Teede remondiga seotud hangete korraldus

KONTROLLIARUANNE

nr 2-5/04/44
18.06.2004

Teede remondiga seotud hangete korraldus

Tallinn
2004

Kokkuvõte

Riigikontroll auditeeris Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (MKM) ning Maanteeameti tegevust teeremonditööde hangete korraldamisel. Audit tehti selliste hangete näidetel, mille rahastamiseks on riik võtnud laene ja saanud välisabi. Eesmärgiks oli selgitada, kas teetööde projekti korraliku teostuse korral peaksid remonditud teed nõuetekohasel hooldamisel püsima heas seisukorras nii kaua, nagu projektis on ette nähtud. Samuti sooviti selgitada, kas hankekonkursside korraldus tagab tee-ehitajate tõsise konkurentsi, mis peaks tagama kasulikud tingimused riigile tööde tellijana.

Hinnati riigi toiminguid 2003. aastal Tallinna–Tartu–Luhamaa, Tallinna–Pärnu ja Tallinna–Narva tee remontimiseks sõlmitud lepingute ettevalmistamisel. Esimese puhul kasutati Rahvusvahelise Rekonstrueerimis- ja Arengupanga (IBRD) raha, teiste rahastamiseks saadi abi Euroopa Liidult (ISPA rahast).

Teeremonditööde projekteerimisega seotud küsimustes abistas Riigikontrolli Tallinna Tehnikaülikooli Teedeinstituut, konkurentsiolukorra hindamisega seotud küsimustes Konkurentsiamet.

Peamised tähelepanekud

Riik ei järgi teehoiutööde rahastamisel teeseadust

Riigi kulutused teede remontimiseks on alates 2002. aastast igal aastal oluliselt kasvanud. Kui 2001. aastal eraldati teehoiutöödeks alla 800 mln krooni, siis 2004. aastal saab selleks kasutada juba 1,8 mld krooni. Samas on Riigikontroll seisukohal, et nende tööde rahastamisel pole järgitud teeseaduses sätestatud nõuet suunata teehoiu rahastamiseks alates 2003. aastast vähemalt 75% kütuseaktsiisina saadavast rahast – 2004. aastal on arvestatud vaid 56%-ga (ligi 0,5 mld krooni vähem). Seda korvama on kavandatud Euroopa Liidult saadav raha.

Teede projektides on hulgaliselt vigu

Teede projekteerimisel on tehtud palju vigu, mida Maanteeamet pole projekte vastu võttes märganud. Vigadele pole tähelepanu juhtinud ka projektidele ekspertiisi teinud isikud. Puudusi selgitatakse asjaoluga, et Eestis ei jätku väga kiiresti kasvava töödemahu juures vajaliku kvalifikatsiooniga projekteerijaid. Kuid mõnel juhul on tööd projekteeritud nii, et teekate ei saagi kaua vastu pidada. Seda on võimaldanud ka Maanteeameti suunised – püüdes võimalikult kiiresti korda teha võimalikult palju teekilomeetreid on amet loobunud töödest, milleta ei saa teekate kaua aega heas seisundis püsida. Projekte on pärast ehitajatega lepingu sõlmimist suures ulatuses muudetud, kuid siiski pole kindel, et remonditud katendid kogu ulatuses kavandatud aja (15 aastat) nõutavas seisundis vastu peavad.

Spetsialistide seas pole üksmeelt mitmetes teekatendite arvutamise ja projekteerimise põhimõttelistes küsimustes. Ka pole projekteerijail kasutada usaldusväärseid prognoose teedel liikuvate veokite arvu ja veokite raskuse (koormussageduse) muutumise kohta.

Vastutus projekteerimisega seotud küsimuste lahendamise eest on ebaselge

Mitmetele teetööde projekteerimisega seotud üldise iseloomuga tehnilistele küsimustele (normide ja juhendite kehtestamine ja kaasajastamine) ja nende lahendamiseks vajalike uuringute rahastamisele pole pööratud vajalikku tähelepanu. Teeseadusest tulenevalt peaks põhimõttelised otsused ette valmistama Maanteeamet ja kinnitama MKM. Ministeeriumi põhimäärusest ei selgu, kes konkreetselt ministeeriumi selliste otsuste õigeaegse tegemise eest vastutab. MKM-il puudub tehniline kompetents otsustamaks lahendamist vajavate küsimuste järjestuse ja ameti sellekohaste ettepanekute üle.

Riigiasutuste võimekus tee-ehitustööde korraldamisel suureneb

Viimastel aastatel on oluliselt kasvanud MKM-i, eelkõige aga Maanteeameti pädevus suurte tee-remondi projektide ja remonditööde hankekonkursside alal. Samas pole kindel, et MKM ja Rahandus-ministeerium suudavad EL-ist teederemondiks saadava abiraha kasutamisega seotud küsimusi otsustades juba praegu hästi toime tulla nende ülesannetega, mida kuni 2004. aasta 1. maini täitis Euroopa Komisjoni delegatsioon Eestis (kõigi hankedokumentide – tööde projektide, töövõtja valiku kriteeriumide ja tehtavate otsuste, sõlmitavate lepingute ja nende muudatuste – kooskõlastamine).

Konkurentsiolukord tee-ehituses on halvenenud

Lepingud, mis Eesti neli suuremat tee-ehitusfirmat sõlmisid 2003. aasta märtsis ühispakkumiste esitamiseks kolmel 2003. aasta suurimal teetööde hankekonkursil, halvendasid oluliselt konkurentsi-olukorda tee-ehitustööde turul.

Peamised ettepanekud

Majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- näha teede projekteerimise juhistes ette uute teede projekteerimise küsimuste kõrval ka teede remonditööde spetsiifikast tulenevad nõuded;
- kujundada seisukoht Tallinna Tehnikaülikooli Teedeinstituudi teadlaste ettepanekute suhtes, mis käsitlevad olulisi üldise iseloomuga tehnilisi küsimusi;
- rakendada vajalikud abinõud (vajadusel selleks teehoiu raha ümber suunates) Eesti peamiste teede tegeliku koormussageduse selgitamiseks;
- hinnata praegu algatatavate teede taastusremondi tööde projektides arvestatud perspektiivse liiklussageduse (koormussageduse) näitajate usaldusväärsust ja vajadusel teha neis prognoositavat liiklus- ja koormussagedust arvestavad muudatused;
- luua ministeeriumile sisuline pädevus hindamaks tee-ehituse projekteerijaile antavaid ülesandeid ja projektide kohta esitatud ekspertarvamusi, otsustamaks lisaekspertiiside tellimise vajadus ja võtmaks seisukohta tööde käigus tekkivate põhimõtteliste küsimuste lahendusvariantide suhtes;
- sätestada ministeeriumi osakondadele selged ülesanded välisabi kaasamisega tehtavate teetööde projekteerimise ja ehitamisega seotud küsimuste lahendamisel ning suhete korraldusel Maantee-ametiga, pidades seejuures silmas vajadust mitte vähendada selles osas Maanteeameti initsiatiivi ning tema õigusi ja vastutust.

Rahandusministrile

- vaadata läbi senised kavad teehoiutööde rahastamiseks. Kui otsustatakse, et selles osas pole võimalik teeseadust järgida, taotleda teeseaduse muutmist;
- välisabi ja -laenude andjatega kokkuleppeid sõlmides mitte fikseerida lepingumahtu nii suurena, et Eesti ettevõtjail on hankekonkurssidel võimalik osaleda vaid konsortsiumilepinguid sõlmides.

Konkurentsiameti peadirektorile

- otsustada, kas on vaja algatada täiendavaid uurimisi selgitamaks, kas tee-ehitajate konsortsiumi-lepingutega, mis sõlmiti Euroopa Liidu rahast finantseeritud hangete konkurssidel osalemiseks, kaasnesid konkurentsiseadusega vastuolus olevad kokkulepped.

Auditeeritavate vastused

Majandus- ja kommunikatsiooniminister teatas, et

- teede projekteerimisnormid vajavad uuendamist ning peavad edaspidi arvestama ka remonditööde spetsiifikat; konkreetsetest tähtaegadest selles osas ta Riigikontrolli ei informeerinud;

- Tallinna Tehnikaülikooli Teedeinstituudi töötajad on koostanud "Maanteede projekteerimis-normide" uue redaktsiooni eelnõu. Kuid nende arvamused mitmetes tehnilistes küsimustes vajavat täiendavat analüüsi, sest mitmed eksperdid on neist erinevail seisukohtadel;

- teede tegeliku liiklus- ja koormussageduse määramine on Maanteeameti ülesandeks, kellele on selleks ka raha eraldatud. Ministeerium ei pea vajalikuks ametile selles osas täiendavaid juhiseid anda;

- praegu alustatavate remonditööde projektide koostamisel arvestatud teede perspektiivse liiklus- ja koormussageduse täpsustamise ja sellest tulenevalt projektidesse muudatuste tegemise peab otsustama Maanteeamet;

- ministeerium ei pea otstarbekaks luua endale sisulist pädevust hindamaks teede projektide kohta koostatud ekspertarvamusi ja otsustamaks lisaekspertiiside tellimise vajadust. Teedeprojektide nõuetele vastavuse hindamine on ehitusjärelevalvet teostavate isikute ülesandeks;

- ministeerium ei pea vajalikuks suurendada ministeeriumide osakondade osalust välisabi raha kaasamisega finantseeritavate teetööde tehniliste küsimuste otsustamisel. Ministeerium tegeleb vaid hankekonkursside menetlemise, lepingute sõlmimise ja maksetega, ning selles osas on täpsed ning piisavad protseduurireeglid kehtestatud. Projekteerimise lähteülesannete ja projektdokumentatsiooni tehnilise sisu ja korrektsuse tagamine on Maanteeameti ülesandeks.

Ministri vastusest nähtub, et ministeerium ei pea vajalikuks omada pädevust hindamaks Maanteeameti tegevust ja otsuseid teehoiu tehniliste küsimuste lahendamisel.

Rahandusminister teatas, et tema arvates toimub teehoiu rahastamine täies kooskõlas teeseadusega ja seadust pole vaja muuta. Teeseaduses teehoiu rahastamist käsitlevate sätete eesmärgiks peab minister teehoiu rahastamise ulatuse kindlaksmääramist, mitte teehoiu rahastamisallikate fikseerimist.

Ministri arvates ei tulene sellest, et välisabi- ja välislaenude saamiseks sõlmitavates lepingutes fikseeritakse finantseeritava projekti täitmiseks korraldatavate hangete arv ja maksumus, nõue määrata hanke objekt samas ulatuses – riigihangete seadus lubab ühe pakkumismenetluse raames jaotada riigihange osadeks objekti või koguse järgi või nii objekti kui ka koguse järgi.

Maanteeameti peadirektor teatas Riigikontrollile, et ta põhimõtteliselt jagab auditi aruande eelnõus esitatud seisukohti. Ta selgitas, et amet on teede remontimisel lähtunud eesmärgist tagada teede säilimine ja parandada sõiduolusid võimalikult suurel kilometraažil. Peadirektor rõhutas teehoiu rahastamisvõimaluste kohta pikemaajalise usaldusväärse informatsiooni omamise vajalikkust. Ka osundas ta tõsistele probleemidele teedeinseneride ettevalmistamisel – nende praegune arv riigis ei vasta järsult kasvanud teetööde mahtudest tulenevaile vajadustele. Aruande eelnõus tõstatatud teede projekteerimise tehniliste küsimustega seonduvates küsimustes seisukoha kujundamisel arvestab amet Euroopa Liidu liikmesriikide vastava ala spetsialistide arvamust.

Konkurentsiameti peadirektor teatas, et Riigikontrolli poolt auditeeritud hangete läbiviimise korraldus ning riigihangetes osalejate tegevus on Konkurentsiametile seadusega antud pädevuse piires ja ulatuses jätkuvalt ameti huviorbiidis.

Sisukord

SISSEJUHATUS **6**

Valdkonna ülevaade **6**

Auditi iseloomustus **9**

1. TAASTUSREMONDITÖÖDE PROJEKTEERIMINE **12**

1.1. Teetööde projekteerimise korraldamise üldnõuded **12**

1.2. Teekatendite projekteerimine **14**

1.3. Projektide ekspertiis **19**

2. MAANTEEAMETI NING MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUMI TEGEVUS **21**

2.1. Maanteeameti tegevus **21**

2.2. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevus **21**

3. KONKURENTSIOLUKORD TEEDE PROJEKTEERIMISE JA EHITAMISE HANKEKONKURSSIDEL **23**

3.1. Olukord **23**

3.2. Konsortsiumide moodustamise põhjendused ja lubatavus **24**

3.3. Konsortsiumide moodustamise võimalikud negatiivsed tagajärjed **26**

LISAD **28**

1. Mõisted ja lühendid **29**

2. Auditivalim **30**

3. Tallinna Tehnikaülikooli Teedeinstituudi arvamus **32**

MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTRI, RAHANDUSMINISTRI NING MAANTEEAMETI JA KONKURENTSIAMETI PEADIREKTORITE VASTUSED **44**

Sissejuhatus

Riigikontrolli 2003. aasta tööplaani alusel läbi viidud auditi eesmärgiks oli selgitada, kas teede remondi tööd, mille finantseerimiseks kasutatakse välisabi ja -laene, on nõuetekohaselt projekteeritud. Ka soovis Riigikontroll selgusele jõuda, kas nende tööde hangete tingimused sunnivad Eesti ettevõtjaid omavahel sisuliselt riigi tellimuste pärast konkureerima, st kas võib eeldada, et konkurents pidurdab riigile pakutavate tööde ja teenuste hinnatõusu.

Audit viidi läbi 2003. aasta oktoobrist 2004. aasta aprillini. Auditeeriti Maanteeameti ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi (edaspidi ka *MKM*) toiminguid alates 2001. aastast.

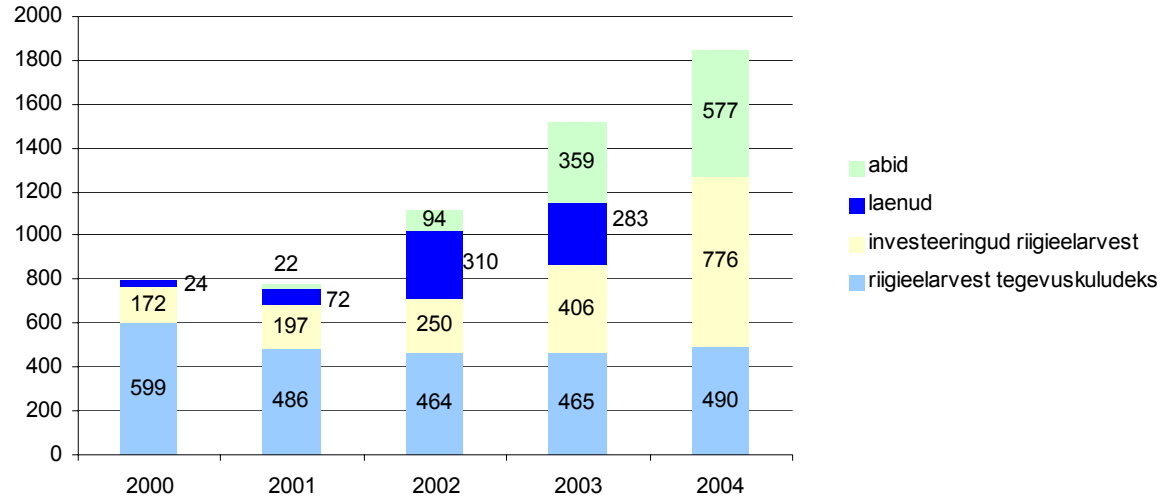
Valdkonna ülevaade

Eestis on 56 000 kilomeetrit maanteid. Neist 16 500 – ligikaudu 30% – on riigimaanteed, mille hoiu ja remondiga, nagu ka riigile uute teede ehitamise korraldamisega tegeleb MKM ja eelkõige tema valitsemisalas olev Maanteeamet.

Riigi teede korrashoiu, remontimise ja riigile uute teede ehitamisega seotud tegevust nimetatakse teehoiuks[1] ja seda rahastatakse nii riigieelarvest kui ka riigi võetud välislaenudest.

Kulutused tee-ehitusele ja -remontimisele (osa teehoiutöödest) on paaril viimasel aastal kiirelt kasvanud. 2004. aastal on selleks kavandatud juba ligi 1,5 mld krooni ja praeguste kavade kohaselt kasvavad lähiaastatel eraldised märgatavalt. Suur osa rahast on saadud välislaenude ja -abina, praegu ja eelseisvail aastail eelkõige Euroopa Liidu abina. ISPA ja IBRD raha kaasamisega on remonditud teelõike magistraalidel Ikla–Pärnu–Tallinn–Narva ja Tallinn–Tartu–Luhamaa, Põhjamaade Investeerimispangalt (NIB) saadud laenuraha on kasutatud taastusremondi finantseerimiseks Risti–Virtsu, Otepää–Kääriku–Kurevere, Mudiste–Suure-Jaani–Vändra, Viimsi–Randvere maanteel ja mitmetel teistel väiksematel teelõikudel.

Joonis 1. Maanteehoiuks eraldatud raha 2000–2004 (mln krooni)



Allikas: Maanteeameti aastakogumik 2003

[1] Teehoid on defineeritud teeseaduse §-s 14 – teehoid on teetöö kavandamine, tee projekteerimine, ehitamine ja remontimine, tee ja teekaitsevööndi hooldamine, teekasutuse korraldamine ning tee haldamisega seotud muu tegevus.

Teede ehitamine ja remontimine ning nende tööde rahastamine

Uusi teid on riik viimastel aastatel vähe ehitanud, põhitähelepanu on pööratud teede remontimisele.

Tabel 1. Ülevaade viimastel aastatel tehtud tööde mahust (km)

	2000	2001	2002	2003
Kattega teede ehitus	75,7	35,8	34,9	63,2
Kruusateede ehitus	-	23,6	-	-
Maanteede remont	995,8	689,6	1586,9	1170,4

Märkused: andmed Maanteeameti aastakogumikust 2003; tabel kirjeldab ehitatud või remonditud teekilomeetrite arvu.

Teeremondina ei käsitleta teede parandamist nn teehooldetööde raames – teede kattesse tekkinud löök-aukude, pragude ja vuukide täitmist, pindamisdefektide likvideerimist ribapindamisega või pindamisega lapitud lõikudel (muid pindamistöid käsitletakse kas taastusremondi, tee-ehitus- või rekonstrueerimis-töödena). Teehooldetöid teevad või tellivad Maanteeameti struktuuriüksused – teedevalitsused.

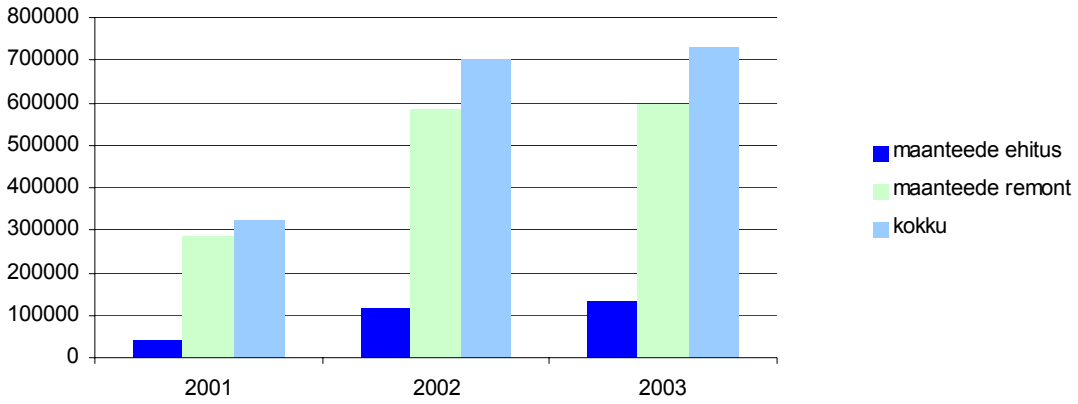
Taastusremondina käsitleb Maanteeamet tee katendi ühe või mitme kihi esialgsete omaduste taastamist või nendele uue konstruktiivse funktsiooni andmist. Taastusremondi hulka kuulub ka olemasolevale kattele uutest materjalidest valmistatud kattekihi tegemine.[2] Kui taastusremonti rahastatakse ainult riigieelarvest, on tellijaks Maanteeamet; kui rahastatakse ka välisabist ja/või laenudest, siis MKM.

Tee remont on kallis. Näiteks välisraha abil finantseeritud tööde puhul kulus ühele kilomeetrile Maan-teeameti andmeil 2003. aastal ligi 4 mln kr. Tööde maksumus on kiirelt kasvanud.

Tabel 2. Teeremonditööde maksumus

	2000	2001	2002	2003
Sõlmitud lepinguid kogumaksumuses, mln kr[3]	45,2	355,6	193,6	598,4
Remonditavate teelõikude pikkus lepinguis, km	25,5	165,6	58,5	155
1 km maksumus, mln kr	1,8	2,1	3,3	3,8

Joonis 2. Riigi kulutused teede ehituseks ja remondiks aastail 2001–2003 (tuhat krooni)



Allikas: Maanteeameti aastakogumik 2003

[2] Tee taastusremont on sellisena defineeritud Maanteeameti peadirektori 07.11.1997. a käskkirjaga nr 90 kinnitatud maanteede katete taastusremondi projektide koostamise juhendis.
[3] IBRD ja ISPA kaasfinantseeritud tööde maksumus (kokku 11 lepingut)

Alates 1995. aastast on teehoiutööde rahastamiseks kasutatud välislaene, 2001. aastast Euroopa Liidu abi (PHARE, ISPA). Viimastel aastatel ongi just välisrahast kaetud suur osa teede remondikuludest.[4]

IBRD katab pool tööde kuludest (ilma käibemaksuta).[5] Panga kaasabil on aastail 2000–2003 finantseeritud projekte 223,9 mln krooni eest (kogumaksumus koos käibemaksuga 478,1 mln krooni).

Euroopa Liidu abiraha kasutades peab riik kas riigieelarvest või laenurahast katma 25% ehitustööde maksumusest. Aastail 2001–2003 kulutati teetöödeks 288 mln krooni ISPA raha (lisaks ligi 42,5 mln krooni teede projekteerimiseks, teetööde järelevalveks, ekspertiisiks jne).[6]

Teeseadus sätestab, et riigieelarvest tuleb teehoidu rahastada üldsummas mitte vähem, kui on kavandatud laekumisi järgmistest allikatest:

- kütuseaktsiis teeseaduse §-s 45 sätestatud ulatuses ja korras (alates 2001. aastast 55%, alates 2002. aastast 65% ja alates 2003. aastast 75%);
- mootorsõidukiaktsiis (kuni 2002. aastani, mil see aktsiis kaotati);
- trahvid teekasutus- ja teekaitsenõuete rikkumise eest.[7]

Riigieelarve seaduse 2002. aasta muudatuse järgi arvestatakse välisabina saadav raha riigieelarve tuludesse. Riigieelarvesse on kavandatud teehoiuks kütuseaktsiisist ja trahvidest laekuvat raha vaid nii palju, et kogusumma – koos välisabi ja laenudega – ei oleks väiksem teeseaduses sätestatust (2004. aastal – ei oleks väiksem summast, mis on võrdne 75%-ga kütuseaktsiisist). Seega: mida enam saadakse välisabi, seda vähem suunatakse tee-ehituseks kütuseaktsiisi raha. 2004. aastal plaanitakse suunata teehoiu rahastamiseks vaid 56% riigieelarvesse laekuma kavandatud kütuseaktsiisist.

Tabel 3. Eri allikatest teehoiuks planeeritud raha (miljon krooni)

	2002 tegelik	2003 eelarve	2004	2005	2006
Riigituludest					
2002. aasta kava[8] kohaselt	713	1031	1356	1548	1687
2004. aasta kava[9] kohaselt	733	939	1334	1490	1845
Laenudest					
2002. aasta kava kohaselt	347	409	354	335	293
2004. aasta kava kohaselt	310	283	0	0	0
Kokku riigituludest ja laenudest					
2002. aasta kava kohaselt	1060	1440	1710	1883	1980
2004. aasta kava kohaselt	1043	1222	1334	1490	1845
2002. aasta kava rahaeraldused olid suuremad 2004. aasta kavas olevaist	17	218	376	393	135
Välisabi					
2002. aasta kava kohaselt	179	363	284	612	826
2004. aasta kava kohaselt	94	359	577	649	594
2004. aasta kavas on välisabi kavandatud rohkem (+) või vähem (-) 2002. aasta kavas olnust	-85	-34	+293	+37	-232

Tabelist on näha, et juba sõlmitud laenulepingute alusel teederemondiks laenuvõtmisest loobumist 2004. aastal kompenseerib eelkõige välisabi suurenemine.

---

[4] Tallinna–Tartu–Luhamaa maantee tööde rahastamiseks IBRD-ga 27.04.2000 sõlmitud laenuleping summas 24,8 mln eurot, Via Baltica tööde rahastamiseks EIB-iga 28.05.1999 sõlmitud laenuleping summas 15 mln eurot ja Euroopa Komisjoniga sõlmitud finantskokkulepped (memorandumid) 01.12.2000/28.12.2000 summas 12,7 mln eurot ning 08.11.2001 summas 21 mln eurot, NIB-iga 30.07.2001 sõlmitud laenuleping summas 45 mln eurot.
[5] Eesti Vabariigi ja IBRD vahel 27.04.2000 sõlmitud laenuleping summas 24,8 mln eurot tähtajaga 31.12.2005.
[6] Maanteeameti veebilehel 2003. aasta lõpul olnud andmed ISPA abil finantseeritud tööde kohta
[7] Teeseadus, § 16
[8] 2002. aasta kava – andmed Vabariigi Valitsuse 27.08.2002. a korraldusega nr 550 kinnitatud pikaajalisest teehoiukavast.
[9] 2004. aasta kava – andmed Vabariigi Valitsuse 25.02.2004. a korraldusega nr 112 kinnitatud pikaajalisest teehoiukavast.

