingu alusel ettevõtjad, kelle tegevust kontrollivat Maanteeamet ehitusjärelevalve korras.

Riigikontroll märgib, et ehitusjärelevalve hõlmab vaid tee-ehituse ja -remondi vastavust nõuetele, mitte teehoolet.

Minister teatas, et Maanteeamet on tellinud uue uuringu, et selgitada teehoolde äriühingutelt ostmise majanduslikku otstarbekust. Maanteeamet teatas, et uuringus tehtud järeldustest informeeritakse ministeeriumi 2006. aasta veebruaris.

Maanteeameti peadirektor teatas ameti kavandatud toimingutest praegu kehtivates teehooldelepingutes tingimuste täpsustamiseks ja edaspidi sõlmitavate lepingute täpsemaks sõnastamiseks. Ka teatas ta ameti kavatsusest rakendada meetmeid Kagu Teedevalitsuse juhataja vastu.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri ning Maanteeameti peadirektori vastuste täistekstid on toodud aruande lõpus.

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
Auditi iseloomustus	5
Valdkonna ülevaade	6
1. RIIGIMAANTEEDE HOOLDEKULUDE KAVANDAMINE JA ARVESTAMINE	10
1.1. Ministeeriumil puudub ülevaade riigimaanteede hooldekuludest.....	10
1.2. Riigimaanteede hoolde ostmise majanduslikku otstarbekust tuleb täiendavalt analüüsida	11
2. RIIGIMAANTEEDE HOOLDE OSTMISE KORRALDUS.....	12
2.1. Teehoolde ostmise korraldus on paranenud.....	12
2.2. Riigimaanteede hooldajailt ei nõuta kõigi hooldatavate teede seisundinõuetega vastavuses hoidmist.....	12
2.3. Maanteeamet pole pööranud hooldelepingutes vajalikku tähelepanu hooldetööde ühikuhindadele	14
3. RIIGIMAANTEEDE SEISUNDI JÄRELEVALVE	16
3.1. Hooldelepingute täitmist ei kontrollita nõutud määral	16
3.2. Teede hooldajate vastu ei saa rakendada tõhusaid rahalisi sanktsioone	17
3.3. Puudub riiklik järelevalve teede seisundinõuetele vastavuse üle.....	18
4. MUUD TÄHELEPANEKUD	20
4.1. Teedehooldajale maksti põhjendamatult 641 000 krooni.....	20
4.2. Kohalike maanteede seisundinõuetele vastavuse üle ei tehta riiklikku järelevalvet.....	21
LISA. MAANTEEAMETI HOOLDUSSTRUKTUUR SEISUGA 1. JAANUAR 2005. A	22
MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTRI NING MAANTEEAMETI PEADIREKTORI VASTUSED.....	23

Sissejuhatus

Auditi eesmärgiks oli saada vastused küsimustele:

- Kas teehooldelepingutes sätestatu on piisav, et tagada teede vastavus seisundinõuetele?
- Kas teede seisundinõuete sõnastus hoolduslepingus võimaldab kontrollida ettevõtja kohustuste täitmist?
- Kas hooldelepingute täitmist kontrollitakse piisavalt ja kas puuduste tuvastamise korral rakendatavad meetmed mõjuvad tõhusalt?
- Kas riiklik järelevalve kõigi avalikult kasutatavate teede üle toimib tõhusalt?
- Kas teehoolde kulude arvestus ning aruandlus on usaldusväärseks aluseks, et hinnata, kas riigi jaoks on otstarbekam teha teehooldetöid omal jõul või tellida seda eraettevõtjailt?

Auditi käigus analüüsiti Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Maanteeameti ja tema allasutuste – Põhja Regionaalse Maanteeameti, Pärnu Teedevalitsuse ja Kagu Teedevalitsuse tegevust riigi õiguste rakendamisel kehtivate teehoolduslepingute puhul ajavahemikul 2004–2005.

Auditi korraldas audiitor Tarmo Olgo.

Auditi iseloomustus

Auditis käigus hinnati teehooldelepinguid ja nende täitmise järelevalvet Põlva maakonnas (hooldusteenuse osutajad AS Teede REV-2, AS Põlva Teed), Lääne Maakonnas (OÜ ÜLE, OÜ Lääne Teed) ja Harju maakonna Keila teemeistri piirkonnas (AS ASPI). Valimi koostamisel oli eesmärgiks hõlmata kõige odavama (OÜ Lääne Teed), keskmise (AS Põlva Teed) ja kõige kallima (AS ASPI) hooldushinnaga ettevõtjate hoolduslepingud. Valimisse kuuluvate lepingute alusel hooldatavate teede pikkus on ca 16% riigimaanteede kogupikkusest.

Auditi käigus ei hinnatud

- teedevalitsuste vara erastamistehingute (teedevalitsuste bilansis olnud vara müük ja rent) otstarbekust ja seaduslikkust;
- hooldelepingute sõlmimisele eelnenud hankekonkursside korraldust ja seda, kas lepingud sõlmiti edukaks tunnistatud pakkumistes olnud tingimustel;
- kas teede hooldajaile on makstud lepingute kohaselt;
- teehoolduseks eraldatud raha piisavust teede seisundinõuetele vastavuse tagamiseks;
- Maanteeameti kohalike asutuste – teedevalitsuste omal jõul tehtava riigimaanteede hoolduse korraldust ja sellega seotud kulude arvestuse õigsust;
- teehoolde kvaliteeti;
- Politseiameeti tegevust teeseaduse nõuete täitmise kontrollimisel.

Auditi metoodika ja toimingud

Aruande järeldesteni jõuti tulemusuuringute (eelkõige eesmärgi ja vahendi analüüsi) ja kulu-efektiivsusuuringute abil.¹ Analüüsitud info koguti Maanteeametis ja teedevalitsustes olevate dokumentide vaatluse teel, teehoolde probleemistikku käsitlevatest artiklitest ja uuringutest ning intervjuudest selle valdkonna ametnike ning ettevõtjatega.

Peamisteks analüüsitud dokumentideks olid õigusaktid ja nende rakendamiseks Maanteeametis kehtestatud juhised; Põlva maakonna, Lääne maakonna ja Harju maakonna Keila hooldepiirkonna teehoolde ostmiseks korraldatud riigihangete dokumentatsioon, sõlmitud hooldelepingud koos lisadega, teehoolde järelevalve päevikud ja teehoolde ülevaatuse aktid.

Tehti järelepärimine Politseiameti infosüsteemis POLIS registreeritud teeseaduse rikkumiste korral rakendatud politseitoimingute kohta.

Riigimaantee hoolde ostmise otstarbekuse hindamiseks tutvuti Maanteeameti sel teemal tellitud uurimistööga ning analüüsiti Maanteeameti-sisese teehoiutööde aruandluse koostamise põhimõtteid.

Valdkonna ülevaade

Eestis on 56 800 km maanteid. Neist 16 459 km ehk 29% on riigi omandis. Riigimaanteele langeb ligikaudu 90% liiklusköormusest.²

Kasutatud mõisted

Avalikult kasutatav tee. Avalikult kasutatavat teed võib kasutada igaüks. Selleks on riigimaantee, kohalik tee, üldiseks või kohalikuks liiklemiseks ettenähtud talitee ning avalikuks kasutamiseks määratud eratee.

Teehoid. Teehoiuna käsitletakse teetöö kavandamist, tee projekteerimist, ehitamist ja remontimist, tee ja selle kaitsevööndi hooldamist, teekasutuse korraldamist ning tee haldamisega seotud muud tegevust.³

Teehoolet. Teeseadus ja sellest tulenevad õigusaktid ei ütle, mis on teehoolet. Maanteeameti käsitluses on teehoolet teehoiutööde kompleks, mille eesmärgiks on tagada maantee pidev hoidmine nõutud seisundis.⁴

Tavahoolet. Õigusaktides ja ka Maanteeameti korraldavates dokumentides pole tavahoolet defineeritud, kuid mõiste on teehoiutöödega seoses üldkasutatav. Mõiste sisu on avatud hooldelepingutes, kus tavahoolde käsitletakse töid, millega tagatakse maantee vastavus seisunditaseme nõuetele.⁵ Tavahoolde koosseisu kuuluvad tööd on määratletud hoolduslepingu, selle lisade ja Maanteeameti peadirektori käskkirjaga.⁶ Tavahoolde käsitletakse näiteks kruusateede hõõveldamist, teekatte lõõgukude, pragude ja vuukide täitmist, pindamisdefektide likvideerimist, teeäärse maa niitmist.

Perioodiline hoolet. Õigusaktides ja ka Maanteeameti korraldavates dokumentides pole perioodilist hoolet defineeritud, kuid mõiste on mõiste teehoiutöödega seoses üldkasutatav. Mõiste sisu selgub hooldelepingutest, kus perioodilise hooldena käsitletakse tee-elementide kulumise ja kahjustuste

¹ Standards and guidelines for performance auditing based on INTOSAI's Auditing Standards and practical experience, 2003

² Kaldas, Aleksander. "Maanteedest ja maanteehoiust". Teeleht nr 1 (33), 2003

³ Teeseadus, § 14

⁴ Nii on käsitletud teehoolet teehoiuosakonna juhataja. Maanteeameti juhendid teehoolde mõistet ei sätesta.

⁵ Nii on tavahoolet määratletud Kagu Teedevalitsuse Põlva maakonna maantee 03.12.2004. a hooldelepingus punktis 7.1.

⁶ Maanteeameti peadirektori 21.01.2003. a käskkirjaga nr 6 kinnitatud "Maanteehoiutööde rühmitamine ja tähistamine"

tagajärgede kõrvaldamist ning maanteede seisunditasemete nõuetele vastavuse taastamist ühekordse või mahuliselt määratud tegevusega aasta jooksul.⁷ Enamik perioodilise hoolde koosseisu kuuluvatest töödest on remonditööd (lauspindamine, teekatete ja truupide ehitus jms) või täiendavad hooldustööd (nt täiendav libeduse tõrje). Perioodiliste tööde kogumaht moodustab ligikaudu 1/5 hoolduslepingu aastasesst maksumusest. Maanteeameti sisereeglid käsitlevad perioodilise hoolde töid üldjuhul remonditöödena.

Tee seisundinõuded. Tee seisundinõuded tähendavad avalikult kasutava tee kasutuskõlblikku seisukorda kirjeldavaid näitajaid, mis on kehtestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri 17. 12. 2002. a määrusega nr 45 "Tee seisundi nõuded". Sellega on sätestatud maanteede seisundinõuded suveks ja talveks, lähtudes nende tähtsusest ja liiklussagedusest.

Tee seisunditasemed. Lähtudes tee liigist (kattega tee, kruusatee, tänav) ja selle liiklussagedusest, jaotatakse tee seisundinõuded neljaks seisunditasemeks. Kõrgeim seisunditase on nõutav kiirteedel, mida Eestis aga ei ole. Seisunditase 3 on kehtestatud kõigil põhi- ja tugimaanteedel, kus liiklussagedus on üle 3000 auto ööpäevas. Selliseid teid on riigimaanteede kogupikkusest ligikaudu 11%. Seisunditase 2 tuleb tagada tugimaanteedel, kus liiklussagedus on 200–3000 autot ööpäevas, ja kõrvalmaanteedel, kus liiklussagedus on 1000–3000 autot ööpäevas (praegu ligikaudu 14% riigimaanteede kogupikkusest). Seisunditase 1 on nõutav valdavalt kõrvalmaanteedel, kus ööpäevas sõidab kuni 1000 autot. Talviste seisunditasemete kehtestamise aluseks on mõnevõrra teistsugune liiklussagedus.

