

Teehooldetööd ja järelevalve nende üle

Kas riigimaanteid hooldatakse mõistlikult?

Teehooldetööd ja järelevalve nende üle

Kas riigimaanteid hooldatakse mõistlikult?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris riigimaanteede hooldust. Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas teid on hooldatud nõuetekohaselt ja säästlikult. Auditiga sooviti saada ka ülevaade, kuidas on Maanteeamet rakendanud Riigikontrolli 2006. aastal auditis „Riigimaanteede hoolduse korraldus“ tehtud soovitusi hooldelepingute ühtlustamise, teede hooldusnõuete täpsustamise ja järelevalve korralduse parandamise kohta.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Riik kulutab riigimaanteede hooldamiseks igal aastal ligikaudu 45 miljonit eurot. Eriti kriitiline on teede hea sõidetavus talveperioodil, kui liiklusohutus sõltub suuresti hoolde kvaliteedist. Uuringud on näidanud, et hooldesse tehtavad kulutused on enamasti oluliselt väiksemad võrreldes sellest saadava ühiskonna majandusliku kasuga. Kuna riik ise hooldetöid ei tee, vaid tellib kõik hooldetööd ettevõtetelt, siis on riigil tellijana vastutusrikas ülesanne tagada lepingute ja järelevalve kaudu teede vastavus seisundinõuetele.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul ei ole Maanteeamet suutnud hoolimata 2006. aastal antud lubadustest 5 aasta jooksul riigimaanteede hoolduse korralduses positiivset arengut esile kutsuda. See peegeldub jätkuvalt ühtlustamata hoolduslepingutes, oluliselt kasvanud kuludes ning puudulikus järelevalves.

- **Riigi kulud teede hooldusele on kasvanud põhjendamatult palju.** Eraettevõtetega sõlmitud hooldelepingutes on teehoolde kulud aastatel 2006–2010 olnud keskmiselt 8% võrra kõrgemad, kui see hinnaindeksist lähtuvalt objektiivselt põhjendatud oleks. Kokku on eraettevõtetele sel perioodil põhjendatud tasemega võrreldes makstud ligikaudu 8 miljonit eurot rohkem. Seejuures tuleb märkida, et riigimaanteede hooldusnõudeid ei ole sel perioodil karmistatud.
- **Kulude suurenemise põhjuseks on vähene konkurents ja teede hooldajatelt tellitavate remonditööde mahtude suurendamine.** Vähese konkurentsi tagajärjel on hankekonkursside tulemusel sõlmitud lepingud üldjuhul sellised, kus teede hooldamise kulud on varasemast oluliselt suuremad. Seega on ettevõtted saanud küsida hangetel neile sobivat hinda ning Maanteeamet on sellega ka leppinud. Samuti on Maanteeamet suurendanud oluliselt teede hooldajatelt ilma avaliku hanketa tellitavate remonditööde mahtu. Ka lisatöid on ostetud riigihanketa rohkem, kui hoolduslepingus algselt kokku lepit.
- **Konkurents teede hoolduses on pidevalt nõrgenenud, sellele on kaasa aidanud ka Maanteeamet.** Piirkondade teehooldelepingute

kestus on muutunud üha pikemaks ning uutel hankekonkurssidel on parimaks osutunud vaid mingis piirkonnas varem tegutsenud hooldajad. Pooltel Maanteeameti korraldatud hangetel on hooldusleping sõlmitud ainsa pakkumise alusel. Maanteeamet on teinekord uusi tulijaid ka otsitud põhjustel kõrvale lükanud. Seega pole hanked täitnud oma eesmärki saavutada põhjendatud kuludega kvaliteetset hooldust.

- **Hooldelepingud on viimase viie aasta jooksul ühtlustamata.** Kuigi Riigikontroll soovitas oma 2006. aasta auditis ühtlustada piirkondade hooldelepingud, ei ole seda siiani tehtud. Senini ei ole üheselt selge teehooldetööde eesmärk, kehtestamata on hooldetööde tehnoloogianõuded ja kokku leppimata hooldetööde koosseis lepingutes. Seetõttu ei ole ka üheselt arusaadav, mida tuleb hooldega saavutada, milliseid töid tuleb teha igapäevase tavahoolde käigus ja milliste tööde jaoks on hooldajal õigus küsida lisaraha.
- **Teehooldes esineb hulgaliselt puudusi.** Tõsisemad probleemid esinevad talveperioodil. Riigikontrolli analüüs näitas, et kuigi põhimaanteid hooldatakse üldjuhul korralikult, jääb hulk kõrvalmaanteid ettenähtud aja jooksul lumest puhastamata. Samuti esineb hulgaliselt hooldusvigu ka suveperioodil: paljud sillad on unarusse jäetud, kruusateed on tihti auklikud või treppis jm.
- **Maanteeameti järelevalve hooldelepingute täitmise üle on puudulik.** Teede ülevaatusi ei tehta piisava ulatuse ja sagedusega. Nõutust väiksema järelevalvemahu juures ei fikseerita paraku kõiki puudusi ning antakse puuduste kõrvaldamiseks põhjendamatult pikki tähtaegu. Puudused teede hoolduses näitavad, et järelevalve tulemusel ei nõuta piisavalt kõikide tööde tegemist ega suudeta sundida ettevõtteid lepingutest kinni pidama.
- **Sanktsioonid tegemata teehoolduse eest on väga väikesed.** Kuigi teede hoolduses on igapäevaselt näha hulgaliselt puudusi, ei pea teede hooldajad sisuliselt kartma tasust ilmajäämist. Näiteks määrati Riigikontrolli vaadeldud piirkondades 2010. aastal hooldajatele trahvi kokku 5600 eurot, mis on 0,02% ettevõtjatele tavahoolde eest makstavast rahast. Perioodiliste ülevaastustega tuvastatud probleemide eest on üldse võimalik kokku määrata trahvi maksimaalselt 3% ulatuses aastas. Riigikontrolli arvates ei motiveeri sedavõrd väikesed sanktsioonid ühtegi ettevõtjat oma tööd korralikult tegema.
- **Riiklikku järelevalvet tee seisundinõuete tagamise üle ei tehta.** Kuna Maanteeamet ei saa ise riigimaanteede hoolduse nõuete täitmise üle teeseaduse alusel riiklikku järelevalvet teha ega seaduses ette nähtud sanktsioone rakendada, on see kohustus pandud Politsei- ja Piirivalveametile. Politsei- ja Piirivalveameti kinnitusel puudub aga politseil pädevus ja kvalifikatsioon, et hinnata teede hoolduse kvaliteeti ja teede seisundinõuetele vastavust – seda isegi mitte liiklusõnnetuste korral.

Auditeeritute vastused

Majandus- ja kommunikatsiooniministri arvates on auditi aruanne pikaajalise põhjaliku töö tulemus, mis annab asjaosalistele põhjaliku ülevaate nii tee hooldetööde tegemisest, tellimisest kui ka nende

järelevalvest ja nendega seotud probleemidest. Ministri meelest on tegemist hea alusmaterjaliga koostöös Maanteeametiga teehoolde korraldamise põhimõtete ülevaatamiseks tervikuna.

Siseminister leidis erinevaid põhjusi, miks teeseadusest tulenevat riikliku järelevalve tegemise kohustust ei ole võimalik täita. Siiski pidas siseminister võimalikuks kaaluda vastava kompetentsikeskuse loomist, kust oleks võimalik riikliku järelevalve teenust tellida.

Keskkonnaminister nõustus tehtud soovitustega kloriidide mõju täiendava analüüsimise kohta, lisades, et uuringu korraldamisel, mis käsitleb teeholde kasutatavate kloriidide mõju põhjavee kvaliteedile, tuleb välja valida teede vahetus läheduses asuvad madalad salvkaevud või puurkaevud, milles on võimalik hinnata just teeholde kasutatavate kloriidide mõju ulatust ja leviku kiirust. Samas pidas minister vajalikuks arvestada, et TTÜ teedeinstituudis tehtud uuringute kohaselt ulatub teesoola keskkonnamõju 20–30 meetri kaugusele teest.

Maanteeameti peadirektor ei nõustunud paljude Riigikontrolli järeldustega, kuna väljatöötatud hooldekorraldus on tema sõnul üle kümneaastase toimimise jooksul ennast põhimõtteliselt õigustanud ja olulisi muudatusi hooldekorralduses teha vaja ei ole olnud. Samas lubas peadirektor kaaluda mitmete soovitude täitmist, näiteks analüüsida senist hooldekorraldust, hooldelepingu koosseisu ja järelevalve ressursivajadust, samuti kaaluda sanktsioonide karmistamist ning järelevalvetöötajate rotatsiooni suurendamist.

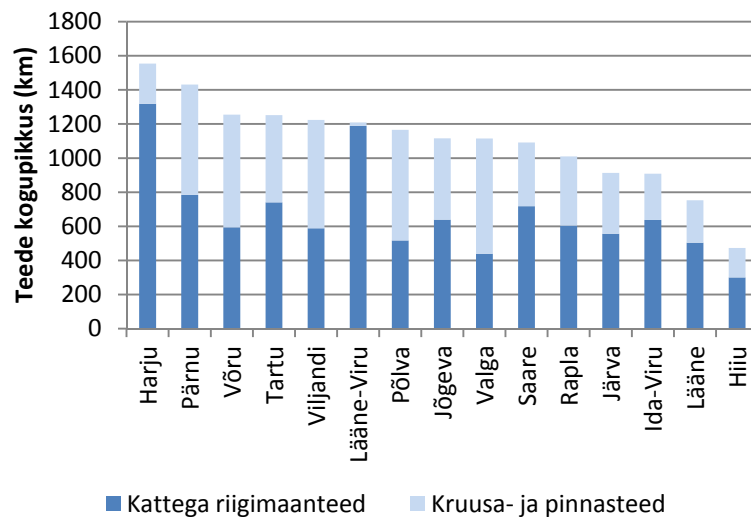
Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Teede hoolduse kulud	11
Kulude kasvu põhjuseks on ka konkurentsi puudumine ja ebaühtlased reeglid	16
Kulude erinevuste põhjused ei ole objektiivsed	18
Tee seisundinõuded ja nende järgimine	21
Sõlmitud lepingud on sageli vastuolus ministri määruse ning Maanteeameti kordadega	22
Teede hoolduses on hulgaliselt puudusi	24
Maanteeameti järelevalve teehooldelepingute täitmise üle	38
Järelevalvet ei tehta nõuetekohaselt	39
Sanktsioonid ei sunni teede hooldusnõudeid täitma	44
Teede hoolduse vastavus kasutajate ootustele	49
Tavakasutajate ja kutseliste juhtide hinnangud hoolduse kvaliteedile on erinevad	49
Teede hoolduse korraldus peab tagama oluliste teede sõidetavuse ka ekstreemsetes ilmastikuoludes	50
Teehoolde mõju keskkonnale	52
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	56
Auditi iseloomustus	65
Auditi eesmärk	65
Hinnangu andmise kriteeriumid	65
Riigikontrolli varasemaid auditeid teehoiu valdkonnas	69
Lisa A. Hooldehangete vaidlustatud tingimused	70
Lisa B. Kutseliste sõidukijuhtide küsitlus	71
Lisa C. Eesti maanteede lähedal asuvad põhjavee seirekaevud	74
Lisa D. Tavahoolde ja perioodilise hoolde tööde võrdlus	75
Lisa E. Ülevaade esitatud pakkumiste ja kvalifitseeritud pakkumiste arvust	
Maanteeameti hangetel aastatel 1999–2010	78
Lisa F. Väljavõte auditi valimi perioodilise hoolde tööde kirjeldustest	79
Lisa G. Sillad, viaduktid ja tunnelid	83
Lisa H. Katendite vanus maanteeliikide kaupa	84
Lisa I. Tavahooldetööde, perioodilise hoolde ja säilitusremondi tööde kajastamine	
maanteede hoolduse finantseerimise juhendis ja hooldelepingutes	85
Lisa J. Teede hooldajate seas läbi viidud teede rahastamist, teede hooldusvajadust ning	
teede hooldamise kulusid käsitleva küsitluse tulemused	87

Valdkonna ülevaade

1. Eestis on kokku 16 500 kilomeetrit riigimaanteid, millest kattega teede osa on 64% ning kruusa- ja pinnasteid 36%. Riigimaanteede jagunemist maakonniti kajastab joonis 1.