Riigikontrolli arvates pole kütuseaktsiisist teeseaduses sätestatud osa teehoiuks eraldamise vähendamise ja välislaenude kasutamisest loobumise kompenseerimine Euroopa Liidu abirahaga kooskõlas teeseadusega (§-ga 45). Euroopa Nõukogu määruse nr 1260/1999 artikkel 11 kohustab struktuurifondide rakendamisel järgima nn täiendavuse printsiipi: "Tegeliku mõju saavutamiseks ei tohi fondide assigneeringud asendada liikmesriigi riiklikke või muid samaväärseid struktuurilisi kulutusi". Euroopa Komisjoni veebilehel oleva selgituse kohaselt kehtib sama nõu ka ISPA osas.[10] Rahandusministeerium on seisukohal, et kuna ISPA-t reguleerivad õigusaktid[11] ei sea selles osas mingeid otseseid tingimusi, siis ISPA puhul seda printsiipi järgima ei pea.

Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile

- Vaadata läbi senised kavad teehoiutööde rahastamiseks. Kui otsustatakse, et selles osas pole võimalik teeseadust järgida, taotleda teeseaduse muutmist.

Teede projekteerijate ja ehitajate/remontijate valikuks korraldatud hankekonkursid

Tabel 4. Hankekonkursse 2002–2003

	2002	2003	Kokku
Riigihankekonkursid teede projekteerijate valikuks	12	10	22
Rahvusvahelised konkursid teede projekteerijate valikuks	-	1	1
Riigihankekonkursid teede ehitaja valikuks	6	4	10
Rahvusvahelised konkursid teede ehitaja valikuks	1	2	3

Hangete korraldamise reeglid

Kui riik tasub teetööde eest ainult riigieelarvest, peab tööde tegija valikul juhinduma riigihangete seadusest. Kui töid on osaliselt finantseerinud IBRD, on tegija valikul tulnud juhinduda IBRD reegleist. Kui töid on finantseeritud Euroopa Liidu rahast, on tulnud juhinduda Euroopa Liidu reegleist. Põhiprintsiibid on samad, erinevused seisnevad rakendusjuhistes.

Auditi iseloomustus

Auditiga sooviti saada vastused järgmistele küsimustele:

- kas reeglid, millest teede ehitus- ja remonditööde projekteerimisel ja projektide ekspertiisil tuleb juhinduda, tagavad selliste projektide valmimise, mida järgides võib olla kindel, et teed püsivad hästi sõidetavana kogu kavandatud kasutusaja jooksul;
- kas teekatendite projekteerimisel on järgitud Eestis kehtivaid reegleid;
- kui kaua remonditud teed võivad tõenäoliselt heas seisus püsida;
- kas reeglid, mille alusel valitakse välisabi ja/või -laenu abil rahastatavate tööde tegijad, on silmas pidanud vajadust säilitada ja soodustada konkurentsi;
- kas Maanteeamet teetööde tellijana ning MKM ameti järelevalvajana on rakendanud vajalikud meetmed, et tööde projektid oleksid kvaliteetsed ja ettevõtjad tellimuste eest sisuliselt konkureeriksid?

[10] Vaata http://europa.eu.int/comm/regional_policy/funds/download/trans_en.pdf, punkt 4.2 alapunkt 3: "Displacement: ISPA support should not displace other financiers, especially from the private sector or from the international financial institutions".
[11] Euroopa Nõukogu määrus nr 1267/1999

Auditi käigus ei kontrollitud:

- hankemenetluse toimingute vastavust Euroopa Liidu / IBRD reeglitele;
- kas lepingud sõlmiti samadel tingimustel, mis olid fikseeritud pakkumise kutse dokumentides ja pakkumistes;
- kas tööd, mille eest nende tegijaile on makstud, on ka tegelikult tehtud;
- maksedokumentide vormistust, kontrollimist (kooskõlastamist) ja maksete tegemise korra järgimist.

Neid küsimusi ei käsitletud, sest neid on korduvalt kontrollinud nii Euroopa Liit (komisjoni ja Euroopa Kontrollikoja töötajad) kui ka Eesti riigiasutused (Rahandusministeerium, MKM) ja eraaudiitorid. Riigikontrollil polnud põhjust kahelda nende töö kvaliteedis ja järelduste paikapidavuses. Kontrolliaruandes tuginetakse nende tähelepanekutele ja järeldustele.

Valim

Valim moodustati 2003.–2004. aasta töödest, mille rahastamiseks kaasati välisabi ja -laene. Riigikontroll eeldas, et nende objektide puhul on rakendatud kõiki vajalikke meetmeid, et saada häid projekte ning tööde tegijate valikuks kasutatavad hankemenetlused on püütud korraldada võimalikult hästi. Kuni 2003. aasta 1. maini tuli Euroopa Komisjoni delegatsiooniga Eestis kooskõlastada kõik Euroopa Liidu raha kaasamisega tehtavate tööde hankedokumendid – tööde projektid, töövõtja valiku kriteeriumid ja tehtavad otsused, sõlmitavad lepingud ja nende muudatused. Oli teada, et välisrahastajad esitavad projektide ekspertiisi korralduse osas oma nõuded ning pakkumise kutse dokumendid läbivad välisrahastajate tellitava ekspertiisi.

Need projektid (ja tööde projektid) ja hanked on MKM-i kontrolli all, nende korraldust on korduvalt hinnanud Euroopa Liidu ja Euroopa Kontrollikoja spetsialistid. Riigikontrolli arvates on tõenäoline, et nende tööde korralduses tuvastatavad puudused esinevad ka selliste tööde puhul, mida finantseeritakse ainult riigieelarvest, st tööde puhul, mille korralduse hindamisel välisspetsialistid reeglina ei osale.

Riigikontroll arvestas ka, et saab sellise valimi puhul tugineda tähelepanekutele, mida on teinud välisrahastajate palgatud kõrge kvalifikatsiooniga spetsialistid, ning Eesti riigiasutustes nende tähelepanekute üle toimunud arutelusid kajastavatele dokumentidele.

Valimi moodustamist selgitab täpsemalt lisa 2.

Varasemad auditid

Riigikontroll on varem hinnanud Maanteeameti teedevalitsuste toiminguid teehoolde tegijate valikul (2002. aastal) ning ameti toiminguid mõningate väikesemahuliste teetööde tegijate valikul. Projekteerimise küsimusi ega Maanteeameti ja MKM-i toiminguid suurte, välisraha kaasamisega finantseeritavate tööde tegijate valikuks pole Riigikontroll varem hinnanud.

Valimisse võetud objektide töödega seotud toiminguid on Euroopa Komisjon korduvalt hinnanud. Täheldatud puudustest peab Riigikontroll seoses selle auditiga oluliseks märkida järgmisi:

- Maanteeametis ja MKM-is aastatel 2002–2003 kasutatud juhised hangete korraldamiseks polnud piisavalt täpsed;
- Maanteeamet ja MKM polnud pakkumise kutse dokumente ette valmistades ja pakkumisi hinnates järginud kõiki kehtestatud reegleid;
- Maanteeameti ja MKM-i töötajail polnud aastail 2001–2003 piisavalt teadmisi ja kogemusi järgimaks kõiki hangete korraldamise reegleid;
- dokumendi- ja inforingluses Maanteeameti, MKM-i ja Euroopa Komisjoni delegatsiooni vahel oli olnud tööd segavaid häireid;
- MKM-i töötajail polnud piisavalt tehnilisi teadmisi ja valdkonnaspetsiifilist kogemust.

Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond kontrollis 2003. aasta aprillis-juunis ISPA projektide rakendamist, mille käigus auditeeriti ka ISPA transpordisektori projekte. Maanteede remonditööde osas asusid audiitorid seisukohale, et riigiasutuste tegevus ISPA-st rahastatavate hangete korraldamisel ja lepingute sõlmimisel vastab üldjoontes Euroopa Komisjoni juhenditele, kuid märgiti ka mitmeid puudusi ning lõppmakse suuruse ja pangagarantii arvutamisel lahknevusi rahvusvaheliselt aktsepteeritud reeglitest. Maanteeamet ei vaidlustanud auditi järeldusi.

2003. aasta mais-juunis auditeeris MKM-i siseauditi osakond koos Maanteeameti siseaudiitoriga Via Baltika I etapi toimingute korraldust[12]. Auditi eesmärgiks oli veenduda kuludeklaratsioonide õigsuses ning nende aluseks olevate tehingute seaduslikkuses ja nõuetekohasuses. Auditiaruandes viidatakse Euroopa Komisjoni tellitud hinnangule ehituslepingute rakendamise ja järelvalve korralduse kohta[13]. Hinnangus osundati puudustele, mida MKM-i audiitor pidas vajalikuks kajastada ka oma aruandes:

- kõik ehitusega seotud dokumendid (täiendavad joonised jne) ei olnud eksperdile kättesaadavad;
- oli tehtud liiga palju täiendavate tööde korraldusi, ka polnud eelnevalt kokku lepitud nende tegemise korras (dokumentide kinnitamine, muudatuste põhjendamine jm);
- kaks projektimuudatust ei vastanud projekti eesmärkidele; pole välistatud, et tingituna projektist ei pea teekatend üksikutel lõikudel vastu üle 15 aasta;
- mõningad probleemid tööde kvaliteedi osas.

Põhilised audititoimingud

Teekatendite projekteerimise kvaliteedi kohta palus Riigikontroll arvamust Tallinna Tehnikaülikooli Teedeinstituudilt. Instituudile esitatud küsimused ja neile antud vastused on lisas 3. Riigikontroll ei ole pädev võtma seisukohta spetsiifilistes tehnilistes küsimustes, milles Teedeinstituudi ja Maanteeameti arvamused lahknevad. Audiitorid arutasid seda probleemistikku ka projekteerijate ja tee-ehitusfirmade esindajatega.

Teekatendite projektlahenduste ekspertiisi korraldust ja kvaliteeti hindas Riigikontroll selle järgi, kas ekspertiis sisaldas hinnangut projekteeritud katenditele, ja kui sisaldas, siis mil määral oli selles kajastatud probleeme, mille tõstatasid oma arvamuses Tallinna Tehnikaülikooli spetsialistid.

Hindamaks konkurentsi olemasolu tee-ehituseks korraldatud hankekonkurssidel, analüüsisid audiitorid konkursside tingimusi ja tulemusi, arutasid seda probleemistikku Maanteeameti, MKM-i, Euroopa Komisjoni delegatsiooni (Eestis) ning tee-ehitusfirmade töötajatega. Riigikontrolli kasutuses oli Konkurentsiametis käesoleva aasta veebruaris vormistatud analüüs konkurentsiolukorrast teedeehituse konsortsiumides.

Maanteeameti ja MKM-i tegevuse suhtes seisukoha kujundamiseks kasutasid audiitorid Euroopa Komisjoni töötajate tähelepanekuid ja hinnanguid, vestlesid ameti ja ministeeriumi töötajatega.

[12] Audit "ISPA meetme 2000/EE/16/P/PT/001 "Via Baltica I: Ikla–Tallinn–Narva maantee taastusremont" abi lõpetamise eeldeklaratsiooni koostamine vastavalt SAO ja NAO protseduuridele"
[13] The European Commission. Atkins Highways and Transportation. On-the-spot technical verification of implementation of rehabilitation works. September 2002

1. Taastusremonditööde projekteerimine

1.1. Teetööde projekteerimise korraldamise üldnõuded

Õigusaktide nõuded

Teeseaduse § 19 sätestab, et teeprojektile esitatavad nõuded, tee projekteerimise normid ja nõuded ning projekti ekspertiisi korra kehtestab majandus- ja kommunikatsiooniminister. Minister on seda teinud.

Teetööde hanke ettevalmistusetapi olulisimad dokumendid on tasuvusarvutus, eelprojekt, tehniline projekt ja pakkumisdokumentatsioon. Projektidele tuleb korraldada ekspertiis. Kui kaasatakse välisraha, siis tuleb pakkumisdokumentatsioon ka välisrahastajaga kooskõlastada.

Teede- ja sideminister on kehtestanud tee projekteerimise normid ja nõuded[14]. Nende kohaselt peab Maanteeamet põhimaanteede ja nende rajatiste projektide tellimisel fikseerima projekteerijale esitatavad nõuded, sh tähtsamad normdokumendid, millest projekteerija peab juhinduma. Projekteerijale tuleb anda kinnitatud lähteülesanne koos lähteandmetega. Nõuded on kehtestatud rakendamiseks eelkõige uute teede projekteerimisel ega käsitle teeremontimise projekteerimistööde spetsiifilisi küsimusi.

Püsikatendid[15] tuleb projekteerida vähemalt 15 aastaks, katendi tugevusarvutusel tuleb võtta arvesse eeldatav keskmine liiklussagedus projekteeritava kasutusaja lõpuks. Õigusaktid ei sätesta, kui kaua peab tee vastu pidama pärast taastusremonti, kuid kuna maanteede katete taastusremondi projektide koostamise juhend[16] osundab uute teede projekteerimise normidele, peaks ka remonditud katendid õigeaegse ja korraliku remondi korral kestma vähemalt 15 aastat (järgmise kapitaalremondini).

Maanteeameti täiendavad nõuded

Maanteeameti projekteerimisnõuete kohaselt pidi projekteerimisel vajalikke uurismitöid tehes ja tehnilist projekti koostades juhinduma ka ülalnimetatud taastusremondi juhendist. Juhendi kehtestamise käskkirjas ei osundata käskkirja aluseks olevale õigusaktile.

Taastusremondina käsitleb Maanteeamet katendi ühe või mitme kihi esialgsete omaduste taastamist või nendele uue konstruktiivse funktsiooni andmist, kasutades põhiliselt olemasoleva katendi materjale ja vääristades neid sobivalt valitud uute materjalidega. Taastusremondi hulka kuuluvad stabiliseeritud alustele või olemasolevale kattele (vajaduse korral koos tasandusfreesimisega) uutest materjalidest valmistatud kattekihtide tegemine, katendi töötamist tagavad mulde remonttööd (nt vete ärajuhtimine) ja mitmed katendi remondist põhjustatud tööd. Muldkeha tuleb remontida vaid juhul, kui selle seisund põhjustab katte lagunemist, kuid sellest võib ka loobuda, kui mulde seisundit suudetakse parandada muude vahenditega (nt pinnasevee taset alandades). Teeseaduses ning teede- ja sideministri (majandus- ja kommunikatsiooniministri) kehtestatud juhendeis mõistet "taastusremont" ei kasutata.

Juhend kohustab projekteerijat tööd alustades hindama katendi seisundit: seda väliselt vaatlema, mõõtma tee tasasust, hindama tee kandevõimet dünaamilise koormusseadmega, selgitama katendi kihtide paksust ja olukorda, vajadusel ka mulde kihtide olukorda jm. Nõutava tugevuse ja püsivusega katendi võib saada katendi erinevaid konstruktsioone kasutades. Projekteerija peab võrdlemise teel valima neist majanduslikult ja tehnoloogiliselt sobivaima variandi.

---

[14] Teede- ja sideministri 28.09.1999. a määrus nr 55 "Tee projekteerimise normid ja nõuded"
[15] Tee katend koosneb tee kattest, alusest ja dreenkihist (ehk põhikihtidest) ning lisakihtidest. Püsikatend koosneb monoliitbetoonist, monteeritavast raud- või armobetoonist ning asfaltbetoonist.
[16] Kinnitatud Maanteeameti peadirektori 07.11.1997. a käskkirjaga nr 90

Projekteerimisel tuleb arvestada teehoiutööde tehnoloogianõuetega[17], milles on sätestatud ka kohustus juhinduda teekatendite ehitamisel ja remontimisel Eesti Asfaldiliidu standardist AL ST 1-02. Veebruaris 2002 sätestas Maanteeameti peadirektor riigimaanteedel tehtavaiks töödeks I klassi killustiku purunemiskindluse osas standardist kõrgemad nõuded[18].

Kuni 2002. aasta aprillini pidi riigimaanteede teekatendite tugevusarvutustes järgima NL-i aegset instruktsiooni, seejärel Maanteeameti peadirektori kehtestatud elastsete teekatendite projekteerimise juhendit[19]. Ameti põhimäärus ei sätesta ameti peadirektorile sellise juhendi kehtestamise õigust.

Välisrahastaja nõuded

ISPA rahast finantseeritava Via Baltica II etapi tööde tegemiseks koostatud finantsmemorandumis on sätestatud, et teed tuleb viia kooskõlla Euroopa teede standarditega, sh nõudega, et need peavad suutma kanda veokeid teljekoormusega 11,5 tonni[20] kogu nende ehitamis-/remondijärgse kestuse perioodil.

Samas pole Euroopa Liidus kehtestatud norme ja standardeid teede projekteerimiseks, iga liikmesmaa normid ja standardid loetakse vastavaiks Euroopa Liidu nõuetele[21].

IBRD pole projektide suhtes nõudeid kehtestanud, vaid on nõudnud, et projekteerijad ja ehitajad juhinduksid Eestis rakendatavaist standarditest ja juhenditest. Teisi standardeid ja juhiseid võib rakendada vaid juhtudel, kui need kindlustavad samasuguse või parema kvaliteediga tulemuse.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Tasuvusarvutus oli koostatud Via Baltica (teelõikude Tallinn–Pärnu ja Tallinn–Narva) tööde kohta. Tasuvusarvutust ei olnud tehtud Tallinna–Tartu–Luhamaa tee selle osa kohta, millele jääb auditi objektiks olnud Uhti–Saverna teelõik. Seda selgitati asjaoluga, et IBRD-le olevat piisanud tema spetsialistide koostatud projekti hindamise aruandest[22].

Kõigis nõuetes, mis Maanteeamet 2001. aasta I kvartalis väljastas tööde projekteerimiseks, oli fikseeritud projekteerija kohustus juhinduda taastusremondi projektide koostamise juhendist[23] ja maanteede projekteerimisnormidest. Eraldi oli nimetatud nõue, et projektis tuleb näidata, kuidas on määratud projekteeritavate teelõikude koormussagedus ja selle muutumine tulevikus.

Maanteeamet oli projekteerijaile andnud pooleleheküljelise "Maantee katte taastusremondi tehnilise projekti lähteülesande", milles oli fikseeritud projekteeritavat teelõiku identifitseerida võimaldavad andmed, seatud ülesanne koostada teelõigu katte taastusremondi tehniline projekt ja pakkumisdokumentatsioon ning korraldada projekteeritava teelõigu geoloogilised uuringud. Maanteeamet seadis nõuded ka tee liiklusradade arvu, katte tüübi (asfaltbetoon), võrdtugeva katte laiuse ja sõiduraja laiuse osas.

Projektid olid läbinud ekspertiisi, kinnitatud Maanteeametis ja kooskõlastatud välisrahastajatega.

---

[17] Teede- ja sideministri 15.12.1999. a määrus nr 70
[18] Maanteeameti peadirektori 08.02.2002. a käskkiri nr 8
[19] Maanteeameti peadirektori 04.03.2002. a käskkiri nr 39
[20] 08.11.2001 allkirjastatud finantsmemorandumi punkt 7
[21] Soome Maanteeameti 2002. aasta suvel antud arvamus Via Baltica II etapi projektide kohta, punkt 4.2.1
[22] IBRD 23.02.2000. a aruanne nr 19672 EE
[23] Maanteeameti juhid ei pea õigeks kasutada väljendit "taastusremont" praegu ISPA raha abil tehtavate tööde kohta. Amet ei nõua enam selle juhendi järgimist, ka ei viidata sellele kui projekteerimisel soovitavale dokumendile. Siiski on mõistet "taastusremont" kasutatud projektide tellimisel hiljemgi, ka praegu pooleliolevaist teeehitustöödest rääkides kasutatakse nimelt seda väljendit.

Riigikontrolli hinnangud ja ettepanekud

Maanteeamet on teetööde projekteerimisega seotud küsimusi reguleerides otsustanud küsimusi, mis peaksid teeseaduse kohaselt kuuluma MKM-i pädevusse. Kuigi ameti otsustel on puudunud õiguslik alus, on siiski hea, et nad tehtud on.

Riigikontrolli arvates on Maanteeamet teetööde projektide saamist korraldades järginud ministri ja ameti peadirektori kehtestatud nõudeid.

Ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Võtta seisukoht mõiste "taastusremont" suhtes: kui peetakse vajalikuks osa teeremonditöid selle mõistega siduda, siis sätestada remondiliigi sisu ja sellele esitatavad nõuded ministri määrusega.
- Määrata, et kuni majandus- ja kommunikatsiooniministri vastavate nõuete kehtestamiseni tuleb rakendada Maanteeameti peadirektori käskkirjades "Asfaldinormide kehtestamine" ja "Elastsete teekatendite projekteerimise juhendi 2001-52 kinnitamine" sätestatut.
- Täiendada teede- ja sideministri kinnitatud "Teede projekteerimise nõudeid" ja "Maanteede projekteerimise nõudeid" nõuetega teeremondi (kapitaalremondi, rekonstrueerimise või taastusremondi) projektide koostamiseks.

1.2. Teekatendite projekteerimine

Valimis olnud teede projekteerimisel ei seadnud MKM ega välisrahastajad spetsiifilisi nõudeid.

Maanteeameti nõuded

Maanteeamet oli projekteerimise nõuetes viidanud otsustele, mis tehti ametis 17.11.1999 toimunud nõupidamisel laenuprojektide raames tehtavate tööde projekteerimise suhtes. Nõupidamisel otsustati, et projekteerijad peavad teelõikudele, kus arvutuslik liiklussagedus on suurem kui 3000 autot ööpäevas, projekteerima kahekihilise asfaltbetoonkatte. Ka otsustati, et ühe projekti piires tuleb valida võimalikult ühesugune konstruktsioon, ja kui see pole otstarbekas, siis mitte enam kui kaks teekatendi tüüpi.

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Järgnevaist tähelepanekuist enamiku Riigikontrolli valitud kolme teelõigu projektide kohta on teinud Tallinna Tehnikaülikooli Teedeinstituudi spetsialistid (vt lisa 3). Audiitorid tutvusid ka vaadeldud lepingutega hõlmatud teiste teelõikude projektidega, arutasid projektide koostamise küsimusi projekteerijate, Maanteeameti ja tee-ehitusfirmade töötajatega.

Projekteerimise lähteülesannete püstitamine

Kõigi valimis olnud tööde projektide koostaja leidmiseks korraldati 2001. aasta algul riigihanked, tööde eest tasuti riigieelarvest. Seetõttu pidi nende projektidega seonduvate toimingute korraldamisel juhinduma ainult Eesti õigusaktidest.

Põhimaanteede projekteerimise nõuded ja projekteerimise lähteülesande peab andma Maanteeamet,. Nii oli ka toimitud. Riigikontrollile jäi projekteerimise lähteülesande mõte nende tööde puhul ebaselgeks, sest kõik selles sisalduv oli kirjas ka projekteerimise nõuetes.

Nõuete lisana edastati Via Baltica teede projekteerijaile ka mõningad väliskonsultandi soovitused ISPA II järgu tööde projekteerijaile (nt vajadus arvestada 11,5-tonniste teljekoormustega ja 40-tonniste veokitega), kuid nende järgimist otseselt ei nõutud.

Remonditava tee katendi olukorra selgitamine

Katendi seisundi selgitamiseks olid projekteerijad teinud vaatlusuuringuid ja mõõtmisi tee pinnal (dünaamilise koormusseadmega ja tee pikiprofiili tasasuse mõõturiga). Katendi ja muldkeha koostist ja olukorda oli selgitatud ka teesse auke puurides, kuid mitte alati nimelt seal, kus see tingimata vajalik olnuks (nt Libatse–Pärnu ja Uhti–Saverna teelõikudel, kus dünaamilise koormusseadmega oli tuvastatud katendi madal elastsusmoodul). Laboratoorselt oli fikseeritud ligi 25% puurimistel võetud pinnaseproovide koostis, kuid katendi seotud kihtide materjali seisundit polnud peaaegu üldse uuritud. Mitmel juhul polnud osutatud piisavat tähelepanu pinnasevee taseme määramisele.

Ekspertide arvates oli projekteerijail tee seisundi kohta siiski piisavalt andmeid leidmaks sobivaim konstruktsioonlahendus, kuid mitmeid olulisi andmeid polnud vajalikul määral arvestatud. Nii oli kõigi projektide tugevusarvutustes eeldatud, et mulle on normkõrgusega, kuigi tegelikult see nii pole – esinevad ka "null-profiilid" ja süvendid, kus projekteeritud katend võib osutuda nõutust nõrgemaks.

Katendiarvutustes kasutatud perspektiivse liiklus- ja koormussageduse arvnäitajad

Valimis olnud teelõikude projekteerimisel olid projekteerijad kasutanud arvandmeid Maanteeameti tellimusel 2001. aastal Teedeinstituudis tehtud tööst "Põhi- ja tugimaanteede liiklussageduse prognoos 2035. aastani" ja AS-i Teede Tehnokeskus töödest.

Kuigi Maanteeameti seatud projekteerimisnõuete järgi[24] pidanuks projekteerijad maantee klassi ja liiklussageduse määramisel vajadusel tegema täiendavaid liiklusuuringuid, polnud seda tehtud.[25]

Liiklusloenduste andmeil oli Koogu–Voorepere ja Libatse–Pärnu teelõikudel (ISPA raha) raskeliikluse sagedus ja koormussagedus juba 2002. aastal kohati suurem näitajatest, millega projekteerijad olid teekatendi arvutustes arvestanud vastavalt 2020. ja 2016. aastaks. Ka Uhti–Saverna lõigul (IBRD raha) oli 2020. aastaks arvestatud tase saavutatud juba 2002. aastal.[26]

Kuigi ekspertide arvates annavad praegused loendusandmed tegelikust liiklussagedusest vaid ligikaudse ettekujutuse, võib neist järeldada, et katendiarvutustes on kasutatud tegelikult kujunevast väiksemaid koormussageduse näitajaid. Katendi dimensioneerimisarvutuste lõpptulemust mõjutavad koormussageduse prognoosi üsna suured ebatäpsused ekspertide arvates siiski suhteliselt vähe.

Normatiivsest raskemate telgede osatähtsus liikluses

Valimis olnud teelõikude katendite arvutustes pidid projekteerijad juhinduma reeglist, et normatiivsest väärtusest raskemaid teljekoormuseid[27] võib taandada arvutuslikeks vaid juhul, kui nad ei ületa normatiivset (10-tonni) enam kui 20% ja sellise koormusega telgi on raskeliikluses vähem kui 5%. Kui mõni neist tingimustest pole täidetud, tuleb katend dimensioneerida tegelikule koormusele.[28]

Mõõtmised maanteedel on näidanud, et ülalnimetatud näitajaid ületatakse. Maanteeameti ja Teedeinstituudi arvates pole vaatlustulemused siiski piisavalt usaldusväärsed, et väita kasutatava arvutusmetoodika sobimatust (nt et 10-tonnise telje normkoormuse asemel tuleks arvestada 11,5-tonni).

