KONTROLLIAKT

30. aprill 2002 nr 2-6/20

Riigimaanteede hooldeks Põlva Teedevalitsusele riigieelarvest eraldatud raha kasutamine ja sellega seotud hangete korraldus

Koostajad:

Olav Lüüs
Raivo Hurt

Tallinn
2002

SISUKORD

Selgitus kontrolliakti kohta

1. SISSEJUHATUS 3

1.1. AUDITI RAAMISTIK 3
1.2. AUDITI TEOSTUS 3
1.3. AUDITI PÕHIKÜSIMUSED 3

2. OLULISEMAD TÄHELEPANEKUD 4

2.1. TEEDEVALITSUSTELE TEEHOOLDEKS RAHA ERALDAMINE 4
2.2. TEEDE REMONTIMINE 4
2.3. RIIGITEEDE HOOLDUSE KORRALDAMINE 5
2.3.1. Põlva maakonna riigiteid hooldab 2004. aasta lõpuni AS Teede REV-2 5
2.3.2. Teede seisundinõuete tähendus 6
2.3.3. Riigiteede hooldetööde sisu ja mahu käsitlemine hooldetööde lepingus 7
2.3.4. Tööde kavandamine ja tööde eest tasumine 8
2.3.5. Teede seisundi hindamine ja sanktsioonid, mida tellija võib rakendada töövõtja suhtes 9
2.4. PÕLVA TEEDEVALITSUSE RIIGIHANKED 2001. AASTAL 10
2.4.1. Riigihange ühelt pakkujalt. 10
2.4.2. Avatud pakkumismenetluse tagajärjel sõlmitud hankeleping 10
2.4.3. 2000. aastast ületulev riigihange 2001. aastasse 11
2.5. PÕLVA TEEDEVALITSUSE POOLT ILMA RIIGIHANKETA OSTETUD TÖÖD JA TEENUSED 11
2.5.1. Teede piirete remont 11
2.5.2. Varbuse maanteemuuseumi ehitamine 12
2.6. TEEDEVALITSUSE TÖÖTAJATE OSALUS ÄRIÜHINGUTES 12

Selgitus kontrolliakti kohta

Kontrolliakt on vastavalt Riigikontrolli seaduse[1] §-le 29 koostatud dokument. Aktis kajastatakse kontrollimisel tuvastatud asjaolud neile lõplikke hinnanguid andmata.

Kontrollimaterjalide – akti ja selle kohta kontrollitavailt saadud arvamuste – suhtes vormistab Riigikontrolli seisukoha peakontrolör oma otsusena.

Kontrolliaktis esitatud andmete õigsuse ja formuleeringute seaduslikkuse ning sõnastuse eest vastutavad kooskõlas Riigikontrolli seaduse § 29 lõikega 1 aktile allkirja andnud kontrolli teostanud isikud. Kontrollijatele esitatud dokumentide, õiendite ja seletuste õigsuse eest vastutab neid andnud isik.

Akt on koostatud kahes eksemplaris, millest üks jääb Riigikontrollile ja teine Põlva Teedevalitsusele.

[1] Viide 10.01.1995 vastu võetud Riigikontrolli seadusele. 01.04.2002 jõustunud Riigikontrolli seaduse § 54 kohaselt lõpetatakse varasemalt alustatud kontrollimised varasema seaduse kohaselt.

1. Sissejuhatus

1.1 Auditi raamistik

Auditi objektiks oli Põlva Teedevalitsusele (*siin edaspidi ka* - Põlva TV, teedevalitsus) riigieelarvest eraldatud raha kasutamine ja sellega seotud hangete korraldus.

Põlva TV juhatajana töötab Elmo Uibo. Riigihangetega tegeleb arengu- ja programmiosakonna juhataja Aivar Kurusk. Iga riigihanke läbiviimiseks moodustatakse juhataja käskkirjaga komisjon.

Auditi aluseks oli Riigikontrolli poolt 25.02.2002 välja antud kontrolliülesanne nr 20 "Riigimaanteede hooldeks teedevalitsustele riigieelarvest eraldatud raha kasutamine ja sellega seotud hangete korraldus".

1.2 Auditi teostus

Auditeerimine Põlva Teedevalitsuses toimus ajavahemikul 18.03 – 22.03.2002. Andmete kogumise ja töötlemisega tegeles alates 25.02.2002 Riigikontrolli tegevusriskide auditi osakonna audiitor Raivo Hurt, auditi käigus kerkinud probleemide osas seisukoha kujundamisel arvestas ta sama osakonna vanemaudiitori Olav Lüüsi arvamusega.

Auditeerimise käigus andsid kirjalikke ja suulisi selgitusi juhataja E. Uibo, arengu- ja programmiosakonna juhataja A. Kurusk, lepingute ja järelevalve osakonna juhataja U. Mets. Pearaamatu väljavõtteid ja selgitusi eelarve muudatuste ning täitmise kohta esitas finantsosakonna juhataja M. Jürissaar.

1.3 Auditi põhiküsimused

- Kas ja kuidas on teedevalitsusele teehooldeks antav rahasumma seotud teedevalitsuse poolt hooldatavate teede seisundiga ja liiklusintensiivsusega?
- Kas teedevalitsuse poolt AS-ga TREV-2 sõlmitud pikaajaline teehooldetööde tegemise leping võimaldab teedevalitusel korraldada teehoolet vastavalt teeseaduses ja selle rakendusaktides sätestatud nõuetele? Kas lepingus on sätteid, mis tulenevalt eesmärgist kasutada teehooldeks eraldatud raha võimalikult hästi, võinuks olla teisiti sõnastatud?
- Kas teedevalitsus on oma hangete korraldamisel rakendanud riigihankemenetlust alati, kui riigihangete seadusest tulenevalt seda pidanuks tegema?
- Kas riigihangete lepingud on sõlmitud edukaiks pakkumisteks tunnistatud pakkumistes olnud tingimustel ja kas nad on täidetud vastavalt sõlmitud lepinguile?
- Kas teedevalitsuse töötajail on isiklikke majanduslikke huvisid äriühinguis, kellelt teedevalitsus teehooldetöid ja –teenuseid ostab, ja kui on, siis mida on tehtud sellega kaasnevate riskide maandamiseks?

