KONTROLLIAKT

10. aprill 2002 nr 2-6/07

Ehitus-, projekteerimis-, ja ehitusliku ekspertiisitööde lubadega seotud riskide hindamine

Koostajad:

Olav Lüüs
Kristjan Mellik

Tallinn
2002

Sisukord

Sissejuhatus **4**
Valdkonna ülevaade 4
Auditi teostus 5

1. Tegevuslubade õiguslik korraldus **7**
1.1. Majandusministeeriumi antavad tegevuslitsentsid 7
1.2. Põllumajandusministeeriumi antavad tegevuslitsentsid 8
1.3. Maanteeameti antavad tegevusload 8
1.4. Raudteeameti antavad tegevusload 9
1.5. Muinsuskaitseinspektsiooni antud tegevuslitsentsid 9

2. Tegevuslubade saamise tingimused **10**
2.1. Ettevõtja pädevus loaga lubatud tegevuseks 10
2.2. Ettevõtja tehniline suutlikkus ja majanduslik olukord 13
2.3. Vastutuskindlustuse nõue 14

3. Loaandjate tegevus kehtestatud korra järgimisel **15**
3.1. Protseduurireeglite järgimine 15
3.2. Riigilõivu võtmine 17

4. Järelevalve ja sanktsioonid **19**

5. Avalikustamine **21**

Lisa: Kontrollimise käigus selgitusi andnud isikud

Selgitus kontrolliakti kohta

Kontrolliakt on vastavalt 10.01.1995. a vastu võetud Riigikontrolli seaduse §-le 29 koostatud dokument. Aktis kajastatakse kontrollimisel tuvastatud asjaolusid neile lõplikke hinnanguid andmata. 04.03.2002 jõustunud Riigikontrolli seaduse § 54 kohaselt lõpetatakse enne uue seaduse jõustumist alustatud kontrollimised seni kehtinud seaduse kohaselt.

Kontrolliakti õigsuse eest vastutavad kooskõlas Riigikontrolli seaduse § 29 lõikega 1 kontrolliaktile allkirja andnud kontrolli teostanud isikud. Kontrollijatele esitatud dokumentide, õiendite ja seletuste õigsuse eest vastutab nendele allkirja andnud isik.

Akt on koostatud kuues eksemplaris, millest üks jääb Riigikontrollile. Majandusministeerium, Põllumajandusministeerium, Maanteeamet, Raudteeamet ning Muinsuskaitseinspektsioon saavad kõik aktist ühe eksemplari.

Auditi materjalide – akti ja selle kohta auditeeritavailt saadud vastuste – põhjal vormistab Riigikontrolli seisukoha peakontrolör oma otsusena. Koos otsusega avalikustatakse ka auditeeritavate vastused.

Sissejuhatus

Valdkonna ülevaade

Äriseadustiku § 4 lõige 2 sätestab, et seaduses võib sätestada tegevusalasid, milleks on vaja tegevusluba või millel võib tegutseda üksnes teatud liiki ettevõtja. Äriseadustiku § 521 kohaselt loetakse tegevusloaks ka tegevuslitsentsid, mis on kuni vastavat valdkonda reguleeriva seaduse vastuvõtmiseni välja antud Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud tingimustel ja korras.

Ehitustööde tegemiseks, ehitiste projekteerimiseks, projektide ekspertiisiks ja ehitusjärelevalveks (edaspidi ka ehitamiseks) tegevuslubade ja -litsentside (edaspidi ka lubade) väljaandmine on reguleeritud järgmiselt:

- **Majandusministeeriumis** – majandusministri 03.02.2000. a käskkirjaga kehtestatud kord, mille alusel majandusministri moodustatud komisjon annab ehitusvaldkonna ettevõtja ja järelvalveinseneri litsentse (geodeetilised tööd ehitusplatsil, ehitusgeoloogilised ja geotehnilised uuringud, projekteerimistööd, ehitusprojektide ja -konstruktsioonide ekspertiis, ehitusjärelevalve, ehitus- ja remonditööd);
- **Põllumajandusministeeriumis** – ministri 1996. aastal kinnitatud juhend, mille alusel antakse maaparandusalaseid riiklikke tegevuslitsentse (uurimistööd, projekteerimistööd, ehitusprojektide ekspertiis, ehitusjärelevalve, ehitus- ja rekonstrueerimistööd töövõtulepingu alusel);
- **Maanteeametis** – teeseadus ning selle alusel teede- ja sideministri kehtestatud kord teehoiutööde tegevuslubade andmiseks (teede projekteerimine, sildade projekteerimine, teeprojektide ekspertiis, sillaprojektide ekspertiis, teede ehitamine, sildade ehitamine ja remontimine, teehoiutööde ehitusjärelevalve);
- **Raudteeametis** – raudteeseadus raudtee-ehituse tegevuslubade andmise alusena;
- **Muinsuskaitseinspektsioonis** – muinsuskaitseseadus ja Muinsuskaitseameti peadirektori kinnitatud kord, mille alusel anti litsentse kultuurimälestiste konserveerimise, restaureerimise ja remondi projektide koostamiseks ja nimetatud tööde tegemiseks[1].

Kokku on nimetatud asutused välja andnud üle 3500 tegevusloa.

Üldjuhul ei näe tegevusloa andmist sätestavad õigusaktid ette eesmärki, mida loanõude kehtestamisega soovitakse saavutada (põhjuseid, miks nendel tegevusaladel tegutsejatelt nõutakse tegevusluba).

Tegevuslubade probleemistikuga tegelejate (nt majandusministri juhtimisel tegutseva valitsuse moodustatud komisjoni) arvates peaks loanõude kehtestama siis, kui arvatakse, et teatud tingimuste täitmatajätmisel võib sellel tegevusalal tegutsemine kahjustada kas inimeste tervist, julgeolekut, vara, avalikke huve, riigi kaitsevõimet või looduskeskkonda.

Õigusaktide analüüsi ja kontrollimise ettevalmistamisel toimunud vestluste põhjal arvavad auditeerijad, et lubade andmisega püütakse maandada eelkõige riski inimeste elule ja keskkonnale, mis võivad tekkida juhul, kui neis valdkondades tegutsevad vajaliku kvalifikatsiooni ja kogemuseta isikud. Samuti püütakse maandada riski, et ehitusteenuste turule satuvad aferistid – isikud, kellel nende teenuste pakkumiseks pole objektiivseid eeldusi, eelkõige vajalikku tehnilist varustatust.

[1] 01.04.2002 jõustus uus muinsuskaitseseadus, mille kohaselt neiks töödeks antakse mitte litsentse, vaid tegevuslubasid, ja neid annab Muinsuskaitseamet.

Auditi teostus

Auditi eesmärk on selgitada, kuidas ettevõtjatele ehitustööde tegemiseks, ehitiste projekteerimiseks, projektide ekspertiisiks ja ehitusjärelevalveks (edaspidi ka ehitamiseks) tegevuslubasid ja -litsentse (edaspidi ka lubasid) andvad riigiasutused püüavad vähendada nende lubade andmisel esinevaid riske, hinnata lubasid andvate riigiasutuste toimingute reguleerituse piisavust ja kehtestatud regulatsiooni järgimist nende poolt[2].

Auditeeritavad asutused on Majandus- ja Põllumajandusministeerium, Maantee- ja Raudteeamet ning Muinsuskaitseinspektsioon.

Auditeeriti lubasid andvate asutuste toiminguid alates 2000. või 2001. aastast.

Auditi kavandamisel hindasid audiitorid tegevuslubadega seotud **olulisimaiks riskideks** võimalust, et

- ehitusvaldkonnas tegutsevad riigi antud tegevuslubade alusel isikud, kes tegelikult pole pädevad töödeks, mida neile antud luba neil lubab teha, ning seeläbi on ohtu seatud inimeste elu ja tervis või keskkond;
- lubade andjad on oma otsustes ebaobjektiivsed, eelistavad või tõrjuvad mõnda isikut, kahjustades seeläbi riigi mainet;
- tegevuslubade saamisel tasuda tulev riigilõiv jääb tegelikult riigieelarvesse laekumata.

Auditi põhiküsimused olid:

- kas riigi nõuded loataotlejaile on loogilised, piisavalt selged ja õiguslikult korrektselt vormistatud?
- kas ehituseks lubasid andvate asutuste tegevus loataotluste käsitlemisel on kooskõlas riigi poolt kehtestatud regulatsiooniga?
- kas lubade rakendamisega suudab riik tegelikult vähendada riske, mille maandamiseks ta loanõude on kehtestanud?

Põhiküsimustele vastuste leidmiseks

- analüüsiti lubade andmist reguleerivaid õigusakte ja neid andvate riigiasutuste töökorraldust nende lubade andmisel;
- kontrolliti valikuliselt, kas lubasid andvad asutused järgivad lubadega seotud tegevuses riigi kehtestatud reegleid;
- intervjueeriti ehitusettevõtjaid ja ehitusspetsialiste koondavate mittetulundusühingute juhte.