---

[24] Iga projekteeritava lõigu kohta on koostatud maanteede projekteerimise nõuded, mille on kinnitanud Maanteeameti peadirektori asetäitja.

[25] Eestis pole kehtestatud juhendit perspektiivse liiklus- ja koormussageduse määramiseks, mistõttu iga projekteerija otsustab ise, kas ja kuidas ta seda teeb. Vajadus selline juhend kehtestada on fikseeritud Maanteeameti peadirektori kinnitatud elastsete teekatendite projekteerimise juhendis.

[26] Kõigi projektide tasuvusarvutustes kasutati mõnevõrra suuremaid liiklussagedusi kui teede katendiarvutustes. Kuna suurema liiklussageduse puhul on tasuvusaeg lühem, on raha taotledes kasulik näidata võimalikult suurt liiklussagedust. Arvestades väiksema raskeliikluse sageduse ja koormussagedusega, võib katendi projekteerida nõrgemana, st sama raha eest saab remontida rohkem teid. Erinevate liiklussageduste arvestamine näitab projekteerijate ja Maanteeameti pealiskaudset suhtumist neisse olulistesse lähteandmetesse.

[27] Maanteede projekteerimisnormide järgi on katendite arvutamisel normteljekoormuseks üksikteljel 100 kN ehk 9,8 tonni.

[28] Teede- ja sideministri kinnitatud "Maanteede projekteerimisnormid", punkt 4.3.6

Kuid Teedeinstituudi spetsialistid ei välista vajadust, et koormussageduse suurenemise tõttu tuleb projekteerida tugevamad katendid. Kui näiteks kavandada poorse asfaltbetooni kiht 1 cm võrra paksemana, suureneks tee 1m^2 taastusremondi maksumus ligikaudu 10 krooni võrra ning Via Baltica II etapi tööde maksumus kasvaks (audiitorite arvutuse kohaselt) enam kui 10 mln krooni[29].

Maanteeameti juhid kinnitasid, et peavad vajalikuks liiklusuuringute ja teetöödega seonduvate uuringute olulist intensiivistamist, kuid nende iga-aastaseid rahataotlusi polevat arvestatud. Riigikontroll ei käsitlenud selliste uuringutega seotud kulutuste katmisega seonduvaid küsimusi.

Projektide muutmine teede remonditööde tegemise algul ja ajal

Leping Uhti–Saverna teelõigu remontijaga sõlmiti 2003. aasta aprilli lõpus, Koogu–Voorepere ja Libatse–Pärnu lõikude remontijaga 2003. aasta augusti teisel poolel. Juba kaks nädalat pärast lepingu sõlmimist tehti Uhti–Saverna teelõigu projektis esimesed (ja olulised) muudatused. Muudatuste tulemusena suurenes tööde maksumus 8,4 mln krooni, mis kaeti riigieelarvest.

Kogu Libatse–Pärnu teelõigule on kavandatud projekteeritust erinev katend. Sellekohane otsus tehti Maanteeametis ehitaja ja projekteerija osalemisel lepingu sõlmimisele järgnenud kuu jooksul. Lepingu sõlmimisele järgnenud kuu jooksul otsustati muuta ka kogu Koogu–Voorepere tee katendit. Neid olulisi muudatusi ei esitatud Euroopa Komisjonile ka mitte 2004. aasta aprilliks (1. maist peab projektimuudatusi kooskõlastama mitte Euroopa Komisjoniga, vaid Rahandusministeeriumiga).

Teedeinstituudi ekspertidele antud selgituste järgi tingis projektide muutmise soov rakendada lisaabinõud, et vältida 2002/2003 talve tagajärgi – talvekülma tõttu pragude tekkimist teedesse. Audiitoritele antud selgituste kohaselt oli Via Baltica II etapi tööde projekte vaja muuta ka seetõttu, et algul (hankekonkursi väljakuulutamisel) kavandati tööd teha 2003. aasta kevadest sügiseni, kuid kuna töövõtulepingud sõlmiti alles suve lõpul, pidi arvestama tööde katkestamisega talveks (esialgu kavandatud katendi paigutamisel olnuks ehitajatel töid keerukam korraldada).

Projektide muutmine hankekonkursside toimumise ajal võinuks tõstatada vajaduse alustada kogu menetlust uuesti ning seadnuks nii kahtluse alla konkursi lõpuniviimise 2003. aastal. Seetõttu olevat otsustatud muuta projekte pärast hankelepingute sõlmimist. Audiitoritele ei esitatud dokumente, millest nähtuks, et enne hankelepingute sõlmimist oleks sõlmitud kokkuleppeid projektide hilisemaks muutmiseks. Mitmed muudatused olevat vajalikuks osutunud ka projektides leitud vigade pärast.

Maanteeameti kinnitusel luuakse enamiku projektimuudatuste tulemusel ilmastiku- ja liiklustingimustele paremini sobiv katend. Seda kinnitasid ka eksperdid, märkides samas, et mitte kõik projektimuudatused polnud piisavalt põhjendatud.

Ekspertide arvates on tööde projektide ulatuslik muutmine tingitud eelkõige projekteerimisvigadest. Need omakorda on põhjustatud kvalifitseeritud projekteerijate vähesusest kiiresti kasvava projekteerimismahu tingimustes ning projekteerimisfirmade väiksusest.

Näiteks Väo–Maardu tee projekteerimise hankekonkursil ei osalenud ühtegi Eestis registreeritud projekteerimisfirmat, sest nad ei vastanud konkursi tingimustele ega oleks tõenäoliselt suutnud ka tööga toime tulla. Hanke saanud konsortsiumi juhtliikmel on piisavalt kogemusi ja spetsialiste hankelepingu kvaliteetseks täitmiseks, kuid ilmselt Eesti-poolse partneri oskuste ja töövõime ülehindamise tõttu pole konsortsium suutnud töödega kavandatud graafikus püsida (tööd on jaotatud nii, et 2/3 töömahust teeb juhtliikme partner). Konsortsiumi eelprojekti Maanteeameti palvel hinnanud Soome Maanteeamet märkis suuri vajakajäämisi ja eelprojekti nõuetele mittevastavust. Eelprojekt, mis pidanuks olema kinnitatud juba 2003. aasta novembris, oli kinnitamata ka veel 2004. aasta märtsis. MKM-i ettepanekul nõustus Euroopa Komisjoni delegatsioon tööde tähtaega 3 kuu võrra pikendama.

[29] Via Baltica II projekti raames teostatakse taastusremonti 120,4 km ulatuses, teede katte laiuseks lähteülesandes on antud 9,0 m. Kallinemise maksumus: 10kr x 120400m x 9 =10 836 000 kr.

Siit tõuseb küsimus Euroopa Liidu teenuste hangete korraldamise reeglite sobivusest Eesti praegustes tingimustes. Kui projekteerija sõlmib ostjaga peatöövõtulepingu, siis peab ta oma jõududega tegema vähemalt 70% töömahust. Kuna Eestis ei ole piisavalt teede projekteerimise võimsust, on selline säte meile praegu väga sobiv. Kuid ei Eesti ega Euroopa Liidu õigusaktid keela pakkumisi esitada ette-võtjate grupil (konsortsiumil). Konsortsiumidele pole aga sätestatud mingeid nõudeid nende juhtliikme töömahu osas. On selge, et meie projekteerimisfirmad soovivad osaleda suuremates projektides ja saada endale võimalikult suurt töömahtu, lootes samas sellele, et keerukamad küsimused lahendab neist kogenum konsortsiumi juhtliige. Kui aga viimane partnerit vajalikul määral ei suuna, abista ega kontrolli, võib kogu projekti täitmine pidurduda. Töövõtja suhtes rakendatavad sanktsioonid ei korva kahju, mis võib tekkida ehitustööde hanke edasilükkumisest.

Via Baltica II etapi tööde projekteerimisel kerkinud küsimuste lahendamine

Projekteerijatega sõlmitud lepingutes on sätestatud kohustus informeerida Maanteeametit kirjalikult töö käigus tekkivaist probleemidest. Nende arutelul tehtavaid otsuseid käsitletakse lepingu lisadena.

Mitmed probleemid kerkisid seetõttu, et projekteerijate arvates polnud vaid taastusremondi töödega võimalik tagada teede pikemaajalist püsivust. Nende küsimuste käsitlemisel jäi Maanteeamet üldjuhul seisukohale, et kavandada tuleb vaid taastusremondi tööd.

Näiteks Koogu–Voorepere lõigu projekteerimisel olid nii projekteerija kui ka Maanteeameti Ida-Viru Teedevalitsus seisukohal, et taastusremondiga ei ole võimalik tagada katte vajalikku tugevust, kuna katendi all on mulda (arutusel oli mulla eemaldamine ja tee aluse stabiliseerimine).

Maanteeameti seisukoht oli, et tee mullet ja alust esialgu ei muudeta. Teades, et tee aluse ja mulde parandamine on edaspidi vältimatu, andis amet juhise asendada projekteerija kavandatud kahekihiline asfaltbetoonkate (kogupaksusega 8–11 cm) 5 cm paksuse ühekihilise ülekattega (koos minimaalse tasanduskihiga).[30] Maanteeameti selgitusel tehti selline otsus, sest olemasoleva tee kõverike lubatust väiksemate raadiuste tõttu tulevat tee trassi lähiaastatel paratamatult muuta, st mitmetest remonditava tee osadest loobutakse. Nimelt sellisena – 5 cm ülekattena – olid need tööd fikseeritud ka nende osaliseks finantseerimiseks varem sõlmitud laenulepingus.[31]

Katendi tööiga

Via Baltica teelõikude projektides on projekteerijad kinnitanud, et projektis arvestatud koormus-sageduse korral peavad teed vastu 15 aastat. Ekspertide arvates peaksid Libatse–Pärnu ja Uhti–Saverna teelõigud, arvestades projektides pärast ehitajatega lepingute sõlmimist tehtud muudatusi, nii kaua ka vastu pidama. Neil teelõikudel võib tekkida lokaalseid kahjustusi, kuid tõenäoliselt jäävad need III klassi teedele lubatava 10% piiresse.[32]

---

[30] Projekteerija AS-i Teedeekspert 19.04.2001. a kiri Maanteeametile ja Maanteeameti vastus sellele 16.05.2001 nr 7-1/370 koos ametis samal päeval toimunud nõupidamise protokolliga, Ida-Viru Teedevalitsuse 22.06.2001. a kiri nr 1-9/517 AS-ile Teedeekspert ja projekteerija vastus sellele 05.07.2001, milles öeldakse, et teedevalitsuse kirjas tehtud ettepanekut ei ole võimalik arvestada, kuna Maanteeamet on teinud teistsuguse otsuse.

[31] 28.05.1999 EIB-iga sõlmitud lepingu lisa A. Kerkib küsimus projekteerijale 2001. aasta algul antud ülesandest: tee taastusremondi projekti koostamise lähteülesandes ja projekteerijaga sõlmitud lepingus ei olnud fikseeritud Maanteeameti nõuet piirduda 5-cm ülekatte projekteerimisega, vaid sooviti riigi kehtestatud üldnõuetele vastava katendi kavandamist.

[32] Maanteeameti peadirektor on elastsete teekatendite projekteerimise juhendis sätestanud, et tee projekteeritud kasutusaja lõpul võib III klassi teede (valimi teed kuulusid sellesse klassi) pinnal olla defekte (ebatasasus, pragunemine, remonditud augud jne) kuni 10% ulatuses tee pinnast.

Ekspertide arvates tekivad praeguse projekti kohaselt Koogu–Voorepere (v.a selle hiljem ümber-projekteeritud 6,4 km pikkusel lõigul) teelõiku 3–4 aasta pärast praod. Seega on vale projekti ja pakkumise kutse dokumentide kinnitus, et projekti järgi remonditav kate peaks kapitaalremondita vastu pidama 15 aastat.[33]

Maanteeameti juhid selgitasid, et polevat midagi ebanormaalset, kui (taastus-)remonditud teesse paari aastaga praod tekivad – ka pragudega teed vastavad headele teedele esitatavaile nõuetele, ja praod saab parandada.

Ekspertide arvates oleks juhul, kui tee mulle ei vasta üldkehtivatele nõuetele ja projekteerijad pole kindlad, et vead muldes ei mõjuta remonditavat katet, taastusremondi puhul otstarbekam kavandada katte ehitamine kahes järgus: ehitada esialgu odavam kate ning kavandada ilmnevate purunemiste parandus ja ülekatte tegemine näiteks 7–8 aasta pärast.

Projekteerija vastutus

Projekteerijatega sõlmitud lepingutes fikseeriti, et projekteerija kannab ametialast vastutust tellijale üle antud projektlahenduste eest, ning lahendab oma kulul ehituse käigus ilmnevad ebakõlad projekt-dokumentatsioonis juhul, kui need ei välju lepingu mahus määratud töö sisu raamidest, samuti ka projekti mittevastavused lähteülesandele, projekteerimise nõuetele ning kehtivatele normidele ja standarditele. Projekteerija võttis endale kohustuse teostada tellija väljakutsel autorijärelevalvet, mille eest tasustamine pidi täiendavalt kokku lepitama.

Maanteeamet fikseeris projekteerimise nõuded vastuolulistena: kohustas projekteerijat järgima projekteerimise nõudeid, kuid samas juhinduma ameti otsusest, et neid nõudeid ei pea siiski täiel määral järgima. Seetõttu ei ole ametil praktiliselt võimalik väita, et projektid pole koostatud nõuete-kohaselt. Veelgi enam: pärast seda, kui amet otsustas pärast ehitajatega lepingute sõlmimist muuta katendite konstruktsiooni peaaegu kogu nende ulatuses, ei saagi enam tõstatada küsimust projekteerijate vastutusest esialgselt tehtud tööde eest.

Riigikontrolli hinnangud ja ettepanekud

Maanteeameti tellitud projektides oli hulgaliselt vigu, tõenäoliselt seetõttu, et tellitud tööde maht käis projekteerijaile üle jõu. Maanteeamet pidanuks projektide vastuvõtmisel aru saama, et projekteerijad polnud kogunud remonditavate teelõikude kohta kõiki projekteerimiseks vajalikke andmeid (polnud korraldanud kõiki uuringuid ega hinnanud olemasolevate uuringute järelduste usaldusväärsust).

Projektide muutmisest sellisel määral, nagu seda auditeeritud teelõikude puhul tehti, tekib küsimus muudatuste lubatavusest: kas tegelik hanke objekt on sama, mis oli pakkumise kutse dokumentides fikseeritud? Maanteeameti arvates pole hanke objekt – konkreetsete teelõikude taastusremont – projektide muudatuste tõttu muutunud.

Riigikontroll aktsepteerib selgitusi, et projektimuudatused olid tingitud objektiivsetest asjaoludest ja nende eesmärgiks oli leida kõigile lepinguosalistele vastuvõetavad lahendused. Samas ei saa projekti-muudatuste ulatuse tõttu enam väita, et hanke objekt ühtib pakkumise kutse dokumentides fikseerituga.

Pole välistatud, et teistsuguse katendikonstruktsiooni puhul oleks saadud ka teistsugused pakkumised, st konkursi tulemus, sh tööde maksumuse osas, võinuks kujuneda teistsuguseks.

---

[33] Riigikontroll märgib, et seda teelõiku remonditi ka 1995. aastal, tookord IBRD laenu abil. Remondiks kulus kokku 8,2 mln krooni (sellest pool tasuti laenust). Hiljem on uuesti remonditud ka kolme aastail 1995–1996 IBRD abil remonditud teelõiku Tallinna–Tartu–Luhamaa teel, milleks kulutati kokku 19,5 mln krooni, sellest 6,8 mln krooni IBRD järjekordse laenu raha. Maanteeameti selgitusel püüti toona saadud laenuraha arvel teha töid võimalikult odavalt – et kiirelt parandada väga halvas seisus olevaid teid olukorda, andes selgelt aru, et odavalt remonditud teede olukord ei püsi kuigi kaua rahuldavana.

Kui projektide muutmine oli osaliselt tingitud ehitusfirmade soovist muuta hanke objekti nii, et neil oleks (talveks pooleli jäävat) tööd parem korraldada, pidanuksid ehitajad Riigikontrolli hinnangul sellega arvestama juba lepingu allkirjastamisel – kui tööde ajagraafiku muutumine tellijast sõltunud põhjustel muudab tööd kallimaks, võib lepingu sõlmimisest algselt kokku lepitud tingimustel loobuda.

Riigikontroll peab valeks Maanteeameti otsust kinnitada pakkumise kutse dokumentide koosseisus olnud kavandatud tööde projektide seletuskirjades, et tööde projektikohasel teostamisel säilitavad remonditud teelõigud nõutava sõidetavuse nende projekteeritud kasutusea lõpuni. Amet teadis, et mitmete lõikude puhul see tõenäoliselt nii ei ole.

Ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Anda Maanteeametile juhis korraldada suuremate teetööde projekteerimise hankekonkursid rahvusvahelisena ka siis, kui see töömahust tulenevalt pole Euroopa Liidu reeglite kohaselt kohustuslik. Parem kulutada rohkem projektidele, kui hiljem parandada projektivigu või – vigade hilise tuvastamise korral – saada nõuetele mittevastavad teed.
- Anda Maanteeametile korraldus hinnata praegu algatatavate taastusremonditööde projektides arvestatud perspektiivse liiklussageduse (koormussageduse) näitajate usaldusväärsust ning vajadusel teha projektidesse prognoositavat liiklussagedust arvestavad muudatused.
- Anda Maanteeametile korraldus rakendada vajalikud abinõud (vajadusel teehoiu raha ümber suunates), et selgitada Eesti peamagistraalide tegelik koormussagedus, ning kujundada seisukoht, kas katendite arvutustes on õigustatud arvestada veokite telje normkoormust 10-tonnisena.
- Nõuda ministeeriumi teede- ja raudteeosakonnalt ning Maanteemetilt konkreetseks tähtajaks seisukohta Tallinna Tehnikaülikooli Teedeinstituudi teadlaste ettepanekute suhtes (lisa 3 lõpus). Vajaduse korral nõuda selleks täiendavaid uuringuid ja välisekspertide kaasamist.

1.3. Projektide ekspertiis

Riigi nõuded

Teeseaduse § 19 sätestab, et teeprojektile tuleb teha ekspertiis. Ekspertiisi tegemise korra on kehtestanud teede- ja sideminister.[34] Selle kohaselt peab ekspertiis ütlema, kas valitud arhitektuurilis-ehituslikud projektlahendused vastavad lähteülesandele, tee omanikule väljastatud projekteerimise nõuetele ja heakskiidetud planeeringutele ning kas on kinni peetud teede- ja sideministri määrustest "Teeprojekti suhtes esitatavad nõuded" ja "Tee projekteerimise normid ja nõuded". Ekspertiisi koondseisukoht peab sisaldama projekteerimise lähtematerjalide iseloomustust, põhiliste projektlahenduste iseloomustust ja üldisi järeldusi teeprojekti kvaliteedi kohta. Ekspertiisi hinnangud on tee omanikule aluseks teeprojekti kinnitamiseks ja ehitusloa väljaandjale teeprojekti heakskiitmiseks ning ehitusloa väljaandmiseks. Ekspertiisi võib teha vaid Maanteeameti väljastatava tegevusloaga isik.

Välisfinantseerijate nõuded

IBRD pole seni Eestis finantseeritud teetööde projektide ekspertiisi osas täiendavaid nõudeid esitanud. Pank on nõudnud, et projektid esitataks panga spetsialistidele tutvumiseks.

Euroopa Komisjon on ISPA-st rahastatavatele teeprojektidele küsinud täiendava arvamuse välis-ekspertidelt.

[34] Teede- ja sideministri 28.09.1999. a määrusega nr 56 kinnitatud "Teeprojekti ekspertiisi tegemise kord"

Auditeerimisel tehtud tähelepanekud

Maanteeameti tellitud ekspertiisid

Auditi valimis olnud kolme teelõigu projektide ekspertiisi tellis Maanteeamet ühelt ja samalt tegevusloaga insenerilt. Katendiarvutuste kohta tegi ekspert ainult mõned üldist laadi märkused. Lähteandmete, sh koormussageduse ja tee seisundi hinnangute kohta ekspert märkusi ei esitanud. Ekspert ei vaidlustanud uute katete projekteerimist sellistele lõikudele, mille mulde geoloogilistest profiilidest oli näha, et mulde koosseis ei vasta üldkehtivatele normidele, st lõikudele, mille puhul olnuks üldjuhul vajalik mulde materjal välja vahetada. Ekspert tegi ettepaneku mitmed teelõigud ümber projekteerida, tema ettepanekuid arvestati osaliselt. Koogu–Voorepere teelõigu projekteeritud katendiga seotud oluliste probleemide käsitlemisel piirdus ekspert konstateeringuga, et katend on projekteeritud vastavalt Maanteeametis tehtud otsusele.

Maanteeamet tellis 2002. aasta suvel ISPA II järgu tööde projektidele ekspertiisi Soome Maanteeametilt. Soome spetsialistid märkisid mitmeid erinevusi Eesti ja Soome tehnilistes normides (ja asjaolu, et Soome reeglite rakendamisel peaksid mitmedki küsimused olema teisiti lahendatud), kuid ei seadnud projekteeritud katendeid kahtluse alla.

Välisekspertiisi tellimiseks on Maanteeametil praegu võimalik kasutada ISPA raha, kuid seni pole amet (ega ka MKM) seda võimalust kasutanud. Ameti selgituste kohaselt on vastavate taotluste käsitlemise protseduurid väga aeganõudvad ja raha saamisega kaasnevad tingimused ebamõistlikud.

Välisfinantseerijate tellitud ekspertiisid

IBRD spetsialisti märkuste põhjal tehti Uhti–Saverna projekti mõningad vähetähtsad korrektuurid.

Euroopa Komisjoni delegatsioon Eestis sai ISPA II järgu projektdokumentatsioonile ja pakkumise kutse dokumentidele täiendava ekspertarvamuse 2002. aasta sügisel firmalt Atkins Highways and Transportation. Selles ei käsitletud katendiarvutusi, millest võib järeldada, et ekspert aktsepteeris Maanteeameti spetsialistide selgitusi.

Riigikontrolli hinnangud ja ettepanekud

Maanteeameti valitud ekspert ei kajastanud oma arvamustes kõiki olulisi küsimusi, mida ekspertarvamuses vastavalt teeprojektide ekspertiisi tegemise korrale pidanuks käsitlema.

Riigikontrollile jäi arusaamatuks, miks Soome Maanteeametilt palutud ja Euroopa Komisjoni delegatsiooni tellitud välisekspertiisides ei juhitud tähelepanu asjaolule, et geoloogiliste uuringute andmeil pidanuks katendi pikaajalise püsivuse tagamiseks ette nägema ka tee mulde remontimise.

Projektide ulatuslik muutmine pärast ehitajatega lepingute sõlmimist näitab, et eksperdid ei tuvastanud projektides kõiki olulisi vigu. Siiski tegid nad hulgaliselt muudatusettepanekuid, millest Maanteeamet arvestas vaid osa. Riigikontroll ei teinud (ega palunud Teedeinstituudil teha) projektide, ekspertide arvamuste ja tegelikult tehtud või kavandatud projektimuudatuste võrdlevat analüüsi, et anda hinnangut ameti otsustele eksperdi seisukohtade suhtes. MKM ja Rahandusministeerium pole analüüsinud ekspertide ettepanekute rakendamist või nende rakendamatajätmise põhjuseid.

Ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Otsustada, kas on vaja muuta või täiendada teede- ja sideministri kinnitatud teeprojekti ekspertiisi tegemise korda, eelkõige
  - sätestada täpsemalt küsimuste/hinnangute loetelu, mida ekspert peab oma arvamuses käsitlema;
  - kehtestada, millistel juhtudel tuleb teetööde projekti kohta võtta enam kui üks ekspertarvamus, sh väliseksperdilt.

2. Maanteeameti ning Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeeriumi tegevus

MKM-i ülesanded ISPA rahast finantseeritavate projektidega seotud toimingute korraldamisel on reguleeritud majandus- ja kommunikatsiooniministri 02.05.2003. a käskkirjaga nr 151.[35]

ISPA abil rahastatavate hangete korraldamisel tuleb juhinduda Euroopa Liidu nõuetest[36], IBRD laenude puhul panga juhendeist ehitustööde hangete korraldamise ja konsultantide teenuste kasutamise kohta.

2.1. Maanteeameti tegevus

Maanteeameti põhimääruse järgi on tema ülesandeks ette valmistada ja viia ellu oma tegevusvaldkonnaga seotud projekte, sh osaleda rahvusvaheliste projektide ettevalmistamisel ja läbiviimisel.[37]

Laenulepinguis ja abiraha saamisel sõlmitavais finantsmemorandumeis käsitletakse Maanteeametit rakendusüksusena. Maanteeamet on olnud keskne riigiasutus välisrahast finantseeritavate tööde projektide ettevalmistamisel ja elluviimisel – koostanud tee-ehituse ja -remondi plaanide projektid, tellinud tööde projekte, valmistanud ette pakkumise kutse dokumendid, lahendanud jooksvad küsimused, korraldanud tellija järelevalvet, kontrollinud tööde täitjate esitatavate arvete õigsust.

Maanteeamet on juhindunud nii riiklikest kui ka Euroopa Liidu õigusaktidest ja dokumentidest. Põhidokumendiks Euroopa Liidu abiraha kasutamisel on olnud ISPA projektide rakendamise käsiraamat[38]. Nimetatu, nagu kõik muudki juhendmaterjalid ISPA raha kasutamise kohta, sätestas üksikasjalikult hankekonkursside menetlemise, lepingute sõlmimise ja raha maksmise. Kuid hanke objekti omadustega seotud küsimusi (tehnilised tingimused ja hanke objekti vastavus neile) sisuliselt ei käsitleta.

Laenuleping IBRD-ga ei sätesta ameti kohustusi. Sisuliselt on amet panga rahast finantseeritavate tööde puhul olnud tellija ülesannetes, sh teinud ka lõppotsused eduka pakkuja valikul. Kuni 2002. aasta lõpuni pidi amet tööde aruanded ja arved enne Rahandusministeeriumile edastamist laskma viseerida MKM-is, alates 2003. aastast on ta need esitanud otse Rahandusministeeriumile.

