Peakontrolöri otsus

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

Jüri Kõrge
Tegevusriskide auditi osakonna peakontrolör

Tallinn
2002

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris, kas ettevõtjatele ehitustööde tegemiseks, ehitiste projekteerimiseks, projektide ekspertiisiks ja ehitusjärelevalveks (edaspidi *ehitamine*) tegevuslubasid (-litsentse) andvate riigiasutuste – Majandus- ja Põllumajandusministeeriumi ning Maantee-, Muinsuskaitse[1] ja Raudteeameti sellealane tegevus on arusaadavalt, piisavalt ja võimalikke riske maandavalt reguleeritud.

Tegevuslubade nõude seadmisega piirab riik osalemist ettevõtluses: tegevusluba omav isik saab ettevõtluses eeliseid isiku ees, kellel tegevusluba pole. Selle eelise saamiseks peab ta tõestama, et ta on tegevusluba nõudval tegevusalal pädev ja usaldusväärne ning üldjuhul peab ta loa eest riigile rahalist lõivu maksma.

Kui otsused tegevusluba anda või sellest keelduda sõltuvad kasvõi väheselgi määral ametnike subjektiivsetest hinnangutest või kui selliste otsuste tegemine pole ajaliselt täpselt reguleeritud, kätkeb tegevusloa andmise protsess riski, et ametnikud ei kohtle kõiki loataotlejaid ühtemoodi, kasutavad oma ametipositsiooni erahuvides või lihtsalt ei täida ülesandeid korralikult.

Ehitamisega seotud tegevuslubadega seonduv (edaspidi ka *ehituslitsents*) valiti auditi objektiks seetõttu, et selles valdkonnas tegutseb suhteliselt suur hulk ettevõtjaid (praegu kehtib ligikaudu 3 500 tegevusluba või litsentsi). Samuti on Riigikontrolli arvates tegevuslubade andmine mitmeski asutuses õiguslikult piisavalt reguleerimata.

Auditit kavandades seadis Riigikontroll üheks eesmärgiks teha auditileidude ja järelduste abil riigiasutustele põhjendatud ja aktsepteeritavaid ettepanekuid:

- ühtlustamaks tegevuslubade andmise tingimusi ja protseduure ning loomaks vajalikku seaduslikku alust;
- korraldamaks paremini peamise tingimuse hindamist ehituslitsentsi saamisel – loataotleja pädevust.

Peamised järeldused

Tegevuslubade ja litsentside andmise toimingud on küllaltki üksikasjalikult reguleeritud ning regulatsioon on kõigile loataotlejaile kättesaadav ja arusaadav.

Audiitorid ei tuvastanud, et loataotlejaid oleks koheldud sihilikult ebavõrdselt või esitatud neile põhjendamatuid nõudmisi. Otsused loataotluste kohta olid tehtud õigusaktides sätestatud tähtaegade piires.

Siiski polnud Majandus- ja Põllumajandusministeeriumil ja Muinsuskaitseinspektsioonil ehituslitsentsi andmiseks piisavat seaduslikku alust[2]. Ka on Riigikontroll arvamusel, et nõuded, millele vastavust Majandusministeerium ja Põllumajandusministeerium on tegevusloa taotluste

[1] Auditi ajal veel Muinsuskaitseinspektsioon. 20.12.2001 vastu võetud Vabariigi Valitsuse seaduse ja haldusõiguserikkumiste seadustiku muutmise seaduse alusel loodi 1. aprillist 2002 Kultuuriministeeriumi valitsemisalas Muinsuskaitseinspektsiooni asemele Muinsuskaitseamet.

[2] Muinsuskaitseametil tekkis tegevuslubade andmiseks vajalik õiguslik alus uue muinsuskaitseseaduse jõustumisel 01.04.2002.

käsitlemisel hinnanud, ei sisenda kindlust, et ehituses tegutsevad vaid sellised ettevõtjad, kes on loaga lubatud tegevusteks sisuliselt pädevad.
Majandusministeerium on tegevuslitsentse taotlevailt isikuilt nõudnud ebaseaduslikult teenustasu loataotlusi läbi vaatavate ekspertide tasustamiseks ja tegevuslitsentside registri pidamiseks. Majandusministeerium oli väljastanud tegevuslitsentse ka isikuile, kellelt polnud riigieelarvesse laekunud riigilõivu litsentsi eest (kehtiva korra kohaselt ei pea litsentsitaotlustega tegelevad ametnikud lõivu tegelikku laekumist kontrollima).