[2] Ehitusega tegelemiseks on vajalik tegevusluba (tegevuslitsents), mille annab riik. Konkreetse ehitise ehitamiseks konkreetsesse kohta peab ehitise tellija saama ehitise asukoha kohaliku omavalitsuse täitevorganilt ehitusloa. Auditi objektiks olid riigiasutuste toimingud seoses tegevuslubadega, ehituslubadega seonduvat ei käsitletud.

Õigusaktidega kehtestatud protseduurireeglite järgimise kontrollimiseks moodustati **valim** järgnevalt:

	Ehituse litsentsid	Maa-paranduse litsentsid	Raudtee-ehituse tegevusload	Maantee-ehituse tegevusload	Restau-reerimise litsentsid
Kehtivate lubade arv[3]	Ligi 3000	89	39	189	241
Kontrollitavate lubade arv	150	10	10	19	24
Kontrollitavate lubade arvu osatähtsus kehtivate lubade arvust (%)	5	11	25	10	10
Kontrollitav riigilõivu võtmise juhtumite arv	30	10	10	10	12
Riigilõivu laekumise kontrollimisega hõlmatav osa lubade koguarvust (%)	1	11	25	5	5

Auditeerimiseks vajalike andmete kogumine algas auditi ettevalmistamise perioodil 2001. aasta novembris.

Kontrolliprotseduurid ja olulisimad intervjuud viidi läbi ajavahemikul 2001. aasta detsember – 2002. aasta veebruar.

Auditeerimise käigus selgitusi andnud isikud on nimetatud akti lisas.

Auditeerisid tegevusriskide osakonna vanemaudiitorid Olav Lüüs ja Kristjan Mellik, neist esimene auditijuhi ülesannetes. Majandusministri moodustatud komisjoni toimingute analüüsimisel osales nooremaudiitor Margit Jaksen. Riigilõivu riigieelarvesse laekumise kohta saadi andmed Maksuametilt.

Varasemad kontrollimised

Riigikontroll on ehitustegevuseks lubasid andvaid riigiasutusi, v.a Muinsuskaitseinspektsioon, palju kordi kontrollinud, kuid lubade andmise protseduure pole varasemate kontrollimiste käigus hinnatud.

Maksuamet oli Majandusministeeriumi ja Muinsuskaitseinspektsiooni tegevust lubade andmisel riigilõivu võtmisel kontrollinud viimati 1999. aasta esimesel poolel ja seejuures olulisi puudusi mitte täheldanud; Põllumajandusministeeriumi, Maanteeameti ja Raudteeameti tegevust Maksuamet kontrollinud ei olnud.

[3] Kehtivate lubade arv auditi kavandamise, st käesoleva aasta alguspäevade seisuga

1. Tegevuslubade õiguslik korraldus

Maanteeameti ja Raudteeameti puhul on ehituslubade andmise ja nende sundlõpetamise toimingud seadustega ning nende täitmiseks antud madalama astme õigusaktidega piisavalt reguleeritud. Majandusministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi ja Muinsuskaitseinspektsiooni toimingud seoses ehitustegevuseks antavate lubadega on sätestanud nende endi juhid ja neil puudub piisav seaduslik alus. Sellest tulenevad olulised riskid riigile, mida pole võimalik maandada.

Põhiseaduse § 31 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegelda ettevõtlusega, kusjuures selle õiguse kasutamise tingimused ja korra võib sätestada seadusega. Seega: kui riik soovib ettevõtjate õigust mingis valdkonnas tegutseda omapoolsete nõuetega reguleerida, peab ta seda tegema seadustega. Seetõttu peaks lubade ulatus, väljastaja, andmise tingimused, kehtivus, väljastamisest keeldumise ja lubade tühistamise põhjused olema sätestatud seadustes.

Äriseadustik sätestab, et seaduses (audiitorite rõhuasetus: üksnes seaduses) võib sätestada tegevusalasid, milleks on vaja tegevusluba või millel võib tegutseda ainult teatud liiki ettevõtja[4].

Äriseadustiku kohaselt loetakse tegevusloaks ka tegevuslitsentsi, mis on kuni vastavat valdkonda reguleeriva seaduse vastuvõtmiseni välja antud Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud tingimustel ja korras[5]. See tähendab, et kuni valdkonda käsitlevat seadust pole, tuleb tegevuslitsentside andmisel juhinduda valitsuse kehtestatud tingimustest ja korrast. Valitsus kinnitas need 1990. aastal määrusega[6] koos litsentsimisele kuuluvate tegevusalade loeteluga. Ehkki viimasesse on hiljem tehtud mitmeid muudatusi, määrus tervikuna kehtib.

Kõik valdkonnad, milles lubade andmist auditi raames käsitleti, on reguleeritud eraldi seadustega. Seega ei tohiks üheski neist tegevuslubade andmisel juhinduda kõnealuse Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud eeskirjadest, vaid ainult valdkonda reguleerivast seadusest.

1.1. Majandusministeeriumi antavad tegevuslitsentsid

Majandusministeerium (majandusministri moodustatud komisjon) annab tegevuslitsentse, tuginedes planeerimis- ja ehitusseaduse[7] paragrahvidele 32, 46 ja 52, milles seotakse tegutsemine projekteerimise, ehituse ja ehitusjärelevalve valdkonnas tegevuslubade või -litsentside olemasoluga. Seadus sätestab, et ehitusvaldkonnas tegutsemiseks peab ettevõtjal olema vastava ehituseriala spetsialist, kellele esitatavad nõuded sätestatakse valitsuse kehtestatud korras; ka järelevalveinseneride litsentsimise korra kehtestamine kuulub valitsuse pädevusse. Need sätted on vastuolus põhiseadusega ja valitsus pole neid nõudeid kehtestanud. Ka pole valitsus edastanud Riigikogule Majandusministeeriumi ettepanekuid viia neid nõudeid sisaldavad sätted planeerimis- ja ehitusseadusesse – ministeeriumi selgituste järgi seetõttu, et

[4] Äriseadustik, § 4 lg 2
[5] Äriseadustik, § 521 lg 1
[6] Vabariigi Valitsuse 08.05.1990. a määrus nr 90 "Ettevõtete tegevusalade litsentsimise kohta Eesti NSV-s"
[7] Vastu võetud 14.06.1995, hiljem korduvalt muudetud ja täiendatud

Riigikogu menetluses on ehitusseaduse eelnõu, mille kohaselt ehitusega tegelevailt ettevõtjailt ja füüsilistelt isikuilt tegevuslubasid enam ei nõuta.

Majandusminister on ehituseks tegevuslitsentside taotlejaile esitatud nõuded fikseerinud oma 03.02.2000 käskkirjaga nr 36 kehtestatud korras - selles käskis minister tegevuslitsentsidega seotud tegevuses juhinduda keskkonnaministri 18.05.1999. a käskkirjaga nr 267 kehtestatud korrast ja Keskkonnaministeeriumi asekantsleri kehtestatud juhendist. Audiitorid märgivad, et Vabariigi Valitsuse seaduse § 52 järgi annab minister käskkirju teenistusalastes ja muudes üksikküsimustes; ministri käskkiri ja asekantsleri juhendid pole (erinevalt ministri määrusest) õigustloovad aktid, st nendega ei saa kehtestada tegevusloa taotlejaile esitatavaid nõudeid[8].

Majandusministri aktsepteeritud korra kohaselt on tegevuslitsents vajalik ka remondi-, veevarustus- ja kanalisatsioonitöödeks, kütte- ja ventilatsioonitöödeks ning ehitusgeoloogilisteks ja geotehnilisteks uuringuteks. Kuna planeerimis- ja ehitusseaduse tähenduses[9] ei saa neid töid ehitamisena käsitleda, ei kehti nimetatud seaduse nõuded neile valdkondadele. Litsentsitavate tegevusaladena ei käsitleta neid valdkondi ka valitsuse 1990. aasta määruses "Ettevõtete tegevusalade litsentsimise kohta Eesti NSV-s".

Kokkuvõtvalt: Majandusministeeriumi antavatel tegevuslitsentsidel ja ministeeriumi toimingutel nende litsentsidega puudub piisav seaduslik alus. Majandusministeerium on ebapiisavast õiguslikust reguleeritusest ja sellest tulenevaist riskidest teadlik.