Auditi raames ei kontrollitud, kas tegelik hange (objekt, tööde maht, kvaliteet) oli selline, nagu tellijal olevad dokumendid seda kirjeldavad.

2. Olulisemad tähelepanekud

2.1 Teedevalitsustele teehooldeks raha eraldamine

Teedevalitsused saavad raha riigiteede hoiuks Maanteeametilt, kes pärast jooksva aasta riigieelarve kinnitamist jaotab teehooldeks riigieelarves eraldatud raha teedevalitsuste vahel 3 põhinäitaja alusel:

- teede olem - teede pikkus, tolmuvaba kattega teede osatähtsus, katete vanus, põhi-, tugi- ja kõrvalteede osatähtsus koguteede pikkuses;
- teede liiklussagedus e. liiklusintensiivsus;
- taliteenistuses teede hooldetasemete osatähtsus.

Põlva TV- le eraldatavat 6,211 protsenti teevalitsuste vahel jaotatavast rahast. Täpsemalt eraldatava rahasumma suuruse arvutamist, sh ka iga faktori osa eraldise kogusumma kujundamisel, Põlva TV kommenteerida ei osanud.

2001. aastaks sai Põlva TV teehooldeks 21,5 miljon krooni ja kruusateede remondiks 4,4 miljon krooni. 2002. aasta eelarves on teehooldeks kavandatud 20,2 miljonit krooni ja teede remondiks pole raha eraldatud.

2.2 Teede remontimine

Põlva TV- le 2002. aastaks riigieelarvest eraldatavad maanteehoiu vahendid on kõik suunatud pikaajalise hooldelepingu rahastamisele. Teede remontimiseks eraldatavat pidevalt raha vajalikust vähem[2]; 2002. aastaks selleks raha ei antudki.

---

[2] Näiteks 05.06.2001 kirjas nr 188 Maanteeametile taotles Põlva TV riigimaantee T-2 Tallinn-Tartu-Luhamaa lõigu kilomeetrite 221,7-231,9 pindamistöödeks rahalisi vahendeid 1,3 miljonit krooni. Selgituse kohaselt teostati nimetatud lõigul 1997. aastal katendi taastusremont, kusjuures kattena ehitati bituumeniga stabiliseeritud alusele ühekihiline 4 cm paksune asfaltbetoonkate (TAB 16 II). Maanteeamet vastas 21.06.2001, et objekt on võimalik lülitada 2002. aasta Põhjamaade Investeerimispanga (NIB) laenu baasil finantseeritava riigimaanteede remondi koondprojekti koosseisu, mida aga pole tehtud. 22.03.2002. aasta kirjas nr 1.2-4/124 Maanteeametile taotles Põlva TV uuesti riigimaantee T-2 "Tallinn-Tartu- Luhamaa" vahemikus kilomeetrid 221,7-231,9 lülitamist põhiteede rekonstrueerimise projektide koosseisu. Vastavalt kirjale on käesolevaks ajaks nimetatud lõigu kate ekspluatatsiooni käigus tugevalt kahjustunud. Samuti ei vastavat nimetatud lõigul külgnähtavus teede- ja sideministri 09.05.2001 määruse nr 48 nõuetele.
Riigimaanteede kavandatavate ehitus- ja remondiobjektide nimekiri aastateks 2001-2006 on kinnitatud Vabariigi Valitsuse 03.07.2001 korraldusega nr 489-k. Eeltoodud kavas riigimaantee Tallinn-Tartu-Luhamaa kilomeetritel 221,7-231,9 renoveerimistöid ette nähtud pole.

22.03.2002 saatis Põlva TV Maanteeametile kirja nr 1.2-4/125, milles märgitakse, et tingituna käesoleva aasta ilmastikutingimuste eripärast ja suurest mahajäämusest pindamistööde läbiviimisel Põlva maakonna riigimaanteedel on ilmnenud teedel tavapärasest olulisemalt suuremad mustkatete lagunemised. Möödunud aastal ei pinnatud Põlva maakonnas ühtegi kilomeetrit riigimaanteid. Põlva TV 2002. aasta eelarves pole eraldatud rahalisi vahendeid pindamistöödeks. Kuna Põlva TV ei tee vajalikus mahus teeremonditöid, olevat tema teehooldetööde lepingupartner Teede REV-2 (AS Põlva Teed) sunnitud teede seisundinõuetele vastavuse tagamiseks tegema planeeritust enam kulutusi. See tekitavat pingeid suhetes lepingupartneriga. Sama kirjaga taotletakse Põlva TV-le täiendavaid rahalisi vahendeid teede katete seisukorra parandamiseks. Teedevalitsuse arvates oleks kõige enam vaja teha pinnatavate lõikude alla mustsegust profiiliparandusi, samuti täiesti lagunenud katete lõikudel lokaalseid mustsegust ülekatteid. Kõik need tööd väljuvad hooldetööde raamidest. Käesolevaks aastaks oleks lisaraha vaja 1,3 miljonit krooni.

Teede renoveerimisega seotu ei olnud auditi objektiks, seda käsitleti vaid sedavõrd, kuivõrd see seondub teehooldega. Teedevalitsuses toimunud jutuajamiste ja audiitoritele näidatud dokumentide põhjal on audiitorid arvamusel, et teede remondi mahtude vähenemine (remondi tegemata-jätmine) seab ohtu teede seisunditaseme säilimise (pikaajalise teehooldelepingu raames kavandatud töödega ei suudeta tagada teede nõutavaid seisunditasemeid) ja võib edaspidi tingida suhteliselt suuri kulutusi teede taastamiseks.

2.3 Riigiteede hoolduse korraldamine

2.3.1. Põlva maakonna riigiteid hooldab 2004. aasta lõpuni AS Teede REV-2

28.01.2000 sõlmis Põlva Teedevalitsus aktsiaseltsiga Teede REV-2 lepingu, mille kohaselt nimetatud äriühing kohustus tegema ajavahemikul 01.04.2000 – 31.12.2004 kõigi teedevalitsuse haldamisel olevate riigiteede kõik hooldustööd mahus, millega tagatakse nende teede seisundi säilimine. Lepingupartner valiti riigihankemenetlusega. Selle korraldus ei olnud auditi objektiks.