Joonis 1. Riigimaanteede kogupikkused maakonniti 2010. aastal

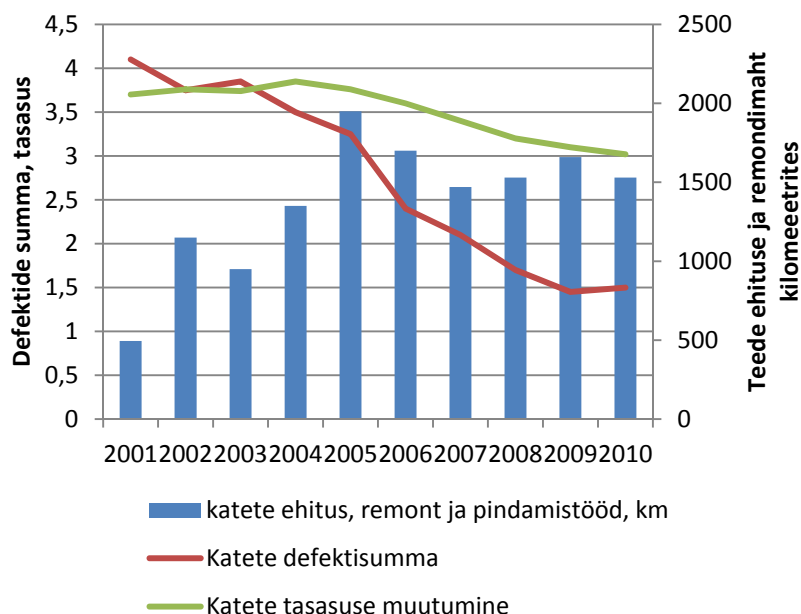


Allikas: Maanteeameti aastaraamat

2. Eestis on praegu maanteede sõidetavus ja liiklusohutus paremad kui kümmekond aastat tagasi. Igal aastal renoveeritakse või parandatakse katteid kokku 4–6,5% riigimaanteedel. Lisaks on suur hulk kruusateid saanud tolmuvaaba katte. Kruusateedele kerg- või mustkatte ehitamise tulemusel on aastatel 2006–2010 kruusateede kogupikkus vähenenud 1103 km ehk ligi viiendiku võrra. Aastatel 2006–2010 on riigimaanteede (edaspidi maanteede) ehitusse ja remonti investeeritud kokku 654 miljonit eurot. Lisaks on kohalikud omavalitsused teede remondiks ja hoolduseks kulutanud samal perioodil ligikaudu 115 miljonit eurot.¹ Kõik see peegeldub nii siledamates teedes kui ka teedel esinevate defektide koguarvu vähenemises (vt joonis 2). Maanteid saab tasasemaks muuta eelkõige katete remondiga. Defektide hulka on võimalik aga vähendada aukude ja pragude parandamisega ning selle järgneva katete pindamisega.

¹ Käesolevas auditis kohalike omavalitsuste teede hoolduse korraldust ei käsitletud. Auditi „Kohalike teede hoiu korraldamine“ korraldas Riigikontroll 2010. aastal

Joonis 2. Remonditud ja ehitatud teede ja pinnatud teede maht (km) ning katete kvaliteedi muutumine



Allikas: Maanteeameti aastaraamatud

Majandus- ja kommunikatsiooniminister on kehtestanud teehooldusnõuded

3. Lisaks teede ehitusele ja remontimisele tuleb neid pidevalt hooldada, et tagada nii teede säilimine kui ka sõidetavus ja liiklusohutus (eriti talvel). Maanteehoolduse nõuded lähtuvad teelõigu olulisusest ja liiklussagedusest. Teed on nende tähtsuse järgi liigitatud põhi-, tugi- ja kõrvalmaanteedeks ning igale maanteeliigile on kehtestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusega² seisundinõuded ja nende täitmise tähtajad. Nõuded on esitatud nii tee kate, märgistuse, valgustuse kui ka teemaa korrashoiu kohta.

4. Tee seisundinõuete kohaselt on nii kattega maanteedele kui ka kruusateedele määratud nende liiklussageduse alusel seisunditase. Kokku on neli seisunditaset.³ Kuna Eestis ei ole kiirteid, siis kõrgeimat seisunditaset 4 praegu ei rakendata. Seega kehtib üldjuhul põhimaanteedel 3. seisunditase, tugimaanteedel 3. või 2. ning väiksema liikluskõormusega kõrvalmaanteedel 2. või 1. seisunditase. Määratud seisunditasemest sõltub, milliseid tähtaegu ja nõudeid tee hooldusele rakendatakse. Liikleja seisukohalt on erinevused tuntavad eelkõige talvel. Kõige väiksematel kõrvalmaanteedel tuleb näiteks tee lumest puhastada kas enne seda, kui lumekihi paksus teel ületab 10 cm, või ühe ööpäeva jooksul (väiksema lumesaju või tuisu korral) pärast lumesaju lõppemist (varem 36 tunni vältel). Põhimaanteedel peab sama töö olema tehtud juba 5 tunni jooksul või 4 cm ületamisel (ajaliste nõuete kohta vt tabel 1). Auditi ajal, 1. novembril 2011, jõustusid tee seisundinõuete muudatused,

² Majandus- ja kommunikatsiooniministri 17.12.2002. a määrus nr 45 „Tee seisundinõuded“, jõustunud 09.01.2003, muudetud määrusega nr 83, mis jõustus 01.11.2011

³ Tee seisundinõuded sõltuvad tee liiklussagedusest. Kattega teede, kruusateede ja tee talvise seisunditaseme määramiseks kasutatakse liiklussageduse vahemikke. Näiteks on kattega kõrvalmaantee seisunditasemed (ST) suvel järgmised: 0–1000 liiklejat ööpäevas ST 1; 1000–3000 liiklejat ST 2; üle 3000 liikleja ST 3.

mis muutsid peamiselt mõningaid teede hooldusaegu. Varasemad nõuded tee hooldusaegadele kehtisid muutmata kujul alates 2003. aastast.

Tabel 1. Talvise hooldustsükli aeg tundides enne ja pärast seisundinõuete määrase muudatuste kinnitamist

Tee seisunditase	Lume ja lörtsi eemaldamine sõiduteelt (tundi)		Libedusetõrje (tundi)		Soolalume segu eemaldamine sõiduteelt (tundi)	
	Kuni 1.11. 2011	Alates 1.11. 2011	Kuni 1.11. 2011	Alates 1.11. 2011	Kuni 1.11. 2011	Alates 1.11. 2011
4	2	2	2	2	4	4
3	5	5	4	4	8	8
2	12	12	8	8	—	—
1	36	24	24	12	—	—

Allikas: Tee seisundinõuded

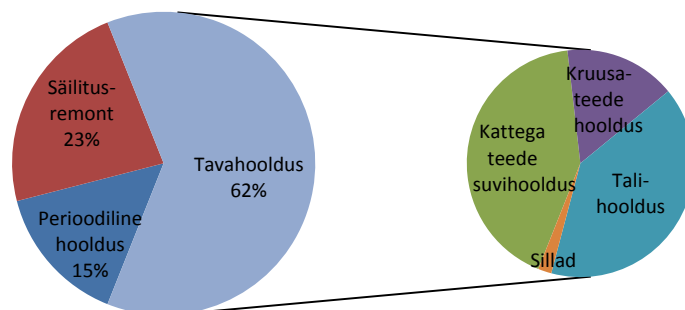
Tavahoole — töö, mille eesmärk on tagada teede liiklusohutus, sõidetavus ja säilimine. Tavahoole alla käivad igapäevased teede hoolduse tegevused nagu teepervede niitmine, lume lükkamine, libedusetõrje, lõõkaukude lappimine, liiklusmärkide, truupide ja kraavide puhastamine jm.

Perioodiline hoole — ühekordselt või mahu poolest kindlaks määratud töödega teede seisunditaseme nõuetest mahajäämuse likvideerimine, sh kraavide rajamine, truupide vahetus, mustkatte ehitamine, märkide vahetus.

Säilitusremont — teede remont, peamiselt kruusateede remont ja sinna juurde kuuluvad tööd ning katttega teede pindamine.

5. Teede hooldamiseks on sõlmitud pikaajalised, kuni kaheksa aasta pikkused lepingud. Hooldelepingute järgi on ettevõtjatelt ostetav teede hooldusteenus jaotatud kolmeks: **tavahoole**, **perioodiline hoole** ja **säilitusremont**. Sellest, kuidas teede hoolduskulud on jaotatud sõlmitud teehooldelepingutes 01.07.2011. a seisuga, annab ülevaate joonis 3.

Joonis 3. Kulude jaotus hooldelepingus 01.07.2011. aasta seisuga



Allikas: Riigikontroll Maanteeameti andmete järgi

6. Kuna teehooldelepingud on pikaajalised, siis on teede hooldelepingutesse jäetud võimalus osta remondiga seotud töid üldjuhul järgmiselt:

- perioodilist hoolet 20–40% ulatuses lepingu tavahooldes maksumusest;
- säilitusremonti 30–40% ulatuses tavahooldes maksumusest.

7. **Tavahoole** kui teede igapäevast hooldust ostetakse ettevõtelt eelnevalt kokku lepitud summa eest ühtse tervikteenusena. See tähendab, et kui ühe piirkonna teede hooldus on hooldajale üle antud, siis peavad need teed pidevalt, sõltumata tööde mahust või ilmastikuoludest, vastama kindlaks määratud kvaliteedinõuetele. Näiteks ei tohi katendis esineda

löökauke, talvisel ajal peavad põhimaanteed sõidujäljed olema lumevabad, tugi- ja kõrvalteedel ei tohi tee lumekihi paksus ületada lubatud. Kuidas täpselt selline tee seisund tavahooldega saavutatakse, on teehooldaja ülesanne, mille täitmise eest ta vastutab.

8. Teatud kulumisest alates on hooldajal lisaks tavahooldusele õigus nõuda raha teede väiksemaks remondiks (nn [perioodiline hoole](#)).

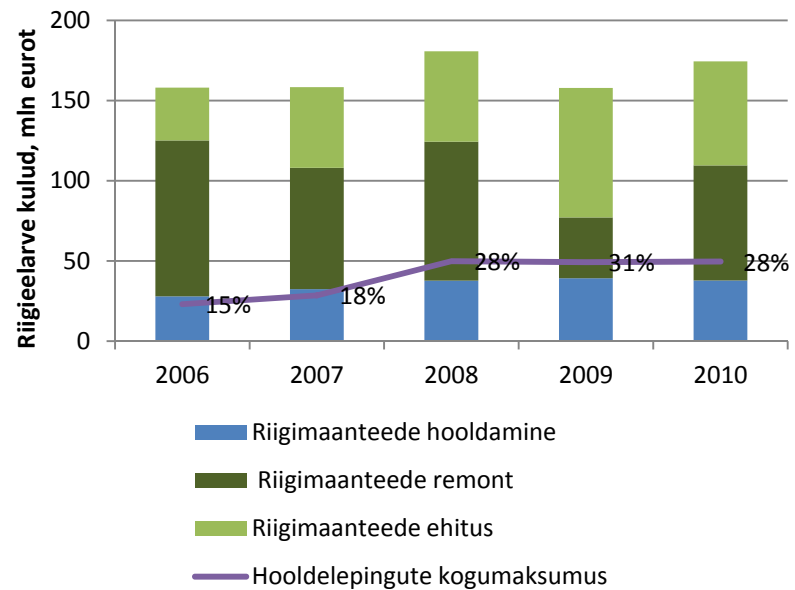
9. Eri tööde pidamine tavahooldeks või perioodiliseks hooldeks ei ole alati ühene, sest ka tavahoole sisaldab teede väiksemat remonti ning kahjustuste kõrvaldamist. Piir tavahoolde ja perioodilise hoolde vahel on nii käskkirjades kui ka lepingutes sõnastatud erinevalt, samuti on Maanteeameti piirkonnad mõisteid erinevalt tõlgendanud. Seega määras osa tööde puhul iga Maanteeameti regioon ise kindlaks, kas teede hooldaja peab neid töid tegema hooldelepingus tavahooldetööde eest makstava raha eest või saab ta tööde eest lisaraha.

10. Peale tavahoolde ja perioodilise hoolde kulude on teede hoolduslepingutesse täiendavalt lisatud ka osa teede pindamise ja kruusateede remondi tööd, mida nimetatakse [säilitusremondiks](#). Need tööd ei ole seotud teede hooldamisega, vaid on sinna lisatud, et suurendada lepinguga ette nähtud tööde hulka ja maksumust. Teid on kõikides piirkondades vaja pinnata ja remontida igal aastal rohkem, kui on hooldelepingutes säilitusremonditöid ette nähtud. Selleks korraldatakse teede remondiks (mida ei sisalda hooldeleping) veel lisaks eraldi hanked, kus saavad osaleda kõik ettevõtted. Hooldelepingutega ette nähtud tööde kulude jaotusest annab ülevaate joonis 3.

11. Hooldelepingute kogumaksumus moodustab keskel läbi 28% kogu teedesse minevast rahast (vt joonis 4). Aastatel 2008–2010 on teede hooldelepingute alusel ostetud teede remonti kokku 34 miljoni euro eest, mis moodustas sel perioodi ligikaudu kuuendiku riigi teeremondi kuludest.⁴

⁴ Varasematel perioodidel ei sisaldanud hooldelepingud sellises mahus teede remondi teenuse tellimist. 2006.–2007. aastal hooldas 5 maakonnas riik teid riigile kuuluvate teedevalitsuste kaudu ehk sel ajal ei ostetud kõikides maakondades teede hoolduse teenust eraettevõtetelt.