1.2. Põllumajandusministeeriumi antavad tegevuslitsentsid

Põllumajandusministeeriumi toiminguid seoses maaparanduseks antavate tegevuslitsentsidega reguleerib põllumajandusministri juhend 1996. aastast[10]. See on kinnitatud viitega äriseadustikule ja Vabariigi Valitsuse määrusele, mis kohustas Põllumajandusministeeriumi väljastama tegevuslitsentse maaparandusalase projekteerimise, ekspertiisi, järelevalve ja ehitustegevuse alal[11]. Sama määruse järgi pidanuks maaparandusehitiste tegevuslubade väljastamise korra kinnitama Vabariigi Valitsus, kuid seda pole valitsus seni teinud. Kuna 1994. aastal jõustunud maaparandusseadus ei sätesta maaparandusehitisteks tegevuslubade andmist, pole valitsusel vastavasisulise korra kehtestamiseks olnud piisavat seaduslikku alust. Tulenevalt eelnevast puudub põllumajandusministri kehtestatud juhendil, seega ka ministeeriumi tegevusel nende litsentside andmisel, seaduslik alus.

1.3. Maanteeameti antavad tegevusload

Maanteeameti toiminguid seoses avalikult kasutatavate teede ja sildade projekteerimiseks, teede- ja sillaprojektide ekspertiisi tegemiseks ning nende ehitamiseks ja remontimiseks, samuti teehoiutööde ehitusjärelevalveks antavate tegevuslubadega reguleerib 1999. aastal jõustunud

---

[8] Tegevuslubadega seonduvate toimingute reguleerimisel ministri määrusega tuleks selles viidata seadusesättele, mille alusel määrus on antud. Kuna sellist seadusesätet pole, ei saa minister tegevuslubade andmise toiminguid määrusega reguleerida.
[9] Planeerimis- ja ehitusseaduse § 39
[10] Kinnitatud põllumajandusministri 15.07.1996. a määrusega nr 13
[11] Vabariigi Valitsuse 12.12.1994. a määrus nr 456, punkt 8

teeseadus ning selle alusel teede- ja sideministri 20.06.2001. a määrusega nr 68 tegevusloa taotlemise korraldust reguleeriv kord. Õiguslik regulatsioon on piisav.

1.4. Raudteeameti antavad tegevusload

Raudteeameti toiminguid seoses avalikuks kasutamiseks määratud raudtee ja teiste raudtee-infrastruktuuri rajatiste ehitustöödeks raudtee-ehituse tegevuslubadega reguleerib 1999. aastal jõustunud raudteeseadus. Õiguslik regulatsioon on piisav.

1.5. Muinsuskaitseinspektsiooni antud tegevuslitsentsid

Muinsuskaitseinspektsiooni toiminguid seoses kultuurimälestiste konserveerimise, restaureerimise ja remondi projektide koostamiseks ning nende tööde tegemiseks antavate tegevuslitsentsidega reguleeris Muinsuskaitseinspektsiooni peadirektori käskkirjaga kinnitatud kord[12]. Korra kehtestamisel viidati muinsuskaitseseaduse § 35 lõikele 4, mille kohaselt neid töid võis teha ainult kehtestatud korras välja antud litsentsi alusel, ja valitsuse otsusele, et neid litsentse annab välja Muinsuskaitseamet[13]. Kuna seadus ei sätesta tegevuslitsentside andmise ja sundlõpetamise tingimusi, oli nende litsentside õiguslik regulatsioon ebapiisav.

01.04.2002 jõustunud muinsuskaitseseadus sätestab, et mälestiste restaureerimise ja remondi projekte koostada ning mälestisi restaureerida ja remontida võib ainult ettevõtjale ja vastutavale spetsialistile Muinsuskaitseameti poolt väljastatud tegevusloa alusel. Uus seadus lõi nende lubadega seonduvatele toimingutele piisava seaduslike aluse.

[12] Kinnitatud Muinsuskaitseinspektsiooni peadirektori 26.02.1999. a käskkirjaga nr 2-a

[13] Vabariigi Valitsuse 27.09.1994. a määrus nr 348; Muinsuskaitseamet reorganiseeriti 1997. aastal inspektsiooniks, seejuures tema funktsioonid oluliselt ei muutunud.

2. Tegevuslubade saamise tingimused

Lubade saamise põhitingimuseks on loataotleja pädevus (oskus) teha loaga lubatavaid töid. Selle nõude seadmisega püüab riik maandada ehitustegevusega ja ehitistega inimestele ja keskkonnale tekkida võivaid riske.

Mitmetel juhtudel esitab riik ehituse tegevusloa taotlejaile ka nõudeid, millega püütakse hoida ehitusturult eemal ettevõtjad, kellest riik (loa andja) arvab, et nad pole tööde tellijaile piisavalt usaldusväärsed lepingupartnerid. Riik nõuab loataotlejalt loaga lubatavaiks töödeks piisavat (loa andja hinnangu kohaselt) tehnilist varustatust ja rahuldavat majanduslikku olukorda või ka vastutuskindlustust oma kohustuste täitmatajätmisest või mittenõuetekohasest täitmisest tekkinud kahjude hüvitamiseks. Selliste nõuete esitamisega võtab riik loa andjana enda kanda funktsioone, mida üldjuhul peaks täitma turg.

Sidudes loa saamise riigi poolt antava hinnanguga loataotleja suutlikkusele toime tulla töödega valdkonnas, milles tegutsemiseks temale luba antakse, võtab riik audiitorite arvates endale kaudselt osalise vastutuse selle eest, et loaomanik tuleb tellijate suhtes võetavate kohustustega toime ega loo oma tegevusega ohtu inimestele ja keskkonnale. Audiitorite arvates ei maanda praegune lubade ja litsentside andmise korraldus piisavalt selliste kohustuste võtmisega kaasnevaid riske.

2.1. Ettevõtja pädevus loaga lubatud tegevuseks

Ettevõtja pädevust hinnatakse tema töötajate pädevuse alusel, see omakorda sõltub nende haridusest, töökogemusest ja täiendõppest. Kui kahe esimesena nimetatu puhul on nõuded loa andjate lõikes ligilähedaselt ühesugused, siis täiendõppega seonduv on reguleeritud erinevalt ja mitmete lubade puhul üldse reguleerimata.

Piisava kindluse spetsialisti pädevuse suhtes võiks anda kutsekvalifikatsioon (kutseseaduse tähenduses), kuid seni pole seda Eestis ehitusinseneridele omistatud[14], ehitusinseneride kutsestandardeid pole aga kinnitatud[15].

Lubade ja litsentside andmise praegune süsteem ei sisalda meetmeid, mis looksid kindluse, et spetsialist, kellega töösuhte olemasolu loa taotleja kinnitab, ka tegelikult loa omaniku juures töötab või töötama hakkab.

Pädeva spetsialistiga töösuhte olemasolu iseenesest ei taga, et ettevõtja oleks pädev tegevusloaga lubatud töödeks – oluline on, et pädev spetsialist tegeleks nimelt nende töödega, milleks tema erialast pädevust sisuliselt vaja on, et tema töökoormus võimaldaks tal kõigi selliste töödega vajalikul määral tegeleda ning et ettevõtja tööde korraldamisel tema seisukohtadega

[14] Üksikutel ehitusinseneridel on Eesti Inseneride Liidu vahendusel saadud nn euroinseneri või Eesti volitatud inseneri kutsetunnistused.

[15] Kutsekvalifikatsioon on kutsealal nõutav pädevuse tase, mida tunnustatakse kas reguleeritud, ajalooliselt või rahvusvaheliselt kujunenud nõuete alusel (kutseseadus, § 3 lg 1). Kutsestandard on dokument, mis määrab kindlaks kutsekvalifikatsioonist tulenevad nõuded teadmistele, oskustele, vilumustele, kogemustele, väärtushinnangutele ja isikuomadustele (kutseseadus, § 4 lg 1).

alati ka arvestaks. Praegu kehtiv tegevuslubade ja -litsentside andmise kord ei sea ettevõtjaile selles suhtes mingeid nõudeid.

2.1.1. Nõuded loataotleja töötajate haridusele

Üldjuhul on nõutav, et spetsialistil, kellega töösuhte olemasolule loataotleja viitab, oleks kõrgharidus valdkonnas, milles tegutsemiseks luba taotletakse. Samas aktsepteerivad kolm lubasid andvat asutust ka keskeriharidusega spetsialiste ning maaparandusehituse tegevuslitsentsi võib saada ka ettevõtja, kellel on töösuhe erialase hariduseta, kuid suurte kogemustega spetsialistiga. Raudteeameti antavate lubade puhul on spetsialistide haridusele esitatavad nõuded konkreetselt määratlemata.

Audiitorid aktsepteerivad lubade andjate seisukohta, et kõrgkooli diplom ei taga piisavat kompetentsust ja pädevuse hindamisel tuleb arvestada ka mitmeid teisi asjaolusid. Samas ei pea audiitorid põhjendatuks erinevusi spetsialistide haridustaseme suhtes esitatavais nõudeis.