Ministeeriumi hinnang riigimaanteede seisundile

Teeseaduse kohaselt peavad maanteed olema sellises seisundis, et neil oleks võimalik ohutult liigelda. Teed peavad vastama majandus- ja kommunikatsiooniministri kehtestatud seisundinõuetele. Minister on maanteede tähtsusest ja liiklussagedusest lähtudes kehtestanud suvised ja talvised seisundinõuded, mis käsitlevad teekatet, teepeenraid, tähistust, külgnähtavust ja heakorrastust.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi koostatud transpordi arengukava eelnõus aastateks 2006–2013 tõdetakse, et teehoiu alafinantseerimise tulemusena on viimase 10 aasta jooksul tekkinud tõsine mahajäämus riigimaanteede hoolduses ja teekatte remondis. Teekatte seisukord on seetõttu kohati mitterahuldav, suur osa teekatte seisundist ei vasta liiklejate ootustele ning teekatte taastamise maht ei korva selle kulumist.⁸

Riigimaanteede hoolde korraldus

Teeseaduse kohaselt peab tee omanik (riigimaanteede puhul – riik) hoidma temale kuuluva tee nõuetele vastavas seisundis. Riigimaanteede hoidu korraldab Maanteeamet teedevalitsuste ja Põhja Regionaalse Maanteeameti kaudu.

2000. aastal alustati riikliku maanteehoiuorganisatsiooni ümberkorraldamisega. Eesmärgiks seati lahutada teehoolduses tellija ja töövõtja ülesanded. Maakondades olnud teedevalitsuste põhjal moodustati viis regionaalset teedevalitsust ja Põhja Regionaalne Maanteeamet, teehoolet hakati tellima eraettevõtjatelt ning võõrandati teedevalitsuste vara neis maakondades, kus teehoole osteti eraettevõtjailt. Skemaatiline ülevaade maanteeameti praegusest hooldusstruktuurist on aruande lisas 1.

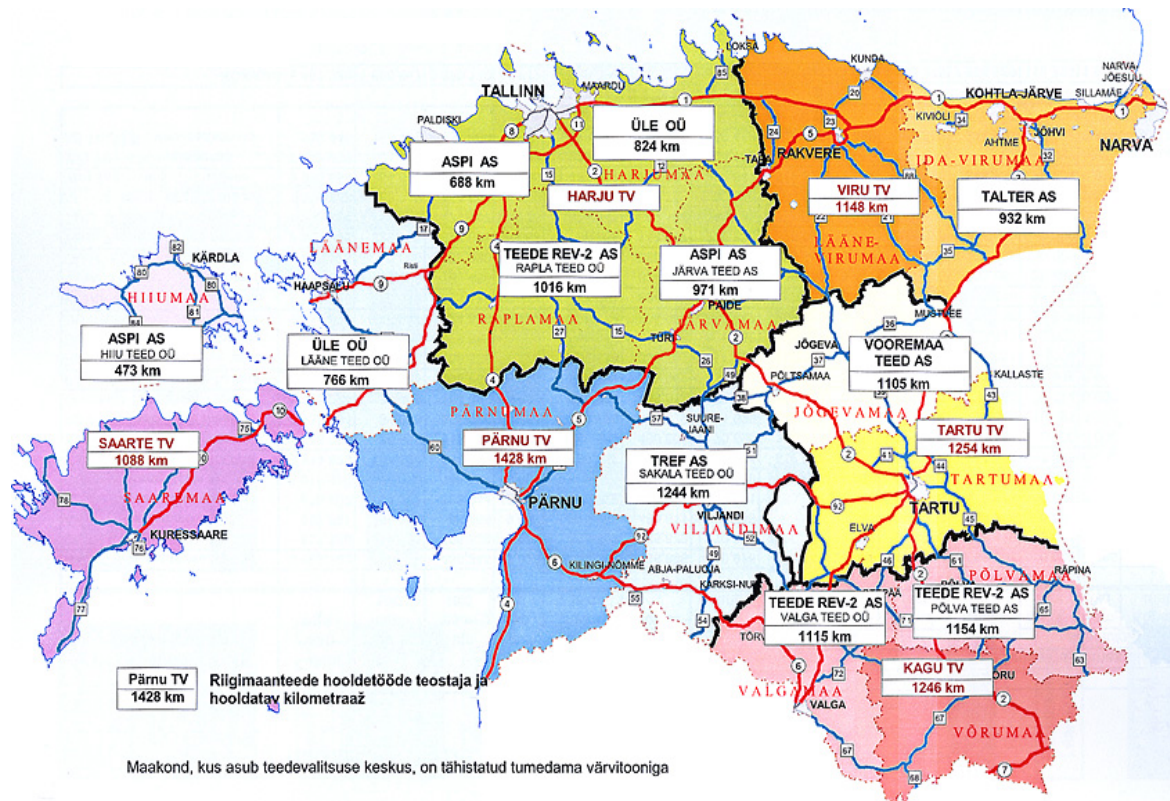
Neis maakondades, kus asuvad regionaalsete teedevalitsuste keskused (Pärnu, Tartu, Saare, Lääne-Virumaa ja Võru maakonnas), teevad teehooldetöid teedevalitsused ise, teistes maakondades aga hooldavad teid lepingu alusel eraettevõtjad.

⁷ Nii on perioodiline hoole määratletud Kagu Teevalitsuse Põlva maakonna maanteede 03.12.2004 hooldelepingu punktis 8.1.

⁸ Transpordi arengukava 2006–2013. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, 2005. Vt <http://www.mkm.ee/index.php?id=9019>

2004. aasta alguseks oli Maanteeamet andnud 16 460 km pikkusest teedevõrgust eraettevõtjate hooldada 10 293 km (s.o 62,5% teedevõrgust).⁹ Ülejäänud teid hooldavad teedevalitsused oma töötajatega ise.

Joonis 1. Teehoolde jagunemine maakonniti hooldeettevõtete järgi



Allikas: Maanteeamet

Teid hooldavate ettevõtjatega on sõlmitud kolmepoolsed (teedevalitsus kui tööde tellija, Maanteeamet kui tööde rahastaja ning ettevõtja) lepingud üldjuhul viieks aastaks. Lepingute järgi kohustuvad ettevõtjad tavahooldega tagama maantee vastavuse majandus- ja kommunikatsiooniministri kehtestatud seisunditasemele aasta ringi.

Hooldelepingutes fikseeritakse teede tavahoolde maht ja tööde ühikuhinnad, samuti ühikuhinnad, mille alusel riik tasub teede hooldajale perioodilise hoolde eest. Lepingute järgi korrigeeritakse igal aastal lepinguhinda Statistikaameti ehitushinna koondindeksiga. Samuti muudetakse lepinguhinda siis, kui riik tõstab hooldatavate teede kohustuslikku seisunditaset ning kui ehitus- või remonditööde käigus muudetakse hooldatavate tee-elementide olemist. Lepinguhinna muudatused vormistatakse lepingumuudatusena.

⁹ Ligikaudu 46% riigimaantee kogupikkusest hooldavad neli suurt teedehitusfirmat (AS Teede REV-2, AS ASPI, AS TALTER, AS TREF), kes paljudel juhtudel on teedehituse hankekonkurssidel konsortsiumina osalenud.

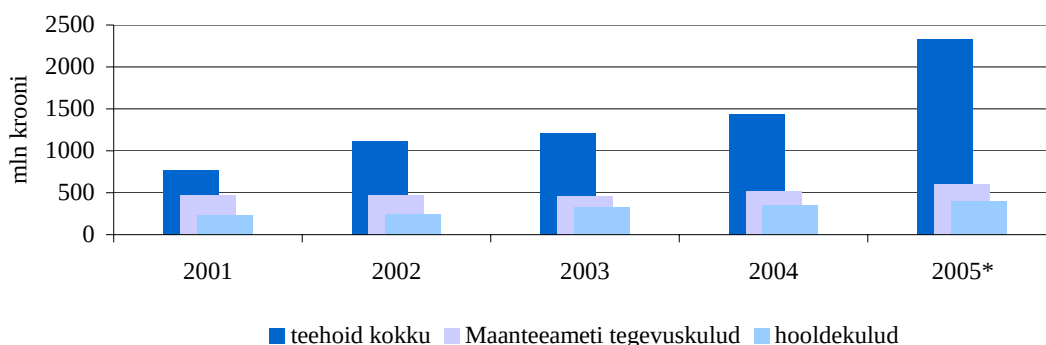
Riigimaanteede hoolde rahastamine

2004. aastal olid teehooldekulud 352 mln krooni, mis moodustab 18% teehoiu kogukuludest. 2001. aastaga võrreldes on teehooldekulutused suurenenud 47%.

Ühe kilomeetri riigimaantee hooldamiseks kulus 2004. aastal keskmiselt 21 385 krooni. Maanteeamet on seisukohal, et teede nõutava seisunditaseme tagamiseks peaksid teehooldekulutused edaspidi oluliselt kasvama ja saavutama 2010. aastal taseme 35 000 krooni ühe kilomeetri kohta.¹⁰

Järgnev diagramm kujutab teehoiukulude, nende koosseisu kuuluvate Maanteeameti (sh teedevalitsuste) tegevuskulude ja selle hulgas teehooldekulude muutusi viimastel aastatel.

Joonis 2. Teehoiukulud aastatel 2001–2005



*2005. aastaks kavandatud teehoiukulud

Allikas: Maanteeamet

Lähtudes riigieelarve seadusest ja klassifikaatorist, ei ole alates 2004. aastast vajalik ega võimalik eraldada riigieelarves hooldustöid. Riigimaanteede hoolduskulud kajastuvad Maanteeameti tegevuskuludes, jagunedes eelarve erinevate artiklite vahel.

Riigimaanteede hooldamiseks planeeritud raha ei kajastu ka teehoiukavas aastateks 2004–2006.¹¹ Kuigi teehoiukava seletuskirjas nimetatakse teehooldust prioriteetseks teehoiutööks, on hooldetööde kulud planeeritud Maanteeameti tegevuskulude koosseisus ühe summana koos Maanteeameti administreerimiskuludega. 2005. aasta lõpuks peaks valmima uus teehoiukava aastateks 2006–2009.

¹⁰ Maanteeameti seletuskiri Vabariigi Valitsuse 25. veebruari 2004. a korralduse nr 112-k "Teehoiukava aastateks 2004–2006" eelnõu juurde

¹¹ Vabariigi Valitsuse 25. veebruari 2004. a korraldus nr 112-k

1. Riigimaanteede hooldekulude kavandamine ja arvestamine

1.1. Ministeeriumil puudub ülevaade riigimaanteede hooldekuludest

Riigi-, ministeeriumi ega ka Maanteeameti eelarvest ei selgu, kui palju riik kulutab riigimaanteede hooldamiseks. Kuigi teehoolet peetakse ohutu liiklemise tagamiseks äärmiselt oluliseks, ei määratle õigusaktid maanteehoolde mõistet ja selleks ei ole ette nähtud eraldi raha Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi ega ka Maanteeameti eelarves. Maanteeametilt ei nõuta aruannet selle kohta, kui palju kulutatakse tegelikult teehoolde peale raha.

Riigieelarve seadus näeb ette, et ministeeriumite ja nende allasutuste, sh Maanteeameti eelarves liigendatakse kulud riigieelarve klassifikaatorigakehtestatud ühtsete põhimõtete alusel.¹²

Riigieelarve klassifikaatori järgi kajastatakse riigimaanteede hooldekulud koondsummana Maanteeameti tegevuskulude koosseisus koos administreerimiskuludega.

Sama moodi kirjendatakse hooldekulusid ka valitsuse kinnitatud teehoiukavades. Selle lisades on fikseeritud vaid Maanteeameti tegevuskulud, milles muu hulgas sisalduvad ka teehooldekulutused.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri kinnitatud Maanteeameti eelarves on riigimaanteede hooldekuludest eraldi esitatud vaid äriühingutelt ostetavate hooldetööde maksumus – koondsummana “Rajatiste majandamiskulude” artikli all (nr 5512). Teedevalitsuste oma töötajatega tehtavad hooldekulud jagunevad eelarve erinevate artiklite vahel – tööliste töötasu, sotsiaalmaks, mehhanismid, rajatiste majandamiskulud jne. Riigieelarve klassifikaator on üles ehitatud finantsarvestuse põhimõtetest ja vajadustest lähtudes ning ei anna vajalikku informatsiooni juhtimisotsuste tegemiseks.