Sõlmitud lepinguga (*akti selles peatükis edaspidi* leping) kohustus Teede REV-2 tagama maanteede seisundinõuete täitmise vastavalt lepingu tingimustele (formuleering lepingu punktis 5.1). Audiitorile antud selgituse kohaselt võttis töövõtja endale sellega kohustuse tagada, et hooldatavad teed vastavad teeseaduse § 10 lg 2 alusel teede- ja sideministri 01.11.1999 määrusega nr 63 kinnitatud, kõigi riigi teede kohta kehtivate teede seisundinõuetele.

Leping on vormistatud lepinguna tööde (hooldetööde) tegemiseks. Selles on säte, mis kohustab töövõtjat informeerima kavandatavaist töödest tellijat (esitama järgnevaks perioodiks kavandatud tööde kava, mida ta võib muuta vaid tellijaga kooskõlastatult) ja igakuuliselt esitama tellijale tehtud tööde kohta õiendi. Kuid lepingu tekstist kui tervikust tuleneb (ja audiitorite arvates on see ka loogiline), et sisuliselt nõutakse töövõtjalt mitte teede hooldetööde tegemist, vaid teede hooldamist selliselt, et nad alati vastaksid teede- ja sideministri kehtestatud seisundinõuetele.

2.3.2. Teede seisundinõuete tähendus

Teeseaduse § 10 sätestab, et tee seisund peab võimaldama ohutult liigelda ning olema keskkonnakaitsenõuete ja tee klassi kohta kehtestatud tehniliste nõuete kohane. Tee seisundi kohta esitatavad nõuded kehtestab teede- ja sideminister, need erinevad teedeklassiti.

Teeseadus annab ka teede klassidesse jaotamise alused – teede klass tuleb määrata, arvestades liiklussagedust, piirkonna arengu vajadusi ja rahvusvahelist liiklust. Teed on jaotatud viide klassi, kusjuures I klassi teed on kõige paremad ja V klassi teed kõige halvemad. Riigimaantee klassi määrab teede- ja sideminister.

Kattega teede puhul sisaldavad seisundinõuded nõudeid tee kattele, teepeenrale, tee tähistusele, külgnähtavusele, heakorrastusele, vaatlus- ja kaevukaante kõrgusele tee pinnast. Kruusateede seisunditaseme nõuded on fikseeritud nõuetena tee pealispinnale, külgnähtavusele ja tee heakorrastatusele. Eelkõige sõltub hinnang teede seisunditasemele hinnangust teede pealispinna olukorrale (näiteks aukude ja roobaste suurusest). Teede seisunditaset hindab teede omanik (riigimaanteede puhul teedevalitsus).

Teede seisundinõuded teede klasside lõikes on teede- ja sideminister kinnitanud 01.11.1999 määrusega nr 63. Kuid paljude teede tegelik seisund ei vasta isegi neile nõuetele, mis minister on kehtestanud kõige viletsamate – V klassi - teede jaoks (seisuga 01.01.2001 ei vastanud V klassi tehnilistele nõuetele 57,4 protsenti riigimaanteede kogupikkusest). Maanteeameti peadirektori 06.06.2000 käskkirja nr 80 punktis 9 lubatakse teedevalitsustel käsitleda teid, mis ei vasta V klassi teedele kehtestatud parameetritele, klassita teedena. Põlva teedevalitsuse hallata on selliseid teid 573 km, s.o 49 protsenti maakonna teede kogupikkusest (62 protsenti kõrvalmaanteede kogupikkusest). Klassita teede jaoks ei ole minister seisundinõudeid kehtestanud, seega ei saa teedevalitsus Teede REV-2-lt formaalselt nende teede seisundi osas midagi nõuda (ei saa nõuda teede vastavust nõuetele, mida kehtestatud pole). Hooldelepingu lisas on klassita kruusateede seisundit lepingu sõlmimise ajal hinnatud vastavaks esimesele seisunditasemele; selle seisunditaseme teedele esitatavaks ainsaks nõudeks on, et külgnähtavus tee servast peab olema vähemalt 1 meeter.

Samasse seisunditasemesse kuuluvad teed võivad oma tegelikult seisundilt üksteisest erineda, kuna mitmed nõuded on kehtestatud formuleeringutena "võib esineda teatud perioodil", "kuni" jne[3]. Tee tegelik seisunditase võib halveneda, ning seda mitme aasta jooksul, ilma et oleks formaalset alust väita tee muutumist seisundinõuetele mittevastavaks. Teedevalitsus võib küll fikseerida teede tegeliku seisundi halvenemise, kuid kui tee seisund ei lange allapoole seisunditaseme alumist piiri, ei ole teedevalitsusel võimalik väita, et töövõtja ei täida endale võetud lepingulisi kohustusi.

Ka ei ole ministri kehtestatud seisundinõuded mitte alati nõuded tee seisundile, vaid nõuded teha teatud töid tee seisundi säilitamiseks. Näiteks kruusateede teepeenralt tuleb muru niita, sõltuvalt teede klassist, üks või kaks korda aastas, kuid muru lubatud pikkust pole sätestatud.

---

[3] Näiteks - kattega teede seisunditaseme määramisel arvestatakse tees olevate aukude läbimõõtu ja sügavust, kuid mitte aukude arvukust.

Seega on teede seisundinõuded määratletud selliselt, et töövõtja võib mitmed Maanteeameti poolt teehooldena käsitletavad tööd[4] tegemata jätta või teha neid ajal või moodusel, mis ei paranda tee tegelikku seisundit (näiteks niita teeääri väga kuival perioodil ja jätta need niitmata, kui rohi väga kõrgeks on kasvanud), ilma et tellija saaks väita, et ta pole endale lepinguga võetud kohustusi korralikult täitnud.