2.1.2. Nõuded loataotleja töötajate täiendõppele

Täiendõppe vajalikkuse, perioodilisuse, korralduse ja mahu kohta esitatavad nõuded sõltuvad sellest, millisteks töödeks luba taotletakse. Kui Muinsuskaitseinspektsioon nõudis, et kõik spetsialistid läbiksid iga viie aasta tagant mahuka õppeprogrammiga täiendkoolituse, siis Majandusministeerium soovib, et täiendkoolitus, sealjuures täpselt määratlemata mahu ja sisuga, tuleks läbida vaid üks kord – viis aastat pärast erialase hariduse omandamist. Põllumajandusministeerium, Maanteeamet ja Raudteeamet ei esita täiendõppe perioodilisuse, mahu ja sisu suhtes üldse mingeid nõudeid. Vaid teehoiutööde ehitusjärelevalvega tegelevatele spetsialistidele on teede- ja sideminister kehtestanud täiendõppe osas kindlad nõuded.

Audiitorite arvates peaksid spetsialistide täiendõppe kohta loataotlejaile ja -omanikele esitatavad nõuded olema senisest oluliselt konkreetsemalt sätestatud.

2.1.3. Nõuded loataotleja töötajate kogemusele

Spetsialistide töökogemust hinnatakse nende erialase tööstaaži järgi. Sõltuvalt töödest, milleks luba taotletakse, on nõutav kahe- kuni viieaastane tööstaaž[16]. Muinsuskaitseinspektsiooni sätestatud korra kohaselt pidi spetsialisti kogemus pärinema viimasest neljast aastast, teised loaandjad sellealaseid nõudeid ei esita. Raudteeameti lubade puhul on töökogemuse suhtes esitatavad nõuded konkreetselt sätestamata.

Audiitorite arvates pole erinevused nõutava töökogemuse pikkuses mitte kõigil juhtudel põhjendatavad erinevustega loaga lubatavate tööde keerukuses või vastutusrikkuses.

[16] V.a Raudteeameti antavate raudtee-ehituse lubade puhul – nende puhul nõutakse luba taotlevalt spetsialistilt ja äriühingult, et spetsialistil või vastavalt äriühingu juhtkonnal oleks piisavalt erialaseid teadmisi või kogemusi, kusjuures seadus ei sätesta, milliseid erialaseid teadmisi või töökogemust loetakse piisavaiks.

Väheoluline pole ka see, kas erialane töökogemus pärineb loataotluse esitamisele vahetult eelnevast perioodist või varasemast ajast; selles suhtes esitatavad nõuded tuleks ühtlustada.

2.1.4. Nõuded loataotleja suhete korraldusele tema spetsialistidega

Lubade andmist reguleerivad dokumendid sätestavad, et luba taotleva (ja omava) ettevõtja teenistuses peab olema loaga lubatavaiks töödeks pädev spetsialist (raudtee-ehituse puhul seda ei soovita – nõutav on, et äriühingu juhatuse liikmel või teistel juhtima õigustatud isikuil oleks piisavaid erialaseid teadmisi või kogemusi). Neid pädevaid spetsialiste nimetatakse lubadega seonduvais dokumentides vastutavaiks spetsialistideks või vastutavaiks töötajaiks (Muinsuskaitseinspektsiooni antud litsentside puhul garantideks).

Lubasid käsitlevatest dokumentidest ei selgu, mille eest ning kuidas need spetsialistid peaksid vastutama. Ka loaandjad pole selles osas omapoolseid nõudeid esitanud.

Audiitorite arvates saab spetsialistidelt nõuda vastutust ainult nende kohustuste täitmise eest, mis nad on endale võtnud töö(ettevõtu)lepinguga. Seda vaid tööandjate ees ning niivõrd, kuivõrd tööandjad on loonud neile reaalsed võimalused otsustada nende vastutusele antud töödega seotud küsimusi. Ka peaks spetsialistide vastutusega seonduv olema juhul, kui tegevusloa saamine seostatakse pädeva spetsialisti olemasoluga, õigusaktides sätestatud.

Tegevuslubade ja -litsentside andmist reguleerivad dokumendid ei nõua lubade andjailt, et nad kontrolliksid, kas spetsialist, kellega töösuhte olemasolu või loomist loa taotleja väidab, ka tegelikult loa taotleja juures töötab või tööle asub ning loaandjad pole seda ka teinud.
Audiitorite arvates pole tegevuslubade andmist reguleerivais dokumentides sisalduv säte, et loa andjale valeandmete esitamisel tunnistatakse väljastatud luba kehtetuks, piisavaks garantiiks sellele, et spetsialisti ja äriühingu vaheliste suhete kohta esitataks loaandjale ainult tõest infot.

Majandusministri moodustatud komisjoni tegevuse analüüsimisel täheldasid audiitorid hulgaliselt juhtusid, kui tegevuslitsentse oli antud asutatavaile äriühinguile, mis müüdi pärast nende registreerimist[17]. Audiitorid ei selgitanud, kas sellistel juhtudel oli tegemist äriühingute asutamisega nende edasiseks müügiks (seda võib oletada juhtudel, kui erinevad asutatavad äriühingud olid oma pädevate spetsialistidena deklareerinud samu isikuid) või ehitusvaldkonnas tegutseda soovivaile isikuile äriühingu moodustamisega seotud toimingute osas teenuste osutamisega.
Audiitorite arvates peaksid lubade andjad rakendama meetmeid, vältimaks lubade või litsentside andmist nn "riiulifirmadena" asutatavaile äriühinguile, esitades vajaduse korral ettepanekud õigusaktide muutmiseks või täiendamiseks.

[17] Näiteks äriühingud esmaregistreerimise aadressiga Tallinn, Väike-Ameerika 19-201 või Loitsu 1-36.

2.1.5. Elamis- ja tööloa nõue

Tegevuslitsentsi saamiseks majandusministri moodustatud komisjonilt ja Muinsuskaitse-inspektsioonilt pidi mittekodanikust vastutav spetsialist tõendama, et tal on kehtiv elamis- ja tööluba. Põllumajandusministeerium, Maanteeamet ja Raudteeamet seda ei nõua.

Audiitorite arvates peaksid kõik loaandjad esitama spetsialistide elamis- ja tööloa tõendamise kohta ühesuguseid nõudeid.

2.2. Ettevõtja tehniline suutlikkus ja majanduslik olukord

Maanteeamet hindab ehitamiseks lubasid andes loataotleja tehnilist varustatust, Raudteeamet aga majanduslikku olukorda. Audiitorite arvates on nende küsimuste hindamine tööde tellija pädevuses ning riik ei peaks eraldi nõudeid esitama.

2.2.1. Nõuded loataotleja tehnilisele varustatusele

Teeseaduse kohaselt peab tee-ehituseks tegevusluba taotlev isik esitama Maanteeametile ka andmed tema kasutuses oleva vastava teehoiutöö tegemiseks vajaliku tehnilise varustuse kohta[18]. Samas ei nimeta seadus loataotleja tehnilist varustatust tegevusloa saamise tingimusena.

Teehoiutööde teostamiseks vajalikku tehnikat ja tarkvara on võimalik rentida, samuti võib loa-omanik tegutseda peatöövõtjana, tegemata seejuures konkreetseid ehitustöid. Audiitorite arvates on vaieldav, kas riik peaks loa taotlejale esitama nõudeid tehnilise varustuse osas.

2.2.2. Nõuded loataotleja majanduslikule olukorrale

Raudteeametilt raudtee-ehituse tegevusloa taotleja peab esitama ametile majandusaasta aruande, mis on koostatud ja kinnitatud mitte varem kui kuus kuud enne loataotluse esitamist, samuti Maksuameti tõendi maksuvõlgnevuste puudumise kohta[19]. Nende alusel hindab amet loataotleja majanduslikku seisu – loa saab vaid see, kellest amet arvab, et ta on "finantsmajanduslikult võimeline täitma oma kohustusi, muuhulgas on ta võimeline täitma oma tegelikke ja võimalikke kohustusi vähemalt 12 kuu jooksul"[20].

Raudteeamet pole selle seadusesätte alusel ühtegi tegevusloa taotlust tagasi lükanud.

Teised lubasid andvad asutused majandusaasta aruannet ei nõua. Audiitorite arvates on selle seadusesätte rakendamine komplitseeritud – kui selle alusel raudtee-ehitusega tegelevale äriühingule tegevusluba ei anta, võib ta süüdistada riiki äriühingu majandusliku seisu halvendamises, kui aga loa saab isik, kes ei suuda endale raudtee-ehituse lepinguga võetud

[18] Teeseadus, § 25^3 lg 2 p 1
[19] Sellist õiendilt nõuavad kõik ehituseks tegevuslubasid ja –litsentse andvad asutused.
[20] Raudteeseadus, § 9 lg 1 p 7

kohustusi täita ja tema lepingupartner seeläbi kahju kannab, võib viimatinimetatu tõstatada küsimuse riigi kaasvastutusest.