Joonis 4. Teede ehitus-, remondi- ja hoolduskulud ning hoolde lepingutes ette nähtud tööde maksumus



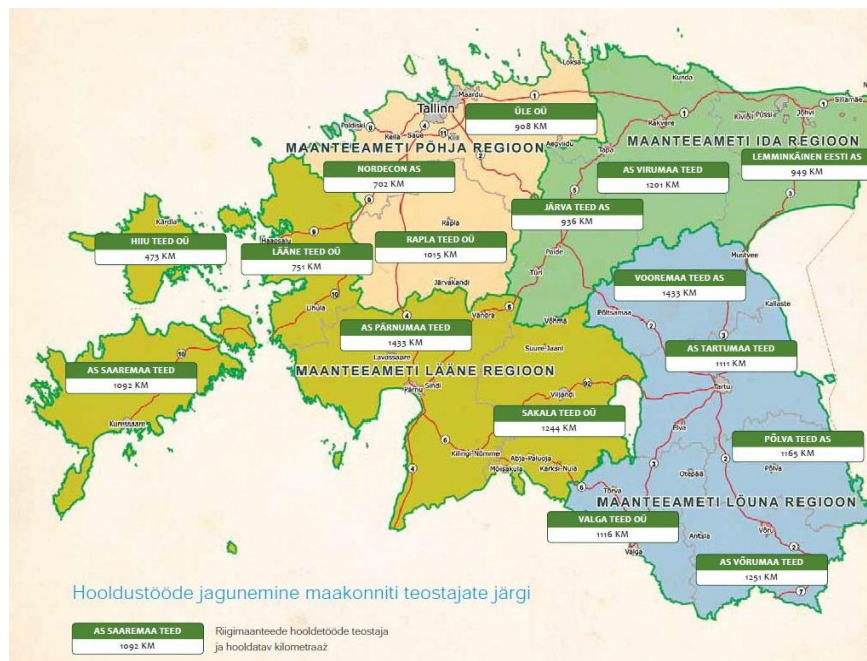
Allikas: Riigikontrolli Maanteeameti andmete põhjal

12. Kuigi teehoiule kulutatakse igal aastal märkimisväärne summa, on Eestis need kulud võrreldes naaberriikidega siiski väiksemad. Kui ühe kilomeetri kohta on hooldamise kulu Eestis keskmiselt 2300–2400 eurot, siis Lätis, Leedus ja Soomes on sama näitaja Maanteeameti andmete alusel ligikaudu 3000 eurot. Siinkohal peab siiski arvestama, et teed ja neile esitatavad nõuded on kõikides riikides mõnevõrra erinevad. Nii näiteks puuduvad Eestis kiirteed, kuid need on olemas nii Soomes kui ka Leedus. Samuti võivad pealtnäha väikesed erinevused lumetõrjenõuetes esile kutsuda mitmekordse kulude erinevuse.

Teede hooldusega tegelevad ettevõtted

13. Eesti on jaotatud neljaks Maanteeameti teede hooldust korraldavaks regiooniks ja 17 hooldepiirkonnaks, kus auditi tegemise ajal hooldasid teid 5 riigile kuuluvat äriühingut ja 11 eraettevõtet (vt joonis 5). Riigile kuuluvateks äriühinguteks olid AS Saaremaa Teed, AS Pärnumaa Teed, AS Võrumaa Teed, AS Virumaa Teed, AS Tartumaa Teed.

Joonis 5. Eesti jagunemine hooldepiirkondadeks

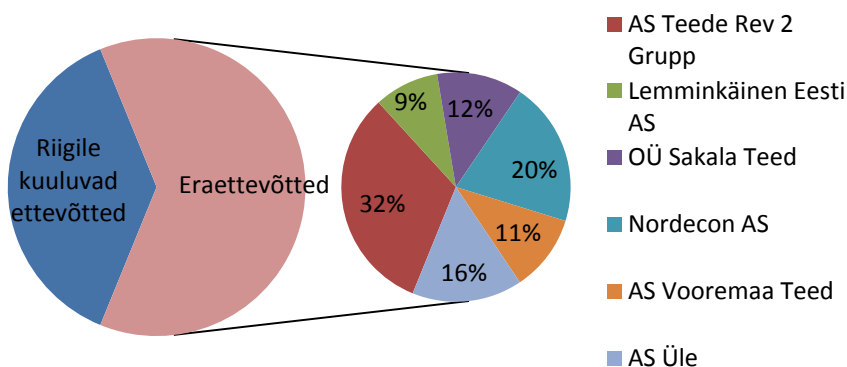


Allikas: Maanteeameti aastakogumik

14. Kuni 2000. aastani hooldas riigile kuuluvaid teid riik ise. Pärast seda on järk-järgult teede hooldamine erastatud. Riik ei ole oma allasutuste kaudu teede hooldamisega tegelenud alates 2008. aastast, kui riiklikest teedevalitsustest eraldati teede hooldusega tegelevad üksused ning need korraldati ümber viieks riigile kuuluvaks aktsiaseltsiks. 2011. aasta sügisel otsustas Vabariigi Valitsus riigi omandis olevad teede hooldamisega tegelevad aktsiaseltsid koondada ühte äriühingusse: ASi Eesti Teed.

15. Ümberkorralduste tulemusena on alates 1 jaanuarist 2012 ligi 40% teede kogupikkusest ühe riigile kuuluva ettevõtte hooldada. Ülejäänud turg on jaotunud 6 eraettevõtte vahel, kellest suuremad on TREV-2 Grupp ja Nordecon AS (vt joonis 6).

Joonis 6. Riigimaanteed hoolduse turu jaotus riigi- ja eraettevõtete vahel 2011. aastal



Allikas: Riigikontrolli arvutused Maanteeameti andmete alusel

Teede hoolduse kulud

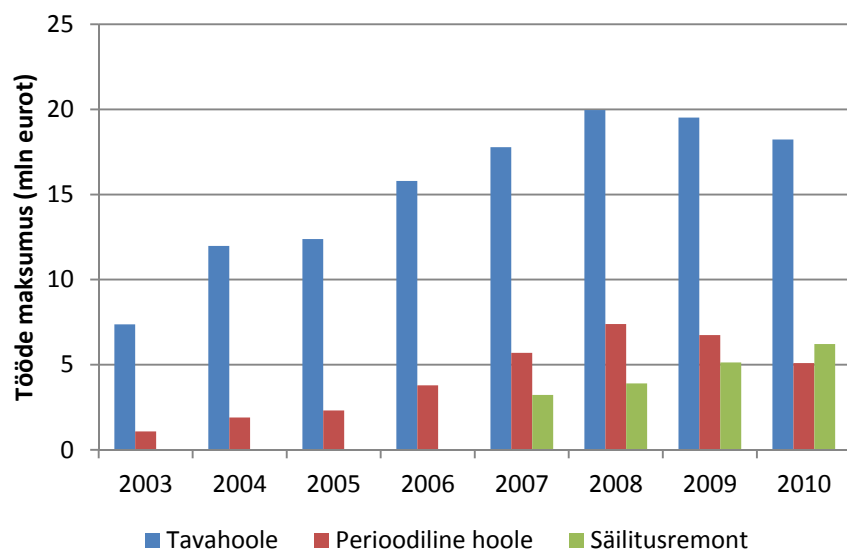
Hooldehinnaindeks – Statistikaameti koostatav indeks, mis võtab arvesse teede hooldamisega seotud kulusid ning nende muutust. Hooldehinnaindeksis on ehitushinnaindeksist erinev kulude proportsioon: materjalide hinna osakaal on väiksem, kütuse ja masinate maksumuse osakaal aga suurem. Hooldehinnaindeks avaldatakse kord kvartalis.

16. Nõuded teede hooldusele ja selle kvaliteedile on suures ulatuses olnud samad alates 2003. aastast, kui kehtestati tee seisundinõuded. Riigikontroll eeldab seega, et teede hooldamisega seotud kogukulude kasv on põhjendatud, kui see on olnud tingitud kas elukalliduse tõusust, mida mõõdetakse [hooldehinnaindeksi](#) abil, või siis teede olemi muutusest, mis tuleneb teede katete muutumisest (näiteks kruusateedele rajatakse tolmuva kate), uute teelõikude ehitamisest või liiklusintensiivsuse kasvust, mille tõttu muutuvad teele esitatavad nõuded. Teede hoolduseks korraldatavad hanked peavad tagama põhjendatud hinnaga teenuse ostmise. Hangete korraldamisel ei tohi osalejatele teha põhjendamatuid piiranguid ning sõlmitud lepingud peavad vastama riigihangete seadusele.

Kuigi nõuded teede hooldusele on samad, on kulud suurenenud mitu korda

17. Eraettevõtetega sõlmitud teede hoolduslepingute järgi on tee hooldamise maksumus suurenenud alates 2003. aastast, kui hakkasid kehtima teede hoolduse praegused nõuded, üle kolme korra (vt joonis 7). Auditis on täpsemalt vaadatud perioodi 2006–2010 kulude kasvu põhjuseid, sest varasema perioodi kohta valmis Riigikontrollil juba 2006. aastal audit „Riigimaanteed hoolduse korraldus“.

Joonis 7. Tööde maksumus eraettevõtetega sõlmitud hooldelepingutes perioodil 2003–2010



Allikas: Riigikontroll Maanteeameti andmete alusel

18. Eraettevõtetega sõlmitud hooldelepingute alusel makstud teede hoolduskulud ei moodusta kogu teede hooldamiseks minevat hoolduskulu. Kuni 2008. aastani tegelesid teede hooldusega viies piirkonnas teedevalitsused. 2008. aastal asutati teedevalitsuste asemele riigile kuuluvad teede hooldeettevõtted, kellele on makstud aastate kaupa järgmiselt:

- 2008. aastal kokku 1,4 mln eurot⁵;
- 2009. aastal 14,4 mln eurot;
- 2010. aastal 16,9 mln eurot.

Sisetehting –hankija leping äriühinguga, mille kõik aktsiad või osad kuuluvad otseselt sellele hankijale.

19. Riigiettevõtetega on sõlmitud otselepingud riigihankeseaduse **sisetehtingu** erisust kasutades. See tähendab, et riigile kuuluvad ettevõtted ei pea oma piirkonna hooldamiseks osalema avalikel hangetel, vaid nendega sõlmitakse lepingud ettevõtte ja Maanteeameti kokkuleppe alusel. Seetõttu ei ole käesolevas aruandes käsitletud hangete korralduse puhul riigile kuuluvaid ettevõtteid.

20. Teehooldelepingutes on kulud suurenenud kahel põhjusel: esiteks on kallinenud lepingujärgsete teehooldetööde maksumus ning teiseks on suurenenud tööde hulk.

21. Joonisel 7 esitatud hooldekulud on perioodil 2006–2010 tõusnud nii suures mahus peamiselt uute hangete tulemusel. Kulude suurenemist on põhjustanud pärast eelmise lepinguperioodi lõppemist korraldatud hangete tulemusel sõlmitud uute lepingute hooldetööde maksumus. Sellel perioodil sõlmitud 14 hankelepingus kokku lepitud tööde kogumaksumused kallinesid keskmiselt 40% võrreldes lepingu sõlmimisele eelnenud aasta hoolde maksumusega samas piirkonnas. Hangete tulemusena vähenes tööde kogumaksumus vaid neljas lepingus (3–15%). Kõige rohkem suurenes võrreldes eelneva lepinguga Jõgeva hooldelepingus ette nähtud tööde maksumus: 1,6 miljonit eurot ehk üle kahe korra. Jõgeva lepingus kallines tavahoole 461 000 euro võrra (34% võrreldes varasemaga) ja perioodiliste hooldetööde kogumaksumus 255 000 euro võrra (kasv 100%). Lisaks telliti 931 000 euro eest säilitusremonti, mida varasemas lepingus ei olnud.

Kulud on tõusnud märgatavalt rohkem, kui hinnaindeksi alusel võiks eeldada

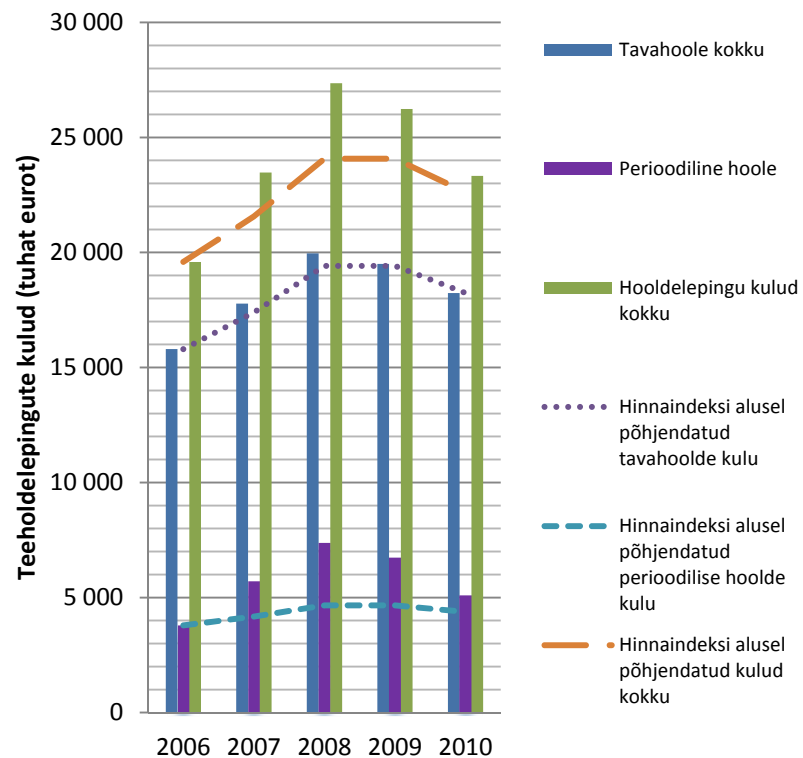
22. Teede hoolduse kulude tõusu on mõjutanud pidev materjalide, palkade ja kütuse hinnatõus. Kuna Maanteeamet on sõlminud hooldelepingud kuni kaheksaks aastaks, siis selleks, et teehooldes maksumus pikaajalistes lepingutes kajastaks muutusi majanduskeskkonnas, muudetakse igal aastal lepingutes ette nähtud tööde maksumusi Statistikaameti avaldatava hinnaindeksi alusel. Kuni 2009. aastani kasutati selleks ehitushinnaindeksit ja sellest alates hooldetööde kulude spetsiifikat arvesse võtvat hooldehinnaindeksit.