Euroopa Komisjoni hinnangud Maanteeameti tegevusele

2003. aasta märtsis hindas Euroopa Komisjon ameti tegevust ISPA rahast finantseeritavate hangete korraldamisel, märkides puudusi ameti juhistes hankeprotseduuride kohta ja hanketoimingute läbiviimisel. Oktoobris 2003 konstateeriti, et amet oli oluliselt parandanud tööprotseduure, suurendanud liidu rahast finantseeritavate töödega tegelevate inimeste arvu ja parandanud nende kvalifikatsiooni. Märtsis 2004 otsustas Euroopa Komisjon tunnustada Maanteeametit liidu raha kasutamisel rakendusüksusena, st komisjoni hinnangul vastab amet tema ees olevatest ülesannetest tulenevatele nõuetele.

2.2. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevus

Tee-ehituseks kasutatava välisabi ja -laenudega seotud küsimused kuuluvad ministeeriumis transpordi ja logistika osakonna struktuurivahendite talituse pädevusse.

Via Baltica II järgu rahastamiseks sõlmitud memorandumi järgi vastutab MKM tööde hankekonkursi korraldamise ja lepingute sõlmimise eest. Nende tööde korraldamisel on talitus pidanud juhinduma Teede- ja Sideministeeriumis 2002. aastal vormistatud juhistest[39]. Juhised hõlmavad ministeeriumi ja Maanteeameti protseduure hankeprotsessis (mis järjekorras tuleb toimingud läbi viia, kes mida peab kontrollima ja otsustama, kuidas toimida vigade ilmnedes jne), kuid ei käsitle projekteerimise ja tööde käigus kerkivate tehniliste probleemide lahendamist ega ministeeriumi osa selles.

---

[35] Auditeeritud perioodil pidi juhinduma teede- ja sideministri 16.05.2001. a käskkirjast nr 138
[36] Ehitustööde hangete puhul ehitushangete direktiivist 93/37/EEC ja ISPA hankeprotseduuride rakendusjuhistest (PRAG), teenuste (projekteerimine, tööde järelevalve) puhul teenuste direktiivist 92/50/EEC ja eelnimetatud juhistest
[37] Maanteeameti põhimäärus, § 13 punkt 4
[38] TSM-i ja Maanteeameti Manual of Procedures for Implementing Projects Funded by ISPA (viimati täiendatud 18.06.2002)
[39] Teede- ja Sideministeerium, Maanteeamet. Instructions for Implementation of ISPA Projects. 2002

Ministeeriumi teede- ja raudteeosakond (selles on ka teedetalitus), kes oma põhimääruse järgi peaks suunama Maanteeameti tegevust teehoiu riigihangete korraldamisel, üldjuhul ei tegele välisrahast finantseeritavate töödega. Koostöö transpordi ja logistika osakonnaga neis küsimustes on olnud juhuslik. Põhimääruse kohaselt peab osakond osalema teehoiule esitatavate nõuete ja normatiivide väljatöötamises, kuid ei pea korraldama selliste nõuete ja normatiivide väljatöötamist ega jälgima, et kõik vajalikud ministri nõuded oleksid kehtestatud ja et neid vajaduse korral õigeaegselt muudetaks. See pole ka Maanteeameti ülesanne – amet peab vaid osalema tema tegevusvaldkonda puudutavate õigusaktide väljatöötamisel ning tegema ettepanekuid nende muutmiseks ja täiendamiseks. Samas ei pane ameti põhimäärus ühelegi ameti osakonnale selliseid ülesandeid. Järelikult pole praegu riigiasutust, kes vastutab selle eest, et valdkond vajalikult korraldatud oleks.

MKM on seisukohal, et ministeerium ei peaks tegelema teedeehituse spetsiifiliste tehniliste küsimustega – neis küsimustes otsuste tegemine, sh ka kõigile riigiasutustele kohustuslike reeglite kehtestamine peaks olema Maanteeameti ülesanne ja õigus.

Euroopa Komisjoni hinnangud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevusele

Euroopa Komisjoni töötajad märkisid 2003. aasta märtsis, et ministeeriumi struktuurivahendite talituses kasutatavat hangete juhendit tuleb täiendada ning puuduvad selged juhised, mille abil vältida hanketoimingutes vigu, millele Euroopa Komisjon oli korduvalt tähelepanu juhtinud. Vaid ühel talituse töötajal oli tehniline haridus, kuid temal puudus abiprogrammide alane töökogemus. Samuti märgiti koostöö puudumist talituse ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise koostöö osakonna vahel, ehkki viimasel on PHARE rahast finantseeritavate projektide korraldamise alal pikaajaline kogemus.

2003. aasta oktoobris konstateerisid Euroopa Komisjoni töötajad, et olulisi muutusi polnud toimunud.

Audiitoritele antud selgituste kohaselt on ministeeriumi struktuurivahendite talitusse pärast viimatinimetatud auditit tööle asunud mitmed tehnilise kõrgharidusega spetsialistid.

Riigikontrolli hinnangud ja ettepanekud

Ministeerium pole seni osutanud tähelepanu kavandatud tööde tehnilisele küljele, sisuliselt pole ta neis küsimustes oma seisukohta kujundanudki. Õigusaktid (määrused, käskkirjad, juhised ja korrad) ei sätestagi ministeeriumile ja tema struktuuriüksustele selles osas konkreetseid ülesandeid. Euroopa Liidu rahast finantseeritud tööde puhul on ameti otsuseid neis küsimustes osaliselt hinnanud Euroopa Komisjoni delegatsioon, IBRD rahastatavate tööde puhul pole ameti seisukohti ükski temast kõrgemal seisev instants hinnanud. Ameti ja delegatsiooni arvamuste lahknevuse korral pole MKM oma seisukohta kujundanud.

Välisrahast finantseeritavate tööde korralduse eest vastutavail ministeeriumi töötajail pole olnud pädevust võtmaks seisukohta teetööde projektide ja vaidlusi põhjustada võivates tehnilistes küsimustes. Samuti on puudunud kompetents koostööks ekspertidega neis küsimustes.

Ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Luua ministeeriumile sisuline pädevus
  - hinnata teedeehituse projekteerijaile antavaid ülesandeid ja projektide kohta esitatud ekspertarvamusi,
  - otsustada lisaekspertiiside tellimise vajadus,
  - võtta seisukohta tööde käigus tekkivate põhimõtteliste küsimuste lahendusvariantide suhtes.
- Sätestada ministeeriumi osakondadele selged ülesanded välisabi kaasamisega tehtavate teetööde projekteerimise ja ehitamisega seotud küsimuste lahendamisel ning suhete korraldusel Maanteeametiga, pidades seejuures silmas vajadust mitte vähendada selles osas Maanteeameti initsiatiivi ning tema õigusi ja vastutust.

3. Konkurentsiolukord teede projekteerimise ja ehitamise hankekonkurssidel

Ettevõtjatevaheline konkurents kauba pakkumisel võimaldab ostjatel seda kaupa osta optimaalsetel tingimustel ning sunnib ettevõtjaid oma tegevust võimalikult ratsionaalselt korraldama, aidates nii kaasa ettevõtjate endi arengule.

Konkurentsi puudumine või seda nõrgendavate/välistavate ettevõtjatevaheliste kokkulepete sõlmimine pole kooskõlas ostjate ja pikemas perspektiivis ka ettevõtjate huvidega. Konkurentsiseadus siiski lubab ettevõtjate vahel konkurentsiolukorda mõjutavaid kokkuleppeid sõlmida, kuid seda ainult teatud tingimustel ning seaduses sätestatud kooskõlastusprotseduure järgides.

3.1. Olukord

Konkurents teede projekteerijate vahel

Maanteeameti andmeil tegutses Eestis 2003. aasta lõpus kuus projekteerimisfirmat viie või enama projekteerijaga ning kolm väiksemat nn ühemehefirmat.[40] Sellest ei piisa, et koostada kvaliteetselt suuri projekte (mida välisraha kaasamisega tehtavate tööde projektid Eesti mastaabis on). Suuremate projektide puhul (nt Väo–Maardu rekonstrueerimisprojekt) konkureerivad meie projekteerimisbürood omavahel vaid välismaistele firmadele partneriks või allettevõtjaks saamise pärast.

Ülevaade välisraha kaasamisega finantseeritud tee-ehitushangete konkurssidest 2003. aastal

Tallinna–Tartu–Luhamaa tööde hankekonkursil võttis pakkumise kutse dokumendid välja kaheksa isikut, neist üks väljastpoolt Eestit. Märtsis 2003 esitasid pakkumise Eestis registreeritud äriühingutest koosnev konsortsium[41] ja üks Soomes registreeritud äriühing. Eelistati konsortsiumi pakkumist.

Via Baltica II etapi ehitustööde hankekonkursil Tallinna–Narva ja Tallinna–Pärnu teel kavandatud töödele, võttis pakkumise kutse dokumendid välja üheksa isikut, neist kolm väljastpoolt Eestit. Mais 2003 (esialgset tähtaega – märts – pikendati kahel korral) esitasid mõlema objekti osas pakkumise Eestis registreeritud äriühingutest koosnevad konsortsiumid ja sama Soomes registreeritud äriühing, kes oli osalenud ka Tallinna–Tartu–Luhamaa tee tööde hankekonkursil. Mõlemal juhul eelistati konsortsiumi pakkumisi.

Tabel 5. Hanked saanud konsortsiumide koosseis (juhtliikmed *bold*-kirjas)

TALLINN–NARVA	TALLINN–PÄRNU	TALLINN–TARTU–LUHAMAA
AS Talter	AS Talter	AS Talter
	AS Teede REV-2	**AS Teede REV-2**
AS Aspi	**AS Aspi**	AS Aspi
AS Tref	AS Tref	AS Tref

Need neli on suurimad Eestis teetöödega tegelevad äriühingud[42]. Nad alustasid tihedat koostööd 2001. aastal, kui esitasid ühise pakkumise Via Baltica I rahvusvahelisel hankekonkursil ja hanke ka said.

---

[40] Maanteeameti väljaanne "Teeleht" nr 4/2003 (www.mnt.ee), A. Brakmanni ettekanne asfaldipäeval 25.11.2003

[41] Eesti õigusaktid ei sisalda konsortsiumi definitsiooni. Eesti võlaõigusseadus sätestab seltsingulepingu, mis on lähedane konsortsiumilepingule. Euroopa Liidu hangetealastes dokumentides (PRAG, Annexes to the practical guides) käsitletakse konsortsiumina ettevõtjate gruppi, kes esitab ühise pakkumise, kusjuures nad peavad moodustama hanke täitmiseks uue juriidilise isiku vaid siis, kui nad hanke saavad ja kui selline nõue sisaldub pakkumise kutse dokumentides. Kui eraldi juriidilist isikut ei moodustata, peavad konsortsiumi liikmed kokku leppima, kes neist täidab nn vastutava ettevõtja (juhtpartneri) rolli, kellega sõlmitakse leping ja kes kannab üldist materiaalset vastutust hankelepingu täitmise eest. Seni tee-ehitushangete konkurssidel osalenud ettevõtjad pole hankelepingute täitmiseks eraldi juriidilist isikut moodustanud.

[42] Konkurentsiameti hinnangul teevad need neli äriühingut enam kui 3/5 teede ehitusest ja taastusremondist. Nende 2002. aasta käive ehitustegevusest ületas summa, mis riik samal aastal kulutas teehoiuks. Kogukäibe mahu poolest oli nende järjestus 2002. aastal järgmine: AS Teede REV-2 – 525 mln kr, AS Talter – 427 mln kr, AS Aspi – 394 mln kr, AS TREF – 219 mln kr. Ainult Eestis registreeritud isikutele kuulus eelnimetatuist AS TREF ja AS Aspi.

Hankekonkurssidel ühise pakkumise tegemiseks ei ole seni moodustatud uut juriidilist isikut ning kuna pakkumise kutse dokumentides pole seatud nõuet moodustada see pärast hanke saamist, pole seda ka hiljem tehtud. Ühise pakkumise teinud äriühingud on sõlminud ja vormistanud kirjaliku kokkuleppe hankekonkursil osalemiseks ja hankelepingu täitmiseks. Selles kohustusid nad mitte esitama sama hanke saamiseks teisi pakkumisi – ei enda nimel ega koostöös teiste äriühingutega (sellise leppe olemasolu on rahvusvaheliste hankekonkursside puhul kohustuslik) ja võtsid kohustuse kanda ühiselt ja igaüks eraldi vastutust hankelepingu täitmise eest. Ülesanded konsortsiumiliikmete vahel on jaotatud eraldi kokkulepetega[43]. Arvlemine ostjaga (riigiga) on ühe leppeosalise (konsortsiumi juhi) ülesandeks.

Konsortsiumidega 2003. aastal sõlmitud lepingute kogumaht välisraha kaasamisega finantseeritud tööde tegemiseks moodustas ligikaudu 4/5 riigiteede ehitamise ja remondi kogumahust 2003. aastal.[44]

3.2. Konsortsiumide moodustamise põhjendused ja lubatavus

Konsortsiumide moodustamise põhjendamine

Konsortsiumide moodustamist selgitati Riigikontrollile asjaoluga, et hangete mahud olid 2003. aastal liiga suured, et Eesti tee-ehitusfirmad üksikult oleksid suutnud nendega toime tulla (IBRD kaasfinantseerimisega hange (Tallinn–Luhamaa) – 137 mln krooni, ISPA kaasfinantseerimisega hanked 255,4 mln krooni (Tallinn–Narva) ja 125,7 mln krooni (Tallinn–Pärnu)).[45]

Hangete maht fikseeriti Rahandusministeeriumi ja Euroopa Komisjoni kokkuleppes 2001. aastal (ISPA) ning Rahandusministeeriumi ja IBRD kokkuleppes 2000. aastal.

Asjaolu, et neis nähti ette hankelepingute sõlmimine mitte memorandumis käsitletud objekti eraldiasetsevatel lõikudel tööde tegemiseks, vaid kogu finantseeritava objekti (tee) osas tööde tegemiseks, selgitati audiitoritele MKM-is ning Rahandusministeeriumis sooviga kujundada hanke objektid piisavalt suurena, et hankekonkurssidest oleksid huvitatud ka välisfirmad. Olevat eeldatud, et nende osalemine muudab konkursi pingelisemaks[46] ja seetõttu hankelepingu tingimused riigile soodsamaks.

Konkreetse hankelepingu minimaalset suurust Euroopa Liidu reeglid ei sätesta. ISPA reeglite järgi ei tohi ISPA meetme[47] maht üldjuhul olla väiksem 5 mln eurost[48] (78 mln krooni), kuid see ei tähenda, et meetme raames tehtavate tööde täitmiseks ei võiks sõlmida hankelepinguid väiksemas summas.

2003. aastal ISPA rahastatavate tööde tegija valikuks korraldatud hankekonkursi tingimustes nõuti, et töövõtja viimase kolme aasta käive hanke objektiga analoogsete tööde osas oleks vähemalt kaks korda hanke mahust suurem. Sellekohaseid ISPA (Euroopa Komisjoni) nõudeid sisaldavaid dokumente audiitoritele ei esitatud. Küll aga on kõigi hankekonkursside puhul tavakohane (sätestatud hangete korraldust reguleerivais juhendeis), et hankekonkursil osalejailt nõutakse andmeid, mille põhjal ostja saab otsustada, kas ettevõtja on tegelikult suuteline kavandatava hankega toime tulema. Mõistagi on selle üle otsustamisel varem tehtud tööde loetelul ja mahtudel oluline tähendus.

---

[43] Kuna pakkumisdokumentides viidatakse sellele kui konsortsiumiliikmete kokkuleppe lisale, pidanuks see olema pakkumisdokumentatsiooni koosseisus, kuid audiitoritele antud selgituste kohaselt seda ostjale ei esitatud. Ühe konsortsiumiliikme selgitusel käsitlevad konsortsiumiliikmed neid kokkuleppeid konfidentsiaalsetena, Maanteeamet polevat neid näinud ega olevat neid soovinudki näha. Ostjale Via Baltica II etapi hangete puhul esitatud andmetes konsortsiumi liikmete kohta oli märgitud, et tööde kogumaht jaotub konsortsiumi liikmete vahel võrdselt.

[44] Konsortsiumidega sõlmitud kolme lepingu kogumaht oli 590 mln kr, riigimaanteede ja nende katete ehitamise ja remondi kogumaht 2003. aastal oli Maanteeameti esialgsete andmete kohaselt 729 mln kr.

[45] Summad rahastamiskokkulepetest (finantsmemorandumitest), kajastavad ainult ehitustöödeks lubatud raha.

[46] Euroopa Komisjoni ametnike arvates olnuks konkurentsi edendamise seisukohast õigem käsitleda ISPA II järgu töid mitte kahe, vaid ühe hankena (Interim Audit (10–14 March 2003)).

[47] Nõukogu määruse nr 1260/1999 kohaselt on *meede* prioriteedi mitmeaastase elluviimise vahend, mis võimaldab tegevusi rahastada. Meetmena käsitletakse kõiki EL-i asutamislepingu art 87 kohaseid abikavasid, liikmesriikide määratud asutuste antavat abi või seda liiki abikavarühmasid või abirühmasid või nende kombinatsioone, millel on sama eesmärk.

[48] Nõukogu määrus nr 1260/1999, artikkel 2: "Meetmed peavad olema piisavalt ulatuslikud, et avaldada olulist mõju keskkonnakaitsele või transpordiinfrastruktuurivõrkude parandamisele. Ühegi meetme kogumaksumus ei tohi olla väiksem kui 5 mln eurot. Kui see on nõuetekohaselt põhjendatud, võttes arvesse konkreetseid erilisi asjaolusid, võib meetme kogumaksumus olla väiksem kui 5 mln eurot."

IBRD nõuab alla 10 mln dollari maksumusega hangete konkursside korraldajailt üldjuhul, et peatöövõtja senine aastane ehitustööde maht peab ületama vähemalt 2,5 korda kavandatud hankega seotud tööde aastamaksumuse. 2003. aastal korraldatud hankekonkursil seda tingimust ei seatud – nõuti, et töövõtja pidi igal eelnenud kolmel aastal olema teinud tee-ehitust vähemalt 75 mln krooni ulatuses. Seega ei järgitud pakkumise kutse dokumentides panga nõudeid.

Kõrvutades konsortsiumiliikmete töömahte 2003. aastal sõlmitud hankelepingutega, selgub, et Tallinna–Tartu–Luhamaa ja Tallinna–Pärnu tööde lepingud saanud konsortsiumide juhtliikmed vastanuks hangete rahastajate seatud tingimustele ka ilma teisi kaasamata.

Tabel 6. Hankelepingu mahu võrdlus konsortsiumi juhtliikme käibega (mln krooni)

	Kavandatud lepingu maht	Konsortsiumi juhtliikme käive ehitustöödest 2002	Konsortsiumi juhtliikme keskmine käive aastail 1999–2001[49]
Tartu–Luhamaa	126,2	400	259
Tallinn–Pärnu	138,3	394	187
Tallinn–Narva	281	389	196

Tuleb ka silmas pidada, et kolm konsortsiumite liikmeist osalesid kõigis kolmes, üks kahes konsortsiumis, st sisuliselt võtsid nad konsortsiume moodustades kohustuse kõigi kolme lepingu osas. Kui oli kartus, et tee-ehitusfirmad konsortsiume moodustamata hankelepingutega hakkama ei saa, pidanuks võrdlema nende käibeid kavandatud töödemahtudega kõigis kolmes hankelepingus. Audiitoritele esitatud dokumentidest ei nähtu, et seda oleks tehtud.

Konsortsiumide moodustamise lubatavus

Euroopa Liidu õigusaktid lubavad tööde hangete puhul esitada pakkumist ettevõtjate grupil.[50] Samas rõhutavad liidu õigusaktid, et ostja peab oma tegevuse korraldamisel silmas pidama vajadust säilitada ja edendada konkurentsi hangitavate tööde turul.

Ka riigihangete seadus lubab esitada mitme pakkuja ühist pakkumist.[51] Kuid konkurentsiseadus keelab konkurentsi kahjustava tagajärjega ettevõtjatevaheliste kokkulepete ja ettevõtjate ühenduste otsuste tegemise ning ettevõtjate sellise tagajärjega kooskõlastatud tegevuse.[52]

Seega lubavad nii Eesti kui Euroopa Liidu õigusaktid hankekonkurssidel ettevõtjate gruppide ühispakkumist juhul, kui selliste gruppide moodustamine ei kahjusta teiste võimalike pakkujate võimalusi hankekonkurssidel osaleda, st ei halvenda konkurentsiolukorda.

Konkurentsiameti seisukoht

Konkurentsiamet analüüsis 2003. aasta IV kvartalis oma initsiatiivil konkurentsiolukorda tee-ehitus-konsortsiumides. Amet märgib, et ettevõtjate koostöö riigihangete pakkumiste tegemiseks on juhul, kui seda eraldi õigusaktiga ei lubata, vastuolus konkurentsiseadusega ja Euroopa Liidu asutamislepinguga (art 81), mis sarnaselt konkurentsiseadusega keelab konkurentsi kahjustavad kokkulepped. Kuid kuna nii ehitustööde hangete korraldamist reguleeriv Euroopa Nõukogu direktiiv kui ka riigihangete seadus lubavad hankekonkurssidel mitme pakkuja ühist pakkumist, ei näe Konkurentsiamet tee-ehitushangete konkurssidel konsortsiumide osalemises vastuolu kehtivate õigusaktidega.

Samas peab igaüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust (põhiseaduse § 19). Seega ei tohi isik oma õigusi kuritarvitada. Riigihangete seadusest tulenevate õiguste realiseerimine võib riivata teiste isikute õigusi, sh kahjustada konkurentsi: nt piirates teiste isikute õigusi tegutseda toimiva konkurentsiga ettevõtlusruumis/majanduses. Sellised juhtumid kuuluvad konkurentsiseaduse reguleerimisalasse hoolimata sellest, et isik tegutses mõne teise seaduse kohaselt oma õigusi realiseerides.

---

[49] Konkurentsiameti andmeil

[50] Euroopa hankedirektiiv 93/37 art 21, kaudne viide ühise pakkumise esitamise lubatavusele ka PRAG punktis 5.3.9.4, osa 1

[51] Riigihangete seadus, § 29 lg 2

[52] Konkurentsiseadus, § 4 lg 1: "Keelatud on konkurentsi kahjustava eesmärgi või tagajärjega ettevõtjatevaheline kokkulepe, kooskõlastatud tegevus ja ettevõtjate ühenduse otsus (edaspidi *kokkulepe, tegevus ja otsus*), …"

Konkurentsiameti arvates võivad hangete suhteliselt suured mahud ja ostja nõuded pakkuja käibe suurusele põhjustada konkurentsi vähenemist, mis omakorda võib põhjustada hinnatõusu. Amet peab konsortsiumide moodustamist õigustatuks vaid juhul, kui ühise pakkumise esitamine on mööda-pääsmatu, et täita hanke tingimuseks olevat käibekriteeriumi. Vastasel juhul võib konsortsiumide moodustamise eesmärgiks kujuneda konkurentsi vähendamine, mis on taunitav.

3.3. Konsortsiumide moodustamise võimalikud negatiivsed tagajärjed

Konsortsiumide moodustamise mõju konkurentsile

2003. aastal kolme suurima välisraha abil rahastatava tee-ehituse hankekonkurssideks moodustatud konsortsiumid sõlmisid riigiga lepingud mahus, mis moodustas ligikaudu 4/5 riigi tellimusel 2003. aastal tehtud tee-ehituse ja -remondi mahust. Kuna need kolm kokkulepet sõlmiti praktiliselt samaaegselt, on selge, et nende hangete saamiseks suurimad tee-ehitajad ei konkureerinud. Riigikontroll ei püüdnud selgitada, kas konsortsiumiliikmed leppisid kokku koostöö ka ainult riigieelarvest finantseeritavate tööde hankekonkurssidel osalemises ja osalemise tingimustes.

Teistel Eestis registreeritud tee-ehitusfirmadel ei olnud kõneallolevate hankekonkursside tingimuste tõttu[53] võimalik neil osaleda ei üksinda ega koos teiste konsortsiumidesse mittekuuluvate äriühingutega. Neile jäi võimalus omavahel konkureerida alltöövõtutööde saamiseks konsortsiumiliikmetelt.[54]

Teiste riikide tee-ehitusettevõtjail pole ilmselt otstarbekas osaleda episoodiliselt Eesti suhteliselt väikestel hankekonkurssidel – et neis edukas olla, peab tegema kulukaid ettevalmistusi, looma oma tugipunktid ja neisse spetsialiste üle võtma, sõlmima eelkokkulepped võimalike allettevõtjatega jne.[55] Kui välisfirmad soovivad meie tee-ehituskonkurssidel edukalt osaleda, siis tuleks seda teha kindla kavaga siia pikemaks ajaks ning suurte mahtudega tööle jääda, et suured stardikulutused tasa teenida.[56]

Konkurentsi puudumise võimalik mõju hangete maksumusele

Konsortsiumid soovisid pakkumistes tööde eest oluliselt rohkem tasu, kui MKM oli kavandanud.

Tabel 7. Konsortsiumide pakkumised ja MKM-i kavandatu(mln krooni)

	Riigi poolt algselt kavandatud	Konsortsiumide pakkumine	Maksumus hankelepingus	Lepingusumma ületab kavandatut
Tallinn–Tartu–Luhamaa	126,2	129,0	129,0	2,8
Tallinn–Narva	281	311,6	298,2	18,1
Tallinn–Pärnu	138,3	169,5	162,6	24,3

Hinnaläbirääkimistes olid ehitajad nõus mõnevõrra alandama kasutatavate materjalide ühikumaksumusi, kuid mitte sel määral, et hanke korrigeeritud maksumus jõudnuks algul kavandatud piiresse. Kokkuvõttes andis riik järele – augusti lõpus sõlmiti lepingud (algselt taheti need sõlmida kevadel). Alternatiiviks oli tunnistada hankekonkurss nurjunuks ja algatada uus. See tähendanuks loobumist ISPA-lt Eestile tee-ehituseks kavandatud rahast 2003. aastal, ilmselt ka suurte tee-ehitusfirmade majandusraskusi ning kokkuvõttes tõsiseid etteheiteid hangete korraldamisega seotud asutustele ja ametnikele.