Eraldi probleemiks on nõue, et majandusaasta aruanne peab olema koostatud ja kinnitatud mitte varem kui kuus kuud enne loataotluse esitamist. Paratamatult tähendab see, et teatud juhtudel peab loataotleja taotluse esitamiseks vähemalt pool aastat ootama.

2.3. Vastutuskindlustuse nõue

Raudteeametilt raudtee-ehituse tegevusloa saamiseks peab loataotlejal olema vastutuskindlustus oma kohustuste täitmatajätmisest või mittenõuetekohasest täitmisest tekkinud kahju hüvitamiseks. Raudteeseadus ei sätesta vastutuskindlustuse määra ja ulatust, mistõttu on amet aktsepteerinud kõiki esitatud vastutuskindlustuse lepinguid.

Teised lubasid andvad asutused sellist nõuet ei esita.

Ettevõtja tegevuse läbi tekkida võiva kahju suurus sõltub tema poolt tehtavate tööde iseloomust ja mahust ning audiitorite arvates oleks loogiline, kui selle korvamiseks nõuaks ehitajalt kindlustuse olemasolu temalt töid telliv isik, mitte riik (kui ta pole konkreetse töö tellijaiks).

3. Loaandjate tegevus kehtestatud korra järgimisel

Lubadega seonduvate protseduuride tegemisel on kehtivat korda üldjuhul järgitud. Küll esines puudusi loataotlejate õigusaktides sätestatud kriteeriumidele vastavuse hindamisel.

3.1. Protseduurireeglite järgimine

Loaandmise korralduse põhiküsimused on reguleeritud seda sätestavate õigusaktidega. Auditeerimisel kontrolliti, kas kõigilt loataotlejailt on saadud kõik loa saamiseks nõutavad dokumendid; kas nende dokumentide vormistuse hindamisel ja loataotluste kohta otsuste tegemisel on oldud hoolikad, koheldud kõiki isikuid ühtemoodi ning kas on kinni peetud regulatsioonis kehtestatud tähtaegadest.

3.1.1. Protseduurireeglite järgimine loataotluste käsitlemisel

Loaandja ei ole alati nõudnud loataotlejalt kõiki regulatsioonidega nõutud dokumente.

Auditi käigus ilmnes, et otsused loataotluste suhtes on tehtud regulatsioonides sätestatud ajalimiitide piires. Loaandjad peavad arvestust loataotlejaile saadetud teatiste ja lubade väljastamise kohta. Tegevuslubade ja -litsentside andmisega seotud dokumentatsioon oli korrastatud, selle hoidmine ja säilitamine oli reguleeritud ning selles osas kehtestatud nõudeid järgiti.

Auditeerimisel tõdeti, et Põllumajandusministeerium, Maanteeamet ja Muinsuskaitse-inspektsioon on mõningail juhtudel andnud lubasid ka isikutele, kes pole esitanud erialast töö-staaźi või täiendkoolitust tõendavaid dokumente[21]. Audiitoritele selgitati neid juhtumeid asjaoluga, et kõnealuseil juhtudel on komisjoniliikmed, kes loataotluste kohta otsuseid ette valmistavad, olnud oma isiklike tööalaste kontaktide põhjal veendunud nende isikute pädevuses.

Kui loa taotlemisel deklareeritakse pädeva spetsialistina välismaalane ja loa saamise tingimuseks on seatud, et välismaalasel peab olema elamis- ja tööluba, siis peaks seda nõuet kõigi loataotlejate suhtes võrdselt rakendama. Audiitoritele Majandusministeeriumis esitatud dokumentidest ei nähtu, et komisjon oleks selle nõude täitmist alati kontrollinud; lubasid on antud ka äriühinguile, kelle vastutaval spetsialistil elamis- ja tööluba on puudunud[22].

3.1.2. Info kontrollimine

Sisulised otsused loataotluste kohta tehakse kollegiaalselt. Põhjendamatuid (õigusaktidest mittetulenevaid) nõudmisi pole loataotlejaile esitatud. Mitmetel juhtudel on rahuldatud taotlusi, millele lisatud dokumentidest ei saa järeldada, et loataotleja vastab kõigile

[21] Näiteks Põllumajandusministeerium – AS Kemehh, Maanteeamet – AS Skanska EMV (sildade ehituse eest vastutava spetsialisti puhul), Muinsuskaitseinspektsioon – AS Ehitusfirma Rand ja Tuulberg, OÜ Renor Ehitus jt.
[22] Näiteks OÜ Santeks (juuni 2001).

esitatavatele nõuetele. Loataotluste käsitlemise senine praktika ei taga, et kõik loa saanud isikud oleksid loaga lubatud töödeks piisavalt pädevad.

Põllumajandusministeeriumis, Maanteeametis, Raudteeametis ja Muinsuskaitseinspektsioonis on loataotluste suhtes tehtavate otsuste ettevalmistamiseks moodustatud komisjonid, kelle ettepanekud kinnitab loa andmise otsusena asutuse juht. Majandusminister on volitanud tema moodustatud komisjoni ka lubasid välja andma. Mitmed asutused on komisjonide töösse kaasanud asjatundjaid väljastpoolt riigiasutusi, audiitoritele antud selgituste kohaselt eelkõige loataotlejate pädevuse hindamiseks.

Loataotlusi käsitlevate komisjonide ülesanded ja töökorralduse oli eraldi sätestanud vaid Raudteeameti peadirektor, teised komisjonid korraldavad oma tegevust lubade andmisel vastavasisulise õigusakti alusel.

Kõigis neid lubasid andvais asutustes on määratud konkreetne isik, kes loataotluste ja lubadega vahetult tegeleb; Raudteeametis on määratud ka nende toimingutega seonduvate struktuuriüksuste kohustused ja toimingud.

Audiitorite arvates on komisjonide moodustamisel ja toimingutel kaks eesmärki: tagada tehtavate otsuste erapooletus ja suurendada otsuste sisulist kvaliteeti.

Auditeerimisel ei ilmnenud, et loataotlejaile oleks esitatud põhjendamatuid (õigusaktidest mittetulenevaid) nõudmisi ja lubade andmisest põhjendamatult keeldutud.
Vastupidi: audiitorite hinnangul on loaandjad mitmel juhul olnud loataotlejatele esitatavate nõuete täitmise hindamisel kas pealiskaudsed või liiga leebed.

Kõige problemaatilisem on olnud erialase tööstaaźi ja erialase täiendkoolituse osas esitatud nõuetele vastavuse hindamine. Audiitorite arvates on selle üheks põhjuseks nende nõuete ebamäärane sõnastus.

Majandusministri moodustatud komisjonil on sisuliselt puudunud kindel seisukoht täiendkoolituse mahule ja sisule esitatavate nõuete suhtes. Täiendkoolitusena on aktsepteeritud igasugustel ehitusega seonduvatel kursustel osalemist tõendavaid dokumente. Erialase tööstaa i olemasolu on komisjon aktsepteerinud ka juhtudel, kui spetsialistina deklareeritava isiku kohta esitatud dokumentidest nähtub, et ta on ehitusvaldkonnas viimati tegev olnud paarkümmend aastat tagasi.

Majandusministeeriumis auditeeritud valimis oli ka äriühinguid, kes olid saanud tegevuslitsentsi vaatamata riigimaksude võlgnevustele[23].

3.1.3. Loa andmisega seotud kulutuste katmine

Tegevuslubadega seotud riigi kulutused tuleb katta riigilõivust ja täiendava tasu nõudmine loataotlejailt on ebaseaduslik.

[23] Näiteks: OÜ Fenster Ehitus (juuni 2001)

Tegevuslubade ja -litsentside eest peab maksma riigilõivu. See peaks katma loaga seotud riigi kulutused. Riigilõivuseaduse § 10 kohaselt on riigilõivu võtjate poolt täiendava tasu võtmine riigilõivuga maksustatud toimingute eest keelatud.

Tegevuslubade andjad pole pidanud arvestust lubadega seotud toimingutele tehtavate kulutuste kohta.

Majandusministri moodustatud komisjoni abistab tema töös üks äriühing, kes peab ka lubade registrit (temale kuulub ka selleks vajalik tarkvara) ning abistab komisjoni dokumentatsiooni vormistamisel. Samuti tasustatakse selle äriühingu kaudu komisjoni liikmeid.

Majandusministeerium nõuab loataotlejailt nn ekspertiisitasuna sellele osaühingule 250 krooni tasumist. Ministeerium on nõude ebaseaduslikkusest teadlik, kuid pole sellest loobunud, väites, et seni on Rahandusministeerium keeldunud lubadega seotud toimingute finantseerimiseks raha eraldamast (Majandusministeeriumi arvestuste järgi oleks selleks vaja ligikaudu 300 000 krooni aastas).