23. Selleks et anda hinnangut, kui suur osa hooldelepingute kulude tõusust on põhjendatav valdkonna kulude suurenemisega, võrdles Riigikontroll ehitus- ja hooldehinnaindeksit (ehk hooldeturu põhjendatud kulude tõusu) ning tegelikke hooldelepingujärgseid maksumusi. Eraettevõtetega⁶ sõlmitud teede hooldelepingutest tulenevate kulude võrdlus (vt joonis 8) näitab, et lepinguga täiendavalt tellitud tööde ehk perioodilise hoolde kulude kasv on olnud auditis vaadatud perioodil suurem, kui seda oleks eeldanud hinnaindeksiga korrigeerimine.

⁵ Riigiettevõtteid asutati kahes jaos: kaks ettevõtet aasta keskel ja kolm aasta viimases kvartalis. Seetõttu ei ole 2008. aasta lepingu alusel väljamakstud kulud võrreldavad 2009. ja 2010. aastaga.

⁶ Joonisel on käsitletud vaid eraettevõtteid, sest enne 2009. aastat ei peetud toonaste teedevalitsuste tavahooldes ja perioodilise hoolde kulude kohta eraldi arvestust. Riigikontrollil pole siiski alust arvata, et riigile kuuluvate ettevõtete puhul oleksid tendentsid oluliselt erinevad võrreldes eraettevõtetega.

Joonis 8. Hooldelepingus ette nähtud tööde maksumuse ja hooldehinnaindeksi suurenemine võrreldes 2006. aastaga



Allikas: Riigikontrolli arvutused Maanteeameti andmete alusel

24. Kui kõikide eraettevõtete teehooldetööde lepingujärgne maksumus oleks muutunud vaid hinnaindeksi võrra, peaksid tegelike kulude tulbad ja hinnaindeksi alusel arvatud kulude kõverad omavahel ühtima. Lepingutes ette nähtud tavahoole ja perioodilise hoole kulu on 2006. aastast 2010. aastani tõusnud kokku 19%. Kuigi ka hinnaindeksi alusel selline kulude kasv olnud laias laastus põhjendatud (viie aasta jooksul oleks selle alusel objektiivselt põhjendatud hinnatõus pidanud olema ca 15%), on vahepealsetel aastatel käarid põhjendatud tasemega võrreldes olnud märksa suuremad. Riigikontrolli arvutuste põhjal on sel perioodil eraettevõtetele makstud kokku ligikaudu 8 miljonit eurot enam, kui see hinnaindeksite alusel põhjendatud oleks. Näiteks 2008. aastal, kui perioodilise hoole kulud kasvasid ligi 60% üle põhjendatud taseme, tõi see kaasa kulude kasvu peaaegu 3 miljonit eurot.

25. Teehooldetööde hind on kallinenud eelkõige seepärast, et Maanteeamet ei analüüsi, kas hanke võitja pakutav tööde maksumus on põhjendatud. Hanke võitjaks kuulutatakse alati küll odavaima kogumaksumuse pakkuja, kuid seda ka juhul, kui hankel on laekunud vaid üks pakkumine. Täpsemalt on käsitletud konkurentsi teede hooldehaanel punktides 41–46.

26. Hooldelepingute alusel ostetud tööde maksumus ei muutu ainult uue lepingu sõlmimisel. Tellitud tööde kogust ja seega lepingu eest makstavat summat on võimalik muuta ka lepingute kestuse ajal. Riigikontroll analüüsis kokku viit hooldelepingut ja nendes tehtud muudatuste põhjendatust. Neist kahes on Maanteeamet tellinud ettevõtete käest algul

lepingus ette nähtud kogusest oluliselt rohkem perioodilise hoolde ja säilitusremondi töid.

27. Kõige rohkem on lepinguga ette nähtud tööde kogust muudetud Ida-Virumaal, kus on alates teisest lepinguaastast oluliselt suurendatud nii perioodilise hoolde- kui ka säilitusremonditööde hulka. Põhiliselt on juurde tellitud katete remonti, markeerimist ja kraavide rajamist, samas on vähendatud või üldse tellimata jäetud teekatte alumiste kihtide ehitust, **külmakerkeliste kohtade** väljakaevamist ja muude rajatiste remonti.

28. Ida-Virumaa hooldepiirkonnas on lepingus ette nähtud tööde kogukulud koguste suurendamise tõttu kasvanud perioodil 2008–2011 kokku 455 500 eurot. Sellest moodustavad perioodilise hoolde ja säilitusremondi tööd 362 000 eurot ehk 79%. Kui plaaniväliste tööde kogused ei oleks suurenenud, oleksid pidanud lepingus ette nähtud tööde kogukulud hooldehinnaindeksi languse tõttu hoopis vähenema ca 312 000 euro võrra. Lepinguga vastuolu siiski pole, kuna Ida-Virumaa hooldelepingu järgi on võimalik perioodilise hoolde summat muuta kuni 40% ja säilitusremondi summat kuni 30% ulatuses tavahoolde maksumusest.

29. Sellist summa muutmist võimaldab Maanteeameti sõnul enamik sõlmitud lepingutest. Riigikontrolli vaadeldud viiest lepingust oli lepingujärgsete tööde kogust võimalik muuta neljas. Vaid Viljandi lepingu üldsummat ei tohi üldse muuta.

30. Maanteeade hoolduskulud on tõusnud ka seetõttu, et Maanteeamet on maksnud ettevõtetele rohkem, kui on lepingus ette nähtud. 2009. ja 2010. aasta kohta lepingujärgse maksumuse ja hooldelepingu alusel väljamaksete andmeid võrreldes selgus, et Maanteeameti lõuna ja põhja regioonis ületavad lepingu alusel tehtud väljamaksed lepinguga kokkulepitud tööde maksumust. Ilma lepingu muudatuse sõlmimata oli sel perioodil välja makstud kokku üle 72 000 euro (1,13 miljonit krooni). Maanteeameti selgitusel oli sellest osa, 29 000 eurot (455 000 krooni), tingitud käibemaksu muutmisest, mille kohta ei vormistatud eraldi lepingu muudatust. Sellest ülejäänud osa, 43 000 eurot (675 000 krooni), maksti Maanteeameti selgitusel ettevõtetele täiendavate tööde eest, mille kohta aga lepingu muudatust ei sõlmitud.

31. Lepingute järelevalve puudusele viitas ka Riigikontrolli finantsauditi osakonna audit „Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2010. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus“. Selles auditis leiti, et kontrollides sõlmitud hankelepinguid ja tehtud makseid Maanteeameti ja regionaalsetes maanteeametites, selgus, et Maanteeameti riigihangete talitus ei jälgi lepingute rahalist täitmist.

32. Algses lepingus ette nähtud tööde koguse muutmine ja lisatööde tellimine tekitab küsimuse, kas sõlmitud lepingud on kooskõlas riigihangete seadusega. Riigihangete seadus eeldab, et leping sõlmitakse kas tavalise hankelepingu või raamlepingu tingimustel. Kui tavalise hankelepingu puhul ei saa muuta ei lepingu tingimusi ega ilma mõjuva põhjuseta ka hangitud tööde kogust, siis raamlepingu puhul ei ole see keelatud. Raamlepingu võib sõlmida riigihangete seaduse kohaselt üldjuhul kuni neljaks aastaks. Sellest pikem tähtaeg on lubatud juhul, kui see on raamlepingu esemest tulenevalt objektiivselt vajalik ja põhjendatud. Raamlepinguga reguleeritakse eelkõige tingimused kas

Külmakerkelised kohad – veega küllastunud kohad tee muldkehas või katendis, mis talvel külmumise tagajärjel paisuvad ning põhjustavad teepinna paigutist kerkimist (tekivad muhud). Kevadel sulades kaotavad need oma kandevõime ja lagunevad.

Ilma lepinguta on välja makstud vähemalt 43 000 eurot

Hoolduslepingu vastavus riigihangete seadusele on küsitav

ainult hinna, hinna ja ettenähtud koguste või ainult koguste kohta. Oluline on seejuures, et raamlepingut ei või sõlmida konkurentsi välistamiseks, piiramiseks ega kahjustamiseks.

33. Maanteeameti kinnitusel on nad sõlminud teede hoolduslepingu ettevõtetega hankelepinguna, millesse on jäetud võimalus seda muuta. Tavahoolde teenuseid ostetakse hankelepingu kohaselt, kus on fikseeritud hooldatavate teede kilomeetrid ning nende hooldamise eest makstav hind. Samas on remonditööde puhul tegu pigem raamlepinguga, kus algul on kindlaks määratud vaid hind ning ostetavate tööde kogus määratakse kindlaks igal aastal tehtavate lepingumuudatustega. Teisalt ei ole tegu ka klassikalise raamlepinguga, sest teenust ei osteta mitmelt teenuseosutajalt ning lepingu tähtaega on pikendatud tavaliselt lubatud neljalt aastalt kuni kaheksa aastani. Tavalise hankelepingu kasutamine eeldab, et teede täiendavate remonditööde tellimiseks korraldatakse hange.

Teehooldelepingutes koguste muutmise võimaldamine ei ole olnud majanduslikult põhjendatud

34. Kuna pidev hooldelepingujärgsete tööde koguse muutmine on kaasa toonud teede hoolduse kogukulude suure tõusu, hindas Riigikontroll, kas remonditööde koguste suurendamine teehooldelepingutes on olnud majanduslikult põhjendatud. Selleks uuris Riigikontroll, kas teede hooldelepingus kokku lepitud tööde hind on olnud soodsam eraldi hangetega saadud hinnast.

35. Säilitusremonditööde hindade võrdlus näitas, et hooldelepinguga tööde ostmine ei ole sageli põhjendatud. Kruusateede ja pindamiste hinna võrdlusest selgus, et kruusateede remont oli hooldelepingu puhul keskmiselt 14% kallim kui sama töö eraldi hangituna. Kuigi pindamiste puhul ei olnud Eesti keskmisena võimalik hinnavahet eristada, esines maakonniti juhtumeid, kus hooldelepingujärgne töö oli kallim kui eraldi hankes. Seega, kui kruusateede remondiks oleks korraldatud eraldi hanked, siis oleks riik 2010. aastal eeldatavasti säästnud 850 000 eurot. Teiste tööde ühikhindu auditi käigus ei võrreldud.

Ühikhind – ühe konkreetse tööloigu või materjali kohta lepingus kehtestatud hind. Näiteks ühe tähisposti vahetamise maksumus või 600 mm truubi ehituse hind.

36. Pindamise ja kruusateede remontimise (mis on peamised säilitusremondi liigid) tellimiseks on kasutatud peaaegu kõikides maakondades ka eraldi hankeid. Samas on nende tööde tegemine ette nähtud ka hooldelepingutes. Riigikontrolli hinnangul ei ole lepingutes nende tööde koguse suurendamine põhjendatud, sest see ei ole riigile soodsam. Suuremas koguses remonditööde andmine kindlale ettevõtjale on vastuolus ka riigihangete seadusega.

37. Kuigi remonditööde ühikhinnad muutuvad oluliseks lepingutes ette nähtud tööde koguse muutmisel, ei hinda Maanteeamet praegu kasutatava hankelepingu formaadi tõttu nende hindade põhjendatust hankelepingu sõlmimisel. Hanke võitjaks kuulutatakse alati odavaima lõppmaksumuse pakkuja. See ei tähenda aga, et iga eraldiseisva töö hind selles lepingus oleks olnud kõige soodsam. Ka varem näitena kasutatud Ida-Virumaa lepingu järgsete tööde maksumuse tõusu on põhjastanud eraldi tellitud tööde kõrge ühikhinnad. Näiteks oli 2010. aastal Ida-Virumaa hooldelepingus pindamine 19% kallim kui eraldi hangetes samas piirkonnas. Kuigi hanke võitja väljaselgitamisel ei hinnata pakkumises esitatud üksikute tööde hindade põhjendatust, on need hinnad olulised lisatööde tellimisel ning muudavad kokkuvõttes ka lepinguga ette nähtud tööde üldmaksumust.