---

[53] Nt ISPA rahast finantseeritavate hangete puhul hanke suhteliselt suur maht ja nõue, et eelneval kolmel aastal pidi hankija tee-ehitusmaht ületama hanke mahu vähemalt kaks korda, viimase viie aasta jooksul pidi olema toime tuldud viie samasuguse hankega, tööde juhtidel pidi olema vähemalt 10-aastane sarnaste tööde korraldamise kogemus, pakkuja või konsortsiumi juhtliige pidi tõendama, et suudab oma masinate, inim- ja finantsressurssidega teha vähemalt poole hanke mahust jne.

[54] Tee-ehitusega tegeleb Eestis vähemalt 50 ettevõtjat. Ajalehe "Äripäev" koostatud ettevõtjate 2002. aasta TOP 100-s on 12 ettevõtjat, kes on oma põhitegevusalaks deklareerinud tee-ehituse.

[55] Kõigi kolme hanke puhul esitas ainsa alternatiivpakkumise Soomes registreeritud Skanska Tekra OY. Selles oli plaanitud koostöö Eestis registreeritud AS-iga Skanska EMV – mõlema äriühingu omanik on Soomes registreeritud äriühing Skanska OY. Kõigi kolme hanke puhul oli Skanska Tekra OY soovitud tasu mitu miljonit krooni suurem konsortsiumi poolt soovitust.

[56] Nii ongi mitmed Soome ja Rootsi ettevõtjad talitanud, ja olnud seejuures edukad – näiteks kuulub neile 2002. aasta käibe suuruse järgi Eestis teisel kohal olnud tee-ehitusfirma AS Talter.

Tööde ühikumaksumuse olulise kasvu olevat tinginud kavandatud tööde koosseisu erinevus võrreldes Via Baltica I etapi töödega – näiteks arvestatavat rohkem keskkonnanõuetega ja teede ohutusnõuetega.

Via Baltica trassil kavandatud tööde algse maksumuse kohta seisukoha andnud Soome Maanteeamet polnud tõstatanud küsimust tööde maksumuse võimalikust alahindamisest, vastupidi: ta oli pidanud vajalikuks märkida tööde kavandatud ühikumaksumuse olulist kasvu, võrreldes Via Baltica I etapi raames tehtud tööde maksumusega. Seega pole alust arvata, et tööde algne maksumus oli arvestatud põhjendamatult madalana. Riigikontroll ei kaasanud selles osas selguse saamiseks spetsialiste.

Tagantjärgi pole võimalik hinnata, kas kõnealuste tööde maksumus kujunenuks teistsuguseks, kui hangete objektid oleksid fikseeritud teistsugusena (väiksemana) ja tee-ehitusfirmad poleks sõlminud kokkuleppeid ühiste pakkumiste esitamiseks, vaid hangete pärast omavahel konkureerinud.

Riigikontrolli hinnangud ja ettepanekud

Kolmest ühise tegutsemise leppest kaks polnud tingitud teetööde hankelepingu tingimustest. Konsortsiumilepingud kahjustasid Eesti ettevõtjate konkurentsi. Konsortsiumilepingute sellises ulatuses sõlmimise lubamatusele pidanuks Maanteeamet tee-ehitusettevõtjate tähelepanu juhtima juba neile Via Baltica II etapi hankekonkursi pakkumise kutse dokumente väljastades. Pärast konsortsiumide pakkumisi pidanuks MKM selles küsimuses pöörduma Konkurentsiameti poole.

Ettepanek rahandusministrile

- Välisabi ja -laenude andjatega kokkuleppeid sõlmides mitte fikseerida lepingumahtu nii suurena, et Eesti ettevõtjail on hankekonkurssidel võimalik osaleda vaid konsortsiumilepinguid sõlmides.

Ettepanek majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Enne tee-ehituse hankekonkurssidel esitatavate pakkumiste hindamist ja tee-ehitajatega lepingute sõlmimist kontrollida, kas ettevõtjate kokkulepped ühise pakkumise tegemiseks ei kahjusta riigisisest konkurentsi. Kui selliseid kokkuleppeid on sõlmitud, siis lepete osalistega hankelepinguid mitte sõlmida.

Ettepanek Konkurentsiameti peadirektorile

- Otsustada, kas on vaja algatada täiendavaid uurimisi selgitamaks, kas tee-ehitajate konsortsiumilepingutega kaasnesid konkurentsiseadusega vastuolus olevad kokkulepped.

Jüri Kõrge
Peakontrolör
Tegevusriskide auditi osakond

Lisad

1. Mõisted ja lühendid

Asfalt – bituumensideainest, kindla terakoostisega kivimaterjalidest ja vajalikest lisanditest koosnev liitmaterjal teede katete ja aluste ehitamiseks.

Asfaltbetoonkate – asfaltbetoonsegust kate.

Koormussagedus – tee või tänava enamkoormatud sõiduraja ristlõiget ajaühikus läbinud normtelgede arv.

Liiklussagedus – tee, sõidusuuna või -raja ristlõiget ajaühikus läbiv sõidukite arv.

Taastusremont. Maanteeameti ametliku käsitluse kohaselt on taastusremont tee katendi ühe või mitme kihi esialgsete omaduste taastamine või nendele uue konstruktiivse funktsiooni andmine. Taastusremondi hulka kuuluvad stabiliseeritud alustele või olemasolevale kattele (vajaduse korral koos tasandusfreesimisega) uutest materjalidest kattekihtide tegemine, katendi töötamist tagavad mulde remonttööd (näiteks vete ärajuhtimine) ja muud katendi remondist põhjustatud tööd (näiteks teemärgistus)[57]. Tallinn Linnavalitsus on taastusremondi defineerinud kui teekatte kulumiskihi uuendamise ülekatte või pindamise teel[58].

Tee alus – katendi ühe- või mitmekihiline osa, mis asub katte all.

Tee katend – mitmekihiline konstruktsioon, mis võtab vastu transpordivahendite koormuse ja jaotab selle pinnasele, koosneb kattest, alusest ja dreenkihist (põhikihid) ning lisakihtidest.

Tee kate – katendi ühe- või mitmekihiline ülaosa, mis paikneb alusel ja võtab vahetult vastu transpordivahenditelt tuleva koormuse.

Tee ehitamine – tee ehitamise eesmärgiks on muuta liiklemine ohutumaks, suurendada tee läbilaskevõimet ja seega soodustada transiitliiklust, parandada keskkonnaseisundit või soodustada piirkonna arengut. Tee ehitamise tulemus on uus tee, tee klassi muutumine, uus ristmik või lisarada[59].

Tee mulle – ümberpaigutatud pinnasest ehitatud tee muldkehaosa.

Tee remontimine – tee remontimise eesmärgiks on kõrvaldada tee-elementide kulumise ja kahjustuste tagajärjed. Remondi tulemus on tee-elementide esialgne tehniline seisund[60].

EIB – Euroopa Investeerimispank

IBRD Rahvusvaheline Rekonstrueerimis- ja Arengupank

ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*) – Euroopa Liidu finantsinstrument, mille raames rahastatakse transpordi- ja keskkonnaprojekte Euroopa Liidu kandidaatriikides

MKM – Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

NIB – Põhjamaade Investeerimispank

PRAG – Euroopa Komisjoni juhendmaterjal *Practical Guide to PHARE, ISPA and SAPARD contract procedures*[61].

---

[57] Maanteeameti peadirektori 07.11.1997. a käskkirjaga nr 90 kinnitatud "Maanteede katete taastusremondi projektide koostamise juhend", üldosa, punkt 1
[58] Tallinna Linnavalitsuse 01.10.2003. a määrusega nr 94 kinnitatud "Tallinna teede ja tänavate remondi normatiivid"
[59] Teeseadus, § 17 lg 2
[60] Teeseadus, § 17 lg 3
[61] Vaata http://europa.en.int/comm/europeaid/tender/gestion2001/pg/pg_phare_en.pdf

2. Auditivalim

Mõningad arvandmed aastail 2003–2004 välisabi ja -laenude kaasamisega finantseeritud/finantseeritavaist tee-ehitustöödest[62]:

Tee tähistus, remonditud lõigu asukoht ja tööde välisfinantseerija	Kilomeetrite vahemik	Lõigu pikkus, km	Maanteeameti prognoos maksumuse kohta, mln kr
E- 20[63], Sõmeru–Sämi, ISPA	100,3–109,4	9,1	33,9
E-20, Koogu–Voorepere, ISPA	124,0–145,8	21,8	50,0
E-20, Jõhvi–Narva, ISPA	163,0–208,6	45,6	142,0
E-67[64], Rapla maakonna piir–Varbola, ISPA	44,2–50,4	6,2	16,9
E-67, Päärdu–Jädivere, ISPA	82,8–88,8	6	13,2
E-67, Libatse–Pärnu, ISPA	92,2–123,9	31,7	112,9
Kokku E-20 ja E-67, tööde kaasrahastaja ISPA		120,4	368,8
T-2[65] Uhti–Saverna, WB	194,0–221,7	27,7	100,3
T-2 Erastvere–Peetrimõisa, WB	231,9–238,8	6,9	25,9
Kokku T-2, tööde kaasrahastaja WB		34,6	126,2

Valimisse võeti riigiasutuste toimingud kahe ISPA kaasfinantseerimisel aastatel 2003–2004 rahastatava taastusremondi tööde lepingu (E-20 ja E-67 Via Baltica trassil) ja ühe IBRD aastal 2003 kaasfinantseeritud teelõigu remontimise korraldamisel (T-2), samuti ISPA raha kaasamisega finantseeritava Väo–Maardu tee rekonstrueerimistööde projekteerimisel aastatel 2003–2004.[66] Nende taastusremonditööde projektidest võeti täpsema vaatluse alla kolmele teelõigu tööde projekteerimisega seonduv; valik Via Baltica teelõikude vahel tehti nende lõikude projektidega eelneva tutvumise alusel, IBRD raha kaasamisega finantseeritud töödest võeti valimisse suurem.

Via Baltica teede tööde tegijate valikuks korraldati kaks hankekonkurssi – üks kõigi Tallinna–Pärnu ja teine kõigi Tallinna–Narva suunal tehtavate tööde tegija valikuks. Tallinna–Tartu–Luhamaa tee kahe lõigu taastusremondi tegija valikuks korraldati üks hankekonkurss.

Valimi kirjeldus

Olulisemad andmed valimisse võetud tööde projekteerimise kohta

	T-2 Uhti–Saverna ja Erastvere–Peetrimõisa	E-20 Koogu–Voorepere	E-67 Libatse–Pärnu
Projekteerimise korraldaja ja projekteerimise lähteülesande vormistamise aeg	Maanteeamet, veebruar 2001	Maanteeamet, jaanuar 2001	Maanteeamet, jaanuar 2001
Projekteerija	OÜ VPn Projektbüroo	AS Teedeekspert/ OÜ Reaalprojekt	OÜ E. Jahhu Projektbüroo/ AS Teede Tehnokeskus
Projekti tellijale üleandmise aeg	Juuni 2002	Mai 2001	Mai 2001
Projekti maksumus, tuhat krooni	784,7 / 227,7	956,9	1 394,7
Projektile ekspertiisi tegija	P. Krigul P. Prooses – liiklus	P. Krigul	P. Krigul
Projekti kinnitaja ja kinnitamise aeg	Maanteeamet, veebruar 2003	Maanteeamet, mai 2001	Maanteeamet, oktoober 2001

[62] Maanteeameti veebilehel http://www.mnt.ee/atp/index.html?id=563
[63] E-20 – tee Tallinn-Narva rahvusvaheline tähistus
[64] E-67 – tee Tallinn-Pärnu-Ikla rahvusvaheline tähistus
[65] T-2 – tee Tallinn-Tartu-Luhamaa rahvusvaheline tähistus
[66] Tallinna–Narva maantee (osa teest E-20) Väo–Maardu lõigu 9–17 tehnilise abi projekt hõlmab rekonstrueerimiseks vajalikku eeluuringut, keskkonnamõjude hinnangut ja tehnilise projekti koostamist. Projektlahendus peab ette nägema olemasoleva 2x2 sõidurajaga maantee laiendamist 2x3 sõidurajaga teeks, Pirita silla ja ristmike ümberehitust, eritasapinnaliste ristmike ehitamist, uute kogujateede ja kõnniteede ehitamist. Rekonstrueerimisega tagatakse liiklejatele ohutumad ja mugavamad sõidutingimused, suurendatakse teekatte kandevõimet.

Tööde tegija valiku olulisemad toimingud

	Via Baltica (ISPA II järk) taastusremont teel E-20 Tallinn–Narva[67]	Via Baltica (ISPA II järk) taastusremont teel E-67 Tallinn–Pärnu[68]	Tallinn–Tartu–Luhamaa (IBRD) taastusremont[69]	Väo–Maardu tee rekonstrueerimise projekteerimine[70]
Pakkumise kutse dokumentide (PKD)koostaja	Maanteeamet	Maanteeamet	Maanteeamet	Maanteeamet
PKD ekspertiisi tegija	Maanteeameti palvel Soome Maanteeamet juulis 2002, EK delegatsiooni tellimisel 2002 oktoobris-novembris välisekspert firmast Atkins Highways and Transportation		IBRD Washingtoni osakonna töötaja	Ei tehtud
PKD kinnitaja	EK delegatsioon, detsember 2002		IBRD, november 2002	EK delegatsioon
Hanke eeldatud maksumus PKD kinnitamise, mln kr	281	138,3	126,2	7,8
PKD saanud isikute arv/ sh väljaspool Eestit registreeritud isikute arv	9 / 2	9 / 2	8 / 1	4/4
Pakkumiste esitamise algne/lõplik tähtaeg	Märts/mai 2003	Märts/mai 2003	Märts 2003	Juuni 2002
Pakkumised esitanud isikud ja nende soovitud tasu, mln kr	AS Talter-311,6 Skanska Tekra OY – 336,7	AS Aspi – 169,5 Skanska Tekra OY – 189,3	AS Teede REV 2-129 Skanska Tekra OY – 132,5	DIWI Consult Int – 8; COWI Consulting Engineers – 7,2 Finnroad OY – 7,8
Edukaks tunnistatud pakkuja	Konsortsium AS-i Talteri juhtimisel	Konsortsium AS-i Aspi juhtimisel	Konsortsium AS-i Teede REV 2 juhtimisel	Konsortsium koosseisus COWI Consulting Engineers & Planners ja AS Reng
Hankelepingu sõlmimise aeg	19.08.2003	19.08.2003	29.04.2003	25.03.2003
Lepingu summa, mln kr	298,2	162,6	137	7,2
Hankelepingu täitmise tähtaeg hankelepingus	31.08.2004	31.08.2004	31.07.2003	Esialgne 25.03.2004, k.a märtsis pikendati kuni 25.06.2004
Märkused	2003. aastal tehtud ettemaks 44,8 mln kr	2003. aastal tehtud tööde maksumus 31,3 mln kr	Tööd võeti vastu 11.11.2003	Eelprojekt valmis 09.12.2003

[67] ISPA meede 2001/EE/16/P/PT/002: Via Baltica: Rehabilitation of Ikla-Tallinn-Narva Road, Phase II, Contract 3
[68] ISPA meede 2001/EE/16/P/PT/002: Via Baltica: Rehabilitation of Ikla-Tallinn-Narva Road, Phase II, Contract 4
[69] Laenuleping Rahvusvahelise Rekonstrueerimis- ja Arengupangaga 27.04.2000, lisa 2 osa B punkt 1c
[70] ISPA meede 2001/EE/16/P/PA/004, ISPA tasub kõik projekti kulud, riigipoolne kaasfinantseerimine pole vajalik.

3. Tallinna Tehnikaülikooli Teedeinstituudi arvamus

Ekspertide vastused on koostatud Riigikontrolli kirjas 29.12.2003 nr. 2-7.1-TR/1856 esitatud küsimustele järgmisi remondiobjekte käsitlevate Maanteeameti dokumentide põhjal:

- Tallinn-Narva mnt. km 124,0…145,8 (Koogu-Voorepere),
- Tallinn-Pärnu- Ikla mnt. km 92,2…123,9 (Libatse-Pärnu),
- Tallinn- Tartu-Võru- Luhamaa mnt. km 194,0…221,7 (Uhti-Saverna).

Käesolevates ekspertide vastustes küsimustele on käsitletud eelnimetatud teelõikudega seonduvaid probleeme, mis kajastavad ekspertide arvamust ja on mõnel juhul vaieldavad.

Käesolevates vastustes antud ekspertide hinnangud kehtivad ainult eelnimetatud remondiobjektide projektdokumentatsiooni kohta ja ei laiene automaatselt teistele remondiobjektidele.

Ekspertarvamuse koostasid:

- Küsimus 1 - teedeinstituudi lektor vol. ins. Tiit Metsvahi
- Küsimus 2 - dipl. ins. Ph.D. Ants Vaimel
- Ülejäänud küsimused - teedeinstituudi professor, Ph.D. Maano Koppel

Ekspertide vastused koosnevad Riigikontrolli küsimuse tekstist kursiivis, millele järgneb probleemi selgitus eksperdi poolt ja lõpuks rasvases kirjas lühidalt sõnastatud eksperdi vastus küsimusele.

ESITATUD KÜSIMUSED, PROBLEEMI SELGITUSED JA EKSPERTIDE VASTUSED

1. *Kas andmed perspektiivse liiklusintensiivsuse, millele on tuginetud a) kavandatud tööde tasuvusarvutustes ja b) katendite arvutustes, on võetud usaldusväärsemaist Eestis kasutada olevaist andmebaasidest, ja kas meil praegu, mõned aastad peale tasuvusarvutuste tegemist, on põhjust arvata, et need andmed siiski ei kajastanud tegelikke tendentse piisava täpsusega? Seda nii liiklussageduse kui ka koormussageduse osas.*

Perspektiivse liiklussageduse määramise kohustus lasub projekteerijal (projekteerimise nõuded Koogu-Voorepere p.10, Libatse-Pärnu p. 12), kusjuures selleks on tal võimalus kasutada täiendava abimaterjalina TTÜ Teedeinstituudis 2001. aasta novembris koostatud tööd „Põhi- ja tugimaanteede liiklussageduse prognoos 2035. aastani". Nimetatud töö baseerub peamiselt 2000. aasta liiklussage-dustele, kuid on püütud arvesse võtta ka perioodil 1998 – 2000 toimunud liiklussageduse ekstreemseid muutusi. Antud töö annab teatud baasprognoosi, mis ei arvesta kohalikke võimalikke muutusi ja nende mõju liiklussagedusele. Töö lõpparuande leheküljel 69 viitab sellele ka alljärgnev lause: **"**… esitatud konkreetsetesse eeldatava liiklussageduse väärtustesse tuleb suhtuda kui baasinformatsiooni, mida tuleb iga konkreetse teelõigu puhul rakendada analüüsivalt". Nimetatud töö ei vabasta projekteerijat täiendavaist liiklusuuringuist, mis on vajalikud eelkõige liikluskoosseisu täpsemaks fikseerimiseks.

Paraku puudusid antud projektide koostamise ajal lühiajaliste liiklusloenduste läbiviimise ja koormussageduste leidmise metoodilised juhised. Alles 2002. aasta teisest poolest on avalikuks kasutamiseks olemas juhend „Liiklusloenduse metoodika koormussageduse määramiseks". Liikluse prognooside usaldusväärsus on paraku kõigil juhtudel problemaatiline, mis tuleneb eelkõige Eesti kohaliku ja regionaalse majanduse arengu ebaühtlusest, mis kajastub ka liiklussageduse väga kiiretes ja ebaühtlastes muutustes 2000. – 2003. aasta vahel. Hetkel on ka keeruline prognoosida Eesti ühinemisest Euroopa Liiduga tulenevat liiklussageduse muutust. Oma mõju liikluse prognoosile avaldavad ka liiklussageduse lähteandmete kogumise tehnika ja meetod, mis on muutunud ning muutub veel ka edaspidi. Eesti põhi- ja tugimaanteedel on tänase seisuga töös ligi 50 automaatloenduspunkti, kuid maanteevõrgu valdava osa kohta saadakse põhiline informatsioon hoopis voolikanduritelt, mis sõltuvalt liiklussagedusest võib anda tegelikust liiklussagedusest kuni 20 % väiksema tulemuse. Kas see erinevus on ka sõidukite liigiti samasugune ja kas ka automaatloendurite puhul on erinevusi? Neile küsimustele täna vastused puuduvad, sest seda liiki uurimistöid ei ole teostatud. Ka lühiajalise liiklusloenduse tulemuste teisendamisel aasta keskmiseks ööpäevaseks liiklussageduseks võidakse teha vigu ja nende vigade tõenäosus oli varasematel aastatel veelgi suurem, sest liikluse nädalase ja sesoonse ebaühtluse tegurid olid kaunis ebatäpsed, kuna alles hakkas kujunema automaatloenduritelt tulenev baasandmestik.

Vaadeldud projektide puhul ei ole täiendavaid liikluse uuringuid sooritatud. Liiklussagedused, mida on kasutatud nii katendi arvutamisel kui ka tasuvusarvutustes on koondatud järgmisse tabelisse.

Aasta	Sõiduk	T 1 Koogu-Voorepere		T 4 Libatse- Pärnu					T 2 Uhti- Saverna			
		Sõmeru	Varja	92,7...100,7	100,7...111,4	111,4...120,7	120,7...123,4	123,4...124,6	194,0...199,4	199,4...201,1	201,1...220,0	220,0...231,8
2000	sõiduauto	2605	2816	2941	2980	3265	3265	4487	3450	1984	1643	1419
	veoauto	184	162									
	raske veoauto	84	88	345	348	382	382	625	274	191	158	137
	buss	67	103									
	autorong	401	352	535	542	594	594	568	196	215	178	154
	kokku	3341	3521	3821	3870	4241	4241	5680	3920	2390	1979	1710
	s.h. raskeliiklus	736	705	880	890	976	976	1193	470	406	336	291
2020, T 4 2016 aasta	sõiduauto	3881	4196	4911	4977	5453	5453	7493	6071	3491	2892	2172
	veoauto	201	177									
	raske veoauto	92	96	337	341	374	374	612	252	176	146	109
	buss	65	100									
	autorong	437	384	695	704	772	772	738	243	267	221	166
	kokku	4676	4953	5943	6022	6599	6599	8843	6566	3934	3259	2447
	s.h. raskeliiklus	795	757	1032	1045	1146	1146	1350	495	443	367	275
2002	sõiduauto	2834	2968	3230	3306	3694	4134	5965	2222	1536	1469	1627
	veoauto											
	raske veoauto	368	381	383	392	437	490	906	298	148	142	157
	buss											
	autorong	478	457	638	653	729	816	831	190	167	159	176
	kokku	3680	3806	4251	4351	4860	5440	7702	2710	1850	1770	1960
	s.h. raskeliiklus	846	838	1021	1045	1166	1306	1737	488	315	301	333
2002	sõiduauto	2979		3484								
	keskmine veoauto	215		302								
	raske veoauto	394		515								
	buss	107		124								
	kokku	3695		4425								
	s.h. raskeliiklus	716		941								
2012	sõiduauto	3975		4652								
	keskmine veoauto	263		370								
	raske veoauto	482		630								
	buss	125		145								
	kokku	4845		5797								
	s.h. raskeliiklus	870		1145								
2020	sõiduauto	4373		5118								
	keskmine veoauto	289		407								
	raske veoauto	530		693								
	buss	137		160								
	kokku	5329		6378								
	s.h. raskeliiklus	956		1260								
2020	projekteeritud koormussagedus	670	624	1044	1092	1194	1338	1554	402	396	328	285
	üldelastsusmoodul, MPa	254	252	265	267	269	273	277	237	237	231	226
	vanad siirdetegurid											
2002	tegelik koormussagedus	733	714	1047	1071	1195	1339	1677	361	264	253	280
	üldelastsusmoodul, MPa	255	254	265	266	269	273	279	234	225	224	227
	uued siirdetegurid											
2002	tegelik koormussagedus	850	838	1039	1063	1186	1329	1711	471	313	300	332
	üldelastsusmoodul uute siirdeteguritega, MPa	259	259	265	266	269	272	280	242	230	229	232

E – 20 Tallinna – Narva maantee lõigu Koogu - Voorepere projekt on koostatud 2001 aasta esimesel poolel. Lähtuti AS Teede Tehnokeskuse liiklusloenduse andmetest loenduse peapunktides Sõmerul ja Varjal, mille vahemaa on ligikaudu 40km. Liiklussageduse muutusega lõigu põhiosal (Aseri ristmikust kuni Purtseni) pole arvestatud. 2002.a raskeliikluse sagedus ja koormussagedus on ületanud 2020. aastaks projekteeritud taseme. Sõiduautode liiklussagedus pole veel 2020 aasta taset saavutanud. 2003. a projekti muudatustes ei ole arvestatud koormussageduse kohta oleva uue teabega. Tasuvusarvutustes kasutatud liiklussagedused on katendiarvutuses kasutatutest mõnevõrra suuremad.

E-67 Tallinn – Pärnu – Ikla maantee lõigu Libatse – Pärnu projektis on lähtutud AS Teede Tehnokeskuse poolt sooritatud liiklusloenduste tulemustest ja on esitatud liiklussageduse madal, keskmine ja kõrge prognoos TTÜ Teedeinstituudis tööst „Põhi- ja tugimaanteede liiklussageduse prognoos 2035. aastani“. 2002.a raskeliikluse sagedus ja koormussagedus on kohati ületanud 2016.aastaks projekteeritud taseme. Sõiduautode liiklussagedus pole veel 2016 aasta taset saavutanud. Tasuvusarvutustes kasutatud liiklussagedused on katendiarvutuses kasutatutest mõnevõrra suuremad.

T-2 Tallinn – Tartu – Võru – Luhamaa lõigu Uhti – Saverna projektis on lähtutud AS Teede Tehnokeskuse poolt sooritatud liiklusloenduste ja TTÜ Teedeinstituudis töös „Põhi- ja tugimaanteede liiklussageduse prognoos 2035. aastani“ esitatud tulemustest. 2002.a raskeliikluse sagedus ja koormussagedus on 2020.aastaks projekteeritud taseme lähedane. Sõiduautode liiklussagedus on 2020 aasta tasemest palju väiksem. Tasuvusarvutust pole tehtud.