Tegevuslubade taotlusi käsitleva komisjoni liikmeid tasustab ka Maanteeamet[24] (komisjoni liikmetena saavad lisatasu ka ameti peadirektor ja tema asetäitja), need kulutused kaetakse ametile riigieelarvest antavast rahast.

3.2. Riigilõivu võtmine

Riigilõivu tasumise kontrollimise senine korraldus ei taga, et tegevusloa saavad vaid need, kes selle saamiseks vajaliku riigilõivu tegelikult ära maksnud on.

Loa saamiseks peab loataotleja maksma riigilõivu: Majandusministeeriumilt, Põllumajandusministeeriumilt, Maanteeametilt ja Muinsuskaitseinspektsioonilt saadavate lubade eest 4000 krooni ja Raudteeameti poolt antava loa eest 10 000 krooni. Makstava riigilõivu suurus on määratud riigilõivuseadusega ja pole seotud lubasid andva asutuse tegelike kuludega loataotluse käsitlemisel[25].

Riigilõivuseaduse § 7 kohaselt tasutakse riigilõiv enne avalduse esitamist, toimingu sooritamist või dokumendi väljastamist.

Tegevuslubade andmist reguleerivad õigusaktid kohustavad loataotlejaid esitama loaandjale koopia riigilõivu tasumist tõendavast dokumendist. Samas sätestab riigilõivuseaduse § 7 lg 6, et riigilõivu tasumist tõendavat dokumenti ei pea esitama, kui riigilõivu võtval asutusel on võimalik kontrollida riigilõivu laekumist elektroonilisel teel. Vabariigi Valitsus on vastava-sisulise korra[26] kehtestanud. Auditeeritavaist asutustest on vaid Raudteeamet sõlminud

[24] Vastavalt teede- ja sideministri 21.06.2001. a käskkirjale nr 167
[25] Asutuste tegelikke kulutusi seoses nende lubade ja litsentsidega audiitorid ei analüüsinud.
[26] Vabariigi Valitsuse 11.04.2001 määrus nr 140 "Riigilõivu sularahas vastuvõtmise, tasumise kontrollimise ja tagastamise kord"

krediidiasutustega lepingu, mis võimaldab interneti kaudu kontrollida riigilõivude laekumist Maksuameti kontole[27].

Riigilõivu tasumise kontrollimise korra kohaselt[28] peab riigilõivu võtja juhul, kui ta ei kontrolli riigilõivu laekumist elektroonilisel teel, kontrollima enne dokumendi väljastamist riigilõivu maksja poolt esitatud maksekäsundil või muul riigilõivu tasumist tõendaval dokumendil olevate andmete korrektsust. Kas lõiv ka tegelikult makstud on, st laekunud riigieelarvesse, lõivu võtjad kontrollima ei pea. Seni pole lubade andjad (v.a Raudteeamet) seda teinud.

Ei saa välistada võimalust, et loataotleja esitab loaandjale lõivu tasumise kohta väärandmed (nõutav on dokumendi koopia, kuid koopiatena pole dokumente keeruline võltsida).

Riigikontrolli palvel kontrollis Maksuamet lubade saamiseks maksmisele kuulunud riigilõivu tegelikku laekumist riigieelarvesse. Kontrolli tulemusena selgus, et mitmel juhul oli Majandusministeerium loa väljastanud isikuile, kes tasusid riigilõivu alles pärast loa saamist või jätsid selle üldse tasumata. Riigikontroll tegi majandusministrile ettepaneku täiendavalt selgitada nende juhtude asjaolud ning seejärel otsustada süüdlaste suhtes sanktsioonide rakendamine.

[27] Regulatsioon kehtestatud samas: §-d 6 ja 7
[28] Samas, § 9

4. Järelevalve ja sanktsioonid

Tegevuslubade ja -litsentside kehtivuse peatamist rakendatakse loaomanike suhtes sanktsioonina erandjuhtudel. Üldjuhul püütakse loaomanikke mõjutada haldusõiguserikkumiste seadustiku alusel määratavate trahvidega.

Lubasid käsitlevad dokumendid sätestavad loa andja õiguse loa kehtivus peatada või luba kehtetuks tunnistada juhul, kui loa taotlemisel on esitatud valeandmeid või kui loa omanik ei järgi loaga lubatud tegevuse korraldamisel õigusaktidega kehtestatud nõudeid.

Tegevusloa peatamine või tühistamine põhjustab ettevõtjale olulist materiaalset kahju, mida oma tegevuse korralduses arvestavad nii ettevõtjad kui ka loa andjad.

Alates 2001. aasta algusest on loaandjaid informeeritud olulistest puudustest loaomanike tegevuses ning loa andnud asutused on teinud järgnevaid otsuseid[29]:

	Majandus-ministeerium	Põllumajandus-ministeerium	Maantee-amet	Raudteeamet	Muinsuskaitse-inspektsioon
Esitatud kaebusi /neist KOV-ide[30] poolt	3/2	-	1/-	-	3/-
Tegevuslubade kehtivus peatatud	1	x	-	x	x
Tegevuslubasid kehtetuks tunnistatud	-	x	1	x	x
Puudused kõrvaldati loa andja tehtud hoiatuse tagajärjel	-	x	x	x	3

Infot olulistest puudustest loaomanike tegevuses võivad loa andnud asutustele edastada asutused ja isikud, kes teostavad loaomanike tegevuse üle järelevalvet. Põllumajandusministeerium võib sellist infot saada oma valitsemisalas tegutsevailt maaparandusbüroodelt, Maanteeamet, Raudteeamet ja Muinsuskaitseinspektsioon oma järelevalveosakonna töötajailt, Raudteeamet ka temaga lepingulistes suhetes olevatelt raudtee-ehituse üle ehitusjärelevalvet teostavailt isikuilt. Majandusministeeriumilt tegevusloa saanute tegevust kontrollivad kohalike omavalitsuste ehitusjärelevalveinsenerid[31]. Viimatinimetatutel pole kohustust informeerida Majandusministeeriumi loaomanike tegevuses märgitud olulistest puudustest. Üldjuhul nad seda ka ei tee, vaid piirduvad haldusõiguserikkumiste seadustikuga nendele ettevõtjate mõjutamiseks antud meetmete rakendamisega[32]. Muidugi võivad lubade andjad vastavasisulist infot saada (ja saavad seda) loaomanikelt töid tellinud isikuilt.

---

[29] Tabelis ei ole esitatud andmeid lubade kehtetuks tunnistamise kohta loaomaniku tegevuse lõppemisel vm sarnastel juhtudel
[30] Kohaliku omavalitsuse täitevorgan.
[31] Auditi käigus ei hinnatud riigiasutuste tegevust ehituse tegevuslubasid omavate isikute tegevuse üle järelevalve teostamisel. Audiitorite arvates on see kõige täpsemalt reguleeritud raudtee-ehituse osas (järelevalve teostamise kord on sätestatud Vabariigi Valitsuse määrusega), suhteliselt hästi on selle korraldanud Maanteeameti ja Muinsuskaitseinspektsioon.
[32] Näiteks tegutsemise eest ehitusalal litsentsi tingimusi rikkudes või ehitusjärelevalve ametiisiku ettekirjutuste täitmata jätmise eest võib määrata rahatrahvi kuni 6000 krooni, ehitusjärelevalveametnikud võivad haldusõiguserikkumise kohas sisse nõuda rahatrahvi kuni 600 krooni.

Lubasid andvate riigiasutuste tegevust reguleerivad õigusaktid ei kohusta neid kontrollima, kas tegevusloa saanutel säilib nõutav pädevus kogu loa kehtivuse perioodil. Põhjusel, et loaomanik on loa kehtivuse perioodil loa omamiseks vajaliku pädevuse kaotanud, pole lubasid andnud asutused alates 2001. aasta algusest ühtegi luba ei loaomanike ega oma algatusel kehtetuks tunnistanud ega peatanud.

Eeltoodust nähtub, et lubade kehtivuse peatamist või kehtetuks tunnistamist kasutatakse sanktsioonina harva, sisuliselt vaid erandjuhtudel, kui muude mõjutusvahendite rakendamine pole tulemusi andnud. Audiitorite arvates hoidutakse mitmete tegevusvaldkondade puhul lubade kehtetuks tunnistamist sanktsioonina rakendamast, sest loaga seonduvad toimingud on õiguslikult ebapiisavalt reguleeritud[33].

[33] Loa kehtetuks tunnistamisel võib tõusta küsimus tegevusalal tegutsemiseks loa omamise nõudmise seaduslikust alusest.