Auditeeritute arvamus Riigikontrolli järelduste kohta

Auditeeritavad nõustusid kontrolliakti olulisimate järeldustega. Majandus- ja põllumajandusminister teatasid, et tegevuslitsentside andmine lõpetatakse praegu Riigikogu menetluses oleva uue ehitusseaduse jõustamisega eeldatavalt alates 01.01.2003 ning Põllumajandusministeeriumis koostatava uue maaparandusseaduse jõustamisel. Majandusministeeriumi kantsler teatas, et ministeerium kontrollib riigilõivude tegelikku tasumist täiendavalt.

Riigikontrolli ettepanekud

Käesoleva otsusega teeb Riigikontroll ettepaneku majandusministrile ja põllumajandusministrile lõpetada tegevuslitsentside andmine ehitamiseks kui piisava seadusliku aluseta tegevus.

Ka rõhutab Riigikontroll vajadust sätestada ehituslitsentsi (registreeringute, tunnustatuse) andmist reguleerivais õigusaktides, et loa saajal kas oleks endal loaga lubatud tegevusalal inseneri kutsekvalifikatsioon (kutseseaduse tähenduses) või tugineks ta oma töös inseneridele, kellel see on. Seni, kuni kutsetunnistusega insenere pole veel piisavalt, peaks tegevuslubade andmise nõuetes sätestama senisest konkreetsemad nõuded kutsetunnistuseta kõrgharidusega spetsialistide täiendõppe sisu ja perioodilisuse ning töökogemuse kohta.

Sisukord

Sissejuhatus 5
Ülevaade auditeeritud tegevustest 5
Auditi teostus 6

1. Tegevuslubade õiguslik korraldus 8
1.1. Majandusministeeriumi antavad tegevuslitsentsid 8
1.2. Põllumajandusministeeriumi antavad tegevuslitsentsid 9
1.3. Maanteeameti antavad tegevusload 9
1.4. Raudteeameti antavad tegevusload 10
1.5. Muinsuskaitseinspektsiooni antud tegevuslitsentsid 10

2. Tegevuslubade saamise tingimused 11
2.1. Ettevõtja pädevus loaga lubatud tegevuseks 11
2.2. Ettevõtja tehniline suutlikkus ja majanduslik olukord 14
2.3. Vastutuskindlustuse nõue 15

3. Kehtestatud korra järgimine loaandjate poolt 16
3.1. Protseduurireeglite järgimine 16
3.2. Riigilõivu võtmine 18

4. Järelevalve ja sanktsioonid 19

5. Avalikustamine 19

Auditeeritute arvamus auditi tulemuste kohta 20

Riigikontrolli vastus auditeeritute arvamusele 21

Sissejuhatus

Ülevaade auditeeritud tegevustest

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 järelevalveinseneri 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[3].

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

[3] 01.04.2002 jõustus uus muinsuskaitseseadus, mille kohaselt neiks töödeks antakse mitte litsentse, vaid tegevuslubasid, ja neid annab Muinsuskaitseamet.

satuvad aferistid – isikud, kellel nende teenuste pakkumiseks pole objektiivseid eeldusi, eelkõige vajalikku tehnilist varustatust.

Auditi teostus

Auditi eesmärkgiks oli selgitada, kuidas ettevõtjatele ehitustööde tegemiseks, ehitiste projekteerimiseks, projektide ekspertiisiks ja ehitusjärelevalveks tegevuslubasid ja -litsentse (edaspidi ka lubasid) andvad riigiasutused on püüdnud vähendada nende lubade andmisel esinevaid riske, hinnata lubasid andvate riigiasutuste toimingute reguleerituse piisavust ja kehtestatud regulatsiooni järgimist nende poolt[4].

Auditeeritavaiks asutusteks olid 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 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 ehitamiseks tegevuslubasid 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.