Maanteeameti eelarve täitmise, sh teehooldekulude jälgimiseks kasutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium riigieelarve kassalise täitmise aruandluse andmebaasi. Kuna selles on ministeeriumite ja nende allasutuste kulud kajastatud eelarveklassifikaatori liigituse kohaselt, puuduvad ministeeriumil raamatupidamisarvestusele ja -aruandlusele tuginevad andmed teehooldekulutuste kohta.

Riigieelarve kassalise aruandluse andmebaasist võiks saada ülevaate riigimaanteede hooldega seotud kuludest üksnes siis, kui neid andmeid rühmitada ja töödelda juhtimisotsuste tegemise vajadust silmas pidades. See eeldaks aga riigieelarve klassifikaatori osalist muutmist või täiendamist (nt indekseerimist).

Ministeerium ei ole teehoiukulutuste analüüsimiseks kasutanud kõiki olemasolevaid võimalusi, näiteks Maanteeameti kehtestatud ametkonnasisest aruandlust, mis annab ligilähedase ülevaate Maanteeameti eelarve täitmisest teehoiutööde (hoole, taastusremont, ehitus ja rekonstrueerimine) ja nende rahastamisallikate kaupa.

Maanteeameti ja teedevalitsustes teehooldetööde maksumuse kohta peetav arvestus ei anna täpset ülevaadet tehtud hooldetööde kogumaksumusest. Maanteeameti peadirektor on küll kehtestanud teedevalitsustele ametisisese aruandluse teehoiukulude kaupa, kuid see ei kajasta kõiki teehooldega seotud kulutusi. Näiteks ei arvata hooldekulude koosseisu tehnika soetamise, hoonete remondi- ja halduskulutusi (vesi, elekter, valve jms) ning teedevalitsuste keskustes töötavate juhtide ja spetsialistide palgakulu.

Riigikontrolli hinnangul ei anna riigieelarve klassifikaatorile tuginev teehooldekulude arvestus ülevaadet riigi teehooldekulutustest, mistõttu ministeeriumil puudub vajalik andmebaas hindamaks teehoolde kulude kavandamise otstarbekust ja kasutamise sihipärasust.

¹² Rahandusministri 11.12.2003. a määrus nr 103 “Eelarveklassifikaatorite kehtestamine”

Ettepanekud majandus ja kommunikatsiooniministrile

Riigimaanteede hooldega seotud otsuste vastuvõtmiseks peab olema tõene ja täielik info valdkonnaga seotud kuludest. Selle saamiseks soovitab Riigikontroll järgmist:

- Algatada teeseaduse muutmise, et määratleda seaduses teehoolduse mõiste.
- Teha rahandusministrile ettepanek täpsustada riigieelarve klassifikaatorit selliselt, et Maanteeameti tegevuskuludes oleks võimalik eristada teehooldega seotud kulusid. Kuni riigieelarve klassifikaatori täpsustamiseni tuleks eristada Maanteeameti eelarves teehooldega seotud kulud ja nõuda nende kohta aruandlust.

1.2. Riigimaanteede hoolde ostmise majanduslikku otstarbekust tuleb täiendavalt analüüsida

Riik võib oma maanteid hooldada ise või tellida teehooldust äriühingutelt. Mõlema variandi puhul kehtib teeseaduse nõue, et hooldatavad teed peavad vastama seisundinõuetele. Selleks, et võrrelda, kas kasulikum on osta teehooleid äriühingutelt või teha vajalikke töid oma töötajatega, peab otsustajatel olema adekvaatne informatsioon hooldekulude kohta.

Teedevalitsuste ja ettevõtjate hooldekulude võrdlemiseks tellis Maanteeamet Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi nõudel 2004. aastal ühelt äriühingult vastavasisulise uurimistöö.¹³ Selle eesmärgiks oli võrrelda 1 km riigimaanteede hooldamise kulu 2003. aastal neis maakondades, kus teid hooldasid äriühingud, nende maakondade teehooldekuludega, kus teid hooldasid teedevalitsused omal jõul. Võrdlusandmeid pidi kasutatama selleks, et kaaluda, kas on otstarbekas tellida teehooldetööd kogu ulatuses eraettevõtjailt – ka nende teede jaoks, mida teedevalitsused seni oma töötajatega hooldavad. Uurimistöö kokkuvõttes märgiti, et teedevalitsuste oma töötajatega tehtav riigimaantee hoole on riigile keskmiselt 17% kallim kui äriühingutelt ostetav hooldus.

Sellisele tulemusele jõuti pärast seda, kui teedevalitsustes suurendati hooldekulusid 15%, arvestades teehooldega seotud üldkulusid, ning äriühingute kulusid vähendati 14% kulutuste arvel, mis nad olid teinud teedevalitsustelt põhivara rentimiseks ja ostmiseks.

Riigikontrolli arvates on õige, et uuringus andmeid hooldekulude suuruse kohta korrigeeriti, kuid väär on korrigeerimise meetoodika – teedevalitsuste töötajate hooldetööde kulutusi on mõneti liigselt suurendatud ja äriühingute kulutusi põhjendamatult vähendatud. Näiteks vähendati õigustamatult äriühingute tegelikke kulutusi riigile tehtud maksete võrra seoses teedevalitsuste vara ostmisega (aastas 7,8 miljonit krooni) ning rentimisega (aastas 2,2 miljonit krooni).

Maanteeameti juhtide selgituste kohaselt on uuringus kasutatud meetoodika Maanteeametiga kooskõlastatud ja nad peavad selles töös tehtud järeldusi usaldusväärseteks. Ühtlasi kinnitasid nad Riigikontrollile, et tõenäoliselt ei suurendata ka lähitulevikus ettevõtjatelt ostetava teehoolde osakaalu; nende meelest on õige teha osa teehooldetöödest teedevalitsuste omal jõul, kuna nii säilib riigil võimalus saada võrdlusandmeid, et hinnata ettevõtjate soovitud tasu põhjendatust.

Ettepanek Maanteeameti peadirektorile

- Analüüsida täiendavalt teedevalitsuste ja äriühingute teehooldekulutusi võrdleva uuringu andmeid ning informeerida tulemustest teedevalitsusi ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumit.

Ettepanek majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Tellida lisauuring, et hinnata riigimaanteede hoolde äriühingutelt ostmise otstarbekust.

¹³ Eesti riigimaanteede hooldekulude võrdlev analüüs. OÜ TP Invest. Tallinn 15.12.2004

2. Riigimaanteede hoolde ostmise korraldus

2.1. Teehoolde ostmise korraldus on paranenud

Maanteeamet ostab ettevõtjatelt riigimaanteede hoolet alates 2000. aastast. Kuni 2005. aasta detsembrini oli sõlmitud 14 hooldelepingut ja neist oli jõus 12. Hooldelepingute sisu ja tööde teostamise reguleeritus on iga järgneva hooldelepinguga paranenud. Hiljem sõlmitud hoolduslepingutes on oluliselt paremini sätestatud hooldenõuded, nende järgimise hindamine, teedevalitsuste ja äriühingute omavahelise suhtluse korraldus probleemide lahendamisel. Näiteks on viimati sõlmitud hooldelepingutes määratud esimest korda kindlaks hoolde eesmärk ja kehtestatud põhimõte, et hooldelepingu lõppemisel fikseeritakse aktiga puudused, mis hoolde tegija on jätnud kõrvaldamata.

Täpsemaks on muutunud ka teehoolde korraldust reguleerivate õigusaktide sõnastus ja Maanteeameti juhendid. Viimasel kolmel aastal on täpsustatud tee seisundinõudeid, kehtestatud on teehoolde järelevalve põhimõtted ja teehoiutööde tehnoloogia nõuded. Näiteks kehtestatakse 2006. aastast riigimaanteedel nõutav haardetegur, sätestades sellega mõõdetavad väärtused talvise tee seisundi hindamiseks (seni hindasid teedevalitsused talvise tee libedust peamiselt visuaalselt).

Et saada parem ülevaade äriühingute hooldatavatel teedel fikseeritud puudustest ja nende kõrvaldamisest, juurutatakse teehoolde elektroonilist järelevalvepäevikut (auditi ajal oli see veel katsetamisjärgus, tuvastatud puudused fikseeriti paber kandjal vormistatavais päevikuis).

Kuna kõik teehooldajad peavad hooldega tagama samaväärse teeseisundi, siis tuleks Riigikontrolli arvates kõigis kehtivates hooldelepingutes sätestada samaväärselt ka hoolde sisu ning tööde tellija ja täitja omavahelised suhted. Kuigi hilisemates hoolduslepingutes on hoolde tegemine oluliselt paremini reguleeritud, pole varem sõlmitud ja praegu kehtivaid lepinguid analoogsete sätetega täiendatud. Kehtivaid hooldelepinguid kohendatakse üksnes siis, kui muutuvad õigusaktide või Maanteeameti peadirektori käskkirjaga kehtestatud nõuded ja tee olem, mis on fikseeritud lepingu lisades. Ühegi valimisse kuulunud hooldelepingu põhiteksi ei ole selle kehtivuse ajal muudetud.

Ettepanek Maanteeameti peadirektorile

- Teha riigimaanteid hooldavaile äriühingutele ettepanek täpsustada kehtivaid hooldelepinguid, arvestades viimastes lepingutes kasutatud formuleeringuid. Sellega tagatakse suurem selgus lepinguosaliste vastastikustes kohustustes.

2.2. Riigimaanteede hooldajailt ei nõuta kõigi hooldatavate teede seisundinõuetega vastavuses hoidmist

Riigikontroll peab vajalikuks, et riigimaanteede hooldeteenuse ostmise lepinguis fikseeritaks võimalikult selgelt ja täpselt lepingu objekt, osapoolte vastastikused kohustused ning lepingu täitmise kontrollimehhanism. Ostja peab täpselt teadma, mida ta tahab, ning suutma selle hankekonkurssidel osalejatele kirjalikus vormis üheselt mõistetavalt selgeks teha ja hooldelepinguis täpselt fikseerida.

Teede hooldajailt ei osteta mitte töid, vaid teede nõutavas seisundis hoidmist

Riigimaanteede tavahoolde hankekonkurssidel on Maanteeamet kasutanud peamise valikukriteeriumina hinda – hankeleping sõlmitakse sellega, kes lubab kõige väiksema tasu eest teed seisundinõuetega kookõlas hoida. Ettevõtja peab tagama tee vastavuse seisundinõuetele. Kui palju ja mida ta selle saavutamiseks teeb, ei ole oluline. Riik maksab teede seisundinõuetele vastavuse, mitte selleks vajalike tööde tegemise eest.

Teede hooldajailt ei nõuta kõigi teede seisundinõuetega vastavuses hoidmist

Kuna paljusid teid ei ole õigeaegselt remonditud ja ka hooldetöödeks pole piisavalt raha olnud, ei vasta paljud hooldada antavad teed kõigile seisundinõuetele. Mittevastavus esineb tavaliselt kahekolme nõude täitmise osas. Lääne Maakonna hooldelepingu sõlmimisel oli selliseid mittevastavusi näiteks enamikul kruusateedel, mille kogupikkus moodustab 47% maakonna riigimaanteede kogupikkusest. Selliste teede vastavust seisundinõuetele ei ole võimalik tagada tavahooldetöödega. Mitte alati ei ole seda võimalik saavutada ka perioodiliste hooldetöödega (teedel või nende lõikudel tuleb teha töid, mida nende iseloomu või ulatuse tõttu käsitletakse teede remondina). Hankekonkursside jaoks ettevalmistatud dokumentides selliste mittevastavuste asukohta ja ulatust ei fikseerita. Hinnapakkumised esitatakse eeldusel, et tee mittevastavuses ja selles, kes selle kõrvaldab, lepitakse kokku hiljem, lepingu sõlmimise käigus.