Eesmärgiga parandada tulevikus prognooside ja koormussageduse arvutamise lähteinformatsiooni kvaliteeti oleks hädavajalik:

- Laiendada automaatloenduspunktide võrku, eelkõige suurte linnade lähistel;
- Automaatloenduritelt saadava informatsiooni usaldusväärsuse tõstmiseks tuleks kõik loendurid varustada lisaseadmega, mis edastaks keskusesse häiringute esinemise;
- Muretseda vähemalt kolm kaaluseadet, mis fikseerivad liikluses automaatselt teljekoormusi;
- Vajalik on uurida automaatloendurite täpsust;
- Vajalik on põhjalikult analüüsida automaatloenduritelt saadud detailset informatsiooni täpsustamaks liikluse ebaühtluse tegureid erineva liikluse iseloomuga teedel.

Vastus küsimusele:

Projekteerijad on kasutanud antud hetkel kasutada olnud liikluse ja selle prognoosi andmeid, kuid ei ole teinud täiendavaid liiklusuuringuid hindamaks olemas olnud prognooside sobivust ja saamaks andmeid koormussageduse määramiseks.

Kõigil kolmel teel on 2002.a raskeliikluse sagedus ja koormussagedus kohati ületanud ennustusliku taseme. Teekatendi vajaliku üldelastsusmooduli ja koormussageduse vahel on logaritmiline seos, mistõttu näiteks koormussageduse kasvamine ühelt tuhandelt normautolt pooleteise tuhandeni põhjustab vajaliku elastsusmooduli kasvu vaid 4,5%, mistõttu koormussageduse prognoosi suhteliselt suured ebatäpsused mõjutavad katendi dimensioneerimise lõpptulemust suhteliselt vähe.

Sõiduautode liiklussagedus pole ennustuslikku taset saavutanud, kuid arvestades viimaste aastate ekstreemset kasvu võib saavutada prognoositud taseme enne ennustuslikku tähtaega (erandiks on Uhti-Saverna lõik).

Tasuvusarvutustes kasutatud liiklussagedused erinevad katendiarvutuses kasutatutest ja on mõnevõrra suuremad ning seetõttu ka täpsemad.

2. *Kas teekatendite dimensioneerimisarvutuste tegemisel on kõik projekteerijad juhindunud nende arvutuste tegemise ajal riigi poolt konkreetselt aktsepteeritud metoodikast?*

Kuni 2002.aasta 1.aprillini Eestis ametlikult kehtestatud katendi arvutamise metoodikat polnud. Katendid arvutati BCH 46-83 alusel, mida oli kasutatud NSVL aegadest peale.1.04.2002 hakkas kehtima MA peadirektori kinnitatud Elastsete teekatendite projekteerimise juhend 2001-52, mis erineb BCH 46-83 vaid detailides.

Katendite arvutuse kohta on järgmised märkused:

1) Eestis pole ennustusliku liiklus- ja koormussageduse määramise juhendit, mistõttu iga projekteerija käsitleb (kui üldse käsitleb) omamoodi. Sellise juhendi vajalikkus on kirjas Juhendis 2001-52.,
2) Tee klass on ette antud (küll kaudselt) projekteerimisnõuetes, kuid projekteerijad pole sellest kinni pidanud ja maanteeameti korraldusel valinud vajalikust suurema tugevusteguri. Remondieelne tee klass on määratud ministeeriumi määrusega tee geomeetriliste elementide järgi. Taoline määrang ei kõlba katendi tugevusarvutusteks. Tee klassi peaks määrama projekteerija ennustusliku liiklussageduse järgi (vt ka p p(1)).
3) Erinevad projekteerijad kasutavad erinevaid taandamistegureid tegelike veokite normkoormuseks arvutamisel. Veel praegu kehtivates Maanteede projekteerimisnormides toodud taandamistegurid on ilmselt vananenud, kuid sama dokumendi uues versioonis toodud taandamistegurid vajavad põhjalikku arutelu enne nende kinnitamist.
4) Projektides on toodud PMSi andmestik, kuid puudub nende analüüs. Ilmselt saaks PMSi andmestiku alusel paika panna (vähemalt mõnelgi juhul) geoloogiauuringute kohad. PMSi andmestikku peaks käsitlema "aegreana", selgitamaks nii üldisi kui ka üksikkohtade muutusi.
5) Projektides konstateeritakse küll katendite külmaohtlikku olukorda, kuid sellega ka piirdutakse. Kogu T1 Koogu-Voorepere lõigule on omistatud 3.niiskuspaikkond, mis võrreldes teistega on märksa külmaohtlikum.
6) Katendite projekteerimisaegne seisund on paljuski tingitud ca 10 aasta jooksul raha puudusel tegemata jäänud hooldusest.
7) Katendite tugevusarvutus on kõikides projektides tehtud ainult (normkõrgusega?) mulde kohta. Süvendites ja 0-profiilides on olukord teistsugune (reeglina halvem).
8) Kaheldav on kompleksstabiliseeritud kihile E=500 MPa elastsusmooduli omistamine. Probleemide ilmnemisel oleks olnud võimalik vastavate laboriuuringute korraldamine.
9) Projektides puudub analüüs, millisele normkoormusele arvutada. Seda analüüsi ei saagi teha, kui pole korraldatud liiklusloendust ja selle hulgas liiklusvoo koosseisu määratud.
10) Tänaseni pole kinnitatud ennustusliku liiklus- ja koormussageduse määramise juhendit, projekteeritavatel objektidel liiklusloenduse korraldamise juhendit ja veokite siirdetegureid. Vastavad tööd pole veel ekspertiisi saadetud.

Vastus küsimusele:

Projektide koostamise ajal riigi poolt aktsepteeritud katendi arvutuse metoodikat polnud, arvutused tehti eriala ringkondades üldtunnustatava metoodika BCH 46-83 alusel. Alates 2002 aasta aprillist kehtib Elastsete teekatendite projekteerimise juhend 2001-52.

Projektides on mõningaid hälbeid kasutatud metoodikast, milledest olulisemad on katendi külmakindluse arvutuse puudumine. Projektides pole tugevusteguri valikut küllaldaselt põhjendatud ja kohati on eksitud niiskuspaikonna määramisel.

3. *Kui normatiivsest raskemaid telgi on raskeliikluses ligikaudu 20 protsenti ja politsei poolt 2003. aasta 9 kuuga kontrollitud suur- ja raskeveokitest 25 protsenti olid ülekaalulised, siis a) kui palju (protsentuaalselt) see võib vähendada ehitatud/ remonditud teede püsivust b) kas ja kuidas tuleks muuta teede projekteerimise norme c) mil määral (protsentuaalselt) projekteerimisnormide muutmine põhjustaks tee ruutmeetri kallinemise?*

BCH 46-83 lisa 1 tabel 1 (2001-52 tabel T9.1) määrab A grupi autode normatiivseks staatiliseks teljekoormuseks 100kN ja bussidel 110kN. Märkus tabeli järel ütleb, et autobusside normatiiv-koormust kasutatakse juhul, kui neid on veoautode ja busside hulgast üle 5%. BCH 46-83 punktis 3.15 on öeldud, et I…III kategooria teedel (NSVL klassifikatsioon) tuleb kasutada A-grupi normkoormust. Eestis on seda kasutatud kõigi riigiteede puhul (ka NSVL aegadel). P3.16 -Kui transpordivahendite teljekoormus on suurem normitust (A ja B-grupi jaoks) kuni 20% ja neid sõidukeid on kuni 5% veoautode ja busside (tollibusside) liiklussagedusest siis arvutuslikuks võetakse normkoormus, vastasel juhul suurim tegelik teljekoormus.

Järgmisest kokkuvõtvast tabelist tuleneb, et normauto on arvutuslikuks, kui veoautode staatiline teljekoormus on alla 100kN ja bussi oma alla 110kN või kui teljekoormused on kuni 120kN, kuid nende osa on raskeliikluses kuni 5%.

<table>
<tr><td>Veok</td><td>Kriteeriumid</td><td colspan="4">Variandid</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Veoautod</td><td>staatiline teljekoormus, kN</td><td><100</td><td>100…120</td><td>100…120</td><td>>120</td></tr>
<tr><td>osa raskeliiklusest, %</td><td></td><td><5</td><td><5</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">Bussid</td><td>staatiline teljekoormus, kN</td><td><110</td><td><110</td><td>100…120</td><td>>120</td></tr>
<tr><td>osa raskeliiklusest, %</td><td><5</td><td><5</td><td>>5</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="2">Norm-koormus</td><td>staatiline teljekoormus, kN</td><td>100</td><td>100</td><td>110</td><td rowspan="2">Suurima koormusega telg ja selle rehvirõhk</td></tr>
<tr><td>rehvirõhk, MPa</td><td>0,6</td><td>0,6</td><td>0,6</td></tr>
<tr><td rowspan="3">Arvutuslik koormus</td><td>Üldine E</td><td rowspan="3">Norm-koormus</td><td rowspan="3">Norm-koormus</td><td>Norm-koormus</td><td></td></tr>
<tr><td>Tõmbepinged</td><td rowspan="2">Bussi norm-koormus</td><td rowspan="2">Suurima koormusega telg ja selle rehvirõhk</td></tr>
<tr><td>Nihkepinged</td></tr>
</table>

Osa raskeliiklusest ei tähenda mitte busside esinemist üldse vaid selliste busside esinemist, mille raskeima telje koormus on üle 110kN. Kogu probleem seisneb selle osa määramises.

Raskeliiklust iseloomustavad arvud põhinevad sageli subjektiivsel arvamusel või mingil muul otstarbel tehtud analüüsil. Oma kaalumistel lähtub politsei sõiduki kogumassist ja telgedele tulevast koormusest. Kriteeriumiks võivad olla nii TSM määrus nr. 50 kui ka auto dokumendid. Paljuteljelise sõiduki ühegi parameetri ületamine muudab sõiduki ülekaaluliseks. Teiseks kaalub politsei ülekaalulistena tunduvaid sõidukeid (järgmine tabel) ja kaalutud sõidukite osa on kaduvväike võrreldes koguliiklusega.

Liiklusjärelvalve käigus 2003 aasta 9 kuuga kontrollitud suur- ja raskeveoseid	3545	100%
Kaalutud	2127	60%
Ülekaalulisi	870	24,5

Asja ilmestamiseks on võetud 2003.a märtsist kuni oktoobrini Tartu TV kaalutud sõidukid (vt. järgnev tabel).

<table>
<tr><td rowspan="2">Sõiduk</td><td rowspan="2">Telgede jaotus</td><td colspan="5">Telg</td></tr>
<tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>Kokku</td></tr>
<tr><td colspan="2">Kokku kaalutud autosid</td><td>tk</td><td></td><td></td><td></td><td>297</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">Kaalutud autodest normis</td><td>tk</td><td></td><td></td><td></td><td>81</td></tr>
<tr><td>%</td><td></td><td></td><td></td><td>27,27</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Kaalutud telgi</td><td>kokku</td><td>332</td><td>332</td><td>175</td><td>11</td><td>850</td></tr>
<tr><td>üle 100kN teljekoormusega</td><td>12</td><td>87</td><td>21</td><td>2</td><td>122</td></tr>
<tr><td>üle 115kN teljekoormusega</td><td>2</td><td>8</td><td>1</td><td>0</td><td>11</td></tr>
<tr><td>koormus normis</td><td>107</td><td>107</td><td>53</td><td>0</td><td>267</td></tr>
<tr><td colspan="2">Üle 100kN telgi telgede koguhulgast</td><td>%</td><td></td><td></td><td></td><td>10,6</td></tr>
<tr><td colspan="2">Üle 115kN telgi telgede koguhulgast</td><td>%</td><td></td><td></td><td></td><td>2,3</td></tr>
</table>

Kaalutud 297 autost tunnistas politsei normis olevaks 81 (27,27%). Ülejäänud sõidukeil oli koos haagistega 850 telge, neist omakorda oli üle 100kN 122 ehk kõikidest kaalutud telgedest 10,6%. Viimaste hulgas oli veel 26 telge, mille koormus ületas 115kN (2,3% koguhulgast).

Katendi arvutamise metoodikas ja Maanteede projekteerimise normide eelnõus on normtelgede arvutamise siirdetegurid saadud vahetult teel liikuvate autode kaalumisel seadmega IRD Weight-in-Motion (WIM) Data Collction System abil (järgmine tabel).

Telje-koormus	Telje number								Kokku	Osa, %
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.		
Kuni 100kN	41230	38489	5310	4362	3175	400	55	1	93022	93,9
100…115kN	121	1543	403	425	350	43	3		2888	2,9
Üle 115kN	22	1341	353	205	231	22	1		2175	2,2
Raskeim telg, kN	136,2	180,5	166,2	154,5	176,0	143,7	116,8	7,6	98089	100

Ülekaalulisi telgi oli märksa vähem, kuid need on raskemad, kui Tartu TV kaalumised seda näitavad. Eelmise tabel järgi suurimast teljekoormusest lähtumine tähendaks koormuspiirangute kaotamist, mis ei saa olla kuidagi õigustatud. Siirdetegurid arvestavad ka sõidukite võimaliku ülekoormusega, kuid mitte lisaks teljekoormusele teekatendile mõjuva telgede vahekaugusega, ühel teljel olevate rataste vahega, rehvi rõhuga ja muuga, mille kohta pole praegu mingeid andmeid. Võrreldes kehtivate Maanteede projekteerimise normidega on raskete veoautode ja sadulrongide siirdetegurid suurenenud 1,5…2 korda. Sõltuvalt liikluskoosseisust võib see tähendada koormussageduse tõusu maksimaalselt 1,5 korda, millest omakorda suureneb vajalik elastsusmoodul kuni 8MPa võrra (umbes 3,5%). Selliseks mooduli tõusuks on vaja 1,0cm poorset asfaltbetooni, mis maksab umbes 15kr/m^2. Ülaltoodud arvutus on väga ligikaudne ja igal konkreetsel juhul mõjutavad seda paljud tegurid.

Vastus küsimusele:

Suure (üle 100 kN) teljekoormuse esinemissageduse kohta puuduvad praegu usaldusväärsed andmed. Kindlasti ei sobi selleks politsei statistika, kus on kaalumiseks valitud ainult visuaalselt ülekoormatud veokid. Järelikult ei saa väita, et projektides arvutatud 100 kN teljekoormuse koormussagedus oleks vale.

Ülekaaluliste sõidukite mõju teede püsivusele ei oska protsentuaalselt hinnata. Katendi arvutamisel suurimast esinenud teljekoormusest lähtumine tähendaks koormuspiirangute kaotamist, mis ei saa olla kuidagi õigustatud. Lubatud teljekoormusest kinnipidamine peab olema tagatud politseikontrolliga.

Projektides ei peaks õige koormussageduse prognoosi korral 100…120 kN sõidukite mõju olema märkimisväärne. Kahtluse korral võiks kontrollida sidumata kihtide nihkepingeid ja seotud kihtide tõmbepingeid mingile suuremale (115 kN) teljekoormusele.

Uute projekteerimisnormide eelnõus on normtelgede siirdetegurite määramisel juba arvestatud paari aasta taguse liikluskoosseisuga. Selleks, et normtelgede siirdetegureid täpsustada, oleks vaja soetada uus kaalumisseade ja koguda ning töödelda uusi kaalumisandmeid. Normkoormuse arvutamise siirdeteguri vältimatu suurendamine raskeliikluse kiirema kasvu tõttu võib tõsta põhiteede hinda kuni 15 kr/m^2.

4. *Kas rehabiliteeritavate (viimastel aastatel tehtud ja praegu tehtavate tööde kohta kasutatakse ingliskeelsetes tekstides sõna "rehabilitation") teedelõikude olukord, sh ka aluste ja mullete osas, on projektides kajastatud piisavalt selleks, et otsustada, milliseid töid neil teedel peaks tegema selleks, et teed ilma nende katte aluskihti, aluseid ja muldeid parandamata/ümber tegemata oleksid nõutavas sõidukorras vähemalt 15 aastat?*

Kõigi teede kohta on olemas PMS süsteemis tasasusindeks (IRI) ja defektide keskmine hulk ning defektide summa 100m pikkuste lõikude kaupa ja 100m vahedega mõõdetud üldised elastsusmoodulid.

Projekteerimise käigus on tehtud puuraugud keskmiselt iga 597m tagant, mis võiks olla piisav, kui puurimiskohad oleksid valitud tee seisundist lähtudes.

Tee	Puurauke	Puuraukude keskmine vahekaugus, m	Katsetatud proove		Leitud pinnasevett
			asfalt	Pinnas ja kruus	
T 1 Koogu-Voorepere	46	473	0	11	0
T 2 Uhti-Saverna	47	589	10	43	0
T 4 Libatse-Pärnu	43	737	0	68	1
Kokku	136	597	10	122	1

Pinnaste kohta on tehtud 10 ja sidumata aluskihtide kohta 122 laboratoorset katsetust (põhiliselt terakoostis, plastsusarv on määratud vaid 9 pinnasel), mis on vast veerand kõigist pinnasekihtidest. Seega on pinnaste ja olemasoleva katendi materjalide nimetused määratud enamasti visuaalse hinnanguga. Katendi seotud kihtide materjali pole peaaegu üldse uuritud. Proovipuurimisel on avastatud ainult üks kord pinnasevett (597 puuraugu kohta), mis on meie oludes uskumatu. Libatse-Pärnu lõigu 68 labori proovist 37 sisaldas vett 5…10% ja 18 proovi üle 10%. Pinnasevee tasemest sõltub suuresti katendi külmakindlus. Ühtlasi tuleb märkida, et pinnasevee nivoo määramine on keeruline ja selle võimalused vääriksid uurimist.

Libatse-Pärnu lõigul on 26 kohta ja Uhti- Saverna lõigul 12 kohta madala elastsusmooduliga, neid kohti pole puuritud ega neile pööratud tähelepanu katendi projekteerimisel.

Vastus küsimusele

Formaalselt on katendi seisundi hindamiseks ja katendi projekteerimiseks piisavalt andmeid, kuid neid andmeid peaaegu kasutakse vähe. Tähelepanu pole pööratud kohtadele, kus mõõdetud elastsusmoodul on erakordselt väike, pole analüüsitud katte defektide tekkepõhjusi. Projekteerimise käigus on vaja määrata pinnasevee tase (millest sõltub teekonstruktsioon ja maksumus) ja laboratoorselt uurida olemasoleva teekatte materjalide omadusi määramaks nende sobivat kasutusala.

Projekteeritavate teelõikude olukord on projektides kajastatud piisavalt üldiste otsuste langetamiseks. Lokaalselt, ületamata arvutusmetoodikas lubatud 10% piiri, võib esineda enne 15 aasta möödumist aluse ja mulde kahjustust pinnase omaduste ja pinnasevee taseme vähese uuringu tulemusel.

5. *Kas tööd rehabiliteeritavatel teelõikudel on projekteeritud sellistena, et nende korralikul tegemisel peaks teed ilma nende katete aluskihi, aluste ja mullete parandamata/ümber tegemata säilima heas seisundis vähemalt 15 aastat? Kas eksperdi arvates võisid projekteerijad täie kindlusega kirjutada ISPA rahast finantseeritavate tööde projektidesse lause "The pavement design has sufficient capacity to carry the projected number of 11,5-tonne axles for the duration of the life of the project, on the basis of capacity calculations in accordance with the ruling Estonian Regulations"?*

Maanteeameti peaspetsialist Elmur Karu oma kirjas 23.12.2002 selgitas projekteerijatele normkoormuse määramise põhimõtteid järgmiselt: "Katendi projekteerimisel on kasutatud Eestis kehtivat 100kN normteljekoormust, millest kergemate ja raskemate telgede koormused taandatakse siirdetegurite abil normteljekoormuseks, sealhulgas ka 115kN veotelgedega sõidukid kooskõlas Euroopa direktiiviga Council Directive 96/53/EC of 25 July 1996 ja TsM määruse nr. 50 18 mai 2001.a; RTL, 126, 2001, 69, 941" . Lauset tuleb mõista nii, et Euroopa direktiiv lubab kasutada 115kN teljekoormust, selle taandamine normteljeks toimub siiski katendi arvutamise metoodika alusel. Vaadeldavate projektide koostamise ajal kasutatud ja praegu kehtiv arvutusmetoodika lubab taandada normkoormuseks kuni 20% normtelje koormusest raskemaid telgi, s.t. ka 115kN. Vaadeldavate projektide koostamise ajal olid koormussageduse arvutamiseks kasutatavad siirdetegurid määratud eksperthinnanguna, praeguseks on Maanteede projekteerimisnormide eelnõus olevad siirdetegurid saadud vahetult teel liikuvate autode kaalumisel seadmega IRD Weight-in-Motion (WIM) Data Collction System abil. Seega arvestavad siirdetegurid ka sõidukite võimaliku ülekoormusega.

Katendi tugevus arvutatakse lähtudes koormussagedusest projekteeritava katendi tööea lõpus (püsikatetel 15. aastal). Lääneriikides kasutatakse kumulatiivset (summaarset) koormussagedust, mistõttu EU ekspert olevat soovitanud projektis kasutada küsimuses tsiteeritud ingliskeelset lauset, mis ei vasta täpselt insener Karu eesti keelsele soovitusele.

T 1 Koogu-Voorepere lõigu (km 124,0-145,8) katendit on küll arvutatud, kuid arvutuse järgi pole projekteeritud (vt. ka vastus küsimusele 9). Maanteeameti selgituse kohaselt tähendab 16.05.2001 nõupidamisel otsustatud rekonstrueerimine tee plaanilahenduse muutmist eelkõige olemasoleva tee liialt väikeste plaanikõverike raadiuste tõttu. Pakutud lahendus on mõeldud sileda, kuid pragunenud katte säilitamiseks kuni tee plaanitava rekonstrueerimiseni. 3…4 aasta pärast ilmuvad kattesse praod, kuid katend võib vastu pidada kuni 10 aastat.

Vastus küsimusele

Rehabiliteeritavatel teelõikudel on teekatend projekteeritud meil üldtunnustatud metoodika alusel. Õigesti projekteeritud katendi puhul ja selle korralikul ehitamisel ei ole projekteeritud liiklussageduse ja koormussageduse korral katendi alust ja mullet vaja ümber teha vähemalt 15 aastat. Vaatamata küsimuste 1, 2 ja 4 vastustes märgitud puudustele, peaks katendi 15-aastane tööiga olema tagatud.

Kokkuvõttes T 4 Libatse-Pärnu lõik on üldiselt projekteeritud küsimuses tsiteeritud väite kohaselt, kuid võivad esineda lokaalsed kahjustused, mis ei ületa *arvutusmetoodikas lubatud 10% piiri*. Uhti-Saverna lõigu alus ja mulle peaksid 15 aastat remondita vastu pidama, kuid võivad esineda lokaalsed kahjustused *ületamata arvutusmetoodikas lubatud 10% piiri.* T 1 Koogu-Voorepere lõigu (va. hiljem ümberprojekteeritud 6,4 km lõik Purtse jõe lähedal) alus ja kate ei vaja ümbertegemist, kui tee trassi muudetakse enne 10 aasta möödumist.

6. *Kui tööd pole projekteeritud sellistena, et teede katete aluskiht, alused ja mulded pärast rehabiliteerimist tõenäoliselt 15 aastat heas seisundis säilivad, siis mis on projekteeritud valesti ja miks on projekteeritud valesti? Kas tegemist on projekteerija veaga või Maanteeameti antud suunise järgimisega? Kui kaua rehabiliteeritud teed ilma aluste ja mullete parandamiseta kindlasti vastu peavad?*

Vastus küsimusele

Libatse-Pärnu, Uhti-Saverna ja Koogu- Voorepere lõigu ümberprojekteeritud 6,4 km pikkune osa peavad tõenäoliselt heas seisus vastu 15 aastat. Ülejäänud Koogu- Voorepere lõigul tulevad praod tee pinnale, kuid tee rekonstrueerimist saab kuni 10 aastat edasi lükata.

Põhiliseks katendi tööiga mõjutavaks teguriks on koormussagedus (vt. vastus küsimusele 1) ja olemasoleva katendi ning mulde seisundi hinnang (vt. vastus küsimusele 4). Olemasoleva tee seisundi erinevad uuringud on omavahel nõrgalt seotud ega ole suunatud ühisele eesmärgile. Projekti vajakajäämiste tunnistuseks (va. poorsest asfaltbetoonist binderkihi asendamine tiheda asfaltbetooniga, mille vajadus tekkis 2002/2003 talviste kahjustuste põhjal) on hulgaliselt ehituse käigus tehtud projekti muutusi (vt. vastus küsimusele 10). Vajakajäämiste põhjuseks võib olla kvalifitseeritud projekteerijate puudus, projekteerimise madal hind ja lühikesed tähtajad. Koogu-Voorepere lõigul on projekteerija tehniliste lahenduste lõplikul väljapakkumisel täitnud Maanteeameti suuniseid.

7. *Kas nõuded, mis Maanteeamet on seadnud asfaltbetoonis kasutatava graniitkillustiku suhtes, on piisavalt põhjendatud ja kas on põhjendatud PKD-des osundamine Nybiti tarnitavale bituumenile ning Wetfix-1-le.*

Dokumendis ISPA MEASURE 2001/EE/16/P/PT/002Via Baltica Phase II Rehabilitation of Ikla-Tallinn-Narva Road ISPA contract 4 Tender Dossier §4500 Asphalt Mixes on öeldud …In asphalt concrete mixes TAB 12 I adet adhesion agent (Wetfix 1 or equivalent)- 0,3% by weigh of bitumen from „Nybit“ (Nynas) or equal characteristic of bitumen.. Järgneb tabel bituumenile esitatavate nõuetega, mis vastavad AL ST 1-02 tabelis L3.-2 toodule. AL ST 1-02 tabel L3.-2 on koostatud vastavalt EVS-EN 12591, millest on jäetud välja ainult neli väga sitket bituumenimarki, mida Eestis teeehituses ei kasutata.

Wetfix 1 on naket parandav lisand, mille kasutamise kogemus on Eestis olemas. Naket parandava lisandi toime sõltub kasutatava kivimaterjali ja bituumeni omadustest ja seda kontrollitakse igal konkreetsel juhul nakkekatsega (näiteks Alt.A18) või asfaltbetooni puhul veepüsivuse kaudu (Alt.A14). Konkreetne lisand ja selle kogus peab tagama nõutud omadustega asfaltbetooni ja valiku saab teha ehitaja, kooskõlastatult ehituse järelevalvega, pärast kivimaterjali ja bituumeni hankimist.