5. Avalikustamine

Lubade andmist reguleerivad dokumendid ei sätesta loaandjate kohustust avalikustada andmeid antud ja kehtivate lubade kohta. Oma initsiatiivil on kehtivate lubade nimekirjad internetis avalikustanud Majandusministeerium, Raudteeamet ja Muinsuskaitseinspektsioon. Internetis avalikustatud andmed ei sisalda infot pädevate töötajate kohta, kellega töösuhte olemasolu oli loa andmise põhitingimuseks.

Lubasid antakse ja ka pikendatakse kuni 3 aastaks (Põllumajandusministeerium pikendab neid kuni 5 aastaks). Kui vastutav spetsialist katkestab oma töösuhte loaomanikuga, peab loaomanik sellest loaandjat informeerima. Juhul, kui loaomanikul pole spetsialisti, kes loaandja hinnangul suudaks lahkunud spetsialisti asendada, tuleb tema tegevusluba kehtetuks tunnistada. Seni pole lubasid sel põhjusel tühistatud. Auditi raames ei kontrollitud, kas loaomanikel on säilinud töösuhe loa taotlemisel deklareeritud vastutavate spetsialistidega.

Audiitorite arvates annaks väljastatud lubade ja pädevate spetsialistide nimekirja avalikustamine internetis ehitusturul tegutsevaile juriidilistele ja füüsilistele isikutele parema võimaluse hinnata loaomanike tegelikku pädevust oma kriteeriumide järgi. Samuti looks avalikustamine ehitusturul toimivast konkurentsist tulenevalt täiendava kontrollimehhanismi turuosaliste pädevuse säilimise üle.

Tehniliselt on kõik lubasid andvad asutused võimelised avalikustama vastavasisulist infot internetis. Selle tegematajätmist selgitati audiitoritele avalikustamise nõude puudumisega, ka arvati, et seeläbi võidaks avalikustada avalikustamisele mittekuuluvaid andmeid. Audiitorite arvates pole nende andmete avalikustamine õigusaktidega vastuolus.

Olav Lüüs
Vanemaudiitor auditi juhi ülesannetes

Kristjan Mellik
Vanemaudiitor

Olen kontrolliakti kätte saanud 17. aprillil 2002. aastal. Täiendavad selgitused aktis Majandusministeeriumi toimingute kohta konstateeritu ja audiitorite järelduste suhtes esitab ministeerium hiljemalt 24. aprillil 2002. aastal.

Liina Tõnisson
Majandusminister

Olen kontrolliakti kätte saanud 15. aprillil 2002. aastal. Täiendavad selgitused aktis Põllumajandusministeeriumi toimingute kohta konstateeritu ja audiitorite järelduste suhtes esitab ministeerium hiljemalt 22. aprillil 2002. aastal.

Ants Noot
Põllumajandusministeeriumi kantsler

Olen kontrolliakti kätte saanud 15. aprillil 2002. aastal. Täiendavad selgitused aktis Maanteeameti toimingute kohta konstateeritu ja audiitorite järelduste suhtes esitab amet hiljemalt 22. aprillil 2002. aastal.

Riho Sõrmus
Maanteeameti peadirektor

Olen kontrolliakti kätte saanud 16. aprillil 2002. aastal. Täiendavad selgitused aktis Raudteeameti toimingute kohta konstateeritu ja audiitorite järelduste suhtes esitab amet hiljemalt 22. aprillil 2002. aastal.

Oleg Epner
Raudteeameti peadirektor

Olen kontrolliakti kätte saanud 17. aprillil 2002. aastal. Täiendavad selgitused aktis Muinsuskaitseameti toimingute kohta konstateeritu ja audiitorite järelduste suhtes esitab amet hiljemalt 24. aprillil 2002. aastal.

Anneli Randla
Muinsuskaitseameti peadirektor

Lisa: Kontrollimise käigus selgitusi andnud isikud

Majandusministeeriumis

Marika Priske – kantsler
Meeli Õismaa - ministeeriumi nõunik siseauditi alal
Neeme Nõmme - ehitus- ja elamuosakonna juhataja
Andres-Hans Leesment - ehitus- ja elamuosakonna peaspetsialist, tegevuslitsentse andva komisjoni sekretär

Põllumajandusministeeriumis

Toomas Kevvai - asekantsler
Kristiina Veer - sisakontrolli osakonna juhataja
Mati Tõnismäe - infrastruktuuri büroo juhataja
Genadi Vassiljev - maaparanduse ehitusjärelevalve- ja ekspertiisibüroo juhataja, tegevuslitsentside taotlusi käsitleva komisjoni sekretär

Raudteeametis

Oleg Epner – peadirektor
Velli Raik - siseaudiitor
Meelis Rohtlaan - lubade talituse juhataja kt
Helen Aksberg - lubade talituse peaspetsialist

Maanteeametis

Aleksander Kaldas - peadirektori asetäitja
Ilmar Ladva - siseauditi osakonna juhataja
Endel Nurm - järelevalve osakonna juhataja asetäitja kt, tegevulubade taotlusi käsitleva komisjoni sekretär

Muinsuskaitseinspetsioonis

Ülo Puustak - ekspertiisibüroo juhataja, tegevuslitsentside taotlusi käsitleva komisjoni esimees

Lisaks

Ilmar Link - Eesti Ehitusettevõtjate Liidu tegevdirektor
Toomas Aakre - Eesti Ehitusinseneride Liidu nõukogu esimees
Teet Tark - Eesti Kütte-Ventilatsiooniinseneride Ühenduse juhataja
Evald Ratassepp - Eesti Maaparandus- ja Veeühistute Keskliidu juhatuse esimees
Arvet-Imand Kompus - OÜ Ehitusteave juhatuse esimees

MAJANDUSMINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge
Peakontrolör
Riigikontroll

Teie 10. 04 2002.a. nr 2-7.1-TR/02/687
Meie 30.04.2002 nr 5/2085

Austatud härra Kõrge

Tutvunud Riigikontrolli 10.04.2002 kontrollaktiga nr 2-6/07 "Ehitus-, projekteerimis- ja ehitusliku ekspertiisitööde lubadega seotud riskide hindamine", teatame Teile järgmist.

Majandusministeerium on teadlik õiguslikest vastuoludest tegevuslitsentside väljastamisel. Vastuolude kõrvaldamist näeme Riigikogu menetluse lõppjärgus oleva ehitusseaduse eelnõu vastuvõtmise ja jõustumisega 1. jaanuarist 2003.

Vastavalt ehitusseaduse eelnõu regulatsioonile peab ehitada, projekteerida, omanikujärelevalvet, ehitusprojektide või ehitiste ekspertiise ja ehitusuuringuid teha sooviv või ehitusjuhtimisega tegelev ettevõtja olema registreeritud riiklikus erinõuetega tegevusaladel tegutsevate ettevõtjate registris. Samuti peab ettevõtjal olema registreeringu saamiseks vastavasisuline õigussuhe ehitusseaduse eelnõu §-s 46 nimetatud pädeva isikuga või peab füüsilisest isikust ettevõtja ise olema pädev tegutsema vastutava spetsialistina.

Riigile võetavate riskide vähendamiseks vastutab registrile esitatud andmete õigsuse eest registreerimistaotluse esitaja. Registri volitatud töötleja teeb registreeringu esitatud andmete alusel, seega puudub võimalus ebaobjektiivseks isikute hindamiseks ning kellegi eelistamiseks.

Kehtiv õigus jätab õiguspärasel viisil täpsustamata vastutava spetsialisti pädevuse ja vastutuse. Ehitusseaduse eelnõu määratluse järgi on vastutav spetsialist on isik, kes:

1) on pädev kas ehitamise, projekteerimise, ehitusuuringute tegemiseks või omanikujärelevalve juhtimiseks ja kontrollimiseks või ehitusprojektide või ehitiste ekspertiiside tegemiseks või ehitusjuhtimisega tegelemiseks ja

2) nõustab ettevõtjat, et oleks tagatud käesolevas seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete järgimine.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 09.05.02 Reg nr 2-7.1-TR/02/687

007568

Harju tn. 11
15072 TALLINN
Reg. kood 70003158

Tel: (0) 625 6304
Faks: (0) 631 3660
E-mail: kantselei@mineco.ee

Hansapank 767
a/a 221001147466

Vastavalt kutseseadusele on võimalik ehitusvaldkonnas kutsekvalifikatsiooni omistamine. Kutsekvalifikatsioon loob eelduse antud kutsealal tegutsemiseks ja annab õiguse kasutada vastavat kutsenimetust. Vabariigi Valitsus kiitis 02. oktoobril 2001 heaks kutsekvalifikatsiooni tõendamise ja omistamise põhitingimused ja korra ning Vabariigi Valitsuse 8. mai 2001. a korraldusega nr. 308-k nimetati inseneride kutsenõukogu liikmed. Inseneride kutsenõukogu on oma tööd kutsestandardite koostamisel alustanud. Majandusministeerium peab kutsekvalifikatsiooni kõige üheselt mõistetavamaks regulatsiooniks vastutavate spetsialistide pädevuse määratlemisel. Kutsekvalifikatsiooni kaudu on lahendatavad ka Teie poolt viidatavad probleemid inseneride täiendõppe ning erialase töökogemuse määratlemisel.