2.3.3. Riigiteede hooldetööde sisu ja mahu käsitlemine hooldetööde lepingus

Lepinguga võttis Teede REV-2 kohustuse tagada hooldada võetud maanteede seisundinõuete täitmise vastavalt lepingu tingimustele. Formuleering "lepingu tingimused" sisaldab viidet nii riigi poolt kehtestatud teede seisundinõuetele kui ka lepingu punktis 2 loetletud lepingu dokumentidele – Maanteeameti kehtestatud riigiteede hooldetööde loetelule ja pakkumises fikseeritud tehtavatele hooldetööde mahtudele.

2.3.3.1. Hooldetööde sisu

Lepingus pole mõiste "hooldetööd" defineeritud. Hooldetööde mõistet ei ava ka teeseadus ning selle rakendamiseks antud teede- ja sideministri määrused.

Lepingu punktis 2 on lepingu dokumentide hulgas loetletud ka lisana 2 nimetatud "Riigiteede hooldetööde loetelu ja tähistamine". Sellena käsitleti Maanteeameti peadirektori poolt 13.03.1998 käskkirjaga nr 39 Maanteeameti ja teedevalitsuste jaoks kinnitatud maanteehoiutööde rühmitamise ja tähistamise eeskirja, mis praegu kehtib ameti peadirektori 15.01.2001 käskkirjaga nr 7 kehtestatud redaktsioonis. See dokument on küll kehtestatud vaid liigitamaks riigimaanteede hoiul tehtavaid kulutusi, kuid sisuliselt on see ainuke dokument, milles teehooldetööd on loetletud. Samas ei sisalda see dokument mingeid nõudeid nende tööde tegemiseks ja sageduseks.

Mitmete tööde tegemise nõuded on muude dokumentidega täpselt sätestatud, kuid mitte kõigi tööde osas - näiteks ootekodade ja teenindusrajatiste seisundi, puhkeplatside ja parklate puhastamise (puhtuse), käimlate ja prügikastide tühjendamise, hekkide pügamise jne osas ei ole audiitorile teadaolevalt mingeid nõudeid kusagil kirja pandud. Ka ei sisalda teede seisundinõuded (mis on teehooldelepingu täitmise hindamise aluseks) nõudeid paljude teega seotud ehitiste ja asjade seisundi kohta.

2.3.3.2. Teede seisunditaseme hoidmiseks vajalik tööde maht

Töövõtja poolt tehtavate teehooldetööde mahte lepingus fikseeritud pole. Lepingu dokumentide hulgas on töövõtja poolt hankekonkursil esitatud "Pakkumise hooldetööde mahud ja maksumused" (nimetatud lepingu punktis 2.11), kuid selles sisalduv pole töövõtjale siduv. Töövõtjale igakuuliselt tööde eest makstav summa ei määrata tegelikult tehtud tööde mahu järgi, maksed tehakse lepingu lisana 6 vormistatud maksegraafikus fikseeritud summades.

---

[4] Maanteeameti peadirektori 15.01.2001. aasta käskkiri nr 07

Teede- ja sideministri kehtestatud teede seisundinõuete tagamine pole mitte alati võimalik teehooldetöödena käsitletavate töödega (näiteks kattega teedes olevate roobaste likvideerimine, kattega teede tasasuse parandamine, jne). Teatud perioodi järel tuleb teid remontida, remondi vajadus võib olla tingitud ka ekstreemsetest ilmastikuoludest. Kuid teede remontimiseks pole teedevalitsusel piisavalt raha. Seetõttu ei saa ta mitte alati töövõtjale ette heita, et konkreetne tee või selle lõik ei vasta seisundinõuetele. Kui ta seda vastavust siiski soovib, peab ta töövõtjat paluma, et see teeks ka töid, mida teehooldena ei saa käsitleda. Oma rahast töövõtja seda ei tee, ning teedevalitsus peab leppima, et ühel teel nõutavast rohkem tehtavate tööde kulude kompenseerimiseks jätab töövõtja mõnel teisel teelõigul vajalikud hooldetööd tegemata. Sellised sisuliselt vältimatud kompromissid võivad seada teedevalitsuse töövõtja suhtes paluja rolli.

2.3.4. Tööde kavandamine ja tööde eest tasumine

AS Teede REV-2 poolt lepinguga võetud hooldetööde tegelikuks tegijaks on tema tütarfirma AS Põlva Teed.

Lepingu dokumentide hulka kuulub ka töövõtja poolt hankekonkursil esitatud tehtavate hooldetööde mahtude loetelu. Lepingu lisas on fikseeritud tehtavate hooldetööde mahud teede seisunditasemete järgi. Hooldetööde finantseerimise graafikus on kuude lõikes eraldi fikseeritud kattega teede suvihoole, kruusateede suvihoole ja talihoole rahalises väljenduses.

2000. aasta jaanuaris sõlmitud lepingu punkt 3.1 kohaselt peab töövõtja koostama riigiteede seisundinõuete tagamiseks vastavalt hooldetööde finantseerimise graafikule igaks kvartaliks tööde kava, mis esitatakse tellijale üks kuu enne kvartali algust. Tulenevalt mitteprognoositavatest tingimustest lubas leping tööde kava muuta, kooskõlastatult tellijaga.

30.10.2000 tehti lepingu punkt 3.1 muudatus, mis jõustus 01.01.2001. Muudatuse kohaselt peab töövõtja vastavalt hooldetööde finantseerimisele koostama igaks kuuks (mitte enam igaks kvartaliks) tööde kava, mis tuleb esitada tellijale kuu esimeseks kuupäevaks.

Leping ei sätesta, milliseid sanktsioone võib tellija töövõtja suhtes rakendada, kui töövõtja tellijaga kooskõlastatud teehooldetööde kava ei järgi.

Põlva TV 21.03.2002 selgituse järgi ei nõudvat Põlva TV, arvestades hooldetööde tegeliku tegija AS Põlva Teed ettepanekut 02.02.2001 põhilepingu punkt 3.1 täitmise lõpetamise kohta, alates 2001. aasta veebruarist töövõtjalt igakuist hooldetööde kava. Vastav muudatus on lepingusse sisse viimata.