Hankekursi võitjaga hooldelepingut sõlmides fikseeritakse kahepoolse aktiga need teed, mida pole ainult hooldetöödega võimalik nõuetega vastavuses hoida. Seisundinõuetega vastavust nõutakse selliste teede puhul alles pärast seda, kui need on korda tehtud täiendavalt tasustatava tööga (perioodiline hoole, remont). Samas ei vähendata selliste teelõikude pikkuse võrra hooldatavate teede kogupikkust. Sellest järeldub, et kuigi sellistel teelõikudel peab ettevõtja tegema tavahooldetöid, ei ole ta kohustatud tagama teede vastavust kõigile seisundinõuetele (hooldelepingutes kasutatakse sõnastust – hoolde tegija ei vastuta tee seisundi mittevastavuse eest, mida ei ole hoolde koosseisu kuuluvate töödega võimalik kõrvaldada). Kuna teed hooldavate ettevõtjatega sõlmitud lepinguis ei soovita neilt mitte konkreetsete tööde konkreetset mahus tegemist, vaid teede seisundi kindlal tasemel hoidmist, siis selliste teede ja teelõikude puhul ei saa teedevalitsus hooldelepingute täitmist hinnata.

Puuduvad selged kriteeriumid tee hooldaja kohustuste hindamiseks

Hankekurssidel nõutakse ettevõtjalt, et nad peavad hooldega tagama teede vastavuse majandus- ja kommunikatsiooniministri käskkirjaga kehtestatud seisundinõuetele niivõrd, kuivõrd seda on võimalik saavutada tee hooldelepingus kokku lepitud hooldetöödega. Seda, milline teeseisund on võimalik hooldetöödega tagada, hanke tingimused ega ka hooldelepingud kindlaks ei määra.

Kuigi tee hooldetöödega ei ole alati võimalik tagada tee seisundi vastavust nõutule, polnud üheski valimisse kuulunud hooldelepingus kriteeriume, mille järgi hinnata, millal ettevõtja on/ei ole kohustatud hooldetöödega mittevastavust kõrvaldama.

Kuna riik ei ole suutnud teid selliselt remontida, et hooldetöödega saaks tagada nende seisundinõuetele vastavust, siis on tee hooldajad ja teedevalitsused otsinud kompromisse – teedevalitsused ei nõua ettevõtjalt tee vastavust kõigile seisundinõuetele ning hoolde tegija kõrvaldab puudused võimalustest lähtudes. Sellised kokkulepped sõlmitakse lepingute täitmise kontrollimisel suuliselt.

Ettepanekud Maanteeameti peadirektorile

Hooldelepingutes peavad hooldaja kohustused nõutud teeseisundi tagamisel olema üheselt mõistetavalt fikseeritud. Selle saavutamiseks soovib Riigikontroll järgmist:

- Määrata tee hoolde hankekonkursside dokumentides kindlaks seisundinõuetele mittevastavad teed ning seisund, mis tuleb neil teedel hooldetöödega tagada.
- Teha tee hooldajaile ettepanek fikseerida kehtivates hooldelepingutes selgelt ja mõõdetavalt hooldega tagatav seisund nendel teedel, mis juba hooldelepingu sõlmimise ajal ei vasta seisundinõuetele või mis lepingu täitmise ajal on muutunud hooldajast olenemata põhjustel seisundinõuetele mittevastavaks.

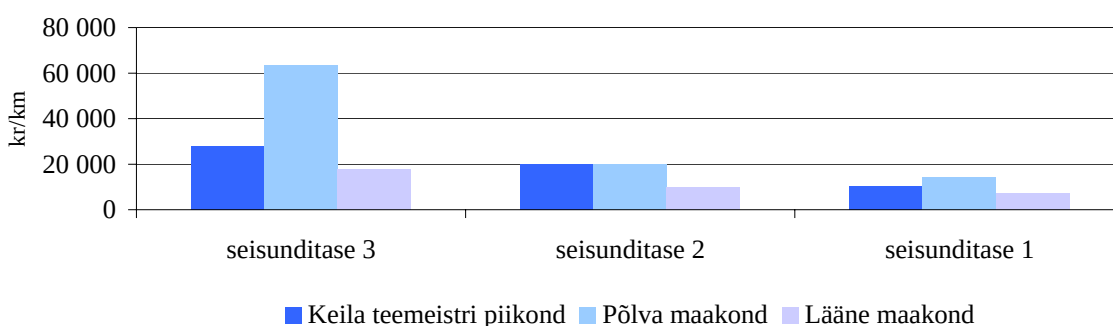
2.3. Maanteeamet pole pööranud hooldelepingutes vajalikku tähelepanu hooldetööde ühikuhindadele

Hooldetööde ühikuhinnad erinevad hooldelepinguti mitmeid kordi

Ostetavate hooldetööde deklareeritud ühikuhindade suure erinevuse põhjuseks võib olla asjaolu, et ettevõtjad ei pea oma kulude korrektset arvestust tööliikide kaupa. Neil puudub ülevaade sellest, mil moel sõltuvad nende teehooldekulutused hooldatavate teede seisunditasemest. Seetõttu hinnatakse hankekonkursil oma kogukulutusi, arvestamata, et neid mõjutavad teede seisunditase ja erinevate tööliikide osakaal. Kuid pole välistatud võimalus, et tööde ühikuhindade suur erinevus ei ole tingitud mitte (ainult) ebatäpsest kuluarvestusest, vaid ettevõtjate soovist saada lepinguajal hooldatavate teede kohta esitatavate nõuete muutumisest võimalikult palju tulu. Seetõttu fikseeritakse pakkumises nende tööde ühikuhinnad, mille maht ettevõtjal oleva info kohaselt võib lepinguajal väheneda, eeldatavaist madalamana, ning edaspidi kasvada võivate tööde ühikuhinnad fikseeritakse eeldatavaist kuludest kõrgemana. Sama eesmärki silmas pidades diferentseeritakse ka konkreetsete tööde ühikuhinnad.

Loogiline oleks, et tööde ühikuhinnad ei erine teehoolet tegevate ettevõtjate vahel palju, kuna kasutatakse enam-vähem sama tehnikat ja tehnoloogiat. Tegelikult see nii ei ole, mõningate tööde puhul erineb hooldelepingute lisades fikseeritud ühikuhind isegi seitse korda. Tööde erinevate ühikuhindade tõttu erines näiteks valimisse kuulunud hooldelepingutes ühesuguse seisunditasemega teehoolde maksumus mitmeid kordi.

Joonis 3. Hoolde eest makstava tasu erinevus seisuga 1. jaanuar 2005. a



Allikas: Maanteeamet

Kuigi tööde ühikuhinnad on hankekonkursil pakkumise osaks ja fikseeritakse hankelepingute lisades, ei ole sellel pakkumiste hindamisprotsessis sisulist tähendust. Teenuse pakkuja valitakse tööde kogumaksumuse järgi.

Teehoolet tegevate äriühingute töötajate selgituste kohaselt on ühikuhindade erinevus tingitud sellest, et hoolde hinnapakumise tegemisel keskendutakse hoolduse kogumaksumusele, mis jaotatakse tööliikide vahel tunnetuslikult, arvestamata tööliigi tegelikku hinda.

Hooldetööde ühikuhindade erinevus omandab tööde koosseisu muutumisel olulise tähtsuse

Hooldelepingud on sõlmitud viieks aastaks. Selle aja jooksul hooldatav objekt muutub. Näiteks, lähtudes liiklusintensiivsuse kasvust, tõstab Maanteeamet 2006. aastal seisunditaset 230 km teedel, mistõttu suureneb teehooldajale makstav tasu 7,6 mln krooni võrra.¹⁴ Samuti paigaldatakse teedele täiendavaid kaitsepiirdeid, teemärke, viitasid, tähisposte, ehitatakse uusi bussiootekodasid, parklaid jms. On loogiline, et sellest tulenevalt tehakse muudatusi ka hooldelepingutes, sh korrigeeritakse ka teehooldajatele makstavat tasu.

Nõnda on see ka hooldelepingutes fikseeritud – teehooldajale makstavat tasu tuleb korrigeerida lepingus fikseeritud tööliikide ühikuhinna järgi juhul, kui toimuvad muudatused tee ja seda ümbritseva maa, rajatiste ja liikluskorraldusvahendite olemis. Seepärast omandab tööde ühikuhind lepingu täitmise käigus olulise tähtsuse. Näiteks – kuna Põlva maakonna riigimaantee hooldelepingu lisas fikseeritud tööde ühikuhindades pole teepiirde hoolde hinda selle vanusest lähtudes diferentseeritud, suureneks uue teepiirde paigaldamisel teepiirde meetri hoolde maksumus 60 kr, kuigi alguses pole neid vaja hooldada ja seetõttu ei teki teedevalitsuse paigaldatud teepiiretest lisakulu.

Teedevalitsused ei pea täpset arvestust omal jõul tehtavate hooldetööde hindade kohta

Riigikontrolli arvates on teedevalitsuste ebapiisav tähelepanu teehooldelepingute lisades fikseeritud hooldetööde hindadele tingitud ka sellest, et teedevalitsused ei tea, kui palju nad ise üksikute hooldega seotud tööde tegemiseks kulutavad.

Riigikontroll ei pea normaalseks olukorda, et kuigi ligikaudu kolmandiku teehooldetöödest teevad teedevalitsused omal jõul, puuduvad teedevalitsustel usaldusväärsed andmed selle kohta, kui palju kulutatakse keskmiselt omal jõul tehtavate hooldetööde liikide peale.

Ettepanekud Maanteeameti peadirektorile

- Kehtestada teehoolde hankekonkursside tingimused selliselt, et need arvestaksid ka tee seisunditaseme võimaliku tõstmisega kaasnevat hoolde maksumuse kallinemist.
- Nõuda teehoolde riigihankekonkursside korraldamisel pakkujatelt uute ja renoveeritud tee-elementide kohta eraldi hooldehinna esitamist.
- Teha riigimaanteid hooldavaile äriühinguile ettepanek sätestada kehtivates hooldelepingutes, et lepinguperioodil rajatud uute või renoveeritud tee-elementide hooldehind lepitakse kokku tegelikult lisanduvast (või vähenevast) hooldekulust lähtudes.
- Muuta hooldekulude arvestuse korraldust selliselt, et see kajastaks teedevalitsuse kõiki teehooldekulutusi ja võimaldaks saada neist ülevaate tööliikide kaupa nii, nagu soovitakse infot erinevate hooldetööde hindade kohta teehoolde hankekonkurssidel osalevatelt äriühingutelt.

¹⁴ 2006. a riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri

3. Riigimaanteede seisundi järelevalve

3.1. Hooldelepingute täitmist ei kontrollita nõutud määral

Igapäevased ülevaatused

Hooldelepingutes on kokku lepitud, et lähtudes teehoolde järelevalve juhendist, teeb teedevalitsus teede igapäevast järelevalvet nende seisunditasemest olenevalt. Kõrgema seisunditasemega teid¹⁵ peab juhendi kohaselt kontrollima vähemalt kord nädalas, madalama seisunditasemega teid tuleb üle vaadata poole harvem – kord kahe nädala jooksul. Talvisel perioodil, 1. oktoobrist kuni 30. aprillini, igapäevase ülevaatused sagedus kahekordistub. Ülevaatusel tuleb kontrollida tee vastavust seisundinõuetele ja hooldelepingus kokkulepitule.

Ülevaatusel avastatud puudused tuleb registreerida teehoolde järelevalve päevikus.