[4] 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[5]	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

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

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

1. Tegevuslubade õiguslik korraldus

Maanteeameti ja Raudteeameti puhul on ehituslitsentside andmise ja nende sundlõpetamise toimingud seadustega ning nende täitmiseks antud madalama astme õigusaktidega piisavalt reguleeritud. Majandusministeeriumi, Põllumajandusministeeriumi ja Muinsuskaitseinspektsiooni toimingud seoses ehitustegevuseks antavate lubadega olid sätestanud nende endi juhid ja neil puudus piisav seaduslik alus. Sellest tulenevad riigile olulised riskid, 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 omapoolsete nõuetega reguleerida ettevõtjate õigust mingis valdkonnas tegutseda, 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 võib sätestada tegevusalasid, milleks on vaja tegevusluba või millel võib tegutseda ainult teatud liiki ettevõtja[6].

Äriseadustiku kohaselt loetakse tegevusloaks ka tegevuslitsents, mis on kuni vastavat valdkonda reguleeriva seaduse vastuvõtmiseni välja antud Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud tingimustel ja korras[7]. See tähendab, et kuni valdkonda käsitlevat seadust pole, tuleb tegevuslitsentside andmisel juhinduda valitsuse kehtestatud tingimustest ja korrast. Valitsus kinnitas need 1990. aastal oma määrusega[8] koos litsentsimisele kuuluvate tegevusalade loeteluga. Ehkki viimasesse on hiljem tehtud terve rida 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[9] 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; valitsuse pädevuses on ka kehtestada järelevalveinseneride litsentsimise kord. 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

[6] Äriseadustik, § 4 lg 2
[7] Äriseadustik, § 521 lg 1
[8] Vabariigi Valitsuse 08.05.1990. a määrus nr 90 "Ettevõtete tegevusalade litsentsimise kohta Eesti NSV-s"
[9] 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 fikseerinud nõuded ehituslitsentside taotlejaile oma 03.02.2000. a 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. 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[10].

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[11] 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 selle valdkonna ebapiisavast õiguslikust reguleeritusest ja sellest tulenevaist riskidest kogu aeg teadlik olnud.

1.2. Põllumajandusministeeriumi antavad tegevuslitsentsid

Põllumajandusministeeriumi toiminguid seoses maaparanduseks antavate tegevuslitsentsidega reguleerib põllumajandusministri juhend 1996. aastast[12]. See on kinnitatud viitega äriseadustikule ja Vabariigi Valitsuse määrusele, mis kohustas Põllumajandusministeeriumi väljastama tegevuslitsentse maaparandusalase projekteerimise, ekspertiisi, järelevalve ja ehitustegevuse alal[13]. Sama määruse järgi pidanuks maaparandusehitiste tegevuslubade väljastamise korra kinnitama Vabariigi Valitsus, kuid seda pole valitsus seni teinud. Kuna 1994. aastal jõustunud maaparandusseadus ei sätesta tegevuslubade andmist maaparandusehitisteks, 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

[10] 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.
[11] Planeerimis- ja ehitusseaduse § 39
[12] Kinnitatud põllumajandusministri 15.07.1996. a määrusega nr 13
[13] 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 kinnitatud 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[14]. 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[15]. 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.

[14] Kinnitatud Muinsuskaitseinspektsiooni peadirektori 26.02.1999. a käskkirjaga nr 2-a
[15] 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.

Mitmel juhul 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 loa andja hinnangu järgi piisavat 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 talle 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. Riigikontrolli 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[16], ehitusinseneride kutsestandardeid pole kinnitatud[17].

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.

Töösuhte olemasolu pädeva spetsialistiga iseenesest ei taga, et ettevõtja oleks pädev tegevusloaga lubatud töödeks. Tähtis 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 arvestaks töid korraldades alati tema

[16] Üksikutel ehitusinseneridel on Eesti Inseneride Liidu vahendusel saadud nn euroinseneri või Eesti volitatud inseneri kutsetunnistused.
[17] 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).

seisukohtadega. 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.

Riigikontroll aktsepteerib loaandjate seisukohta, et kõrgkooli diplom ei taga piisavat pädevust ja selle hindamisel tuleb arvestada ka teisi asjaolusid. Samas ei pea audiitorid põhjendatuks erinevusi nõudeis, mida esitatakse spetsialistide haridustaseme kohta.

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 kindlad nõuded täiendõppe kohta.

Riigikontrolli arvates peaksid loataotlejaile ja -omanikele esitatavad nõuded spetsialistide täiendõppe kohta olema senisest märksa 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[18]. 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.