38. Riigikontroll ei pea õigeks ilma täiendavate hangeteta niivõrd suures ulatuses remonditööde andmist hooldehanke võitnud ettevõtetele.

Täiendavate koguste tarvis eraldi hanke korraldamine on ette nähtud ka riigihangete seaduses. Selle kohaselt võib hankija sõlmitud hankelepingu muutmises kokku leppida üksnes juhul, kui muutmise tingivad objektiivsed asjaolud, mida ei olnud hankijal võimalik lepingu sõlmimise ajal ette näha, ning kui lepingu muutmata jätmise korral satuks täielikult või olulises osas ohtu hankelepinguga taotletud eesmärgi saavutamine.

39. Teehooldelepingutes on remonditöid ette nähtud järjest rohkem. Kui 2006. aastal oli tavahooldes maksumus lepingute kogusummast 81% ja remonditööde maksumus 19%, siis 2010. aastal moodustas tavahooldetööde osakaal 61%, perioodilise hoolde ja säilitusremondi tööd 39%.

40. Riigikontrolli hinnangul ei sea vajalike remonditööde täiendav tellimine eraldi hankega ohtu hooldelepinguga taotletud eesmärgi saavutamist. Pigem aitaks lisaks vaja olevate remonditööde eraldi hankega tellimine suurendada ettevõtete vahel konkurentsi.

Kulude kasvu põhjuseks on ka konkurentsi puudumine ja ebaühtlased reeglid

Hangetel on vähe pakkujaid

41. Aastatel 1999–2011 korraldatud riigihankeid analüüsides selgub, et teede hoolduses ei ole tekkinud oodatud konkurentsi. Kõikides piirkondades jätkavad teede hooldusega samad ettevõtted, kes võitsid esimesed teede hoolduse teenuse ostmiseks korraldatud hanked (samal ajal toimus ka riigile kuuluva hooldetehnika müük). Aastatega on vähenenud ka hangetele esitatud pakkumiste arv ning tavaliselt osaleb hankel vaid 1–2 pakkuja. Kuigi hangetel osalemisest on alguses huvitatud (s.t võtavad hanke kutse dokumendid välja) isegi kuni 7 ettevõtjat, on lõpuks esitatud pakkumiste arv järjest vähenenud. Teatud piirkondades puudub konkurents üldse. Näiteks osales Valgas, Raplas ja Kuusalus teede hoolduse hankel vaid üks ettevõtte ning leping sõlmiti seega ainsa pakkujaga. Piirkondade monopoliseerumist süvendavad ka üha pikema kestusega lepingud (vt tabel 2).

Tabel 2. Pakkumiste arv Maanteeameti riigimaanteehoiduse hangetel

Hangete aeg	Hangete arv	Laekunud pakkumiste arv 1 hanke kohta	Kvalifitseeritud pakkumiste arv hanke kohta	Lepingu pikkus
1999–2005	14	2,7	2,4	4–5 aastat
2006–2010	12	1,9	1,4	7–8 aastat

Allikas: Riigikontrolli arvutused Maanteeameti andmete alusel

42. Neljalt aastalt kuni kaheksa aastani pikendatud lepingu kestus ei ole iseenesest halb. See muudatus võimaldab tagada ettevõtetele tööde olemasolu pikema perioodi jooksul ja muudab seega teede hoolduse lepingud ettevõtetele atraktiivsemaks. Kuna teede hooldust teevad tavaliselt tee-ehitusettevõtted, siis tagab teede hooldus ettevõtetele pikema aja jooksul ühtlase rahalise käibe ning võimaldab teha kindlamalt investeeringuid hooldetehnikasse. Samuti võimaldab teede hooldus rakendada töötajaid aasta läbi, sest talvel annab enamiku koormusest

teede hooldus. Hooajalise koormuse ühtlustamiseks on hooldelepingutesse lisatud omakorda kruusateede remont ja kattega teede pindamine, sest need tööd tagavad ettevõttele suurema käibe võrreldes ainult teede hooldusega.

Maanteeamet on ise põhjendamatult konkurentsi piiranud

43. Kuigi Maanteeamet on püüdnud muuta hooldelepinguid ettevõtetele atraktiivsemaks, on ta teiselt poolt hangetel osalemist piiranud. Neljas hankes on Maanteeamet seadnud hangetel osalejatele selliseid tingimusi, mis on põhjendamatult piiranud pakkujate osalemist ja konkurentsi teket. Maanteeamet on hanke tingimustega soosinud ka senise hooldaja jätkamist. Selliseid hangete tingimusi on mitmel korral ka edukalt vaidlustatud ning Maanteeamet on olnud sunnitud hangete tingimusi muutma. Mõned näited sellistest tingimustest (täpsemalt vt lisa A):

- Põlva maakonna hankes (2010) ja Keila piirkonna hankes (2008) nõuti pakkujalt soolalao olemasolu teede hoolduse piirkonnas. Soolalao nõue annab hankes eelise pakkujale, kes on varem selles piirkonnas teid hooldanud. Soolalao olemasolu ei ole nõutud kõikides hangetes, kuigi teid soolatatakse kõikides maakondades. Soolalaoks sobilike ruumide rent (näiteks betoonpõrandaga angaar või tootmishoone) jäi Riigikontrolli kinnisvara pakkumiste analüüsi kohaselt olenevalt piirkonnast ja hoone suurusest vahemikku 6000 – 15 600 eurot aastas, mis moodustas alla 1% lepingu maksumusest.
- Valga maakonna hankes (2007) oli teemeistrite hindamise üheks kriteeriumiks varasem töökogemus Kagu piirkonnas, mis andis lisapunkte. Selline tingimus andis põhjendamatult eelise varasemale lepingupartnerile.

44. Vähest konkurentsi hangetel on tinginud ka pakkujate mittekvalifitseerumine. Näiteks ei ole perioodil 2006–2010 neljandikul hangetest üks kahest pakkujast kvalifitseerunud ning hanke võitjaks on välja kuulutatud ainus järele jäänud pakkuja. Tähelepanuvääriv on seejuures asjaolu, et võitjaks on alati osutunud juba eelmisel korral teenust pakkunud ettevõtte. Mittekvalifitseerimiste ja pakkujate vähesed arvud tõttu on perioodil 2006–2010 pooled lepingutest sõlmitud ainsa pakkujaga. Ülevaade esitatud pakkumiste ning kvalifitseeritud pakkumiste arvust on toodud aruande lisas E.

45. Maanteeamet ei ole soovinud alati soodsaimat pakkumist vastu võtta. Vaieldavate tingimuste tõttu pakkujate kõrvalejätmine on vähemalt ühel juhul kaasa toonud teede hoolduse kallinemise. Viljandi maakonnas kallines hange odavamale pakkuja mittekvalifitseerimise tõttu lepingu sõlmimise hetkel 1,9 miljonit krooni aastas ehk kogu 7aastase lepinguperioodi peale ligikaudu 13,6 miljonit krooni (ca 870 000 eurot). Võistleva pakkuja mittekvalifitseerumise põhjuseks oli algul Soome ehitusharidust tõendavate diplomite mitteaktsepteerimine ning see, et pakkumuses ei olnud kolm seadet märgitud hanke dokumentides nõutud kohas (kuigi info nende seadmete kohta oli pakkumise dokumentides olemas).

46. Riigihangete vaidlustuskomisjon rahaldas haridust tõendavate dokumentide mitteaktsepteerimise vaidlustuse, kuid seadmete valel lehel märkimise otsus tunnistati õigeks. Seega maksab riik Viljandi piirkonnas teede hoolduse eest 8 aasta jooksul kokku ligi 900 000 eurot rohkem, sest

hanke hindamise komisjon pidas seadmete valemil kirjeldamist niivõrd oluliseks puuduseks.

Kulude erinevuste põhjused ei ole objektiivsed

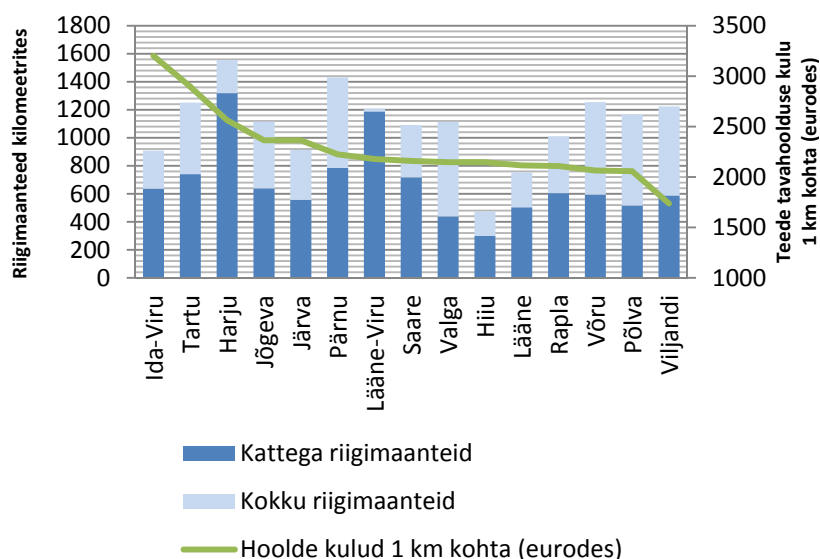
Samade teedehooldusnõuete täitmise maksumus erineb kuni kaks korda

47. Teehooldes piirkondi võrreldes võib täheldada erinevatest ilmastikuoludest ja materjalide hindadest tingitud erisusi. Näiteks on rannikualad tuulisemad ja seega tuisusemad, teatud piirkondades on rohkem sademeid. Materjalide hinnaerinevuste tõttu on näiteks saartel ja Lõuna-Eestis kallim teha pindamisi, sest graniitkillustiku ja bituumeni kohalevedu on kulukam. Samas ei ole ühtki maakonda, kus kõik probleemid oleksid koondunud. Seega ei ole võimalik üheski piirkonnas suuremat kulude taset ühe kilomeetri tee hooldamise kohta põhjendada piirkonna eripäraga.

48. Maantee hooldekulude suurus mõjutab nii tee liiklusintensiivsus kui ka teekate. Tihedama liikluse korral kehtivad tee hooldamisele rangemad nõuded, eriti talvisele teehooldusele. Kattega teede korrashoid, sh aukude parandamine ja pindamine, on tunduvalt kallim kui kruusateede hooldamine.

49. Maanteeameti aastaraamatud näitavad juba aastaid pilti, kus hangetega saadud tavahooldes hinnad ühe kilomeetri kohta erinevad piirkonniti ligi kaks korda, jäädes vahemikku 1750–3200 eurot. Kuigi võiks eeldada, et suurema hulga kattega teede või suurema liiklusköormusega maakondades on ühe kilomeetri kulu suurem, ei näita Maanteeameti andmed nende näitajate otsest põhjuslikku seost (vt joonis 9). Lääne-Virumaal on proportsionaalselt kõige rohkem kattega teid ning Harjumaal suurim liiklustihedus, kuid hooldekulu on mõlemas oluliselt väiksem kui näiteks Ida-Virumaal. Mitmekordset erinevust ei saa põhjustada lepingutega kehtestatud nõuded, sest peamised nõuded ja tingimused on samad.

Joonis 9. Kattega riigimaanteed ja 1 km teede tavahooldes kulude võrdlus 2010. aastal



Allikas: Riigikontrolli arvutused Maanteeameti aastaraamatute alusel

50. Kuigi Maanteeameti selgitusel on erinevused põhjustatud katete erinevast seisukorrast ja vanusest, ei leidnud Riigikontroll ka siin ühest seost. Põhi- ja tugimaanteede katendite vanuse võrdlus näitab (vt lisa H), et kõige vanemate katetega on Viljandi maakonna teed. Samas näitab 1 km kohta arvestatud hoolekulude võrdus, et Viljandi maakonnas on hoolekulu kõige väiksem.

51. Mitu korda erinevad hooldelepingutes nii lisaks tellitavate tööde ühikhinnad kui ka ühe kilomeetri tavahoolde maksumused. Nii mõnelgi juhul oli ilmne, et hangetes esitatud hind ei saa vastata tegelikule kulule. Näiteks maksab Viljandi hooldelepingus tugimaanteede hooldamine ligi neljandiku rohkem põhimaanteedest ehk kõrgema seisunditasemega teedest.

Eesti Teede AS oleks hindade analüüsil heaks allikaks

52. Selleks et hinnata, kas hangetes pakutud hinnad on põhjendatud, peab riigil olema ülevaade teede hooldustööde põhjendatud maksumusest. Sellist infot saab Maanteeametile pakkuda riigile kuuluv ettevõtte.