Tegelikult tehtavad töömahud erinevad eelnimetatud dokumentides fikseerituist. Mida ja millal on vaja teha, selle otsustab töövõtja. Lepingu kohaselt peaks ta otsustamisel arvestama ka tellija arvamust, kuid õigust seda nõuda tellijal pole.

Kui töövõtja peaks tegema töid vastavalt tellijaga kooskõlastatud ühekuulisele või kvartaalsele (või mingiks muuks ajaperioodiks kooskõlastatavale) tööde kavale (kui ta oleks kohustatud oma tegevust nii korraldama), oleks tellijal rohkem võimalusi töövõtja tegevust suunata. Kvartaal-

sete ja ühekuuliste tööde kavade kooskõlastamisest loobumist võib käsitleda sellest võimalusest loobumisena.

Teedevalitsus selgitab lepingu punktis 3.1 sätestatust loobumist selle vastuolust lepingu põhimõttega, et töövõtja peab saama ise otsustada, mis töid ning millal ta teeb, ja tellija saab temalt nõuda vaid teede seisundinõuetele vastavust.

Tehtud tööde kohta peab töövõtja päevikut (sätestatud lepingu punktis 3.2). Töövõtja peab esitama tellijale tehtud tööde ja kulutuste maksumuse õiendi järgmise kuu 10. kuupäevaks. See õiend on tellijale aluseks teedevalitsuse statistilise aruande koostamiseks. Kontrollimisel selgus, et tööde õiendeis fikseeritud töödemahud ei lange kokku päevikutes fikseerituga - päevikute kohaselt on töid tehtud vähem, kui õiendis fikseeritud.

Sellest hoolimata vormistavad tellija ja töövõtja iga kuu (töövõtja koostatud) teostatud tööde vastuvõtmise akti, milles fikseeritud kuu jooksul tehtud tööde maksumus ühtib maksegraafikus ettenähtud kuumakse suurusega.

Need töövõtja aruanded ja kahepoolsed tööde vastuvõtmise aktid on sisuliselt formaalsed dokumendid, mida Põlva TV kasutab vaid Maanteeametile esitatavate aruannete koostamiseks.

Lepingu kohaselt tasub teedevalitsus jooksva kuu eest maksegraafikus fikseeritud summa jooksva kuu 16-ndaks kuupäevaks, st enne tööde vastuvõtmise akti vormistamist. Põlva TV juhataja E. Uibo selgituse kohaselt olevat kavas teha käesoleval aastal lepingus muudatus, mille kohaselt hakatakse töövõtjale tasuma peale tööde vastuvõtmise akti vormistamist.

Lepingus fikseeriti 2000. aasta üheksa kuuga tehtavate hooldetööde eest maksmisele kuulunud summa 15 000 000 krooni (hooldetööde aastane maksumus 19 389 996 krooni). Järgnevate aastate hooldetööde maksumus pidi määratama, korrigeerides 2000. aastaks arvestatud igakuulist tööde maksumust vastava aasta ehitushinna indeksiga ning arvestades hooldatava riigimaanteede olemi muutumist. 2001. aastal tasuti teehoolde eest 20 300 444 krooni, 2002. aasta hooldetööde maksumuseks arvutati 21 127 758 krooni.

2.3.5. Teede seisundi hindamine ja sanktsioonid, mida tellija võib rakendada töövõtja suhtes

Riigiteede hooldetööde lepingu sõlmimisel teede tegelikku seisundit ei hinnatud, teede üleandmisel fikseeriti nende aruandlusekohane seisunditase.

Tellijal on õigus kontrollida perioodiliselt ning ekstreemsetes tingimustes pidevalt maanteede seisundit ja tööde kvaliteeti ning mahtu, kaasates vajadusel omavalitsuse, liikluspolitsei, töövõtja ja teiste organisatsioonide esindajaid. Töövõtja esindajal on õigus osaleda kontrollsõitudel. Maakonna riigiteede seisunditaseme hindamine toimub teedevalitsuse juhataja käskkirjaga moodustatud komisjoni poolt.

Lepingu punktis 4.5 on kirjas, et kui maanteede seisunditaseme hindamise tulemuste põhjal on maanteede seisund alla nõutava, siis rakendatakse töövõtja suhtes sanktsioone lepingu lisa 4 kohaselt.

Sanktsioonidena võib rakendada:

- suulist märkust;
- ettekirjutust;
- rahalist karistust;
- lepingu katkestamine.

Alates lepingu sõlmimisest kuni käesoleva kontrollimise ajani pole Põlva TV teinud töövõtjale kirjalikke ettekirjutusi. Märgitud puudustest olevat informeeritud AS Põlva Teed suuliselt ja meilide teel, vajadusel edastatakse töövõtjale ka puudusi kirjeldavad digitaalfotod.

2001. aastal hindas Põlva TV juhataja poolt moodustatud komisjon teede seisunditaset kaks korda (kevadel ja sügisel). Mõlemal komisjoni poolt kokku kutsutud töökoosolekul osalesid ka AS Põlva Teed tippjuhid. 25.09.2001 riigimaanteede sügisese ülevaatuse aktis on fikseeritud, et nii kattega kui kruusateede seisunditase vastas nõuetele.

2.4 Põlva Teedevalitsuse riigihanked 2001. aastal

Lisaks pikaajalisele teehooldelepingule arvles Põlva Teedevalitsus 2001. aastal töövõtjatega veel kolme riigihankelepingu alusel. Audiitor ei tuvastanud nende lepingute täitmisel puudusi.

2.4.1. Riigihange ühelt pakkujalt.

Riigihangete registris on registreeritud kood nr 0254 all riigihange ühelt pakkujalt riigimaanteede remontimiseks. 29.01.2001 sõlmis Põlva TV AS-ga Põlva Teed töövõtulepingu nr 2-2001 kruusateede remondiks summas 997 016 krooni. Tulenevalt auditi ülesandest ei selgitanud audiitor, miks korraldati hange ühelt pakkujalt. Hankeleping sõlmiti vastavalt pakkumisele ja hanke eest tasuti vastavalt lepingus sätestatule. Tööde teostamise tähtaeg oli 03.03.2001, akt nende lõpetamise kohta vormistati mais. Audiitorile esitatud dokumentidest ei nähtunud, et tööde tellijal oleks olnud tööde täitjale pretensioone seoses talvetingimustes tehtud tööde kvaliteediga.