Valimisse kuulunud kolmest hooldepiirkonnast vaid ühes – Keila teemeistri hooldepiirkonnas – nähtus teehoolde järelevalve päevikuist, et teede igapäevast ülevaatus oli tehtud nõutud ulatuses ja juhendist lähtudes. Täielikult puudusid teehoolde järelevalve päevikud Põlva hooldepiirkonnas. Läänemaa teede järelevalve päevikus oli maikuus, kui audiitor seda uuris, 2005. aasta kohta vaid üksikud järelevalve toimumist fikseerivad sissekanded.

Igapäevase ülevaatusel nõutud mahus tegemata jätmist põhjendati sellega, et sellises mahus järelevalve tegemiseks puudub vajalik hulk inimesi, järelevalve käigus tuvastatu fikseerimata jätmist aga väitega, et järelevalve päeviku pidamine on tarbetu ajakulu, kuna ettevõtja on kohustatud likvideerima puudused vaatamata sellele, kas päevik seda kajastab või mitte. Teedevalitsuste juhtide arvates piisab, kui hooldelepingu rikkumisest informeerida ettevõtjat suuliselt.

Hooldelepingu rikkumiste akteerimine teehoolde järelevalve päevikus on oluline, kuna see on aluseks ettevõtja vastu sanktsioonide rakendamiseks. Kui tee seisundinõuete mittevastavusi ei fikseerita, siis ei saa hooldelepingu rikkumise eest vähendada ettevõtjale makstavat tasu. Auditeeritud teedevalitsustes, kus ei fikseeritud igapäevase järelevalve tulemusi, ei olnud igapäevase järelevalve alusel 2004. ja 2005. a kordagi vähendatud ettevõtjale makstavat tasu.

Igakuised ülevaatused

Lisaks igapäevasele järelevalvele tuleb teehoolde järelevalve juhendi kohaselt kord kuus koos hoolde-ettevõtjaga kontrollida tee seisundi vastavust nõuetele. Ülevaatusel koostada akt, kus registreeritakse kõik puudused, nende esinemise koht ning antakse hinnang teede vastavuse kohta kehtestatud nõuetele. Puuduste registreerimisel ei ole tähtis, kas teehooldaja oleks pidanud need kõrvaldama või mitte.

Tegelikult ei registreerita kuuülevaatusel käigus kõiki puudusi. Teedevalitsuste juhtide selgituste kohaselt fikseeritakse teehoolde ülevaatusel aktis üldjuhul tee seisundinõuete mittevastavused, mida peab kõrvaldama hoolde tegija. Need tee seisundinõuetele mittevastavused, mida peaks kõrvaldama Maanteeamet, jäävad fikseerimata.

Auditeeritud teedevalitsuste dokumentidest ei selgunud, et Maanteeamet oleks kontrollinud teehoolde järelevalve juhendi täitmist.

¹⁵ Kattega maanteed seisunditasemel “4” ja “3”

3.2. Teede hooldajate vastu ei saa rakendada tõhusaid rahalisi sanktsioone

Hooldelepingutes on sätestatud, et lepingujärgset tasu vähendatakse teehoolde järelevalve juhendis sätestatud korrast lähtudes. Erineva iseloomuga puuduste summeerimiseks määrab juhend igale puudusele selle arvestusliku ulatuse kilomeetrites. Näiteks ühel teekilomeetril ühe suure augu olemasolu või ühe kilomeetri tee lumest lahti lükkamata jätmise arvestuslik mõõt on ühesugune – üks kilomeeter. Väikese augu arvestuslikuks mõõduks on 0,5 kilomeetrit. Kui kilomeetrisel lõigul esineb mitmeid ühte liiki puudusi, siis nende arvestuslikud pikkused summeeritakse, kuid kuni suuruseni üks kilomeeter (st kui kilomeetrisel lõigul on kümme suurt auku, siis puuduse arvestuslik ulatus on ikka üks kilomeeter).

Kui tuvastatud puuduste arvestuslik koguulatus ületab 20% kontrollitud teede kogupikkusest, on teedevalitsusel õigus vähendada hoolde eest makstavat tasu. See tähendab, et ka siis, kui teehooldaja mõnel teel või teelõigul jätab tegemata hooldelepingu järgi hädavajalikud tööd ja seetõttu tee sõidatavus halveneb, ei saa vähendada teehooldajale lepingu järgi makstavat tasu, kui puuduste koguulatus ei ületa 20%.

Tasu vähendamise suurus sõltub sellest, kas puudus on fikseeritud igakuise või igapäevase ülevaatusel käigus. Igakuisel ülevaatusel tuvastatud puuduste eest on õigus alandada hoolde eest makstavat tasu 10 krooni ja igapäevasel ülevaatusel tuvastatud puuduste eest 200 krooni iga nõuetele mittevastanud kilomeetri eest. Näiteks maksti Põhja Regionaalse Maanteeameti Keila piirkonnas teehooldajale välja kogu lepingujärgne tasu, kuigi 2005. aasta juulikuus ei vastanud nõuetele 19,2% kontrollitud teedest.¹⁶

2004. aastal ja 2005. aasta 9 kuuga olid valimisse kuulunud teedevalitsused vähendanud hoolde eest makstavat tasu kokku 51 730 krooni, sellest igapäevasel ülevaatusel tuvastatud puuduste tõttu 8450 krooni. Samal ajavahemikul maksti hoolde tegijatele valimisse kuulunud hooldelepingute alusel kokku üle 110 miljoni krooni.

Riigikontrolli arvates ei toeta hooldetasu sanktsiooniga vähendamise põhimõtteid piisavalt hoolde eesmärki – tagada riigimaanteeade vastavus seisundinõuetele. Riigikontroll ei pea õigeks, et hooldetasu vähendatakse ainult siis, kui seisundinõuetele ei vasta arvestuslikult enam kui 20% teedest.

Ettepanekud Maanteeameti peadirektorile

Teede hooldelepingute täitmise üle järelevalve parandamiseks soovitab Riigikontroll järgmist:

- Kontrollida lähiajal kõigis teedevalitsustes ja Põhja Regionaalses Maanteeameti teehoolde järelevalve juhendi täitmist ning kontrolli tulemustest lähtudes muuta vajaduse korral juhendit või rakendada sanktsioone teedevalitsuste töötajate vastu, kes juhendit ei järgi.
- Kehtestada Maanteeameti tõhus kontroll teehoolde järelevalve juhendi täitmise üle.
- Muuta teehoolde järelevalve juhendit selliselt, et kui hoole ei vasta lepingutingimustele, tuleb tõstatada küsimus lepingujärgse tasu vähendamisest, ning teha teid hooldavaile äriühingutele konkreetsed ettepanekud hoolduslepingutesse selleskohaste muudatuste tegemiseks.

¹⁶ Teehoolde ülevaatusse akt. Harju teedevalitsuse Keila piirkond. Ülevaatusse aeg 26.07.2005. a

3.3. Puudub riiklik järelevalve teede seisundinõuetele vastavuse üle

Maanteeamet ei saa teostada riiklikku järelevalvet riigimaanteee seisundinõuetele vastavuse üle

Tee nõuetele vastavas seisundis hoidmise kohustus on tee omanikul. Riigimaanteee korrashoidu korraldab Maanteeamet, kohalikel teedel kohalik omavalitsus ja erateedel eraõiguslik tee omanik.

Teeseadus sätestab, et järelevalvet teeseaduse ja selle alusel antud õigusaktide nõuetest kinnipidamise üle korraldavad Maanteeamet ja Politseiamet ning tee omanik. Majandus- ja kommunikatsiooniminister on määranud ametnikud, kes on pädevad teostama riiklikku järelevalvet teeseaduse järgimise üle (nendeks on nimetatud ainult Maanteeameti töötajad). Järelevalvet teostavil ametnikel on õigus teha tee omanikule ettekirjutusi ja rakendada asendustäitmist, kui neid ei järgita.

Maanteeameti põhimääruse kohaselt on ameti üheks põhiülesandeks riikliku järelevalve teostamine ameti tegevusvaldkonda reguleerivatest õigusaktidest tulenevate nõuete täitmise üle ja vajaduse korral riikliku sunni rakendamine.¹⁷ Teede seisundinõuetele vastavuse järelevalve ülesannet pole Maanteeameti konkreetsetele struktuuriüksustele ega ametnikele pandud, selleks puudub ka kirjalikult fikseeritud kord. Veelgi enam – teedevalitsuste põhimäärustes pole riikliku järelevalve kohustust üldse sätestatud, see on fikseeritud vaid ameti enda ja Põhja Regionaalse Maanteeameti põhimäärustes.¹⁸

Teeseaduse ja selle alusel antud õigusaktide täitmise järelevalvel tuleb eristada kahte järelevalve liiki: omanikujärelevalvet ja riiklikku järelevalvet.

Omanikujärelevalve eesmärgiks on kaitsta teeomaniku huve ja anda talle kindlustunne, et tee on hoitud tema juhistest ja õigusaktide nõuetest lähtudes.

Riikliku järelevalve eesmärgiks on kaitsta ühiskonna huve ja anda inimestele kindlustunne, et kõiki avalikult kasutatavaid teid hoitakse teeseaduse ja sellest lähtuvate õigusaktide nõuete kohaselt.

Tehes järelevalvet selle üle, kuidas riigimaanteid hooldavad äriühingud oma lepingujärgseid kohustusi täidavad, teostab Maanteeamet omanikujärelevalvet. Teedevalitsuste omal jõul tehtava teehoolde ja nende poolt tellitud teehoolde üle ei saa Maanteeamet teostada riiklikku järelevalvet, kuna iseenda kohustuste täitmise üle ei saa järelevalvet teha. Teeseadus on Maanteeametile selles osas pannud ülesande, mida ametil ei ole võimalik täita. Seda sellepärast, et haldusmenetluse seadus keelab haldusmenetluses osaleda isikul, kes on asjas menetlusosaline või on menetlusosalisest töölases, teenistuslikus või muus sõltuvuses (menetlusosaliseks loetakse isikut, kellele haldusakt või toiming on suunatud või kelle õigusi või kohustusi haldusakt võib puudutada).¹⁹ Kui tee omanik alustaks enda suhtes riikliku järelevalvemenetlust, oleks tema toimingud õigustühised ja vastuolus haldusmenetluse seadusega.

Kehtiva järelevalve korralduse kohaselt oleks riigimaanteee seisundi vastavust teeseaduse nõuetele õigus kontrollida üksnes Politseiametil. Kuid see ei ole Politseiameti põhiülesanne. Samuti puudub tal selleks vajalik ressurss ja kompetents. Politseistatistika andmetel ei ole politsei algatanud aastatel 2002–2004 ühtegi haldusõigusrikkumist või väärteomenetlust seoses tee seisundinõuete mittejärgimisega.²⁰

¹⁷ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 12. veebruari 2003. a määrus nr 31 “Maanteeameti põhimäärus”

¹⁸ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 28. oktoobri 2004. a määrus nr 197 “Põhja Regionaalse Maanteeameti põhimäärus”

¹⁹ Haldusmenetluse seadus, § 11 lg 1 p 2–3

²⁰ POLIS infosüsteem. Andmekogu registrinumber 1017. Infosüsteemis registreeritakse andmeid õigusrikkumiste ja politseitegevuse kohta.

Riigikontroll ei pea õigeks, et Maanteeametile on pandud seadusega kohustus teha riiklikku järelevalvet riigimaanteede seisukorra üle, kuna amet korraldab riigimaanteede korrashoidu ja iseenda kohustuste täitmise üle riiklikku järelevalvet teha ei saa.

Ettepanek majandus- ja kommunikatsiooniministrile

Teeseaduse täitmise üle riikliku järelevalve tegeliku toimimise eelduseks on, et seaduse täitja ei pea kontrollima iseenda tegevust. Riigikontroll soovib

- algatada õigusaktide muutmine, millega Maanteeametilt võetaks kohustus teostada riiklikku järelevalvet riigimaanteede seisundinõuetele vastavuse üle. See kohustus tuleks panna mõnele teisele riigiasutusele, kellel on vajaduse korral voli tellida järelevalvet riigimaanteede hoolduse üle vastavat tegevusluba omavatel isikutel.