Ülalöeldu põhjal- **pakkumisdokumentides olev vihje bituumeni tootjale (Nybit) ja naket parandava lisandi nimetusele (Wetfix 1) ning nende analoogidele ei piira ehitajal materjali valikut, olles seega liigne.**

Kivimaterjalidele esitatavad nõuded on asfaldi normides ülesehitatud erinevalt EVS EN 13043 ülesehitusest. EVS EN 13043 on klassifitseeritud omadused, kusjuures erinevail omadustel võib olla erinev arv klasse. Asfaldi normides on kivimaterjalide erinevatele omadustele esitatavad nõuded võetud standardist EVS EN 13043, kuid rühmitatud kivimaterjalide klasside kaupa, pidades silmas kivimaterjali kasutusala komplektselt. Maanteeameti peadirektor oma käskkirjaga nr. 18 8.02.2002 kehtestas AL ST 1-02 tabelis L2.b I klassi killustiku Los Angelesi purunemiskindluseks kuni 15%, mis on EVS EN 13043 kõrgeim nõue. Pakkumisdokumentide lisas 2 on ettenähtud I klassi killustiku kasutamine ainult KMA segudes, I margi tihedas aasfaltbetoonis on ettenähtud II klassi killustik ja II margi omas III klassi killustik. Seega mõjutab käesoleval juhul peadirektori nimetatud käskkiri ainult KMA segu. Pakkumisdokumentide lisas 4 on Poorse asfaltbetooni jaoks ettenähtud II klassi killustik, mille purunemiskindlus on kuni 20% (see on rangem nõue, kui AL ST 1-02 ja MA peadirektori käskkiri ette näeb).

Nii EVS EN 13043 kui ka AL ST 1-02 ei sea parema kvaliteedi saavutamiseks piiranguid, s.t. põhjendatult võib kasutatavatele materjalidele esitada, normidega võrreldes, rangemaid nõudeid. Öeldu kehtib kõigi killustike kohta (mitte ainult tardkivi).

AL ST 1-02 koostamisel lähtuti seni kehtinud AL ST 1-97 nõuetest ja riikide kogemustest, kus on normid Los Angelesi purunemiskindluse kohta. Arvestades meie teede väikese liiklussagedusega (alla 10000 auto ööpäevas) ei peetud parima võimaliku purunemiskindlusega killustiku kasutamist otstarbekaks. Kuid inseneride hulgas on ka teistsuguseid arvamusi, mida näitab MA peadirektori käskkiri nr. 18 8.02.2002.

Vastus küsimusele

Asfaltbetoonis kasutatava tardkivikillustiku suhtes on võimalik kehtestada kõrgendatud nõudeid, kui sellega kaasneb majanduslik kasu (näiteks katendi kulumiskihi tööea pikenemine).

8. *Kui võib arvata, et rehabiliteeritud ja praegu rehabiliteeritavate teede aluseid tuleb lähema 10 aasta jooksul märkimisväärses ulatuses parandada, siis kas on põhjendatud katetes kasutada I klassi killustikku? Kas teelõikudel, kus liiklussagedus tõuseb üle 5000 alles 6…8 pärast, on otstarbekas katte pealmist kihti projekteerida lähtudes kavandatud perioodi lõpuks eeldatud sagedusest, või oleks otstarbekam projekteerida tööd eeldusega, et katte pealmine kiht tuleb paratamatult uuendada ning esialgu võib selle teha ka nõrgema, st II klassi killustikuga?*

T 2 Uhti-Saverna (km 194-221,7) ja T 4 Libatse-Pärnu lõigu (92,2-123,9) ning Koogu- Voorepere lõigu ümberprojekteeritud 6,4 km pikkuse osa projekt on püütud koostada nii, et 15 aasta jooksul ei oleks vaja teed remontida. Sellisel juhul tuli ka materjalid valida nii, et 15 aastane tööiga oleks tagatud. Kas selleks peab olema parima võimaliku purunemiskindlusega killustik, on vaieldav. Tallinnas Smuuli teel erinevate killustikega tehtud killustikmastiks katted on 3 aasta jooksul käitunud üsna ühtmoodi (võrdlusperiood on muidugi veel lühike).

Igal juhul peab projekteerima ja ehitama nii, et edaspidi poleks vaja parandada alust ja aluspinnast. Kallis kate kahtlasel alusel põhjustab edaspidi kindlasti suuri remondikulusid. Seevastu heal alusel olev odav kate võib hästi vastu pidada ja selle remont on ülekattega suhteliselt lihtne. Järelikult kohtades, kus pole täit kindlust valitud lahendustes, võiks piirduda esialgu odavama kattega ja projektis näha ette ilmnevate purunemiste parandus ja ülekate näiteks 7…8 aasta pärast. Viimane võimalus sobiks näiteks Libatse-Pärnu lõigul, kus KMA katte võiks paigaldada hoopis hiljem.

Tee, mille sõidetavust tahetakse ajutiselt, kuni tee rekonstrueerimiseni, parandada (T 1 Koogu-Voorepere lõik km 124,0-145,8), defektide tekkepõhjusi seejuures kõrvaldamata, kate peaks olema võimalikult odav.

Vastus küsimusele

T 2 Uhti-Saverna (km 194-221,7) ja T 4 Libatse-Pärnu lõigu (92,2-123,9) ning Koogu-Voorepere lõigu ümberprojekteeritud 6,4 km pikkuse osa projekt on püütud koostada nii, et 15 aasta jooksul ei oleks vaja teed remontida (vt. vastus küsimusele 6), valides materjalid nii, et 15 aastane tööiga oleks tagatud. Kui katendi taastamisel on alust ja muldkeha vaja remontida, siis tuleb seda teha põhjalikult, sest see võib põhjustada edaspidi suuremaid remondikulusid. Kate on üldiselt soodsam ehitada kahes ehitusjärjekorras (sõltuvalt finantseerimisest), mis võimaldab ilmnevaid defekte parandada ja katendi seisund paraneb oluliselt pärast teist ehitusjärjekorda. Konkreetne otsus tehakse majanduslikel kaalutlustel.

9. *Kas teedeprojektide ekspertiisi teinud isikud on andnud hinnangu katendite dimensioneerimisele ja dimensioneerimisarvutustes kasutatud lähteandmetele? Kui seda pole tehtud, siis kas ekspertiisiga seonduvaist dokumentidest nähtub, miks seda pole tehtud? Kui seda on tehtud, siis millised on ekspertide üldised järeldused?*

Kõigi kolme vaatluse all oleva objekti projektidele tegi ekspertiisi teedeinsener Paul Krigul.

T 1 Koogu-Voorepere lõigu (km 124,0-145,8) ekspertiisi arutati 16.05.2001, märkusi katendi arvutuse kohta ekspert polnud teinud. 19.04.2001 oli insener Mikk Reier oma kirjas teatanud, et taastusremondiga ei saa katte tugevust tagada. Maanteeameti tehniline nõupidamine 16.05.2001 otsustas: Arvestades rekonstruktsiooni võimalikkusega tulevikus sellel lõigul, näha ette ainult 5cm paksune asfaltbetooniga TAB 12 I ülekate ja profiili paranduse tarbeks minimaalne tasanduskihi paksus. Purtse silla piirkonnas km 137,165…137,815 ette näha kahekihiline asfaltbetoon TAB 12 I 5cm ja PAB 16 6 cm.

T 4 Libatse-Pärnu lõigu (92,2-123,9) ekspertiis on tehtud 27.08.2001 ja sisaldab 3 üldist märkust (kasutada II klassi tee tugevustegurit 1,0, rajategur peab olema 0,55, arvutatud üldised elastsusmoodulid on nõutavast palju suuremad). Projektide ekspertiisi koosolekul 24.09.2001 otsustati kahe esimese märkuse osas viia sisse parandus ja elastsusmoodulite valikut selgitada.

Üldised elastsusmoodulid kujunevad ülearu suureks, kui aluskihtide ja -pinnase nihkekindlust tagatakse õhukeste, suhteliselt suure elastsusmooduliga materjalidega.

T 2 Uhti-Saverna (km 194-221,7) ekspertiis on tehtud 19.07.2002 ja sisaldab 6 märkust. Projektide ekspertiisi koosolek otsustas eksperdi märkustest arvestada nelja s.h. kontrollida katendi tugevust arvestades katte kulumist (see nõue oli tulnud elastsete teekatendite projekteerimise juhendiga 2001-52) ja nihkepingeid, mis olid lubatust palju suuremad. Eksperdi arvamust, et kohati on puurimisandmeid vähe, koosolek ei aktsepteerinud.

Vastus küsimusele:

Katendi arvutuse kohta on ekspert teinud ainult mõne üldist laadi märkuse, lähteandmete, s.h koormussageduse ja tee seisundi hinnangu kohta pole märkusi olnud. Projektide ja ekspertiisi põhjal ei saa otsustada, miks on olnud märkusi nii vähe. Projekti kõrge kvaliteet ei ole siin ilmselt põhjuseks, sest projektides on tehtud hiljem hulgaliselt parandusi. Koogu-Voorepere lõigul pole ilmselt märkusi, kuna nähtavasti oli ekspert Maanteeameti tehnilise nõupidamise 16.05.2001 otsusest eelnevalt teadlik.

Projektlahendustest üldistavaid järeldusi, ega ka tehnilist või korralduslikku laadi ettepanekuid pole olnud.

10. *Kas töövõtja ettepanekud projektimuudatusteks – osal teelõikudel teekatte freesimisest loobuda ja selle asemel suurendada pealmist asfaltbituumenkihti – on olnud tehniliselt ja majanduslikult piisavalt põhjendatud?*

Hr. Brakmanni seletuse kohaselt tehakse projektis muudatusi järgmiselt: Ehitaja kooskõlastab oma muudatusettepanekud järelevalvega ja seejärel projekteerijaga. Kooskõlastatud ettepanekute kohta langetab otsuse Maanteeamet.

T 1 Koogu-Voorepere lõigu (km 124,0-145,8) kohta on muudetud ülekatet asendades tasanduskihi ja katte 3,5…6cm paksuse ühekihilise kattega. Katendi tüüpides III ja III b on katte kihi TAB 12 I paksust vähendatud 1cm võrra, binderkihi poorne asfaltbetoon PAB 16 asendatud tihedaga (TAB 16 II) vähendades paksust 1cm võrra ja mustkillustiku kiht MUK 8/16 asendatud poorse asfaltbetooniga PAB 16, vähendades paksust 3cm võrra. Bituumeniga töödeldud kihtide paksus on vähenenud 19 sentimeetrilt 14 sentimeetrile. Aluse 24 cm paksune killustikkiht on vähendatud 15cm paksuseks ja lisatud 18 cm paksune kompleks-stabiliseeritud kiht KS 32. Katendi kontrollarvutust on tehtud, kuid koormussageduse muutusi pole arvestatud, majanduslikku külge on hinnatud ehitusmaksumuse järgi. Otsustati tehnilistel ja projekteerimisnõupidamistel, mida oli 1., 19., 22. septembril 2003.

Muudatused pole veel lõplikult heaks kiidetud.

T 4 Libatse-Pärnu lõigu (km 92,2-123,9) katend on muudetud kogu ulatuses. Binderkihi poorne asfaltbetoon PAB 16 on asendatud tiheda asfaltbetooniga (TAB 16 II) vähendades kihi paksust 1cm võrra ja mustkillustiku kiht MUK 8/16 on asendatud poorse asfaltbetooniga PAB 16, vähendades paksust 1-2cm võrra. Katendi tüübil I b on komplekssstabiliseeritud aluse paksust suurendatud 2cm võrra. Katendi tüübil V on aluse 20 cm paksune killustikkiht vähendatud 15cm paksuseks ja lisatud 20 cm paksune komplekssstabiliseeritud kiht KS 32. Katendi tüüp VI on asendatud tüübiga V. Katendi kontrollarvutust pole, majanduslikku külge on hinnatud ehitusmaksumuse järgi. Otsustati tehnilistel ja projekteerimisnõupidamistel, mida oli 17.ja 19. septembril ning 1. oktoobril 2003,

Pärnu ringtee ehitamisega seoses on ettepanek lühendada ehitatavat lõiku 350m võrra.(lõpp oleks sellisel juhul km 123,55). Selline muudatus dokumentides praegu veel ei kajastu.

T 2 Uhti-Saverna lõigu (km 194-221,7) kohta on vormistatud muudatused objekti nõupidamisel nr. 1 12.05.2003. Selles otsustati tasandusfreesimine asendada 20cm sügavuse freesimisega ja komplekssstabiliseerimisega pk 50+00…62+00, pk 95+50…129+75 ja 150+00…166+00 ning poorsest asfaltbetoonist aluse paksust suurendada kohati 5 sentimeetrilt 6 sentimeetrile. Pk 129+75…147+00 katendi muudatus on vormistatud hiljem. Pk 68+75…72+55 otsustati kasutada geosünteeti Hatelit ja pk 92+75…93+40 terasvõrku. Projekti täiendustes (variation order) nr. 1, on ette nähtud 4450m^2 geovõrgu kasutamine nii pk 68+75…72+55 kui ka pk 92+75…93+40 Muudatused on kooskõlastanud töövõtja, järelevalve ja kinnitanud MA peadirektori asetäitja.

Hr. Puusti seletuste kohaselt olevat projekti muutmise vajadus ilmnenud 2002/2003. aasta talvel, kui seni remonditud katetes ilmnesid temperatuuripraod. Võistupakkumise kiirendamiseks olevat loobutud projekti ümber tegemisest enne võistupakkumist ja parandused tehtud kohe ehituse algul. Parandused on vormistatud tehniliste nõupidamiste protokollidega ja koosolekul olnud MA esindaja allkiri kinnitab muudatuste vajaduse.

Vastus küsimusele

Nõrgema ja vähem ilmastikukindla materjali asendamine tugevama ja ilmastikukindlamaga pole tehniliselt üldiselt vale (tihe asfaltbetoon poorse ja poorne asfaltbetoon mustkillustiku asemel). Õhemate seotud kihtidega võivad vaid kaasneda ülearu suured nihkepinged sidumata kihtides (liiv ja kruusliiv) või aluspinnases.

Materjalide asendamise korral on tehniliste probleemidega võrreldes rohkem tegemist majandusliku probleemiga. Kui ehitus kallineb, siis tuleb hinnata katendi kvaliteedi paranemist - eelkõige eluea suurenemist.

2002/2003 aasta talvel märgati teekattes hulgaliselt temperatuuripragusid ja nende uurimise käigus leiti aluse kihid olevat väga märjad. Sellest järeldati, et killustikmastiksasfaldist kate juhib vett ja seetõttu peaks selle all olema tihe kiht. Killustikmastiksasfaldist katte, mille jäävpoorsus on tiheda asfaltbetooniga enam-vähem võrdne, suurem veejuhtivus pole kindlalt tõestatud ja järelikult ka tiheda asfaltbetooni kasutamine binderkihis.

Ülekate pole sobiv nn. peegeldupragude suure ohu tõttu, kui olemasolev kate on pragunenud (Koogu-Voorepere vt. ka vastus küsimusele 5 ja Uhti- Saverna) või ebatasasuste tõttu tuleb tasasusfreesida väga sügavalt või teha väga paks tasanduskiht. Uhti-Saverna lõigu tasasusfreesimise asendamist kompleksstabiliseerimisega on ette nähtud just pragunenud ja ebatasase kattega teeosal, mis on õige otsus. Kindlasti on kompleksstabiliseeritud alusega katend tehniliselt parem tasasusfreesitud alusega katendist.

11.Kas tasuvusarvutustes on periood sama pikk kui projektis?

Teekatendi tööiga valitakse katte reaalselt võimalikust ilmastiku- ja kulumiskindlusest lähtudes. Vastavalt juhendile 2001-52 peab see püsikattel olema vähemalt 15 aastat. Maantee klassi arvestuslikuks ajavahemikuks on 20 aastat. Tasuvusarvutuse perioodi pikkus peab olema vähemalt võrreldavate katendivariantide pikima tööeaga variandi tööiga või selle kordne. Teiseks määrab perioodi pikkuse kasutatav diskontomäär olles suurema diskontomäära puhul lühem ja väiksema puhul pikem. Meie oludes võiks perioodi pikkus olla 20…30 aastat. Projektides olid järgmised tähtajad:

Tee	Katend	Liiklus	Tasuvusarvutus
T 1 Koogu- Voorepere	Tüüp III, 2020	2020	2020
T 4 Libatse-Pärnu	2016	2020	2020
T 2 Uhti- Saverna	2020	2020	puudub

Vastus küsimusele:

Arvestades ehituse alguse viibimisega on Koogu-Voorepere ja Libatse-Pärnu tasuvusarvutuse periood minimaalselt nõutav (16 aastat ehituse valmimisest 2004.aasta lõpus), Libatse-Pärnu lõigul katendi ennustuslik periood on 12 aastat - projekteerimise ajal oli see õige, kuid ehituse alguse viibimise tõttu on see muutunud praeguseks liiga lühikeseks. Uhti-Saverna teel oli katendi ennustuslik periood 17 aastat, mis on sobivais piirides. Tasuvusarvutuse kohta andmeid pole.

Üldised ettepanekud projekteerimise kvaliteedi tõstmiseks:

- Laiendada automaatloenduspunktide võrku, eelkõige suurte linnade lähistel;
- Automaatloenduritelt saadava informatsiooni usaldusväärsuse tõstmiseks varustada kõik loendurid lisaseadmega, mis edastaks keskusesse häiringute esinemise;
- Osta ja paigaldada vähemalt kolm kaaluseadet, mis fikseerivad liikluses automaatselt teljekoormusi;
- Koostada ennustusliku liiklus- / koormussageduse määramise juhend;
- Määrata koormussageduse arvutamise perspektiivi arvestavad normteljele taandamise siirdetegurid;
- Viia Maanteede projekteerimise normide projekti vajalikud parandused - siirdetegurite parandused; käsitleda normkoormust 11,5 t ja kontaktsurvet 0,8 MPa;
- Täiendada Elastsete katendite projekteerimise juhendit 2001-52 asfaldikihtide plastsete deformatsioonide ja temperatuurikindluse kontrolli meetodiga;

Kaaluda tehnikanõukogu loomist Maanteeameti juurde.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri, rahandusministri ning Maanteeameti ja Konkurentsiameti peadirektorite vastused

MAJANDUS- JA
KOMMUNIKATSIOONI-
MINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 17.05.2004 nr 2-7.1-TR/04/715
Meie 08.06.2004 nr 3-1-1-5/6305

Teede remondiga seotud hangete korralduse audit

Täname Teid sisuka auditiaruande eest.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium esitab arvamuse Riigikontrolli 17.05.2004. a aruande "Teede remondiga seotud hangete korralduse audit" eelnõu kohta ning ülevaate rakendatavatest abinõudest.
Kirjas on vastatud Riigikontrolli peamistele ettepanekutele ja auditi alajaotustes majandus- ja kommunikatsiooniministrile tehtud teistele ettepanekutele.

Riigikontrolli peamised ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

1) *Näha teede projekteerimise juhistes ette uute teede projekteerimise küsimuste kõrval ka teede remonditööde spetsiifikast tulenevad nõuded.*

Teede- ja sideministri 28. septembri 1999.a määrusega nr 55 on kinnitatud "Maanteede projekteerimisnormid", mille koostamisel on kasutatud nii endise NSV Liidu norme kui ka Soome, Rootsi, Saksamaa, Taani, USA, Kanada ja Suurbritannia analoogilisi materjale. Normid on koostatud Maanteeameti, Tallinna Tehnikaülikooli teedeinstituudi ja Tallinna Tehnikaülikooli ehitiste projekteerimise instituudi poolt. Normides kasutatakse kolme projekteerimise lähtetasandit: hea, rahuldav ja erandlik. Selline jaotus võimaldab paindlikult arvestada kohalikke ehituslikke, liiklus- ja keskkonnatingimusi ning võimalusi. Võttes arvesse asjaolu, et Eestis uusi teid ei ehitata – tiheda teedevõrgu tõttu on paremas või halvemas seisundis tee olemas - on nimetatud normid kasutamiseks just teede ümberehitamise või remondi projekteerimisel.
"Tehnilise normi ja standardi seaduse" paragrahvi 3 lõike 2 kohaselt võib tehnilise kirjelduse, mis hõlmab muuhulgas toote, s.t ka tee kvaliteeti, toimivust, ohutust, projekteerimist, kavandamist, valmistamist, hooldamist, hoidmist, säilitamist ja muid tehnilisi näitajaid, esitada tehnilises normis, standardis või muus dokumendis. Nimetatud muuks dokumendiks võib olla Maanteeameti peadirektori kinnitatud juhis või tehniline kirjeldus.
Nimetatud juhises võiks olla määratud, millise ümberehituse või remondi projekteerimisel kasutatakse projekteerimisnormides määratletud head, rahuldavat või erandlikke normi, võttes arvesse nii liiklussagedust, piirkondliku arengu vajadusi kui ka teehoiu rahastamisvõimalusi.
Majandus- ja kommunikatsiooniministri 13. mai 2004. a määrusega nr 132 "Teehoiutööde tehnoloogianõuded" on uuendatud mitmeid nõudeid tee-ehitusmaterjalidele ja teehoiutööde tehnoloogiale. Teehoiutööde tehnoloogianõudeid on muudetud arvestades teehoiutööde tehnoloogia ja vastavate seadmete pidevat arengut ja täiustumist ning kvaliteetsemate materjalide kasutamise võimalust, mis omakorda võimaldab rakendada kõrgemaid kvaliteedinõudeid.
Määrus sätestab sealhulgas vastavad meetmed selliselt, et teede ehitamisel, remontimisel ja hooldamisel ei kahjustaks tehnoloogilised lahendused ümbritsevat keskkonda. Lubatust suuremate hälvete korral töid vastu ei võeta.
Määruse rakendamisel teede ehituse ja remondi kulud mõningal määral ilmselt suurenevad seoses kvaliteetsemate materjalide kasutamisega, samas teekatete kestvus pikeneb.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 09.06.04 Reg nr 2-7.1-TR/04/715-2

Harju 11
15072 Tallinn
Reg kood 70003158
telefon: (0) 625 6304
faks: (0) 631 3660
info@mkm.ee
www.mkm.ee

"Maanteede projekteerimisnormid" võib edaspidi vormistada kui standardi, kuid "Tehnilise normi ja standardi seaduse" paragrahvi 2 lõike 3 kohaselt on standardi kasutamine vabatahtlik. Normidena on "Maanteede projekteerimisnormid" hetkel kasutamiseks kohustuslikud.
"Maanteede projekteerimisnormid" vajavad kindlasti uuendamist ja kaasajastamist. Parandamisel ja täiendamisel on nende normide uus redaktsioon.
Projekteerimisnormides täpsustatakse ka selliseid mõisteid nagu hea, rahuldav ja erandlik tase. Ministeerium on nõus Riigikontrolli ettepanekuga, et normid peavad vastama remonditööde spetsiifikale.

2) *Kujundada seisukoht Tallinna Tehnikaülikooli Teedeinstituudi teadlaste ettepanekute suhtes, mis käsitlevad olulisi üldise iseloomuga tehnilisi küsimusi.*

"Maanteede projekteerimisnormide" uue redaktsiooni eelnõu on koostatud Maanteeameti tellimusel Tallinna Tehnikaülikooli teedeinstituudi töötajate poolt. Tegemist on seni kehtivate normide parandatud ja täiendatud redaktsiooniga. Tallinna Tehnikaülikooli teadlaste arvamused tehniliste küsimuste suhtes vajavad veel täiendavat analüüsi ja läbi arutamist, nii nagu on märgitud nende ettepanekutes ka Riigikontrollile. Samas on neis küsimustes juba konsulteeritud erinevate ekspertidega, kes on olnud paraku erinevatel seisukohtadel. Kindlasti tuleb ettepanekuid kaaludes arvestada ka meie piiratud rahastamisvõimalusi .
Maanteeameti 2004. a tööplaani kohaselt on ettevalmistamisel ministri määrus "Tee-ehitusmaterjalidele ja toodetele esitatavad nõuded". Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul tuleb selle määruse eelnõu väljatöötamisel arvestada kõikide asjaosaliste, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli märkusi ja ettepanekuid.

3) *Rakendada vajalikud abinõud (vajadusel selleks teehoiu raha ümber suunates) Eesti peamiste teede tegeliku koormussageduse selgitamiseks.*

Riigieelarves riigimaanteede hoiuks ette nähtud teehoiuraha on Maanteeameti käsutuses. Teehoiuraha kasutatakse muuhulgas ka liiklusloendusteks ja teede koormussageduse mõõtmiseks. Nende ja teiste projekteerimiseks vajalike uuringute tegemine toimub Maanteeameti tellimusel vastavalt vajadustele ja võimalustele. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei pea otstarbekaks Maanteeameti tellitud uuringutele lisaks korraldada täiendavaid uuringuid. Siinjuures on kahtlemata olulised ka Maanteeameti vastavad seisukohad auditi ettepanekule.

4) *Hinnata praegu algatatavate teede taastusremondi tööde projektides arvestatud perspektiivse liiklussageduse (koormussageduse) näitajate usaldusväärsust ja vajadusel teha neis prognoositavat liiklus- ja koormussagedust arvestavad muudatused.*

Kindlasti tuleb tööde projektides kasutada usaldusväärset perspektiivse liiklussageduse prognoosi. Olemasolevate prognooside täpsustamiseks peab Maanteeamet vajadusel need tööd spetsialistidelt tellima. Tallinna Tehnikaülikooli teadlaste uuringud näitavad Riigikontrolli auditis toodud arvamuse põhjal (auditi eelnõu lisa 3), et teekatendi vajaliku üldelastsusmooduli ja koormussageduse vahel on logaritmiline seos, mistõttu näiteks koormussageduse tõus ühelt tuhandelt normautolt pooleteist tuhandeni põhjustab vajaliku elastsusmooduli kasvu vaid 4,5%. Seega koormussageduse prognoosi suhteliselt suured ebatäpsused ei mõjuta oluliselt katendi dimensioneerimise lõpptulemust.. Siinjuures märgime, et koormussagedust ei määrata mitte normauto vaid normtelgede kohta.