2.4.2. Avatud pakkumismenetluse tagajärjel sõlmitud hankeleping

Kontrollitaval perioodil korraldas Põlva TV ühe avatud pakkumismenetluse. Riigihangete registris on registreeritud kood nr 0351 all avatud pakkumine 57 km kruusateede katete ja teerajatiste remontimiseks Põlva Teedevalitsuse riigimaanteedel 2001. aastal (tööde teostamise tähtaeg 15.10.2001). Laekus ainult üks pakkumine maksumusega 3 199 718 krooni AS-lt Põlva Teed. Põlva TV sõlmis 09.07.2001. aastal töövõtulepingu AS-ga Põlva Teed nimetatud tööde teostamiseks pakkumises toodud hinnaga. Tööd on vastu võetud tähtaegselt lepingus sõlmitud

maksumusega, audiitorile esitatud dokumentidest ei nähtunud, et tööde kvaliteedi suhtes oleks olnud töövõtjale pretensioone.

2.4.3. 2000. aastast ületulev riigihange 2001. aastasse

Riigihangete registris kood nr 0022 all oli registreeritud Reo silla kapitaalremont, mida teostas AS Viskari. Lepingu kogumaksumus oli 660 800 krooni. Tööde teostamise tähtaeg oli 30.09.2000, millest on kinni peetud. Vastavalt 12.04.2000 sõlmitud töövõtulepingule kuulus maksegraafiku kohaselt 2000. aastal tasumisele 600 000 krooni ja 2001. aastal 60 800 krooni; maksed on teostatud vastavalt lepingule.

2.5 Põlva Teedevalitsuse poolt ilma riigihanketa ostetud tööd ja teenused

2.5.1. Teede piirete remont

Riigikassa andmetel on Põlva TV 2001. aastal ostnud materjale ja teenuseid aastase kogumaksumusega üle 100 000 krooni 6-lt hankijalt. Viie hankija puhul oli hanke sisuks elektri- ja soojusenergia ostmine, side- või tolliteenuste osutamine, mootorikütuse ja masinate varuosade ostmine. Kuuendalt hankijalt – AS-lt Põlva Teed - osteti riigimaantee piirete taastusremonti:

- 08.08.2001 sõlmis Põlva TV töövõtulepingu nr 41-2001 AS-ga Põlva Teed Põlva ringtee piirete taastusremondiks 556 meetri ulatuses maksumusega 132 000 krooni;
- samal päeval sõlmisid samad osapooled töövõtulepingu nr 41/1-2001 Põlva – Reola maantee piirete taastusremondiks 359 meetri ulatuses maksumusega 99 475 krooni.

Põlva TV juhataja suulise selgituse kohaselt käsitles teedevalitsus nimetatud töid ehitustöödena, ning nende puhul tuleb riigihangete seadusest juhinduda siis, kui töö maksumus on vähemalt 500 000 krooni. Audiitori arvates võimaldavad kehtivad õigusaktid käsitleda remonditöid nii ehitustöödena kui ka teenustena, kusjuures vaid seadustest lähtudes tuleks neid käsitleda teenustena.

Kuni 01.04.2001 kehtinud riigihangete seaduse kohaselt oli remonditöö vaieldamatult ehitustöö - seadus defineeris ehitustöö mis tahes tööna, mis on seotud ehitamise, ehitiste ning rajatiste või nende osade remondi, lammutamise, renoveerimise või ehituskrundi ettevalmistamisega (seaduse § 7 punkt 4). Praegu, alates 01.04.2001 kehtiva riigihangete seaduse § 2 lg 4 kohaselt on ehitustöö mis tahes töö, mis on seotud ehitamisega või ehitise või selle osa lammutamisega. Seadus ei nimeta remonditööd ehitustöö liigina. Planeerimis- ja ehitusseaduse §-s 39 antud ehitamise määratlusest tuleneb, et remonditööd ei ole ehitamine (ehitustöö) – seadus annab ehitusena käsitletavate tööde ammandava loetelu. Kui teede piirete remont ei ole ehitustöö, siis saab seda käsitleda vaid teenuse ostmisena, mille puhul tuleb rakendada riigihangete seadust alati, kui teenuse maksumus koos käibemaksuga on vähemalt 100 000 krooni. Kuid samas on majandusminister oma 15.03.2001 määrusega nr 14 kinnitatud ühtses riigihangete klassifikaatoris liigitanud ehitusliku remondi ehitustööna ja riigihangete korraldamisel pole sellest, et neid ehitustöödena klassifitseeritakse, seni probleeme tekkinud.

2.5.2. Varbuse maanteemuuseumi ehitamine

Varbuse maanteemuuseumi renoveerimistööde kohta esitas 28.01.2002 selgituse Põlva TV juhataja E. Uibo. Selgituse järgi Varbuse postijaam on muinsuskaitse objektina riigivara, mida haldab Põlva TV. Objekt koosneb viiest hoonest: postijaama peahoone, tall, postipoiste maja, sepikoda ja tõllakuur. Põlva TV juhataja selgituse kohaselt kavatsetavat lähiajal asutada sihtasutus maanteemuuseumi haldamiseks.

Kuni 1999. aastani tehti objektil säilitustöid. Pärast otsuse langetamist 1999. aastal, et sinna rajatakse maanteemuuseum, alustati suuremamahuliste töödega. Nimetatud objekti ehituskuludeks aastatel 1999-2002 nähti ette Põlva TV eelarves maanteehoiu kuludes artikkel 44 all eelarvelisi vahendeid alljärgnevalt:

- 1999. aastal – 500 000 krooni;
- 2000. aastal – 925 000 krooni;
- 2001. aastal – 2 000 000 krooni;
- 2002. aastal – 2 500 000 krooni.

Esitatud arvudest nähtub, et nii eelneval kui ka käesoleval aastal on sellel objektil tehtud töid mahus, mis eeldanuks riigihangete seaduses sätestatud hankemenetluste rakendamist (kui töid käsitleda restaureerimisena, siis on seda piirmäära ületatud alates 1999. aastast)..