Vastutus riigimaanteedel nõutud seisundi tagamise eest on määratlemata

Teeseadus sätestab, et avalikult kasutatava tee omanik on kohustatud hoidma tee teeseaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktidega sätestatud nõuetele vastavas seisundis.

Teeseadus ja selle alusel antud õigusaktid ei määratle, kes konkreetselt vastutab riigis selle eest, et riigimaanteed vastaks nõutud seisundile. Teeseadus sätestab küll Maanteeameti kohustuse korraldada teehoidu (st ka teehoolet) riigimaanteedel, kuid ei pane talle vastutust riigimaanteede seisundinõuetele vastavuse eest. Maanteeameti vastutust selle eest ei sätesta ka ükski teine õigusakt.²¹ See on ka mõistetav, kuna Maanteeameti juhti ei saa panna vastutama riigimaanteede seisukorra eest, eraldamata ametile piisavalt raha teede korrashoiuks.

Riigikontrolli arvates ei ole loomulik, et riik vastutab omanikukohustuste täitmise eest riigimaanteedel umbisikuliselt. Kui riik on vara omanikuna kohustatud täitma seadusest tulenevaid nõudeid, siis peab olema selge, milline institutsioon ja millised isikud nende kohustuste täitmise eest vastutavad.

Ettepanek majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Algatada teeseaduse muudatus, millega määratakse kindlaks, kes vastutab riigimaanteedel nõutud seisundi tagamise eest.

²¹ Riigivaraseaduse § 7 lg 2 sätestab, et riigivara valitsejad on kohustatud nende valitsemisel olevat riigivara ja volitatud asutused on kohustatud nende valduses olevat riigivara majandama heaperemehelikult ning hoolitsema igati selle säilimise ja väärtuse võimaliku kasvu eest. Riigivaraseaduse sõnastusest ei tulene, et riigivara valitseja või volitatud asutus on kohustatud tagama riigimaanteede vastavuse kehtestatud seisundinõuetele.

4. Muud tähelepanekud

4.1. Teedehooldajale maksti põhjendamatult 641 000 krooni

Kagu Teedevalitsus maksis Põlva maakonna riigimaantee hoolde eest 2005. aastal teedehooldajale põhjendamatult 641 000 krooni. Hoolde tegijale tasuti olematu teemaa hooldamise eest.

Kagu Teedevalituse juhataja väitel on põhjendamatu makse põhjuseks inimlik eksitus Põlva maakonna riigimaantee hooldelepingus esimese seisunditasemega kõrvalmaantee ja teise seisunditasemega kruusateede hooldatava teemaa pindala määramisel.

Tabel 1. Tegelik ja hooldelepingus näidatud teemaa võrdlus

Tee liik	Teemaa pindala lepingus (ha)	Tegelik teemaa pindala (ha)	Vahe (ha)	Ühikuhind (sh käibemaks), (kr)	Põhjendamatu makse aastas (kr)	Põhjendamatu makse kokku (kr) seisuga 30.10.2005
Kõrvalmaanteed ja ühenduste, seisunditase 1	391	145	246	1510	371 966	309 972
Kruusateed, seisunditase 2	741	460	281	1416	397 330	331 108
Kokku			527		769 296	641 080

Allikas: Kagu Teedevalitsus

Riigikontrollile antud selgituste kohaselt tehti hooldatava teemaa määramisel kaks viga. Esimene neist riigihanke pakkumise kutse dokumentides, kus esimese seisunditasemega kõrvalmaantee teemaa puhul märgiti tegeliku pindala asemel kogu kattega teede pindala. Teist korda eksiti hooldelepingu sõlmimisel, kui 460 hektari kruusateede teemaa asemel kirjutati hooldelepingusse kruusateede kogupikkus (741 km) ja sellest tulenevalt suurendati aastas hooldetööde summat 397 330 krooni võrra. Kogu lepinguperioodi jooksul kandnuks riik tehtud vigade tõttu kahju üle 3 800 000 krooni.

Kui Riigikontroll juhtis auditi käigus Kagu Teedevalitsuse tähelepanu teemaa ebaõigele fikseerimisele hooldelepingus, muutis teedevalitsus kokkuleppel hoolde tegijaga lepingut. Alates 1. novembrist 2005. a on hooldatava teemaa pindala 527 ha võrra väiksem, ning põhjendamatult makstud summa ulatuses pidi vähendatama novembri- ja detsembrikuu hooldetasu.

Ühtlasi lepitati kokku, et tavahoolde maksumuse vähendamise arvelt tellitakse ettevõtjalt igal aastal 700 000 krooni eest täiendavaid perioodilise hoolde töid.

Riigikontroll on seisukohal, et Kagu Teedevalitsus ei järginud täiendavate perioodiliste hooldetööde tellimisel riigihangete seaduses sätestatud nõudeid. Perioodiliste hooldetööde kogumaksumus hooldelepingu edasise kestuse perioodil on suurem kui piirmäär, mille ületamisel tuleb algatada riigihanke menetlus. Kagu Teedevalitus seda ei teinud.

Ettepanekud Maanteeameti peadirektorile

- Otsustada Kagu Teedevalitsuse nende töötajate vastutuselevõtmine, kelle ametialase lohakuse tõttu tasus riik tee hooldajale 2005. aastal põhjendamatult 641 080 krooni.
- Rakendada täiendavaid kontrollimeetmeid, et tagada hoolduslepingute vormistamisel nende tingimuste fikseerimine, milles tegelikult kokku lepitakse.

4.2. Kohalike maanteede seisundinõuetele vastavuse üle ei tehta riiklikku järelevalvet

Nii nagu Maanteeamet ei saa teha riiklikku järelevalvet teeseadusega kehtestatud nõuete täitmise üle riigimaanteedel, ei saa seda teha kohalik omavalitsus kohalikel teedel.

Kohalike teede seisundi vastavust teeseaduse nõuetele peaks kontrollima Maanteeamet. Ameti töötajad seda viimastel aastatel teinud ei ole, ka ei ole seda teinud ükski valimisse kuulunud teedevalitsus. Teedevalitsuste põhimäärused neile selleks pädevust ei anna; teedevalitsuste töötajaid ei ole majandus- ja kommunikatsiooniminister määranud nendeks isikuteks, kes on pädevad teostama teeseaduse täitmise üle riiklikku järelevalvet.

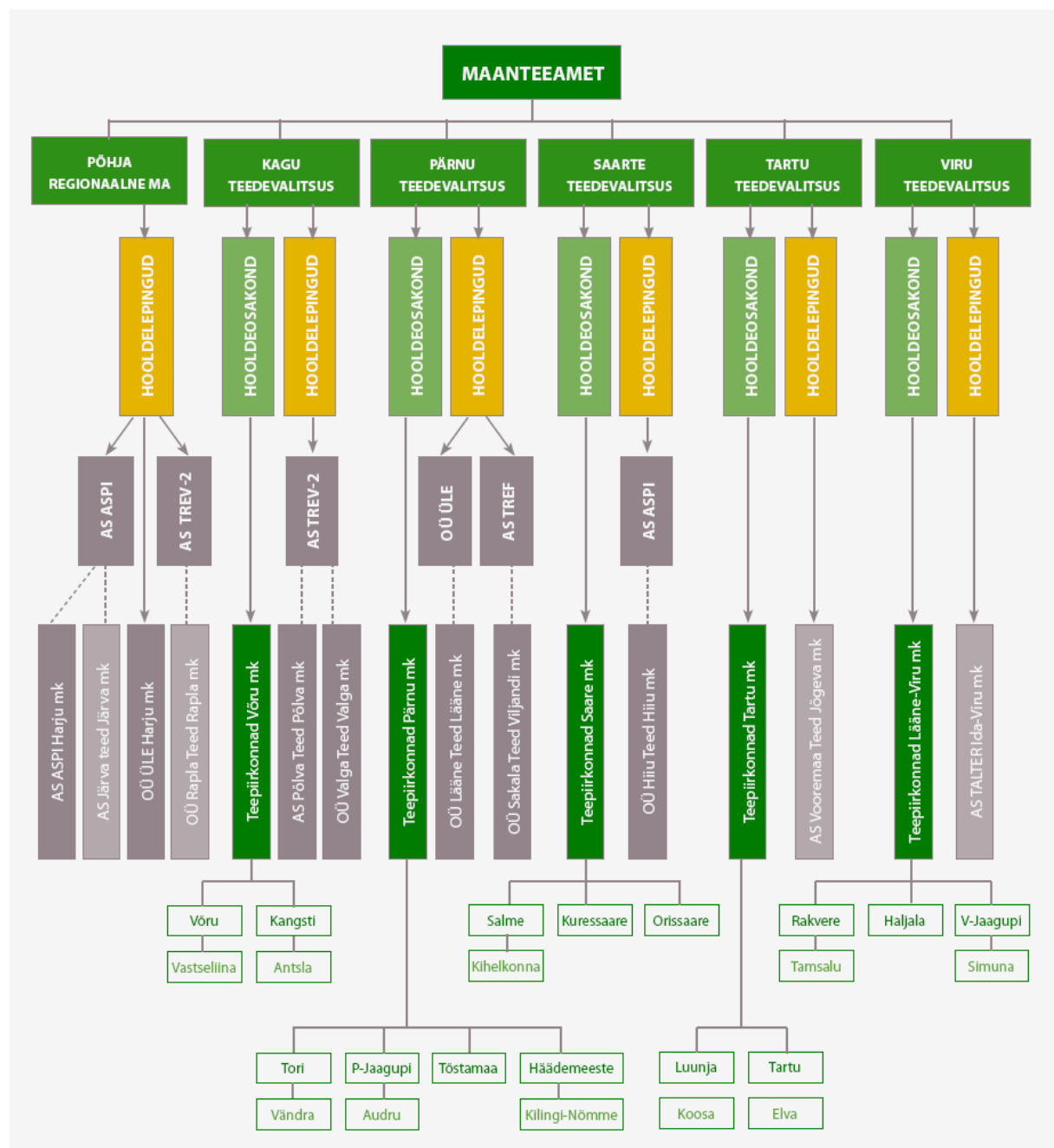
Maanteeameti arvates on kohalike omavalitsuse omandis olevate teede olukord tunduvalt halvem riigimaanteede omast. Kohalikel teedel riikliku järelevalve tegemata jätmise põhjusena nimetab Maanteeamet töötajate vähesust ametis (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis kaalutaksegi võimalust muuta teeseadust selliselt, et Maanteeametilt võetaks kohustus teha riiklikku järelevalvet kohalike teede seisundinõuetele vastavuse üle).

Ettepanek Maanteeameti peadirektorile

- Määrata kindlaks Maanteeameti teostatava riikliku järelevalve korraldus kohalikel teedel ja nõuda sellest lähtudes teedevalitsustelt ning Põhja Regionaalselt Maanteeametilt kohalike teede seisukorra kontrollimist.

Olav Lüüs
IV auditiosakonna peakontrolör

Lisa. Maanteeameti hooldusstruktuur seisuga 1. jaanuar 2005. a



Majandus- ja kommunikatsiooniministri ning
Maanteeameti peadirektori vastused



Hr Olav Lüüs
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 30.12.2005 nr OS-2-7.1/05/1853
Meie 07. 02.2006 nr 12-7/982

Riigimaanteede hoolduse korraldus

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium esitab arvamuse Riigikontrolli 30.12.2005. a aruande "Riigimaanteede hoolduse korraldus" eelnõu kohta.

Kirjas on vastatud aruandes toodud ettepanekutele.