5) *Luua ministeeriumile sisuline pädevus hindamaks tee-ehituse projekteerijaile antavaid ülesandeid ja projektide kohta esitatud ekspertarvamusi, otsustamaks lisaekspertiiside tegemise vajadus ja võtmaks seisukohta tööde käigus tekkivate põhimõtteliste küsimuste lahendusvariantide suhtes.*

Ministeerium kaalub Teie ettepanekut, nii selle otstarbekust kui ressursivajadust. Projektide läbivaatamiseks ei ole ministeeriumil olnud tehnilist kompetentsi ega vastavaid ressursse.
Teeprojekti suhtes esitatavad nõuded on kinnitatud teede- ja sideministri 28. septembri 1999.a määrusega nr 54. Projekti ekspertiisi tegev isik peab nende nõuete täitmist kontrollima.
Ehitusjärelevalvet tehakse kõikide avalikult kasutatavate teede koosseisu kuuluvate rajatiste ehitus- ja remonditöödel, teekatete taastusremondil, pindamistöödel ja teehooldustöödel. Euroopa Liidu fondidest rahastatavatel objektidel valitakse järelevalve rahvusvahelistel konkurssidel.

Ehitusjärelevalve ülesanne on kontrollida, kas teeprojekt vastab seadustele ja normidele, detailplaneeringutele ja projekteerimisnõuetele, samuti teeprojekti ekspertiisi teostatust. Tööde käigus tekkivate põhimõtteliste otsuste lahendusvariantide suhtes võtab otsuseid vastu tööde tellija – riigimaanteede teehoiutöödel Maanteeamet - ehitusjärelevalve ettekirjutuse alusel. Teehoiutöö ehitusjärelevalve kord on kinnitatud teede- ja sideministri 15. juuni 2001. a määrusega nr 66. Teehoiutööde projekteerijal, ekspertiisi tegija ja järelevalve teostajal peab olema tegevusluba, mis eeldab ka pidevat tööd vastaval alal. Euroopa Liidu fondide abil tehtavatel teehoiutöödel on lisaks veel täiendavad nõuded. Ministeerium ei ole pidanud otstarbekaks nimetatud kohustusi endale võtta.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on nõus, et nimetatud ministri määrustega kinnitatud normid on vaja uuendada ning viia kooskõlla muudetud õigusaktidega.

6) *Sätestada ministeeriumi osakondade selged ülesanded välisabi kaasamisega tehtavate teetööde projekteerimise ja ehitamisega seotud küsimuste lahendamisel ning suhete korraldusel Maanteeametiga, pidades silmas vajadust mitte vähendada selles osas Maanteeameti initsiatiivi ning tema õigusi ja kohustusi.*

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi osakondade ülesanded on fikseeritud osakonna põhimääruses. Teedetalituse, kus töötab kaks töötajat, põhiülesanneteks on olnud lühi- ja pikaajaliste teehoiukavade, mis sisaldavad kõiki ehitatavaid või remonditavaid objekte teehoiukava kehtivuse ajal, koostamine Vabariigi Valitsusele kinnitamiseks. Samuti korraldab talitus koos Maanteeametiga õigusaktide ja normdokumentide väljatöötamist, teeb ettepanekuid nende muutmiseks ja täiendamiseks. Õigusaktide väljatöötamine on fikseeritud ka Maanteeameti tööplaanis.

Euroopa Liidu fondidest eraldatud vahendite kasutamisega tegeleb ministeeriumi struktuurivahendite talitus.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi struktuurivahendite talituses töötab ISPA/ÜF projektidega 5 inimest, kellest 3 omavad kõrgemat tehnilist haridust. Ühel spetsialistil, kelle ülesandeks on finantsküsimuste lahendamine, on vastav kõrgem finantsharidus. Talitus lähtub oma tegevuses Via Baltica II projektiga seoses teede- ja sideministri 26.03.2002 käskkirjaga nr 92 kinnitatud "ISPA projektide rakendamise eeskirjast", Teede- ja Sideministeeriumis 2002. a. koostatud juhisest "Instructions for Implementation of ISPA Projects", Euroopa Liidu ehitushangete direktiivist 93/37/EEC, teenuste (projekteerimine, tööde järelevalve) direktiivist 92/50/EEC ja ISPA hankeprotseduuride rakendusjuhistest "Practical Guide to PHARE, ISPA and SAPARD contract procedures", aga ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi poolt koostatud protseduurireeglitest. Nimetatud dokumendid sätestavad üksikasjaliselt hankekonkursside menetlemise, lepingute sõlmimise ja maksete teostamisega seotud protseduurid. Praegusel hetkel on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis koostamisel uued ÜF projektide rakendamist käsitlevad protseduurireeglid. Detailselt reguleeritakse ka projekti rakendamise käigus ettetulevate tehniliste probleemide või projekti muudatuste lahendamise kord.

Tulenevalt Eesti liitumisest Euroopa Liiduga ning EK Delegatsiooni rolli kadumisest hankedokumentide, projektdokumentatsiooni ja projektide muudatuste kooskõlastamisel, on nimetatud ülesanded pandud Rahandusministeeriumile.

Kokkuleppel Rahandusministeeriumiga vastutab Maanteeamet lähteülesannete, hankedokumentide, projektdokumentatsiooni tehnilise sisu korrektsuse ja õiguse eest.

Et tagada nimetatud ülesannete täitmine, on ISPA/ÜF tehnilise abi meetmes (ISPA Financing Memorandum No. 2002/EE/16/P/PA/009) ette nähtud rahalised vahendid lähteülesannetele, hankedokumentidele ja projektdokumentatsioonile tehnilise ekspertiisi teostamiseks. Selleks leitakse "Riigihangete seaduses" sätestatud korras sõltumatu ekspert, kes vaatab üle, kommenteerib ja vajadusel teeb ettepanekud dokumentide parandamiseks (või sõltuvalt eksperdi töö lähteülesandest, viib dokumentidesse ise parandused sisse).

Ekspertiis teostatakse kõikidele hankedokumentidele ja ehitusprojektidele sõltumata sellest, kas need on koostanud Eesti projekteerijad või on selleks kasutatud ISPA/ÜF vahendeid tehnilise abi raames.

Riigikontrolli ettepanekud jaotuses "Taastusremondi tööde projekteerimine"

7) *Võtta seisukoht mõiste "taastusremont" suhtes: kui peetakse vajalikuks osa teeremonditöid selle mõistega siduda, siis sätestada remondiliigi sisu ja sellele esitatavad nõuded ministri määrusega.*

"Teeseaduses" on selgitatud mõisted ehitamine ja remont.

Remont on põhimõtteliselt taastamine, remondi üldine mõiste. Riigikontrolli auditi lk 12 on märgitud, et Maanteeameti juhid ei pea õigeks kasutada väljendit "taastusremont" praegu ISPA raha abil tehtavate tööde kohta. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei ole teehoiualaseid mõisteid Teeseaduse väliselt määratlenud, soovitanud ega peale sundinud. Majandus- ja kommunikatsiooniministri määruses "Teehoiutööde tehnoloogianõuded" mõistet "taastusremont" ei kasutata. Eelkõige Maanteeametil tuleb selle mõiste kasutusotstarve määratleda. Nimetatud kohustus on Maanteeametile pandud põhimääruses.

8) *Määrata, et kuni majandus- ja kommunikatsiooniministri vastavate õigusaktide kehtestamiseni tuleb rakendada Maanteeameti peadirektori käskkirjades "Asfaldinormide kehtestamine" ja "Elastsete teekatendite projekteerimise juhendi 2001-52 kinnitamine" sätestatut.*

"Teeseaduse" § 17 lõike 4 kohaselt kehtestab nõuded tee-ehitusmaterjalidele ja toodetele majandus- ja kommunikatsiooniminister. Projekteerimise juhendi võib Maanteeameti peadirektor välja anda "Tehnilise normi ja standardi seaduse" § 2 lõike 2 alusel. Maanteeametil on ettevalmistamisel ministri määruse "Tee-ehitusmaterjalidele ja toodetele esitatavad nõuded" eelnõu, mille kehtestamisel sätestatakse nõuded tähtsamatele materjalidele ja toodetele. Eesti Asfaldiliidu asfaldinormid AL ST 1 on kasutamiseks määratud teede- ja sideministri 28. septembri 1999.a määrusega nr 55.

9) *Täiendada teede- ja sideministri kinnitatud "Teede projekteerimise nõudeid" ja "Maanteede projekteerimise nõudeid" nõuetega teeremondi (kapitaalremondi, rekonstrueerimise või taastusremondi) projektide koostamiseks.*

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium arvestab Teie ettepanekuga määruse "Tee projekteerimise normid ja nõuded" muutmisel (vt vastus punkt 1) .

Riigikontrolli ettepanekud jaotuses "Teekatendite projekteerimine"

10) *Anda Maanteeametile juhis korraldada suuremate teetööde projekteerimise hankekonkursid rahvusvahelisena ka siis, kui see töömahust tulenevalt pole Euroopa Liidu reeglite kohaselt kohustuslik. Parem kulutada rohkem tööde projektidele, kui hiljem parandada projektivigu või - vigade hilise tuvastamise korral - saada nõuetele mittevastavad teed.*

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on ettepanekuga põhimõtteliselt nõus. Paraku senisele praktikale tuginedes ei pruugi ettepanekus taotletud eesmärk realiseeruda, kuivõrd rahvusvahelise hanke võitjale teevad üldjuhul projekti Eesti spetsialistid allhanke korras. Samuti on küsitav, kuivõrd näiteks Euroopa lõunapiirkondadest pärit projekteerija suudab arvestada Eesti kliima iseärasusi. Ministeerium on seisukohal, et vastavat otsust tuleb kaalutleda igal üksikjuhtumil eraldi lähtuvalt projekti mahust ja selle iseärasustest.

11) *Anda Maanteeametile korraldus hinnata praegu algatatavate taastusremonditööde projektides arvestatud perspektiivse liiklussageduse (koormussageduse) näitajate usaldusväärsust ning vajadusel teha projektidesse prognoositavat liiklussagedust arvestavad muudatused.*

Ministeerium kaalub Teie ettepanekut. Kindlasti peab arvestama ka Maanteeameti seisukohtadega käesolevale auditile. Lähiajal viime läbi vastava arutelu Maanteeametiga.

12)*Anda Maanteeametile korraldus rakendada vajalikud abinõud (vajadusel teehoiu raha ümber suunates), et selgitada Eesti peamagistraalide tegelik koormussagedus, ning kujundada seisukoht, kas katendite arvutustes on õigustatud arvestada veokite telje normkoormust 10-tonnisena.*

Ministeeriumi seisukoht on esitatud punkti 3 juures.

13) *Nõuda ministeeriumi teede- ja raudteeosakonnalt ning Maanteeametilt konkreetseks tähtajaks seisukohta Tallinna Tehnikaülikooli Teedeinstituudi teadlaste ettepanekute suhtes (lisa 3 lõpus). Vajaduse korral nõuda selleks täiendavaid uuringuid ja välisekspertide kaasamist.*
Ministeeriumi seisukoht on esitatud punkti 2 juures.

Riigikontrolli ettepanekud jaotuses "Projektide ekspertiis"

14) Otsustada, kas on vaja muuta või täiendada teede- ja sideministri kinnitatud teeprojekti ekspertiisi tegemise korda, eelkõige

a. sätestada täpsemalt küsimuste/hinnangute loetelu, mida ekspert peab oma arvamuses käsitlema;
b. kehtestada, millistel juhtudel tuleb teetööde projekti kohta võtta enam kui üks ekspertarvamus, sh välisekspertidilt.

Ministeerium arvestab Teie ettepanekutega vastava regulatsiooni muutmisel. Ministeeriumi seisukohad on esitatud ka punkti 5 juures.

Riigikontrolli ettepanekud jaotuses "Maanteeameti ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi tegevus"

15) Luua ministeeriumile sisuline pädevus

a. *hinnata teedeehituse projekteerijaile antavaid ülesandeid ja projektide kohta esitatud ekspertarvamusi,*
b. *otsustada lisaekspertiiside tellimise vajadus,*
c. *võtta seisukohta tööde käigus tekkivate põhimõtteliste küsimuste lahendusvariantide suhtes.*

Sätestada ministeeriumi osakondadele selged ülesanded välisabi kaasamisega tehtavate teetööde projekteerimise ja ehitamisega seotud küsimuste lahendamisel ning suhete korraldusel Maanteeametiga, pidades seejuures silmas vajadust mitte vähendada selles osas Maanteeameti initsiatiivi ning tema õigusi ja vastutust.

Ministeeriumi seisukohad on esitatud punkti 6 juures.

Riigikontrolli ettepanekud jaotuses "Konsortsiumide moodustamise võimalikud negatiivsed tagajärjed"

16) Enne tee-ehituse hankekonkurssidel esitatavate pakkumiste hindamist ja tee-ehitajatega lepingute sõlmimist kontrollida, kas ettevõtjate kokkulepped ühise pakkumise tegemiseks ei kahjusta riigisisest konkurentsi. Kui selliseid kokkuleppeid on sõlmitud, siis lepete osalistega hankelepinguid mitte sõlmida.

"Riigihangete seaduses" on sätestatud nõuded ühisele pakkumisele ja nõuded ühiste pakkumiste tegijaile. Teehoiutööde riigihangete korraldamisel tuleb lähtuda seadusest, seaduses sätestatud nõuete täitmisel ei ole ministeeriumil alust hankelepingute sõlmimisel täiendavaid piiranguid rakendada.
Konkurentsi kahjustamise kokkulepete uurimine on keeruline ja aeganõudev protsess, kuid nõustume, et turgu moonutavate või konkurentsi kahjustavate tunnuste ilmnemisel pakkumiste hindamise käigus tuleb kaasata selleks pädevaid ametkondi.

Lugupidamisega

Meelis Atonen
Minister

Jaak Säälik
6256397
jaak.saalik@mkm.ee

RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie: 17.05.2004 nr 2-7.1-TR/04/716

Meie: 14.06.2004 nr XIII-1/6747

Teede remondiga seotud hangete korralduse audit

Riigikontroll esitas rahandusministrile 17.05.2004. a arvamuse avaldamiseks kontrolliaruande eelnõu nr 2-4/04/29 (17.05.2004) "Teede remondiga seotud hangete korraldus". Eelnõus on Riigikontroll teinud rahandusministrile järgmised ettepanekud:

1. Vaadata läbi senised kavad teehoiutööde rahastamiseks. Kui otsustatakse, et selles osas pole võimalik teeseadust järgida, taotleda teeseaduse muutmist.

Vabariigi Valitsuse 25.02.2004. a korralduse nr 112-k "Teehoiukava aastateks 2004 kuni 2006" punkt 2 annab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ja Rahandusministeeriumile õiguse täpsustada igal aastal riigieelarve koostamise käigus teehoiukulude arvestust, põhimaanteede ehituse ja remondi kava, tugi- ja kõrvalmaanteede ehituse ja remondi kava ning teehoiu rahastamisallikaid. Sellele tuginedes ja lähtudes maanteeprojektide elluviimise tegelikust seisust, riigihangete tulemustest, riigieelarve tulude prognoosist ning muudest konkreetsetest asjaoludest on MKM ja RM igal aastal vaadanud üle kinnitatud teehoiutööde kavad ning vajaduse korral viinud sisse muudatused rahastamise mahtudesse.

Rahandusministeerium juhindub teehoiu rahastamise planeerimisel rangelt teeseadusest, sh teeseaduse § 16 lõike 2 punktist 1, mille kohaselt nähakse riigieelarves teehoiu rahastamiseks ette kulud üldsummas mitte vähem, kui on kavandatud laekumisi kütuseaktsiisist teeseaduse §-s 45 sätestatud ulatuses ja korras. Teeseaduse § 45 ei loo iseseisvat finantseerimise alust, vaid tegu on seaduse rakendussättega, mis kehtestab alates 2003. aastast kulude üldsumma arvutamise aluseks 75% kütuseaktsiisi kavandatud laekumisest. Teehoiu kulude üldsumma, mis määratakse teeseaduses sätestatud ulatuses, rahastamisallikatena on vastavalt riigieelarve seadusele

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Reg. kood 70000272

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 696 6810
http://www.fin.ee

E-post: info@fin.ee
kantselei@fin.ee

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 16.06.04 Reg nr 2-7.1-TR/04/716 -2

võimalikud maksud, kaupade ja teenuste müük (sh lõivud), materiaalse ja immateriaalse vara müük, tulud varadelt, toetused (sh EL eelstruktuurifondide ja struktuurifondide sihtotstarbelised toetused teede ehituseks ja remondiks) ning muud tulud (sh trahvid). Riigieelarve seadus ei sätesta tulude seotust mingi konkreetse kulu grupiga, välja arvatud toetused välisabist, mis on reeglina sihtotstarbelised. Ka alkoholi-, tubaka- ja kütuseaktsiisi seadus ei reguleeri kütuseaktsiisi kasutamist – vastavalt seaduse § 30 lõikele 1 laekub aktsiis riigieelarvesse. Seega on teeseaduse vastavate sätete eesmärgiks teehoiu rahastamise ulatuse kindlaksmääramine, mitte rahastamisallikate fikseerimine.

Nagu lisatud tabelist näha on alates 2001. aastast teehoiu maht pidevalt kasvanud (esitatud miljonites kroonides). Aastateks 2005-2008 kavandatud mahud on kooskõlas Vabariigi Valitsuse poolt 27.-ndal mail k.a. heaks kiidetud Riigi eelarvestrateegiaga aastateks 2005-2008.

	2001.a	2002.a	2003.a	2004.a	2005.a	2006.a	2007.a	2008.a
Teehoiu mahu katteallikad:	**767**	**1 249,4**	**1 526,4**	**1 912,4**	**2 332,5**	**2 403,8**	**2 486,3**	**2 568,8**
Riigitulu	**673,5**	**702,8**	**815,3**	**1 264,3**	**1 713,5**	**1 687,8**	**1 691,0**	**1 506,5**
- investeeringud	197,3	250,3	393,1	776,9				
- teehoid	476,2	452,5	422,2	487,4				
Välislaen	71,3	346,8	282,5					
Välisabi	22,2	199,8	358,6	576,0	500,0	594,0	669,0	932,0
Omatulu				2,1	2,0	2,0	2,3	2,3
Eraldised kohaliku omavalitsuse üksustele			70,0	70,0	117,0	120,0	124,0	128,0

2. Välisabi ja -laenude andjatega kokkuleppeid sõlmides mitte fikseerida lepingumahtu nii suurena, et Eesti ettevõtjail on hankekonkurssidel võimalik osaleda vaid konsortsiumilepinguid sõlmides.

Projekti kogumaksumuse, millele välisabi või –laenu taotletakse, ning selle raames korraldatavate riigihangete arvu ja riigihangete maksumused määrab eelkõige välisabi või –laenu taotleja ehk antud juhul Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koostöös Maanteeametiga. Rahandusministeeriumi ülesanne on projekti menetlemisel eelkõige kontrollida selle vastavust õigusaktides sätestatule ning edastada see Euroopa Komisjoni Delegatsioonile.

Projektide jaoks on reeglina kehtestatud õigusaktidega minimaalsed kogumaksumused. Vastavalt Vabariigi Valitsuse 26. aprilli 2004. a määruse nr 124 "Euroopa Liidu Ühtekuuluvusfondi vahendite taotlemise kord" § 2 lõikele 4 ei tohi projekti, millele vahendeid taotletakse,

kogumaksumus olla väiksem kui 10 miljonit eurot. Väiksemate kuludega projektidele või projektide rühmadele saab vahendeid taotleda vaid põhjendatud juhtudel vastavalt Euroopa Liidu Nõukogu määruse (EÜ) 16. mai 1994. a nr 1164/94 artiklile 10 (Euroopa Liidu Teataja L 130, 25/05/1994 lk 1-13). ISPA projektidele oli vastav nõue kehtestatud 5 miljonit eurot. Suurem vabadus on struktuuritoetuste meetme 4.1 "Transpordi infrastruktuuri arendamine" vahendite planeerimisel – majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus näeb ette, et ERDF rahade minimaalne toetus projekti kohta võib olla 2,5 miljonit krooni.

Projekti raames korraldatavate riigihangete minimaalseid maksumusi õigusaktidega otseselt kehtestatud ei ole. Riigihangete maksumuste määramisel tuleb arvesse võtta peamiselt vastavas valdkonnas (nt teedeehitus) valitsevat konkurentsiolukorda ning riigihangete seaduses sätestatut.

Suure maksumusega riigihangete korraldamine ei välista võimaluste loomist ettevõtjatele riigihangetel osalemiseks konsortsiume moodustamata. Vastavalt riigihangete seaduse § 17 saab ühe pakkumismenetluse raames teostatava riigihanke jaotada osadeks riigihanke objekti või koguse järgi või nii objekti kui ka koguse järgi. Siinkohal tuleb silmas pidada riigihangete seaduse § 12 lõiget 2, mille kohaselt ei ole ostjal lubatud riigihanget jaotada osadeks eesmärgiga vältida riigihangete teostamiseks kehtestatud korra või nõuete järgimist. Riigihanke osadeks jaotamisel ühe pakkumismenetluse raames peab ostja pakkumise kutses näitama, kas pakkumised võib esitada ühe, mitme või kõikide osade kohta. Näiteks Saksamaal on selline ehitustööde riigihangete osadeks jaotamine kohustuslik, et luua võimalusi väikese ja keskmise suurusega ettevõtjatele riigihangetes osalemiseks.

Lugupidamisega,

Taavi Veskimägi
Minister

Tauno Tats
Asekantsler kantsleri ülesannetes

Märt Kiisel 611 3284 mart.kiisel@fin.ee
Meelis Steinberg 611 3251 meelis.steinberg@fin.ee

MAANTEEAMET

Teie: 17.05.2004 nr. 2-7.1-TR/04/717

Meie: 02.06.2004 nr. 1-1-3/540

Austatud härra Kõrge,

Täname Teid põhjaliku ja asjatundliku auditi eest. Jagame põhimõtteliselt Teie poolt auditis esitatud seisukohti. Toome siinkohal välja mõningaid omapoolseid arvamusi ja tähelepanekuid teehoiu toimimise ja arengu kohta.

Maanteeamet haldab 16500 kilomeetrit teid, mis moodustavad riigimaanteede võrgu. Ressursside paigutamisel ning sellega kaasneva remondistrateegiate valikul peab amet arvestama võrgu kui terviku vajadusega, millega kaasnevalt on esmatähtis tagada olemasoleva vara säilimine. Remondistrateegiate valikul on Maanteeamet viimasel aastakümnel lähtunud üheltpoolt eeltoodud põhimõttest ja teiselt poolt sellel hetkel teadaolevast realistlikust rahastamisvõimaluste prognoosist. Nii ongi olnud eesmärgiks võimalikult suurel kilometraažil sõiduolude parandamine.

Planeerimise ja seeläbi ka projektide kvaliteedi tõstmisel peame tähtsaks usaldusväärset ja praktikas paikapidavat teavet pikemaajalisest teehoiu rahastamisvõimalusest ja sellega kaasnevatest võimalikest administratiivsetest piirangutest.

Oma auditis olete puudutanud ka kvalifitseeritud teedeinseneride kaadri teemat. Tuleb märkida, et kogemustega teedeinseneride, projekteerijate ja geoloogide arv ning nende juurdekasv ei rahulda käesolevaga turu vajadusi. Lisaks tuleb märkida ka teedeeriala vähest populaarsust viimasel kümnendil, mis on tekitanud vastavat eriala omavate spetsialistide puuduse riigis. Maanteeamet püüab konkureerida oma administratiivsete võimaluste piires kvalifitseeritud teedeinseneride kaadri palkamisel ja kinnistamisel.

Kujundame oma seisukoha auditi lisas esitatud tehniliste ettepanekute osas, arvestades ka Euroopa Liidu liikmesriikide eriala spetsialistide seisukohti ja normatiivseid baase. Liiklusprognooside usaldusväärsuse tõstmiseks loodame suurendada statsionaarsete loenduspunktide arvu alates 2005.a., kuid oleme endiselt ettevaatlikud nende andmete liigsel tähtsustamisel, kuna nende täpsuse mõju katendikonstruktsiooni valikul jääb tagasihoidlikuks.

Kokkuvõtteks on meil hea tõdeda, et nii tellijate kui ettevõtjate poolne teehoiutööde korraldamise professionaalsus on aasta-aastalt kasvanud. Üha enam hinnatakse pikemajalisi väärtusi - usaldust ja hea tava järgimist, mis on aluseks oskusteabe, tehnoloogiate ja normatiivide arengul.

Lugupidamisega,

Riho Sõrmus

peadirektor

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 04.06.04 Reg nr 2-7.1-TR/04/717-2

Pärnu mnt. 463[A]
10916
TALLINN

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

KONKURENTSIAMET

RIIGIKONTROLL
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

10.06.2004 nr 2-04.12/1484

Riigikontrolli ettepaneku projektist Konkurentsiameti peadirektorile

Riigikontroll on esitanud Konkurentsiametile Teede remondiga seotud hangete korralduse kontrolliaruande eelnõu, milles muuhulgas kavatsetakse teha Konkurentsiameti peadirektorile ettepanek võtta seisukoht tee-ehituse konsortsiumilepingutega kaasneda võivate konkurentsiprobleemide väljaselgitamiseks täiendavate uuringute algatamise vajaduses.

Konkurentsiamet tunnustab Riigikontrolli püüdlusi tagada riigihangete õiguspärane läbiviimine ning asjassepuutuvate õigusaktide (sealhulgas Konkurentsiseaduse) nõuetekohane täitmine nii Riigihangete seaduses märgitud ostjate kui ka pakkujate poolt. Seoses eeltooduga on vaieldamatult asjakohane ka Riigikontrolli ettepanek konkurentsiolukorra jälgimiseks vastaval kaubaturul.

Konkurentsiamet on teadlik Teie poolt viidatud tee-ehituse konsortsiumlepingutest ning on Teiega samal arvamusel, et eelnimetatud riigihangete läbiviimisel tõusetuvad konkurentsiõiguslikud probleemid vajavad pidevalt tähelepanu ja vajadusel sekkumist Konkurentsiameti poolt.

Täname teid veelkord eespool mainitud probleemistikule tähelepanu juhtimise eest ning kinnitame omalt poolt, et eelkirjeldatud riigihangete läbiviimise korraldus ning riigihangetes osalejate (nii ostjate kui pakkujate) tegevus on Konkurentsiametile seadusega antud pädevuse piires ja ulatuses jätkuvalt Konkurentsiameti huviorbiidis.

Lugupidamisega

Peeter Tammistu
Peadirektor

Risto Rüütel
6 113 975

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 14.06.2004 Reg nr 2-7.1-TR/04/748-2

Estonian Competition Board
Lõkke 4
15184 Tallinn, ESTONIA

Tel: +372 611 3942
Fax: +372 611 3943
E-mail: compet@konkurentsiamet.ee

Reg nr 70000303