53. Riik ei ole ka siiani ostanud kogu teede hooldamise teenust eraettevõtelt. Kuigi varem oli Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil (MKM) plaan erastada kogu teede hoolduse sektor, otsustati 2011. aastal riigile kuuluvad teede hooldusega tegelevad aktsiaseltsid maha müümata jätta. Riigile kuulunud 5 äriühingut koondati ühte äriühingusse AS Eesti Teed.

54. Riigi osalemine äritegevuses peab olema põhjendatud. Siiani ei ole teede hoolduse äriühingu omamise eesmärki üheski otsuses kirjas, kuigi Riigikontrolli hinnangul võiks põhjendatud kulude tasemest ülevaate saamine üheks eesmärgiks olla. Sellisena on ka MKM näinud selle ettevõtte eesmärki 2011. aasta suvel valitsusele esitatud analüüsis, kus MKM põhjendas ASi Eesti Teed loomise vajadust. Samas ei olnud see ettevõtte moodustamise peamine argument. Uus teehooldeettevõtte peab aitama teede hoolduses kasvatada konkurentsi ja seeläbi tagama tee kui vara säilimise. Lisaks tuleb tagada ohutu liiklemiskeskkond koos teede hooldusvõimekuse suurendamisega, sh talvistes eriolukordades.

55. Kuigi ka siiani kuulus riigile 5 teede hoolduse äriühingut, ei ole Maanteeamet ja MKM nende äriühingute kaudu teehooldekulude põhjendatust analüüsinud. Tegelikkus näitab, et Maanteeamet on nendele riigi äriühingutele olnud seni täpselt samasugune lepingupartner nagu eraettevõtetele ning nende ettevõtete finants- ja tegevusnäitajaid ei ole kasutatud riigile vajaliku info saamiseks. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on alustanud muudatusi, millega riigile kuuluvad äriühingud täidaksid riigile strateegiliselt vajalikke ülesandeid.

56. Riigikontrolli soovitused Maanteeameti peadirektorile:

- Analüüsida riigile kuuluvate äriühingute andmete alusel hoolduskulude hindade põhjendatust ning järgmistel riigihangetel mitte aktsepteerida mõistlikke hooldekulusid ületavaid pakkumisi.
- Analüüsida praeguste teehooldelepingute kehtivuse perioodil täiendavate tööde tellimisel kokku lepitud hindade põhjendatust ning võimaluse korral korraldada perioodilise hoolde ja säilitusremondi tööde tegemiseks eraldi hanked.

- Analüüsida teehooldepiirkondade kaupa teede remondivajadust. Nende tööde rahastamisvajaduse planeerimisel lähtuda eelkõige remondivajaduse analüüsi tulemustest, et tagada teede ühtlane vastavus nõuetele kõikides maakondades.
- Määrata detailselt kindlaks tavahoolde ja täiendavalt tellitavate tööde piirid ning nende töödega saavutatav eesmärk, et vältida tööde topelttasustamist.
- Eraldada uute teehooldehangete korraldamisel teehooldetööde ja remonditööde hanked, et tagada ülevaade tellitavatest töödest ja kuludest.
- Hinnata uute teehangete puhul lisaks hangitavate teehooldetööde lõppmaksumusele ka hangete tulemusel kokku lepitud remonditööde ühikmaksumuste põhjendatust, kui uute teehooldehangete korraldamisel jätkatakse praeguse hanke-/lepinguformaadi kasutamist, kus teede hooldust ostetakse kompleksteenusena ning teede remonti tööde koguse alusel.

Maanteeameti peadirektori vastus: Hooldekulude põhjendatust on Maanteeamet ka varasematel hangetel hinnanud. Küsimus on rohkem selles, kas iga üksiku hooldeliigi hind on tegelikele kuludele vastav või mitte ja kas perioodilise hoolde töid on mõistlik hooldelepingu raames tellida. Oleme seni lähtunud seisukohast, et väljatöötatud hooldekorraldus on üle kümneaastase toimimise jooksul ennast põhimõtteliselt õigustanud ja olulisi muudatusi hooldekorralduses teha vaja ei ole olnud. Lõppkokkuvõttes määrab teede seisundi tagamiseks tehtavate teehoiutööde (hoole, perioodiline hoole ja säilitusremont) maksumuse ikkagi see, kui suur on üldine teehoiutööde vajadus, maksumus ja tööde tegemiseks eraldatud vahendite suurus, mitte see, kuidas on eespool nimetatud teehoiutööd jaotunud erinevate lepingute (hooldus ja remont) vahel. Kui jätame hooldelepingus ära perioodilise hoolde tööd, on alust arvata, et suureneb tavahoolde või säilitusremonditööde maksumus. Sest vajalikud remonditööd tuleb ikka ära teha, olenemata sellest, millises lepingus need sisalduvad.

Teede remondivajadust analüüsitakse iga-aastaselt ning arvestatakse teehoiukava koostamise käigus. Tavahoolde ja perioodilise hoolde tööde vaheliste piiride täpsustamiseks ja tõlgendamisvõimaluste vähendamiseks on kavas loobuda hooldelepingutes viitest hoolduse finantseerimise juhendile. Hoolduse finantseerimise juhend jääks endiselt kehtima Maanteeameti sisese dokumendina, kuid tava- ja perioodilise hoolde vaheliste tööde kirjeldused määratleme täpsemalt hooldelepingu hoolde tegemise täiendavates nõuetes.

Maanteeamet kaalub säilitusremondi eraldamist hooldelepingu koosseisust. Antud küsimus nõuab samas põhjalikumalt analüüsi ning poolt ja vastuargumentide kaalumist. Samuti juhime tähelepanu, et nimetatud muudatus rakenduks lõplikult aastal 2018, mil lõppeb viimane hetkel kehtiv leping.

Enne järgmiste hoolde avatud hangete korraldamist 2013. a on kavas analüüsida senist hankekorraldust, hooldelepingu koosseisu ning selle otstarbekust. Järgmistes hangetes on kindlasti oluline suurendada ettevõtjate huvi hangetes osalemise vastu. Ühtlasi määratleme täpsemalt

hoorde ja remontide vahekorra ning püüame hankedokumentidesse sisse kirjutada mehhanismi, mille abil oleks võimalik minimiseerida ebamõistlike ühikhindade mõju.

Tee seisundinõuded ja nende järgimine

57. Teede suvine ja talvine hooldus on oluline selleks, et tagada ehitatud ja remonditud teede pikaajaline säilimine, sõidetavus ja sõiduohutus. Maanteehoolduse finantseerimise juhendi⁷ järgi on teede suvise hoolduse peamised tegevused järgmised:

- teede lõõkaukude parandamine, pragude ja vuukide täitmine ning teepeenarde lohkude täitmine, planeerimine ja tihendamine;
- teede puhastamine nii prahist, hukkunud loomadest kui ka libedusetõrje jääkidest;
- muldkehade, kraavide ja truupide puhastamine ning vigastuste parandamine;
- sildade ja viaduktide puhastamine ja vigastuste kõrvaldamine.

58. Kruusateede hooldamise käigus tuleb neid teid nii hõõveldada kui ka lisada vajaduse korral aukudesse uut kruusa. Hõõveldamine on vajalik peamiselt konaruste ja aukude väljalõikamiseks, servavallide likvideerimiseks ning teepinnale vajaliku pöikkalde andmiseks. Teele uuesti laotatud kruusakiht nõuab tihendamist. Sellised tööd peavad tagama kruusateede pikaajalise säilimise.

59. Talvine hooldus hõlmab tavapärast lume- ja libedusetõrjet, vajaduse korral ka lume äravedu (näiteks ristmikelt, kus tuleb tagada piisav külgnähtavus). Samuti tuleb teede hooldajal tagada kinnisõidetud lume- ja jääkonaruste tekkimise korral pinna tasandamine ja karestamine libeduse vältimiseks. Täpsem ülevaade hooldega nõutavatest töödest on toodud aruande lisa D.

60. Teehoorde lepingud peavad olema selged ja üheselt mõistetavad. Maanteeamet ostab teehoordelepingute alusel ettevõtelt teede hooldamise teenust selliselt, et teede igapäevase hooldamisega seotud tööde eest makstakse ettevõtetele aastas üks kindel summa, täiendavate remonditööde eest aga makstakse eraldi, lähtudes tehtud töödest. Riigikontroll eeldas, et pärast 2006. aastat sõlmitud uutes lepingutes on kogu riigis läbivalt ühtsed põhimõtted selle kohta, milliseid töid tehakse tavahooldusena, milliseid perioodilise hooldena jne. Seega peab teehoorde lepingutes olema täpselt ja üheselt määratud, mida tellitakse. Kuna ka igapäevane hooldus sisaldab aukude lappimist jms teenuseid, peab täiendavate remondi- ja ehitustööde liigitus ning lepingute sõnastus olema täpne, et ei tekiks võimalust nõudeid erinevalt mõista. Vajadusele hooldelepingutes hooldaja kohustused täpselt fikseerida juhtis Riigikontroll Maanteeameti tähelepanu juba 2006. aastal valminud riigimaanteehoolduse korralduse auditis.

⁷ Juhendis on toodud tavahoorde ja perioodilise hooldena tehtavate tööde loetelu. Auditi ajal kehtis Maanteeameti peadirektori käskkirjaga nr 119 kehtestatud juhend, mida muudeti käskkirjaga nr 65. Muudatused jõustusid 11.02.2011.

**Segadus lepingutes
kehtestatud nõuetes toob
kaasa tööde topelt
tasustamise**

Lume äraveo eest on põhjendamatult juurde makstud

61. Maanteeametil puudub mitmete tööde puhul ühtne praktika, kas teehooldeettevõtte peab neid töid tegema teede igapäevase ehk tavahoolde käigus või tuleb neid töid samalt ettevõtetelt perioodilise hoolde tööna eraldi tellida. Kuna kõik praegu kehtivad teehooldelepingud on koostatud ajal, kui iga Maanteeameti regioon toimis iseseisva allasutusena, on kõik lepingud oma sisult mõnevõrra erinevad. Näiteks on mitmes lepingus külmakerkeliste kohtade parandamine, teepeenardele ja mahasõitudele materjali lisamine, liiga kõrgete peenarde mahalõikamine ja äravedu, tähispostide asendamine kirjas nii tavahoolde kui ka perioodilise hoolde poolel (vt Lisa I). Erinev lepingu sõnastus ja sellest tulenevate kohustuste tõlgendamine on kaasa toonud olukorra, kus osas piirkondades peavad ettevõtted teatud tööd ära tegema oma iga-aastase teehoolduse raha eest ehk tavahooldena, teistele ettevõtetele makstakse aga nende tööde eest lisaks.

62. Lumerohketel talvedel peab hooldaja ristmikel nähtavuse tagamiseks või teedel nõutava laiuse saavutamiseks vajaduse korral lund ära vedama. Tee seisundinõuete kohaselt on lumeveo korraldamine tee omaniku kohustus. Hoolduse finantseerimise juhendis on see tegevus kirjas nii tavahoolde kui ka perioodilise hoolde tööna, mistõttu on lumevedu 13 lepingus tavahoolde töö, ülejäänud neljas aga mitte. Lume äraveo eest maksti hooldajatele, kellel lume äravedu oli tavahoolde töö, 2009/2010. aasta talvel lisaks 23 000 eurot (Järva, Ida-Viru ja Saare piirkonnas), 2010/2011. aasta talvel kokku lisaks 3500 eurot (Järva ja Saare piirkonnas). Riigikontrolli hinnangul ei olnud lisaraha maksmine selle töö eest põhjendatud.

63. Lepingutes puudub info teede seisukorra ja remondivajaduse kohta. Teehooldelepingutest ja nende muudatustest (lepingu lisadest) ei ole võimalik saada ülevaadet, millistel maanteedel säilitusremonditöid tehakse ja milliste kriteeriumite järgi on need teed välja valitud. Analüüsitud lepingute seas oli positiivseks erandiks vaid Tartu piirkonna hooldeleping, kus säilitusremondi tööd olid fikseeritud objektide ja tellitavate tööde kaupa.

64. Eraldi tasustatavate tööde puhul on teehooldelepingus kokku lepitud vaid hind, millega töid tehakse. Tööde iga-aastane vajadus ja maht määratakse kindlaks igal kevadel enne remondihooaja algust ning maksmine toimub tööde vastuvõtmisel aktide alusel. Tööde ebaselge jaotus ning lepingute erinev tõlgendamine võimaldab ettevõtetel saada tavahoolde koosseisus oleva töö eest raha ka perioodiliseks hooldeks ette nähtud summadest.

65. Korrapära puudumist Maanteeameti tööde tellimisel näitab asjaolu, et samad tööd on lepingutes kirjas erineva detailsuse ning sisuga (vt lisa F). Näiteks on katendite ehitusel Kuusalu piirkonnas kokku lepitud nii ehitatava kihi paksus kui ka tehnoloogia (kruntimine ja teehöövli kasutamine), Tartu maakonnas aga vaid kasutatava asfaltbetooni kogus tonnides.