Aruandest p 1.1

1. Algatada "Teeseaduse" muutmine eesmärgiga määratleda seaduses teehoolduse mõiste.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis on valmimas ""Teeseaduse" muutmise seaduse" eelnõu, milles on muuhulgas sätestatud ka teehoolduse mõiste.

2. Teha rahandusministrile ettepanek täpsustada riigieelarve klassifikaatorit selliselt, et Maanteeameti tegevuskuludes oleks võimalik eristada teehooldega seotud kulusid. Kuni riigieelarve klassifikaatori täpsustamiseni tuleks eristada Maanteeameti eelarves teehooldega seotud kulud ja nõuda nende kohta aruandlust.

Aruande osa 1.1 pealkirjas toodud väide, et ministeeriumil puudub ülevaade riigimaanteede hooldekuludest, ei vasta tõele. Tegevuskulude koosseisus olevate kulude, sealhulgas hoolduskulude kohta, on kulude analüüsimiseks vajalikud andmed Maanteeametil olemas ning eelarvete ja teehoiukavade koostamisel analüüsitakse kõikide teehoiualaste tegevuste vajadusi, võimalusi ja maksumusi, sh ka teehoolde mahtu ja kulusid. Hoolduskulud aastate lõikes on olemas ka Riigikontrolli aruandes.

Liiga üksikasjalik kulude planeerimine riigieelarves ei ole otstarbekas. Maanteeameti tegevuskulude planeerimisel ei analüüsita mitte ainult hoolduskulude vajadust, vaid kõiki riigieelarve klassifikaatoris nimetatud tegevuskulude koosseisus olevaid kulusid. Aruandes on viidatud teehoolde kulude äranäitamise vajadusele riigieelarves seoses teehoolde kulude suure osakaaluga teehoiu kogukuludes. Juhime Teie tähelepanu asjaolule, et kui näiteks 2004.a. olid teehooldekulud 352 mln kr, siis investeeringute osakaal ulatus koguni 1450 mln kr. Investeeringud omakorda jaotuvad erinevate tegevuste vahel, nagu näit kõvakattega maanteede ja kruusateede erinevad remondiliigid, kruusateedele katete ehitamine jne. Aruande ettepaneku loogika kohaselt tuleks siis riigieelarvesse lisada täpsustatud klassifikaatorid ka investeeringute lõikes, mis ministeeriumi hinnangul pigem "risustaks" riigieelarvet liigse informatsiooniga. Seoses eeltooduga ei pea Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium vajalikuks muuta riigieelarve klassifikaatorit.

Aruandest p 1.2.

3. Tellida lisauuring, et hinnata riigimaanteede hoolde äriühingutelt ostmise otstarbekust.

Eesti riigi majanduspoliitika üheks põhiseisukohaks on asjaolu, et riik ei pea üldjuhul tegelema ettevõtlusega, v.a kui tegemist on spetsiifilise avaliku teenuse osutamisega. Selle tulemusena on ellu viidud teehoiu erastamisprogramm ja saavutatud eelnevalt püstitatud majanduslik eesmärk. Maanteede hooldustööde andmisel ettevõtetele jääb riigile tellija roll. Maanteeametile kui tellijale on lisandunud ulatuslikum riigihanke konkursside korraldamine, ausa konkurentsi soodustamine, järelevalve ning sanktsioonide rakendamine. Maanteeameti ülesandeks on teehoiu organisatsiooni arengu tagamine.

Riigimaanteede hoiutööde andmine ettevõtjatele on toimunud aastatel 2001 - 2003 teede- ja sideministri 24.aprilli 2001.a käskkirjaga nr 115 määratud ja Teede- ja Sideministeeriumi 6. dets 2001. a protokolliga täpsustatud tähtaegadel. Nimetatud otsus tugines Aktsiaseltsi TP Invest ja TP Konsultatsiooni Aktsiaseltsi poolt tehtud uurimistööle "Eesti Vabariigi maanteehoiu organisatsiooni ümberkorraldamise ettepanekute koostamine" ja Maanteeameti peadirektori moodustatud töögrupi soovitudele "Teehoiu organisatsiooni ümberkorraldamise ettepanekud". Käesoleval aastal on Maanteeameti tööplaanis arengukava koostamine. See peab andma vastuse teehoiutööde korraldamise kava kohta lähematel aastatel. Äriühingute poolt teehooldustööde tegemise võrdlus ja hindamine, mis saab olema üks osa sellest arengukavast, on Maanteeameti poolt tellitud.

Aruandest p 3.3.

4. Teeseaduse täitmise üle riikliku järelevalve tegeliku toimimise eelduseks on, et seaduse täitjad ei pea kontrollima iseenda tegevust. Riigikontroll soovitab:

- algatada õigusaktide muutmine, millega Maanteeametilt võetaks kohustus teostada riiklikku järelevalvet riigimaanteede seisundinõuete vastavus üle. See kohustus tuleks panna mõnele teisele riigiasutusele, kellel on vajaduse korral voli tellida järelevalvet riigimaanteede hoolduse üle vastavat tegevusluba omavatel isikutelt.

Maanteeamet on praegu teehoiutööde täitjaks vaid viie teedevalitsuse asukoha maakonna hooldustöödel. Teistes maakondades teostab Maanteeamet ehitusjärelevalvet ettevõtjate poolt tehtavatel hooldustöödel. Suurematel ehitus- ja remonditöödel kõikides maakondades valitakse ehitusjärelevalve teostaja "Riigihangete seaduses" ettenähtud korras. Peale ehitusjärelevalve on Maanteeameti kohustuseks teha järelevalvet teede kasutajate üle.

Aruandes viidatakse ühtlasi sellele, et riigimaanteede seisundi vastavust "Teeseaduse" nõuetele on õigus kontrollida ka Politseiametil, kuid see ei ole Politseiameti põhiülesanne, tal puudub selleks vajalik ressurss ja kompetents. Sellise hinnangu taustal jääb arusaamatuks, millisel teisel riigiasutusel, peale Maanteeameti või Politseiameti, on täna olemas vastav kompetents ja ressurss. Meie hinnangul oleks Maanteeameti ressursi ja pädevust dubleeriva täiendava riikliku struktuuriüksuse loomine ebaoproportsionaalselt kulukas võrreldes järelevalve tõhustamisest teoreetiliselt saavutatava efektiga. Seetõttu ei pea Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium mõistlikuks moodustada teehoiu riiklikuks järelevalveks ja järelevalveks "Teeseaduse" ja selle alusel antud õigusaktide nõuetest kinnipidamise üle eraldi riikliku institutsiooni. Maanteeameti kohustuste täpsustamiseks on eespool nimetatud "Teeseaduse" muutmise seaduse" eelnõus muudatused ette nähtud.

5. Algatada teeseaduse muudatus, millega määratakse kindlaks, kes riigimaanteedel nõutud seisundi tagamise eest vastutab.

"Teeseaduse" § 25 lõike 1 kohaselt korraldab teehoidu tee omanik ja sama paragrahvi lõike 2 kohaselt korraldab riigimaanteedel teehoidu ja kohustatud nendel teedel looma tingimused ohutuks liiklemiseks Maanteeamet. Kohustus tagada ohutu liiklus sisaldab endas nii nõutud seisundi tagamist kui ka muid teehoiu mõistes sätestatud tegevusi. Seaduses sätestatud kohustuste täitmise eest peabki vastutama teehoiu korraldaja.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei pea põhjendatuks ettepanekut muuta "Teeseadust" Maanteeameti kohustuste täpsustamiseks.

Lugupidamisega
(allkiri)

Edgar Savisaar
Minister

Jaak Säälik
6256437 jaak.saalik@mkm.ee



MAANTEEAMET

Riigikontroll

Teie: 30.12.2005 nr. OSIV-2-7.1/05/

Meie: 20.01.2006 nr. 11.1-3/3226

Seisukohad kontrolliaruande eelnõu kohta

Esitame siinjuures Maanteeameti seisukohad Riigikontrolli auditi "Riigimaanteede hoolduse korraldus" kontrollaruande (edaspidi tekstis - aruanne) eelnõu kohta.

Oma kirjas oleme veelkord esitanud mõningaid kommentaare (vaatamata meievahelistele varasematele aruteludele) aruandes toodud tähelepanekute kohta ning anname seisukohad tehtud ettepanekute rakendamise võimaluste osas, lisades ühtlasi ettepanekute rakendamiseks tehtavad toimingud.

1. KOMMENTAARID

1.1. Aruande kokkuvõtte järelduste esimese lõigu osas:

Riigimaanteede korrashoidu korraldab Maanteeamet, kuid tegelikku korrashoidu teostavad või tellivad Maanteeameti allasutused (PRMA, teedevalitsused). Riiklikku järelvalvet teostades kontrollib Maanteeamet oma allasutuste ning lepingute alusel korrashoiu töid tegevate äriühingute tööd. Seega ei saa väita, et Maanteeamet teostab riiklikku järelvalvet otseselt iseenda tegevuse üle.

1.2. Aruande p.1.1. osas:

1.2.1. Rahandusministeeriumi poolt uue eelarve klassifikaatori väljatöötamise käigus (2002-2003.a.) juhtis Maanteeamet Rahandusministeeriumi tähelepanu sellele, et uue klassifikaatori kasutusele võtmise tulemusel pole võimalik eelarves välja tuua riigimaanteede hooldeks planeeritavaid kulusid.

Aruandes võiks ikkagi ära märkida Maanteeameti pöördumised Rahandusministeeriumi poole (edastati kontrolli käigus ka Riigikontrollile), kes pidas eelarve klassifikaatori juures nimetatud probleemi ebaoluliseks.

Maanteeametil oma tegevuses on olnud võimalik lähtuda ainult riiklikult kehtestatud eelarveklassifikaatorist ja vastavalt sellele planeerida eelarves kulusid ning pidada sellekohast arvestust.

1.2.2. Märkus, et teehooldetööde maksumus ei kajasta kõiki teehooldega seotud kulusid (aruande lk 10 alt teine lõik) on ainult osaliselt paikapidav. Kulude arvestuses on lähtutud riiklikult kehtestatud kulude arvestamise korrast.

Näiteks: tehnika soetamine on investering ja arvestatakse raamatupidamislikult põhivara, mitte tegevuskulude hulka kuuluvaks. Seega ei ole võimalik tehnika soetamist arvata hooldekulude koosseisu. Hooldekulude hulka kuulub kasutatava tehnika kulum (amortisatsioon).

Teedevalitsuse keskuses töötavate juhtide ja spetsialistide palgakulu, hoonete remondi- ja halduskulud, jne. ei ole seotud teedevalitsustes ainult hooldetööde teostamisega ühes maakonnas, vaid kogu regionaalse teedevalitsuse hooldetööde korraldamisega kõikides maakondades, remondiobjektide hangete ja teostamise korraldamisega, liiklusohutusosalase tegevusega, teeilmajaamade, liiklusloenduse ja paljude muude tegevustega.

Nende kulude jagamine kõikide tööliikide, objektide, teepiirkondade, teelõikude, jne. lõikes on väga töömahukas ja majanduslikku efekti mitteandev tegevus. Samaaegselt ei ole millegagi kindlustatud, et ettevõtjatelt saadavad võrreldavad andmed hooldelepingute alusel tehtavate tööde osas teistes maakondades oleksid sama metoodika alusel koostatud ja nende omavaheline võrdlus tuleks objektiivne.

1.2.3. MKM-ile tehtud ettepaneku kohta (lk 11 kolmas alalõik):

Arvestades Rahandusministeeriumi poolt kinnitatud eelarvestamise korda, põhimõtteid ja klassifikaatoreid ning eelpool toodud põhjendusi, on Maanteeameti süsteemis võimalik jätkata ainult **Riigieelarve seadusele** vastavat kulude eelarvestamist ja **riigi raamatupidamise üldeeskirjale** vastavat kasutatud vahendite arvestust ning aruandlust.