Lugupidamisega

Liina Tõnisson
Minister

Marika Priske
Kantsler

Indrek Kuusik
6256 353

101735

PÕLLUMAJANDUSMINISTEERIUM

Hr.Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt.11 a
15013 Tallinn

Teie 10.04.2002 nr 2-7.1-TR/02/686

Meie 26.04.2002. nr 8.3-3/1462-1

Tegevuslitsentside väljaandmisest

Lugupeetav härra Kõrge

Põllumajandusministeerium on arutanud läbi teie poolt esitatud kontrollakti 10. aprillist nr 2-6/07 ja leidnud, et kontrollaktis näidatud puudused on välja toodud õiglaselt. Maaparanduse valdkonna riiklike tegevuslitsentsidega seotud riskide vähendamiseks, oleme asunud viima "Maaparandusseadust" kooskõlla Põhiseadusega. Uue "Maaparandusseaduse" vastuvõtmisega lahendame ettekirjutatud puudused. Uuest seadusest tulenevalt maaparanduse projekteerimise, ekspertiisi, ehituse või omanikujärelevalve alal tegutsev ettevõtja registreeritakse vastavas registris ja seega lõpeb maaparandusalaste litsentside väljaandmine.

Lugupidamisega

Jaanus Marrandi
Minister

Mati Tõnismäe 625 6149

RM 023258

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 29.04.02 Reg nr 2-7.1-TR/02/686

Lai 39/41
15056 TALLINN

Telefon 625 6107
Faks 625 6200

Reg nr 70000734
E-mail pm@agri.ee

MUINSUSKAITSEAMET

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll

Meie: 29.04.2002 nr A-11/80

Kontrollakt nr 2-6/07,
10. aprillist 2002-04-29

Austatud härra peakontrolör

Käesolevaga teatame Teile, et meil ei ole täiendavaid selgitusi ega märkusi auditi spetsialistide Olav Lüüsi ja Kristjan Melliku 10. aprillil 2002.a. koostatud kontrollakti nr 2-6/07 "Ehitus-, projekteerimis-, ja ehitusliku ekspertiisitööde lubadega seotud riskide hindamine" kohta.

Lugupidamisega

Anneli Randla
Peadirektor

Ülo Puustak 6403064

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 30.04.02 Reg nr 2-7.1-TR/02/683

Uus tn 18
10111 TALLINN
Reg kood 70000958

Tel +372 640 3050
Faks +372 640 3060

E-post info@muinas.ee
http://www.muinas.ee

MAANTEEAMET

Hr. Jüri Kôrge
Riigikontrolli Peakontrolör

Teie: 10.04.2002.a nr. 2-7.1-TR/02/685

Meie: 22.04.2002 nr. 4-6-11/443

Selgitused 10.04.2002 kontrollaktile nr 2-6/07

Selgitused esitame kontrollaktis toodud punktide järjekorras ja need on järgmised:

2.1.2. Teeseaduse § 25^2 lôike 5 alusel teehoiutööde ehitusjärelevalve tegevusloa taotleja peab eelnevalt olema läbinud koolituskursuse ja sooritanud kursuse kirjaliku lôpueksami. Hiljem tuleb kursus läbida vähemalt iga kolme aasta tagant.

Ülejäänud teehoiutöödeks täiendôpe ei ole nôutav sellepärast, et koolituskursusi on väga palju (Tallina Tehnikaülikool, Soome Maanteeamet, mitmesugused Soome, Rootsi, USA jne kôrgkoolid) ja raske hinnata milline neist peaks olema teistest rohkem vajalik. Vajalikud on nad ju kôik.

2.1.3. Maanteeamet on seisukohal, et kolmeaastane erialane tööstaaz peaks olema viimase 10 aasta jooksul.

2.1.4. Teeseaduse § 25^2 lôike 1 alusel teede ja sildade projekteerimise, projektide ekspertiisi ja teehoiutööde ehitusjärelevalve eest vastutav töötaja peab ettevôttes töötama pôhikohaga. Teede ning sildade ehitamisel, remontimisel ja hooldamisel vôib vastutav töötaja olla ka lepinguline töötaja, kuid sel juhul nôutakse töölepingu koopiat.

Komisjoni liikmed kontrollivad vastutava töötaja töösuhte olemasolu perioodiliselt ka peale tegevusloa välja andmst.

2.1.5. Elamis- ja tööloa olemasolu ei pea vajalikuks, sest tööloa menetlemise aeg vôib olla kuni 3 kuud ning selleks ajaks on väiksem töövôtt juba lôpetatud.

2.2.1. Loa taotlejate tehnilise varustatuse esitamise nôuet peab Maanteeamet vajalikuks. See nôue aitab vältida varifirmade teket.

3.1.1. Märkuses 21 toodud näites ei nôutud Skanska EMV sildade ehitamise ja remontimise eest vastutava töötaja töökogemuste esitamist sellepärast, et Skanska EMV ehitas 1997-1999.a Eesti viimase aja ühe suurema, nimelt Kärevere silla ning on remontinud mitu silda, kus töödejuhatajaks oli sama isik kelle vastutamisel anti tegevusluba ja kes töötab Skanska EMV-s alates 1993.aastat.

Lugupidamisega

Riho Sôrmus

peadirektor

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 24.04.02 | Reg nr 2-7.1-TR/02/685/1

Pärnu mnt. 24
10141
TALLINN

telefon: (0) 611 9300
faks: (0) 611 9360
e-post: maanteeamet@mnt.ee

RAUDTEEAMET

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll

Teie 10.04.2002 nr 2-7.1-TR/02/684
Meie 06.05.2002.a nr 10-1/941

Kontrollakt nr 2-6/07 "Ehitus-, projekteerimis- ja ehitusliku ekspertiisitööde lubadega seotud riskide hindamine"

Lugupeetud härra Kõrge

Raudteeamet allkirjastab kontrollakti nr 2-6/07 "Ehitus-, projekteerimis- ja ehitusliku ekspertiisitööde lubadega seotud riskide hindamine" ilma märkusteta.

Lugupidamisega

Oleg Epner
Peadirektor

Koopia: Jaan Tedder (Teede- ja Sideministeerium)

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 09.05.02 | Reg nr 2-7.1-TR/02/684

Lastekodu 31
10113 TALLINN
www.raudteeamet.ee

tel 605 7401
faks 605 7411
e-mail: raudteeamet@rdtamet.ee

RAUDTEEAMET

Riigikontroll 01.04.2002 nr 30-1/665

Täiendavad selgitused kontrollakti kohta

Tutvunud riigikontrolli poolt 27.03.02 koostatud kontrollakti projektiga, esitab Raudteeamet selgitused järgmiste faktide kohta:

1. Raudteeameti poolt väljastatud raudtee-ehitustegevuse tegevuslubade arv auditeerimise hetkel oli 39.
2. Raudteeameti toiminguid seoses raudtee-ehitustegevuse tegevuslubadega reguleerib 1999.a jõustunud "Raudteeseadus" (RT I 1999, 29, 405; 2001, 31, 170, 93, 565).
3. Vabariigi Valituse 30.08.2000 määrus nr 289 "Raudtee-ehituse järelevalveinseneri litsentseerimise kord ja järelevalveinseneri õigused" (RT I 2000, 72, 453) reguleerib raudtee-ehituse järelevalveinsenerile litsentseerimistunnistuse andmist.
4. Vabariigi Valitsuse 18.10.2000 määrus nr 332 "Raudtee-ehituse ehitusjärelevalve teostamise kord ja ehitamise dokumenteerimise nõuded" (RT I 2000, 79, 506) reguleerib raudtee-ehituse ehitusjärelevalve teostamist raudteeinfrastruktuuri rajatiste üle.
5. Eelpoolnimetatud määrused ei ole seostud raudtee-ehituse tegevuslubade andmisega.
6. Raudteeseaduse paragrahvi 14 lõike 1 punkti 3 alusel on Raudteeameti poolt tegevuslubade kehtivus lõpetatud 3 ettevõtjal. ettevitje taotlusel
7. Kehtivate tegevuslubade ja järelevalveinseneride nimekiri on avalikustatud ka Raudteeameti koduleheküljel (www.rdtamet.ee) 2001. aastast.

Lugupidamisega

Oleg Epner
Peadirektor

Helen Aksberg 605 7417
helen.aksberg@rdtamet.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg nr
03.04.2002 2-7.4/02/641

Lastekodu 31
10113 TALLINN
www.raudteeamet.ee

tel 605 7401
faks 605 7411
e-mail: raudteeamet@rdtamet.ee