Sõlmitud lepingud on sageli vastuolus ministri määruse ning Maanteeameti kordadega

66. Maanteeameti regioonid ei ole lepingute sõlmimisel järginud ei majandus- ja kommunikatsiooniministri ega Maanteeameti peadirektori kehtestatud nõudeid ja tähtaegu. Eri aegadel teehoolde piirkondades

sõlmitud hooldelepingud on hoolimata samadest alusnõuetest oma sisult erinevad. Mitmeti tõlgendatakse ja rakendatakse ka nõuete täpsustamiseks Maanteeameti peadirektori käskkirjadega välja antud teehoolde järelevalve⁸, finantseerimise jt juhendeid. Juhendite vasturääkivus ning nende sõnastus annabki tihtilugu võimaluse nõuete erinevaks tõlgendamiseks ja nende täitmisega venitamiseks.

Seisundinõuete leevendamine hooldelepingus

67. Enamikus lepingutes on seatud teede hoolduseks tee seisundinõuete määrusest erinevaid tähtaegu või nõudeid:

- Lumekoristuse ja niitmisega, samuti liiklusõnnetuste tagajärjel tihti kannatada saavate tähispostide asendamine peaks seisundinõuete kohaselt toimuma vajaduse tekkimisest lähtudes mõistliku aja jooksul, kuid 15 lepingus on nende väljavahetamisele seatud tähtaeg (15. mai). Paraku ei peetud ka sellest tähtajast kinni ning juhul, kui järelevalvaja leidis kontrollkäigul defektseid tähisposte pärast tähtaja saabumist, võis ta järelevalvejuhendi kohaselt anda nende asendamiseks või korrastamiseks veel ühekuulise (uues juhendis kuni kahenädalase) lisatähtaja.
- Kahes lepingus (Võru ja Valga) on teedele, kus liiklussagedus on vähem kui 50 autot ööpäevas, kehtestatud talihooldes seisunditase „1*“, mille puhul ei ole kehtestatud mingisuguseid nõudeid teel libedusetõrjega saavutatavale haardetegurile. See oli vastuolus ministri määrusega, kus ei olnud selliste erandite tegemist ette nähtud. Tee seisundinõuete määrus sätestas, et teel, mille liiklussagedus on alla 50 auto ööpäevas, määrab tee seisunditaseme tee omanik. Samas ei saanud tee omanik seda seisunditaset ja selle nõudeid ise välja töötada, vaid pidi lähtuma määrmuses antud valikust.⁹
- 11 hooldelepingus (s.o 2/3 kõikidest lepingutest) on lisatingimustega leevendatud kehtivaid tee seisundinõudeid, pikendades määrusega kehtestatud kevadiste hooldustööde tähtaega kõrvalmaanteedel ühe kuu võrra, s.o 15. juunini. Selleks ajaks on vihmad teed ja sillad libedusetõrje liivast puhtaks pesnud ning rohi teemaal kasvanud nii kõrgeks, et talvest jäänud prahti enam autoga mööda sõites ei näegi (vt foto 1) ja koristustööd võib tegemata jätta.

⁸ Maanteeameti peadirektori käskkiri nr 132 „Teehooldde järelevalve juhend riigimaanteedel“, muudetud käskkirjaga nr 295 (kehtib alates 01.09.2011).

⁹ 01.11.2011 kehtima hakanud tee seisundinõuete muudatusega on see punkt muudetud. Muudetud määrus lubab tee omanikul ise määrata tee hooldustsükli ajad. Nõuded teedele on aga ühesugused.



Foto 1. 18. mai ülevaatusel tehtud foto põhimaantee-äärsest teemaast, kus rohi prahi peatselt ära peidab. Kuigi hooldaja tegi järelvalvapäevikusse sissekande prahi koristamise kohta, siis 24. oktoobril Riigikontrolli tehtud kontrollkäigul oli sama prahit endiselt samas kohas alles.

Foto: Riigikontroll

Seisundinõuete karmistamine hoodelepingus

68. Kehtivaid seisundinõudeid on hoodelepingutes ka rangemaks muudetud. Nii näiteks on 11 lepingus lühendatud libedusetõrjeks ette nähtud hooldustsükli aega 24 tunnilt 12 tunnini bussiliiklusega 1. seisunditaseme teedel. Sama seisunditasemega bussiliiklusega teedel on kokku 12 lepingus lühendatud ka lumetõrje hooldustsükli aega 36 tunnilt 24-ni. Selline tegevus ei ole seisundinõuete määrusega vastuolus, kuna määruks on maksimaalsed hooldustsükli ajad.

69. Auditi ajal muutis majandus- ja kommunikatsiooniminister oma määrusega teede talviseid seisundinõudeid ning kehtestas üle riigi 1. seisunditasemega teedel eelmises punktis nimetatud lühemad hooldustsükliajad. Määruse muudatus jõustus 1. novembril 2011 ja tingis kõigi hoodelepingute muutmise vajaduse, mille käigus hooldajad tõenäoliselt ka raha juurde küsivad. Riigikontrolli hinnangul ei ole säärane kulude tõus põhjendatud, kuna enamikus lepingutes on rangemad tingimused juba varem kehtestatud. Samuti olid rangemate nõuetega lepingutes talihooldete maksumused ühe kilomeetri kohta 1. seisunditasemega teedel keskmiselt hoopis 8% odavamad kui ülejäänud lepingutes.

Teede hoolduses on hulgaliselt puudusi

70. Kuna kõikidele teeliikidele kehtivad ühesugused nõuded, mille on kehtestanud majandus- ja kommunikatsiooniminister tee seisundinõuetena, siis ei tohiks teel liikleja jaoks märgatavalt erineda hooldepiirkondade vahetumisel eri teehooldajate töö kvaliteet.

Körvalmaanteede talvist hooldust ei tehta piisavalt

Kas teadsite, et

põhimaanteedel tuleb talihooleid teha järgmiste nõuete kohaselt: sõidujälgede vahel võib olla maksimaalselt 4 cm kohevat lund või 2 cm lörtsi või soolasegust lund ning nendel teedel tuleb lumi ära lükata vähemalt 5 tunni jooksul alates lumesaju või tuisu lõppemisest.

Kõrvalteedele kehtivad kõige madalamad teehooldete nõuded: sõidujälgede vahel võib olla maksimaalselt 10 cm kohevat lund või 8 cm lörtsi või soolasegust lund ning nendel teedel tuleb lumi ära lükata vähemalt 24 tunni jooksul alates lumesaju või tuisu lõppemisest.

Teekatete lappimine ei ole kvaliteetne

71. Talvise teehoolduse sageduse ning kehtivate nõuete tagamise täitmise kontrollimiseks analüüsis Riigikontroll teede hooldust 2010/2011. aasta talvel teede hooldajate peetavate hooldepäevikute ja GPS-anduritega varustatud teede hooldemasinate andmete alusel. Analüüs hõlmas 10% ühistranspordiga ja kooliliinidega kaetud teedest Kuusalu ja Viljandi teehooldes piirkonnas. Kuigi ükski õigusakt ega leping ei nõua kooliteede hooldamist vähemalt laste koolimineku ajaks (neid teid tuleb hooldada teiste teedega samadel tingimustel), on ilmne, et sellistel teedel on seisundinõuete täitmine ülimalt tähtis.

72. Talihooldes analüüs näitas, et vaadeldud piirkondades oli talihoole tehtud nõuetega ette nähtud määral ligikaudu 80%-l juhtudest. Kõikidel põhimaanteedel tehti lumetõrjet nii, nagu nõuded ette näevad. Tuisustel päevadel suutsid teede hooldajad tagada põhimaanteedepideva hoolduse, sahates teid isegi kuni 9 korda päevas.

73. Peamised puudused teede hoolduses olid aga kõrvalteedel, kus esines lumetõrjega viivitusi Viljandis 24%-l ja Kuusalus 18%-l nõutud juhtudest. Sealjuures hilineti töödega enamasti 2–3 päeva. Kõige pikemalt oli pärast lumesaju või tuisu lõppu puhastamata Vaida-Pajupea tee Harju maakonnas (8 päeva). Kokkuvõttes võib tõdeda, et vaadeldud piirkondades ei saanud vähemalt pooltel kõrvalteedel ühistranspordiga sõitjad ja koolilapsed mitme päeva jooksul sõita mööda puhastatud teid. Seega ei olnud neile tagatud piisavalt ohutu sõit kooli või tööle.

74. Kattega teede hooldus näeb ette tekkinud aukude lappimist nii talvel kui ka suvel. Kui talvel kasutatakse lappimiseks külmsegusid, siis suvel on selleks kaks põhilist tehnoloogiat:

- väiksemate kahjustuste parandamiseks kasutatakse eelkõige hooldemasinat (ingl k *blow patcher*), mis kõigepealt puhub augu prahist ja lahtisest killustikust suruõhuga puhtaks ning seejärel täidab selle õiges vahekorras killustiku ja bituumenemulsiooni seguga. Lapp tahkestub emulsioonist vee aurumise järel. Selline töö on suhteliselt odav ja sel kombel saab ühe tööpäevaga lappida suure hulga auke. Säärased parandused püsivad hästi väikese liiklussagedusega teel, kuid Eestis kasutatakse seda meetodit paraku ka nii suurte aukude kui ka suure liiklusega teedel, mistõttu autod sõidavad paigaldatud segu lühikese aja jooksul teekattest välja (vt foto 2);
- suurema augu puhul tuleb see kõigepealt piisavas sügavuses ja laiuses tühjaks freesida, puhastada tolmust ja lahtisest materjalist, vajaduse korral bituumeniga kruntida ning siis kuuma asfaltbetooniga õiges paksuses täita. Seejärel tuleb lapp tihendada ning vee sissetungimise vältimiseks katta lapi ääred bituumeni ja peene killustikuga. Kui lapp paigaldatakse eelnevalt pinnatud teele, tuleb see ka üle pinnata. Kokkuvõttes on see töö hooldemasina tööga võrreldes oluliselt kallim ja aeganõudvam, kuid tulemus on korraliku teostuse puhul ka märksa püsivam.



Foto 2. Ühe suurema liikluskõormusega põhimaantee Tallinna ringtee Jüri ringil, kus on hästi näha, kuidas nii bituumen kui ka killustik on suure liikluskõormuse tõttu august välja tulnud ja tee tasasus ei vasta kindlasti seisundinõuetele.

Foto: Riigikontroll

75. Kattega teedel kasutatakse suuremate aukude puhul mõistlikumat meetodit (s.o freesimine ja seejärel täitmine) vähe sel põhjusel, et valdavalt ei ole tegu tavahoolde tööga. Tavahoolde tööks on küll aukude lappimine mustsegu ja asfaltbetooniseguga, kuid heaks tulemuseks hädavajalikku freesimist peab Maanteeamet iga kord perioodilise hooldetööna eraldi tellima (ainult Tartu piirkonnas on katete freesimine aukude lappimisel ette nähtud tavahoolde tööna, Ida-Viru lepingus on see töö tavahooldes kirjas kui otstarbekas, kuid mitte kohustuslik). Kuna teehoiutööde tehnoloogianõuetes¹⁰ ei ole toodud kattega teede augulappimiste konkreetseid nõudeid, siis teeb iga hooldaja seda, nagu paremaks peab. Tulemuseks on odavalt ja viletsa kvaliteediga lapitud katted, mis toob kiiresti kaasa nende väljavahetamise vajaduse suurema remondiga.

Kõigi tööde tegemist ei nõuta

76. Lepingutingimuste leevendamise kõrval on teede hoolduses Riigikontrolli arvates põhiliseks probleemiks, et Maanteeamet ei nõua alati teehooldelepingutes ette nähtud tööde tegemist. Näiteks oli Riigikontrolli analüüsitud lepingutes külmakerkeliste kohtade parandamine tavahoolde töö nii Viljandi, Pärnu, Kuusalu kui ka Ida-Virumaa lepingutes. Mida parandamise all mõeldakse, dokumentides toodud ei ole, kuid Maanteeameti sõnul seisneb see kevadel külmakerkelise koha katmises liivaga ja hilisemas koristamises koos sellele järgneva teekatte lappimisega, et tagada kuni remondini tee sõidetavus. Seega ei ole tegu mitte probleemi lahendamisega, nagu sõnastusest aru võiks saada, vaid pelgalt puuduse kõrvaldamise edasilükkamisega.

77. Nii ei kajastanudki 2010. aasta [hooldepäevikud](#) külmakerkeliste kohtade väljakaevamist ja remonti mitte üheski Riigikontrolli vaadeldud piirkonnas (Ida-Viru piirkonna hooldepäevik oli Maanteeameti serveri rikke tõttu hävinenud, seega ei olnud seda võimalik kontrollida). Järelevalvejuhendis selle olulise töö tegemata jätmise eest sanktsiooni ette nähtud ei ole. Järelevalvesõitudel nähtud külmakergete tagajärjel

Hooldepäevik – kindlaks määratud vormiga paber- või veebipäevik, milles hooldaja kajastab operatiivselt kõiki hooldetöid, mida ta teedel teeb.