1.2. Aruande p. 3.3. osas:

Sisalduva väite kohta, et tehes järelvalvet selle üle, kuidas riigimaanteid hooldavad äriühingud oma lepingujärgseid kohustusi täidavad, teostab Maanteeamet omanikujärelvalvet:

Omanikujärelvalve teostajaks on Maanteeameti allasutused ehk teedevalitsused. Maanteeametil on võimalik täita teeseaduses toodud ülesannet, kuna riikliku järelvalve raames algatatud haldusmenetluses on menetlusosaliseks isikuks äriühingu esindaja, kes ei ole Maanteeametiga töölases, teenistuslikus ega muus sõltuvuses vaid lepingulises suhtes. Küll on aga Politseiametil võimalik algatada väärteomenetlust iga hooldega seotud vastutava isiku suhtes kui tuvastatakse rikkumisi. Seda on Politseiameti töötajad ka teinud, tõsi küll mitte teeseisundi nõuetega seoses, vaid muude teehoiuga seotud puuduste korral.

1.4. Aruande p. 4.1. osas:

Tahame kõigepealt tänada hr. Olgot, kes avastas vea Kagu TV lepingus ja arvestades Riigikontrolli autoriteeti, oli võimalik hooldeettevõtjat selliselt mõjutada, et ta nõustus lepingu mahtude vähendamisega.

See, kas riik tasus põhjendamatult või mitte teehooldajale üle 600 tuhande krooni, on siiski tõlgendamise küsimus, sest tegelikult muudeti lepingulist tööde mahtu lepingu summat muutmata ja saadi lihtsalt lisatöid. Samuti on tõenäoline, et aasta arvestuse lõppedes oleks ka viga välja tulnud. See on muidugi oleksite küsimus, kuid "oleks" on ka väide, et veaga oleks lepinguperioodi vältel olnud kahjud üle 3,8 miljoni krooni.

Oleme seisukohal, et pakkumise avamise hetkel olev lõpphind ei kuulu muutmisele, kui lepingu sisemiselt toimub mingite töömahtude asendamine teistega ja summad on võrdsed (ka Riigihangete Ameti varasemad selgitused on sellised). Seega ei saa käsitleda perioodilise hoolde lisamist riigihangete seaduse rikkumisena kuna hanke maksumust selle tegevusega ei muudetud.

2. ETTEPANEKUTE RAKENDAMINE.

2.1. Majandus ja kommunikatsiooniministrile tehtavatest ettepanekutest.

Lk.11

- Ettepanek teeseadusesse teehoolduse mõiste lisamiseks, koos muude vajalike täpsustustega on koos ministeeriumiga käesoleval hetkel menetluses olevas teeseaduse muudatuse eelnõus juba algatatud.

Kuivõrd seaduses ei saa kõike vajaliku põhjalikkusega kirjeldada, oleme algatanud ka hoolde alla kuuluvate toimingute täpsustamiseks MA peadirektori 21.jaanuari 2003.a käskkirjaga nr. 6 kinnitatud "Maanteehoiutööde rühmitamine ja tähistamine" muutmise. Muudatuse rakendamine toimub alates 01.01.2007.

- Klassifikaatori osas vaata kommentaaride osa p.1.2.3. Samal ajal on Maanteeametis olemas piisav info hooldekulude kohta teedevalitsustest kehtiva aruandluse alusel laekuva teabe põhjal. Vajadusel saab täiendavat infot igas teedevalitsustes hoolde kohta peetavate kulude analüüsist.
- Teedevalitsuste ja äriühingute teehooldekulutuste võrdleva analüüsi II etapi, milline hõlmab kõiki maakondi, on Maanteeamet juba tellinud ja selle saame kätte lähiajal. Lisauuringu vajaduse peaks otsustama peale analüüsi II etapi tulemuste kohta info esitamist ministeeriumile.

Lk.19

- Kui on võimalik mõnele teisele riigiasutusele panna riikliku järelevalve teostamine, ei vaidle Maanteeamet vastu, kuid juhime tähelepanu asjaolule, et kehtiv seadusandlus ei võimalda alustada järelevalvemenetlust ühel riiklikul institutsioonil teise riikliku institutsiooni suhtes.
- Kuivõrd maanteede nõutud seisundi peab tagama omanik – seega riigimaanteedel riik, siis ei saa teeseadusesse kirjutada konkreetset tagajat, vaid see tuleb täpsustada seaduse alamaktidega: põhimääruste ja käskkirjade kaudu kuni konkreetse isikuni määramiseni.

2.2. Maanteeameti peadirektorile tehtavatest ettepanekutest.

Lk. 11

- Teedevalitsuste ja äriühingute teehooldekulutuste võrdleva analüüsi II etapi tulemuste, milline hõlmab kõiki maakondi, kättesaamise (jaanuaris 2006) järel informeerime 2006.a. veebruari kuu jooksul teedevalitsusi ja Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumit.

Lk. 12

- Kõikide varem sõlmitud lepingute uue malli järgi muutmine on küll teoreetiliselt võimalik, kuid praktiliselt tähendaks see lepingupartneritega uute läbirääkimiste pidamist. Järgides *riigihangete seaduse* mõtet, et lepingu täitmisel ei tohiks olulisi lepingutingimusi muuta, on Maanteeamet siiski seisukohal, et vanemates lepingutes peab täpsustama kindlasti neid tingimusi, mis on olulised ja aitavad kaasa eesmärgi saavutamisel. Kuid kõigi varasemate lepingute ümbertegemine sinna uutest lepingutest punktide ümberkandmisega ei ole võimalik. Lepinguid on vastavalt vajadusele täiendatud ja täiendatakse ka edaspidi ja seda teeme lepingute igaaastaste täpsustuste käigus.

Lk.13

- Maanteede nõutavale seisundile vastavuse tagamine on laiem protsess ning tähtis on ka see, millal on toimunud või toimub maantee remont, millise perioodilisusega jne.

Seetõttu on pakkumise kutse dokumentidesse tulevikus kavatsus lülitada remonditavate teede nimekiri teehoiukavade alusel. Samal ajal on kõigil potentsiaalsetel pakkujatel võimalik maanteede seisukorraga tutvuda enne omapoolse pakkumise esitamist. Lisatakse ka järelandmised remonti vajavatel teedel seisunditasemete näitajate osas, mida pole võimalik tagada hooldega.

- Saame rääkida puudustest, mille poolest üks või teine maantee ei vasta nõuetele, kuid me ei saa alandada terve tee seisunditasemeid. Et fikseerida, millised puudused hooldelepinguga töid alustades maanteedel on, vaadatakse tellija ja töövõtja poolt ühiselt teedevõrk üle ja koostatakse hooldelepingu sõlmimisel lepingule lisaks kahepoolsed hoolde üleandmise-vastuvõtmise aktid. Sama tehakse ka hooldelepingu lõppemisel.

Lk 15

- Pole võimalik rakendada, sest kehtiv Riigihangete seadus nõuab objektiivseid ja täpselt mõõdetavaid hindamiskriteeriume. Sellist kriteeriumit seisunditasemete muutumise korral vastava hinnakorrigeerimise alusel määrata pole võimalik.
- Ettepaneku realiseerime juba alustatud ettevalmistavates Jõgeva maakonna järgmise hoolde hanke pakkumise kutsedokumentides. Oleme kaalunud hanke läbiviimisel rakendada korda, kus ehitus- või remondiobjekti valmimisjärgselt maksaksime esimesel kahel aastal näiteks 50-60% ja edaspidi 70-80% hoolde seisunditaseme maksumusest. Hetkel on käsil analüüs õigete protsentide leidmiseks ja lähiajal kuulutatakse riigihange välja.
- Seda on ka mõningail juhtudel üksikute teelementide puhul rakendatud. Kas need on võrdsed tegelike hooldekuludega või mitte, seda ei ole võimalik ettevõtjate puhul absoluutse täpsusega tuvastada. Kuigi ettevõtjail seaduslikku kohustust uute ühikuhindade esitamiseks pole, üritame igaaastaste lepinguhindade täpsustuste käigus saada remonditud teelõikudele uued seisunditasemete hooldehinnad.
- Siin on liialt rõhku pandud ühikuhindadele ja nende võrdlusele. Teedevalitsustes on käesolevalt kulude arvestuses aluseks MA peadirektori 21.jaanuari 2003.a käskkirjaga nr. 6 kinnitatud "Maanteehoiutööde rühmitamine ja tähistamine" – tööde ja kulude liikide tähistussüsteem, mis on aluseks kulude klassifitseerimiseks ning selle alusel statistilise aruandluse koostamiseks. Teedevalitsuses omajõududega tehtavad tavahoolde tööde kulud saadakse vastavalt klassifikaatorile seisunditasemete kaupa. Ka hooldelepingu alusel tavahoolde eest tasumine toimub maanteede seisunditasemete hindade, mitte tavahoolde koosseisu kuuluvate ühikuhindade alusel (näiteks Põlva maakonna teede hooldeleping AS Teede REV-2-ga punkt 7.14).

Tuleb hoolikalt kaaluda kulude detailse jaotamise vajalikkust (ühikuhindade saamist ja kasutuselevõttu), sellega kaasnevat töömahtu ja sellest oodatavat (tegelikult saadavat !) kasu.

Selle ettepaneku rakendamine vajab eelnevat põhjalikku analüüsi ja analüüsi põhjal teeme järgmisest aastast rakendatava hooldekulude arvestuse otsuse - kas detailiseerida olemasolevat arvestust või hoopiski üldistada arvestus seisundite tasemetele (sama ka hankedokumentides) kirjeldades väga täpselt lahti vastava taseme juures teostatavad tööliigid.

Lk 17

- 2006.a. I poolaasta jooksul kontrollitakse Maanteeameti poolt kõigis teedevalitsustes ja PRMA-s teehoolde järelevalve juhendi täitmist.
Juba *teehoolde järelevalve juhendi* koostamise ajal oli kavas paariaastase perioodi möödumisel alates selle kehtestamisest juhend üle vaadata ja otsustada täiendamise vajadus.
Maanteeameti teehoiu osakonna 2006. aasta tööplaani on lülitatud juhendi täiendamine esimese poolaasta jooksul. Selle aja jooksul koondatakse kõigepealt kokku järelevalve töötajate ettepanekud, tehakse nende põhjal analüüs ja viiakse seejärel sisse muudatused.
- Käesoleva aasta 01.aprilliks täiendatakse Teehoiu osakonna ja Järelevalve osakonna põhimäärusi ja töötajate ametijuhendeid teehoole järelevalve juhendi kontrolli ülesandega.
- Korrigeerimist vajab mahaarvamiste rakendamise skaala ja see korrigeeritakse koos teehoolde järelevalve juhendi korrigeerimisega. Kuivõrd hooldelepingutes on tehtud hoolde eest maksumuse vähendamise võimalus ka ette nähtud, siis juhendi muutmise järel saab ka seda osa lepingust täiendada.

Lk 20

- Maanteeamet saab rakendada meetmeid Kagu Teedevalitsuse juhataja suhtes, mida ka tehakse aruande lõplikul kättesaamisel. Kagu Teedevalitsuse töötajate suhtes rakendatavate meetmete suhtes jääb otsustamise õigus teedevalitsuse juhatajale.
- Maanteeameti Teehoiu osakond võtab oma peale teedevalitsuste poolt sõlmitavate hoolde lepingute ülevaatamise enne nende lõplikku allkirjastamist.

Lk 21

- Kohalike teede riikliku järelevalve korraldamiseks koostatakse 2006.a. esimesel poolaastal juhend, milles määratakse konkreetselt teedevalitsuste ja PRMA ülesanded ja kohustused. Samal ajal ei võimalda kehtiv seadusandlus alustada Maanteeametil järelevamenetlust kohaliku omavalitsuse kui riikliku institutsiooni suhtes.

Lugupidamisega

Riho Sõrmus

Peadirektor