Riigikontrolli arvates pole erinevused nõutava töökogemuse pikkuses mitte kõigil juhtudel põhjendatavad erinevustega loaga lubatavate tööde keerukuses või vastutusrikkuses. Väheoluline pole ka see, kas erialane töökogemus pärineb loataotluse esitamisele vahetult eelnevast perioodist või varasemast ajast. Selles suhtes esitatavad nõuded tuleks ühtlustada.

[18] 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.

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 suhtes omapoolseid nõudeid esitanud.

Riigikontrolli 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. Riigikontrolli 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 tegevuslitsents oli antud äriühingule, mis müüdi pärast selle registreerimist. Audiitorid ei selgitanud, kas sellistel juhtudel oli tegemist äriühingute asutamisega nende edasiseks müügiks (seda võib oletada juhtudel, kui mitu asutatavat äriühingut oli oma pädevate spetsialistidena deklareerinud samu isikuid) või ehitusvaldkonnas tegutseda soovivaile isikuile äriühingu moodustamisega seotud toimingute osas teenuste osutamisega.

Riigikontrolli arvates peaksid lubade andjad rakendama meetmeid, vältimaks lubade või litsentside andmist nn "riiulifirmadena" asutatavaile äriühinguile, esitades vajaduse korral ettepanekud muuta või täiendada õigusakte.

2.1.5. Elamis- ja tööloa nõue

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

Riigikontrolli 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. Riigikontrolli 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[19]. 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. Riigikontrolli 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[20]. 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"[21].

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 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.

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

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 Riigikontrolli arvates oleks loogiline, kui selle korvamiseks nõuaks ehitajalt kindlustuse olemasolu temalt töid telliv isik, mitte riik (kui ta pole konkreetse töö tellijaiks).

3. Kehtestatud korra järgimine loaandjate poolt

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 ajalimiidi 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 Muinsuskaitseinspektsioon on mõningail juhtudel andnud lubasid ka isikutele, kes pole esitanud erialast tööstaaži või täiendkoolitust tõendavaid dokumente. Audiitoritele selgitati seda 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. Majandusministeeriumi dokumentidest ei nähtunud, et komisjon oleks selle nõude täitmist alati kontrollinud: lubasid on antud ka äriühinguile, kelle vastutaval spetsialistil elamis- ja tööluba on puudunud.

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

Põllumajandusministeeriumis, Maanteeametis, Raudteeametis ja Muinsuskaitseinspektsioonis oli loataotluste suhtes tehtavate otsuste ettevalmistamiseks moodustatud komisjonid, kelle ettepanekud kinnitas 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.

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 tööstaaži 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 tööstaaži 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.

3.1.3. Loa andmisega seotud kulutuste katmine

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

Tegevuslubade ja -litsentside eest peab maksma riigilõivu. See peaks katma loaga seotud riigi kulutused. Riigilõivuseaduse § 10 kohaselt ei tohi riigilõivu võtjad riigilõivuga maksustatud toimingute eest täiendavat tasu võtta.

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 sellele osaühingule 250 krooni nn ekspertiisitasuna. 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[22], need kulutused kaetakse ametile riigieelarvest antavast rahast.

[22] Vastavalt teede- ja sideministri 21.06.2001. a käskkirjale nr 167

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: Majandus- ja Põllumajandusministeeriumi ning Maanteeameti ja Muinsuskaitseinspektsiooni lubade eest 4000 krooni ja Raudteeameti loa eest 10 000 krooni. Makstava riigilõivu suurus on määratud riigilõivuseadusega ja pole seotud lubasid andva asutuse tegelike kuludega loataotluse käsitlemisel[23].

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. Kas lõiv ka tegelikult makstud on, st laekunud riigieelarvesse, lõivu võtjad kontrollima ei pea. Soovi korral võivad riigilõivu võtjad Maksuameti vahendusel sõlmida krediidiasutustega lepingu, mis võimaldab neil interneti kaudu kontrollida riigilõivude laekumist Maksuameti kontole[24]; seda võimalust oli kasutanud ainult Raudteeamet.

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.

[23] Asutuste tegelikke kulutusi seoses nende lubade ja litsentsidega audiitorid ei analüüsinud.
[24] Regulatsioon kehtestatud samas: §-d 6 ja 7

4. Järelevalve ja sanktsioonid

Tegevuslubade ja -litsentside kehtivuse peatamist rakendatakse loaomanike suhtes sanktsioonina erandjuhtudel. Üldjuhul püütakse loaomanikke mõjutada haldus-õiguserikkumiste 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.