Ehitustöid objektil on teinud osaühing Bauvel, kellega Põlva TV on sõlminud töövõtulepinguid konkreetsete tööde teostamiseks. Riigihanget nende tööde tegija valimiseks ei ole korraldatud.

Põlva TV selgituse kohaselt ei korraldatud töövõtja (kellega oleks sõlmitud raamleping[5]) valikuks riigihanget seepärast, et puudus (ja puudub) kogu tööde mahtu hõlmav projekt ja pole selge, kui suures mahus töid iga-aastaselt finantseeritakse. Kõigi seni OÜ-ga Bauvel sõlmitud lepingute maksumus olevat alati olnud alla riigihangete seaduses sätestatud piirmäära, mille ületamisel on vajalik riigihankemenetlust järgida.

Audiitor on seisukohal, et nimetatud objekti renoveerimiseks vajalik raha tulnuks eelarvesse planeerida investeeringukuludena. Kui töid oleks finantseeritud kui investeeringuid ja mitte kui teehoolet, olnuks tööde tegija valik riigihankemenetluse teel tõenäoliselt möödapääsmatu.

[5] Riigihangete seaduse §13, vastu võetud 19.10.2000 ning jõustus 01.04.2001

2.6 Teedevalitsuse töötajate osalus äriühingutes

Põlva TV juhataja kirjaliku selgituse kohaselt ei olevat ükski teedevalitsuse töötaja seotud isiklike majanduslike huvide kaudu äriühingutega, kellelt ostetakse teehooldetöid ja –teenuseid.

Juhataja E. Uibo olevat esitanud majanduslike huvide deklaratsiooni Maanteeametile.

Raivo Hurt
Riigikontrolli audiitor

Olen kontrolliakti tutvumiseks kätte saanud 6...mail 2002. Esitan Põlva Teedevalitsuse märkused akti kohta ning seisukohad aktis sisalduvate järelduste osas Riigikontrollile kirjalikult hiljemalt ...10.....maiks 2002.

Elmo Uibo
Põlva Teedevalitsuse juhataja

Maanteeamet
PÕLVA TEEDEVALITSUS

Hr. O. Lüüs
Hr. R. Hurt
Riigikontroll

Teie: _____ **nr** _____

Meie: 10.05.2002 **nr** 1.2-4/ 1515

Seletuskiri
Riigikontrolli kontrollakti 30.04.2002.a. NR 2-6/020 juurde

Nimetatud kontrollakti projektiga tutvumisel esitas Põlva Teedevalitsus oma kommentaarid ja selgitused akti projektis toodu kohta, mida käesolevas seletuskirjas ei korrata.

Tutvunud Riigikontrolli kontrollaktiga "Riigimaanteede hooldeks Põlva Teedevalitsusele eraldatud raha kasutamise ja sellega seotud hangete korraldus", seletab Põlva Teedevalitsus järgmist:

Hooldelepingust
p.2.3.4

Kuna Põlva Teedevalitsuse riigiteede hoolde erastamine toimus esimesena vabariigis, siis sõlmitud hooldelepingus (koostatud Maanteeameti poolt) on palju asju kogemuste puudumisel vajalikul tasemel fikseerimata ning selle tõttu ka on tellijapoolse kontrolli ja järelevalve teostamine ning sanktsioonide rakendamine paljudel juhtudel juriidiliselt võimatu. Arvestades ülaltoodut teeb Põlva Teedevalitsus Maanteeametile ja Teede REV-2-le ettepaneku, aluseks võttes hiljem sõlmitud Rapla TV ja Valga TV ning veel sel aastal erastatavate Hiiu, Lääne, Järva, Ida-Viru ja Viljandi Teedevalitsuste tehtavaid hooldelepinguid, muuta põhjalikumalt alates jaanuarist 2003.a. Põlva TV ja Teede REV-2 vahel sõlmitud riigimaanteede hooldelepingut. Sellest lähtudes ei ole otstarbekas enam k.a. keskel hooldelepingus üksikuid muudatusi teha, välja arvatud muudatus riigiteede tiitelnimekirjas (pärast selle avaldamist Riigiteataja lisas) ja tööde eest tasumisel. (eelmisel kuul tehtud tööde eest järgmise kuu 5-ndaks kuupäevaks). Hooldelepingu põhjalikum muutmine alates 2003.a. on loogiline ka selle tõttu, et vastavalt Maanteeameti reformikavale ei eksisteeri 2003.a. enam Põlva Teedevalitsust ja hooldelepingu sõlmib Võru regionaalne Teedevalitsus.

Kuigi hooldelepingu järgi ei ole hooldepäevikutes toodud tööde mahud aluseks hooldekulutuste väljamaksmisel on loomulik, et ka statistiliselt õigete andmete saamiseks tuleb hooldepäevikute kuu kokkuvõte võtta aluseks kuu töömahtude õiendi koostamisel. Seda hakkab alates k.a. maikuust Põlva Teedevalitsus töövõtjalt nõudma ja kontrollima.

Riigihangetest
Kontrollakti p.2.5.1

Kuna piirete taastamine kujutab endast vana piirde täielikku mahavõtmist, betoon tugipostide asemele metallpostide paigaldamist ning osaliselt amortiseerunud piirde elementide väljavahetamist

Metsa tn.1
63308 Põlva
registrikood 70001588

tel. (079) 98 450
faks (079) 98 460
e-post: polvatv@estpak.ee

Hansapank Põlva kontor 767
a.a. 1120128609

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 13.05.02 Reg nr 2-7.1-TR/02/896-1

ning kogu piirde uuesti paigaldamist, loeb Põlva Teedevalitsus seda tööd ehitustööks, mitte teenuseks.

p.2.5.2

Kuna Varbuse Maanteemuuseumi väljaehitamiseks puudub konkreetne ja Maanteeameti poolt kinnitatud kava (põhjuseks igaaastase finantseerimise teadmatus), ei ole võimalik teha kogu muuseumi projekteerimiseks ja väljaehitamiseks kompleksset riigihanget, vaid vastavalt finantseerimise võimalustele, tehakse igal aastal projekteerimise ja ehitustöid hoonete (objektide) kaupa, milliste mahud ei ole senini nõudnud riigihangete tegemist.