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

5. Avalikustamine

Lubade andmist reguleerivad dokumendid ei sätesta loaandjate kohustust avalikustada andmeid antud ja kehtivate lubade kohta. Oma initsiatiivil olid 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.

Riigikontrolli arvates annaks väljastatud lubade ja loa saamisel deklareeritud pädevate spetsialistide nimekirja avalikustamine internetis ehitusturul tegutsevaile juriidilistele ja füüsilistele isikutele parema võimaluse hinnata loaomanike tegelikku pädevust ning looks 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. Riigikontrolli arvates pole nende andmete avalikustamine õigusaktidega vastuolus.

Auditeeritute arvamus auditi tulemuste kohta

Auditeeritud asutused ei vaidlustanud kontrolliaktis tehtud järeldusi.

Majandusminister teatas, et kontrolliaktis märgitud probleemid tegevuslubade andmisel lahenevad Riigikogu menetluse lõppjärgus oleva ehitusseaduse eelnõu vastuvõtmisega ja jõustumisega alates 01.01.2003 – litsentsinõue asendub nõudega, et ettevõtja, kes tegutseb erinõuetega tegevusalal, peab olema registreeritud vastavas riiklikus registris.

Majandusministeeriumi kantsler teatas Riigikontrollile, et ministeerium pöördus Maksuameti poole ettepanekuga rakendada seadusest tulenevaid sanktsioone isikute vastu, kes on esitanud ministeeriumile valeandmeid riigilõivu tasumise kohta tegevuslitsentside eest. Ka kontrollivat ministeerium koostöös Maksuametiga täiendavalt tegevuslitsentside eest tasumisele kuulunud riigilõivu tegelikku laekumist riigieelarvesse.

Põllumajandusminister teatas, et töötatakse välja uut maaparandusseadust, mille eelnõu näeb ette, et maaparanduse projekteerimise, ekspertiisi, ehituse või omanikujärelevalve alal tegutsev ettevõtja registreeritakse vastavas registris. Uue seaduse jõustumisel lõpetab ministeerium maaparandusalaste litsentside väljaandmise.

Maanteeameti peadirektor informeeris Riigikontrolli ameti seisukohtadest mitmes kontrolliaktis tõstatatud küsimuses. Vastutavate spetsialistide täiendõpet peab amet väga vajalikuks, kuid selle sätestamist tegevusloa saamise või pikendamise tingimusena ei pea ta võimalikuks raskuste tõttu täiendõppele esitatavate nõuete formuleerimisel. Loataotlejate tehnilise varustatuse hindamist peab amet vajalikuks jätkata, kuna vastasel juhul ei suutvat ta loataotlejate hulgast tõrjuda isikuid, kes tegelikult tee-ehitusega ise ei tegele.

Riigikontrolli vastus auditeeritute arvamusele

Riigikontroll teeb majandusministrile ettepaneku lõpetada tegevuslitsentside andmine ehitamiseks, sest selleks puudub nõutav seaduslik alus (koos sellega lõpetataks ka teenustasu võtmine litsentsitaotlejailt, mis on vastuolus riigilõivuseadusega).

Riigikontroll teeb põllumajandusministrile ettepaneku lõpetada maaparanduse tegevuslitsentside andmine, kuna selleks puudub igasugune seaduslik alus.

Riigikontrolli arvates peaksid tegevuslubasid (litsentse, registreeringuid) andvad asutused senisest veelgi rohkem tähelepanu pöörama nende vastutavate spetsialistide tegelikule kvalifikatsioonile, kellega õigussuhte olemasolu on ettevõtjale loa saamise tingimuseks, ning vajadusel esitama oma ettepanekud sõnastada õigusaktidega kehtestatud nõuded ümber. Kui ei peeta õigeks seadusega sätestada, et teatud (seaduses sätestatud) ajast alates võivad vastutavaiks spetsialistideks olla ainult need isikud, kellele on omistatud inseneri kutsekvalifikatsioon kutseseaduse tähenduses, peaks seaduses sätestama nii selle, mis ajast (enne loa taotlemist) peab spetsialisti erialane töökogemus pärinema, kui ka tema kvalifikatsiooni tõstmisele esitatavad nõuded.

Jüri Kõrge
Peakontrolör