Elmo Uibo
Juhataja

KOMMENTAARID JA SELGITUSED RIIGIKONTROLLI KONTROLLAKTI Nr.2-6/020 16.04.2000 KOHTA

Esitan Teie poolt väljatoodu kaldkirjas:

2.3.4. Tööde kavandamine ja tööde eest tasumine

Kui töövõtja teeks töid vastavalt tellijaga kooskõlastatud kvartaalsele või ühekuulisele tööde kavale (kui ta oleks kohustatud oma tegevust nii korraldama) ja ka tööde eest tasumine toimuks vastavalt tegelikult tehtud tööde mahule, võimaldaks see tellijal töövõtja tegevust suunata. Kvartaalsetest ja ühekuulistest tööde kavadest loobumist võib käsitleda töövõtja tegevuse suunamise võimalusest loobumisena.

Põlva Teedevalitsus soovib lisada kommentaari Teie sellekohasele väitele. Hooldetööde eest tasumise toimumine vastavalt tegelikult tehtud tööde mahtudele ei ole kunagi olnud erastamise ideoloogiaga kooskõlas. Sellise printsiibi rakendamine pidanuks kaasa tooma kogu lepingu sisu muutmise. Seega käesoleva lepingu kontekstis oleks kvartaalne või ühekuuline tööde kavast etteteatamine informatiivse iseloomuga dokument. Reaalselt asusid lepingu osapooled lepingu p.3.1 (tööde kava esitamine) ka täitma, kuid nähes selle dokumendi formaalseks muutumise või siis asjatu dokumentide hulga tekitamist (kava muudatuste kirjalikud fikseerimised), leppisid osapooled kokku, et minimaalselt kord kuus kohtuvad teemeister ja järelevalve töötaja ning vahetavad kogu vajaliku informatsiooni omavahel (protokoll 31.okt. 2000 ja AS Põlva Teed ettepanek 02.02.2001). Reaalselt nii ka informatsiooni vahetamine toimub. Lisaks täpsustavad osapooled informatsiooni regulaarselt telefoni teel (remondis olev tehnika, pretensioonid liiklejatelt jms.) Samas nõustume Teie märkusega, et vastav muudatus on hooldetööde lepingusse viimata.

2.3.5. Teede seisundi hindamine ja sanktsioonid, mida tellija võib rakendada töövõtja suhtes

Alates lepingu sõlmimisest kuni käesoleva kontrollimise ajani pole Põlva TV teinud töövõtjale kirjalikke ettekirjutusi. Märgitud puudustest olevat informeeritud AS Põlva Teed suuliselt ja mailide teel.

Põlva Teedevalitsus peab oma toiminguid sanktsioonide rakendamisel korrektseks. Kuna on puudunud reaalne vajadus lepingus toodud võimalusi ettekirjutiste, rahaliste karistuste või lepingu katkestamise näol rakendada, on kasutatud vaid sanktsioonides nimetatuist esimest s.o. suulised märkused. Kooskõlas hooldetööde lepinguga suulisi märkusi ja korraldusi ei registreerita. Täpsustame siinkohal, et suuliste märkuste edastamine on järelevalve töötaja tavapärane töö. Täpsustamaks suulise märkuse sisu, lisab järelevalve töötaja vajadusel e-maili teel digitaalfoto. Nende fotodega Te Põlva Teedevalitsuses tutvusite. Kas pidada digitaalmaterjale suulisteks või kirjalikeks märkusteks, on tõlgendamise küsimus.

2.5.2. Varbuse maanteemuuseumi ehitamine

Eelnevast nähtub, et nii eelneval kui ka käesoleval aastal on sellel objektil tehtud töid mahus, mis eeldanuks riigihangete seaduses sätestatud hankemenetluste rakendamist (kui töid käsitleda restaureerimisena, siis on seda piirmäära ületatud alates 1999 aastast). Ehitustöid objektil on teinud osaühing Bauvel, kellega Põlva TV on sõlminud töövõtulepinguid konkreetsete tööde teostamiseks. Riigihanget nende tööde tegija valimiseks ei ole korraldatud.

Vaatluse all olnud ajavahemikul on Maanteemuuseumi väljaehitamiseks Varbusel sõlmitud kuus hankelepingut, neist enne 01.04.01.a. neli lepingut ja peale 01.04.01.a. kaks lepingut. Kuna Varbuse muuseumikompleks koosneb viiest eraldiseisvast hoonest, oleme käsitlenud neid ka erinevate ja eraldiseisvate objektidena. Nimetatud lepingutest neli on seotud uurimis-projekteerimistöödega ja kaks ehitustöödega, mida teostas AS Bauvel. Kõigi ülalmainitud hangete maksumus ei nõudnud riigihanke korraldamist.
Töid Varbusel ei saa käsitleda puhtalt restaureerimistöödena, sest suur osa hoonetekompleksist oli täielikult hävinenud. Muuseumi valmisehitamise hanke raamlepingut aga ei ole saanud sõlmida seetõttu, et puudub täisprojekt ja iga-aastane kindel finantseerimine. Samuti pole lõplikult paigas, mida välja ehitatakse.

Enne 01.04.01.a. sõlmitud hankelepingutest 2 jäävad alla 200 000 krooni (§4, lg1, p.1), üks alla 500 000 krooni (§4, lg1, p3) ja üks hange alla 2 milj. krooni (§4, lg.1, p.2), millele võtsime head kommertstava ja soodsaima pakkumise saamist silmas pidades neli pakkumist erinevatelt ehitusfirmadelt. Soodsaima pakkumise tegi AS Bauvel. Tegemist on objektide endise ruumiprogrammi ja kasutusala täieliku muutmisega.

Pärast uue RH seaduse kehtimahakkamist sõlmiti 2 hankelepingut uurimis-projekteerimistöödele, mis mõlemad jäid alla 50 tuh. krooni (§2, lg.7, p.1).

Lugupidamisega

Elmo Uibo
Põlva Teedevalitsuse juhataja