¹⁰ Teehoiutööde tehnoloogianõuded, kehtestatud majandus- ja kommunikatsiooniministri määrusega nr 132, 13. mail 2004. Määrusega on kehtestatud nõuded, mida peab jälgima avalikult kasutatavate teede teehoiutööde tegemisel, põhiliselt ehitamisel ja kvaliteedi kontrollimisel.

lagunenud kattega teede kohta teadis Maanteeameti esindaja öelda vaid seda, et tee läheb peatselt remonti ehk töö tehakse perioodilise hooldena (s.t lisarahastuse eest). Selle töö tegemine perioodilise hooldetööna on ette nähtud vaid Tartu hooldelepingus.

78. Hooldajalt ei nõuta alati ka teetööde tehnoloogiast kinnipidamist. Paljudes piirkondades on probleemiks, et teede hooldaja ei hoia teepervi korras: teepeenrad on katest madalamad (vt foto 3), kate servad on auklikud ning ohtlikult teravate äärtega. Mitmel pool veab küll teede hooldaja teepeenrale täiteks killustikku või purustatud kruusa, kuid ei tihenda seda nõuetekohaselt. Materjali laotava veoauto rattaga materjalist ülesõit ei taga materjali piisavat tihendamist ning seetõttu sõidetakse laotatud materjal teepeenrast varsti jälle minema ning teekatte serv laguneb.



Foto 3. Esmapilgul ideaalses korras teel on tegelikult lubamatult madal teepeenar (maksimaalne lubatud kõrguse erinevus kuni 5 cm), mis põhjustab teekatte serva lagunemist ja on liiklusohutuse seisukohast sellises kurvis väga ohtlik.

Foto: Riigikontroll

Kruusateede hooldus ei taga nende säilimist

79. Kruusateede hoolduse eesmärk peaks olema nende teede säilimine kasutuskõlblikuna pika aja vältel, seda eelkõige õigeaegse hõõveldamise ja kulumiskihi uuendamise abil. Erinevalt kõvakatttega teedest ei ole kruusateede puhul vaja oodata, kuni kate on kulunud määral, mil ta tuleb maha freesida ja uuesti asfalteerida. Kruusatee valmimisel peab tema kulumiskihi paksus olema vähemalt 12 cm ja selle säilitamine peakski olema tavahoolde ülesanne, sest hooldusega peab olema tagatud teede vastavus projektile ning seisundinõuetele (sh nt tee projektijärgsed piki- ja põikkalded).

Kas teadsite, et

kruusateid on Eestis umbes 6000 kilomeetrit ehk 36% riigimaanteedest.

Kruusateede keskmine liikluskoormus on vahemikus 100–120 autot ööpäevas.

80. Kruusateede säilimise tagamiseks peaks kulumiskihti pidevalt uuendama vähemalt selle kulumise ulatuses. TTÜ teedeinstituudi uurimisandmete kohaselt kuluvad kruusateed sõltuvalt kasutusintensiivsusest keskmiselt 4 mm aastas (liiklussagedusel 100 autot ööpäevas), mis tähendab, et Eesti kruusateede võrgu kulumiskihi taastamiseks peaks igal aastal teedele lisama umbes 300 000 tonni kruusa.

81. Hooldelepingutest 11-s on tavahooldes nõutud igal aastal lisada kokku 70 000 tonni kruusa kulumiskihi taastamiseks, kuid sellega

kaetakse ainult 33% nende piirkondade kruusateede iga-aastasest kulumisest. Ülejäänud viies lepingus ei ole kruusa teedele vedamiseks miinimumkogust seatud, mis tähendab, et hooldaja peaks materjali kasutama täpselt nii palju, kui on vaja kulumiskihi taastamiseks. Kas hooldaja seda ka teeb, see hooldepäevikutest ei selgu. Erandlikult ei kuulu Viljandi piirkonna hooldelepingus kruusakatte kulumiskihi korrastamine materjali lisamisega üldse tavahoolde hulka, vaid on perioodilise hoolde summadest eraldi tasustatav töö. Nõutud ja vajaliku kruusakoguse erinevused auditeeritud piirkondades on toodud tabelis 3.

Tabel 3. Lepingutes nõutud ja vajaliku kruusakoguse erinevused

Hooldepiirkond	Tavahooldes lisatav kruusakogus, t	Vajalik kogus kulumiskihi säilimiseks, t ¹¹
Ida-Viru	Norm puudub	13 322
Tartu	5 106	24 509
Pärnu	9 028	30 953
Kuusalu	1 048	1 677
Viljandi	Norm puudub	30 582

Allikas: Riigikontrolli arvutused Maanteeameti ja TTÜ teedeinstituudi andmete alusel

Kas teadsite, et

1. seisunditasemel kruusateel võib seisundinõuete kohaselt esineda ebatasasusi ja roopaid sügavusega kuni 10 cm,
2. seisunditasemel kuni 8 cm,
3. seisunditasemel kuni 5 cm.

Kruusateid hoolduse käigus ei tihendata

82. 12 hooldelepingu kohaselt tuleb kruusateed hõõveldada enne seda, kui augud või trepp teepinnas saavutab nõuetes lubatud maksimumsügavuse. Tööga peab alustama, kui ebatasasused on vahemikus 2–4 cm. Viies hooldelepingus seda nõutud ei ole, mistõttu on lubatud kruusateedes kuni 10 cm sügavused augud. Ka poole väiksemad ebatasasused lõhuvad kindlasti autosid.

83. Kuigi teehoiutööde tehnoloogia nõuete kohaselt peab kruusatee pealiskihi ehitamisel mineraalmaterjali pärast laotamist tihendama ja tihendamine on kruusatee hõõveldamisel ette nähtud ka maanteehoolduse finantseerimise juhendis¹², sellist tööd Eestis hooldetööna siiski ei tehta. Nii Maanteeameti kui hooldajate arvates on hõõveldamisjärgne tihendamine liiast, sest seda teevad teel liiklevad autod niigi. Kui hõõveldamisele järgnevad suuremad vihmasajud, siis sõidetakse tihendamata teepind väga kiiresti taas auklikuks.

84. Hõõveldamise järel tihendamata kruusateel on üldjuhul palju lahtisi kive, mis sõiduki rataste alt lendu paiskudes ohustavad kaasliiklejaid. Siinkohal olgu märgitud, et lubatud suurim sõidukiirus asulavälisel kruusateel on enamasti 90 km/h. Riigikontrolli küsitletud kutselised sõidukijuhid tõid sageli välja ka probleemi, et lahtised kivid teepinnal muudavad osa kruusateid suvel libedamaks kui talvel (vt foto 4), lisaks põhjustavad probleeme ja autode lagunemist augud, treppis teepind, tolmu ja pori.

¹¹ Riigikontrolli arvutus, kus kruusatee laiuks on võetud 8 m ja kulumiseks 4 mm aastas.

¹² Uus versioon hakkas kehtima veebruaris 2011.



Foto 4. See äsja remonditud kruusatee on küll sile ja ilma aukudeta (vastab selles osas seisundinõuetele), kuid kaetud lahtiste kividega, mis sõiduautoga kiiremini kui 40 km/h ohutult liigelda ei võimalda. Seega on tee sisuliselt libedam kui talvisel ajal.

Foto: Riigikontroll

85. Kruusateede ebaühtlase korrashoiu on Riigikontrolli hinnangul põhjustanud osaliselt ka maanteehoolduse finantseerimise juhendi nõuded, kus on seatud lohku ja läbilöögikohtade täitmise materjali lisamisele piirang kuni 30 tonni kilomeetri kohta aastas. Sellest tulenevalt on 14 hooldelepingus kehtestatud kruusateele materjali lisamisele piirang 3 kuni 30 tonni kilomeetri kohta ja mitmes lepingus on lisaks kogusele piiratud veel tööde ulatust, s.o materjali tuleb lisada üksikutele läbilöögikohtadele pikkusega kuni 30 meetrit. Isegi kui selline materjalikogus ei ole piisav kruusateel nõuete täitmiseks, siis hooldaja tavahooldes rohkem kruusa teele juurde vedama ei pea. Nii hooldaja kui ka Maanteeamet ootavad remondijärjekorra jõudmist laguneva teeni, et siis lisaraha eest remondiga see jälle mõneks ajaks sõidukorda seada.

86. Seega ei ole praeguse hooldepraktika puhul kruusateede säilimine tavahooldusega tagatud, sest pole selge, millised töid tehakse kruusateede tavahoolduse komplekshinna eest ja mis on nende tööde eesmärk. Seejuures erinevad kruusateede suvihooldes komplekshinnad piirkonniti kuni 4 korda (vt tabel 4), samas ei ole selge, mida kallima hinna eest rohkem saab.

Tabel 4. Kruusateede hooldehinnad piirkonniti 2010. aastal

Hooldepiirkond	Kruusateede pikkus, km	Kruusateede suvihooldes maksumus, euro/km	Kogumaksumus aastas, euro
Ida-Viru	272	2 357	641 000
Tartu	511	1 789	914 000
Pärnu	464	1 158	537 000

Harju	235	1 356	318 000
Viljandi	635	668	424 000

Allikas: Maanteeameti aastaraamat ja teehoolde lepingud

Kaitsepiirdeid ei korrastata

87. Tee kaitsepiirded peavad tee seisundinõuetest lähtudes olema paigaldatud teeprojekti ja kehtestatud nõuete kohaselt, pörkepiire ei või olla roostes ega püsivust ohustavas seisundis. Maanteeameti peadirektor on oma käskkirjaga kehtestanud maanteede hoolduse finantseerimise juhendi, kus on kirjas tavahoolde ja perioodilise hoolde üldised piirid. Samas võimaldab juhendi sõnastus ka teatud mööndusi. Ühelt poolt on juhendis nõutud pörkepiirde puhastamist, korrastamist, pesemist ja vajaduse korral vigastatud lülide asendamist tavahooldetööna, kuid teisalt on samade piirete remonti ja postide vahetust lubatud rahastada ka perioodilisest hooldest. Eeltoodust tulenevalt ei kiirusta hooldajad piirdeid tavahoolde komplekshinna eest remontima, vaid lükkavad neid töid edasi, kuni saavad tööks lisaraha perioodilise hoolde poolelt.

88. Näiteks ei olnud 2011. aasta talvel talihooldusega muljutud, viltu vajunud ja ebaühtlasel kõrgusel asetsevat pörkepiiret septembri alguseks korrastatud nii Tallinna-Tartu maanteel Assaku ja Patika vahelisel ligikaudu 10kilomeetrisel lõigul (vt foto 5), mitmes kohas Tallinna-Narva maanteel ja mujal. Piirete korrastamise tähtaeg oli seisundinõuete kohaselt 15. mai.



Foto 5. Talihooldega rikunud pörkepiire Tallinna-Tartu maanteel, mis ei kaitse vastutulijate tulede valguse eest ega välista ka sõiduki vastassuunda sõitmist. Pilt on tehtud 31. mail 2011.

Foto: Riigikontroll

Sildu ja viadukte hooldatakse puudulikult

89. Sillad ja viaduktid on kallid insenertehnilised rajatised, mille hooldus on nende kasutusea seisukohalt väga oluline. Tee seisundinõuetes on sildade kohta omaette peatükk. Nende nõuete täitmine peab tagama sildade pikaajalise kasutamise. Milliseid rajatise käsitletakse sildadena ja

millised nõuded neile kehtivad, on toodud aruande lisas G. Nõuete täitmiseks vajalikud hooldetööd on toodud lisas D. Silla seisundit peab regulaarselt kontrollima hooldustöid ja hooldustööde järelvalvet tegev töötaja.

90. Kõigi hooldelepingute üheks osaks on sildade hooldetööd, mille maksumus on osa hooldelepingu maksumusest. Sildade hooldetööde maksumus on piirkonniti lepingutes väga erinev (vt tabel 5). Eesti riigimaanteedel on Maanteeameti andmetel kokku 938 silda ja viadukti, mille hooldamise eest maksis riik 2010. aastal 861 500 eurot, mis teeb keskmiseks sillahoolde kuluks 919 eurot iga silla kohta.

Tabel 5. Sildade hoolde maksumus piirkonniti 2010. aastal

Hooldepiirkond	Ühe silla hoolde maksumus aastas, eurodes	Sildade ja viaduktide arv piirkonnas	Kogumaksumus, eurodes
Ida-Viru	233,6	52	12 147
Tartu	943,3	47	45 278
Pärnu	528,5	115	61 306
Kuusalu	511,3	52	26 588
Viljandi	190,5	72	13 716

Allikas: Riigikontrolli arvutused Maanteeameti andmete alusel

Sildu pestakse vaid mõnes piirkonnas

91. Riigikontrolli audiitorite osalemine hooldeülevaatusel ja analüüsitud hooldepäevikud näitasid, et mitmeid sildade hooldetöid ei tehta. Nii näiteks oli piirkonna kõikide sildade pesu libedusetõrjes kasutatud kloriididest ja liivast kirjas ainult Pärnu piirkonna hooldepäevikus, kus see töö oli enamikus ka tähtajaks tehtud. Mujal oli pesu tehtud 10–15%-l sildadest (Tartu piirkond) või jäetud hoopis tegemata (vt foto 6). Hooldetööde tegemata jätmist kinnitab ka sildade üldine seisukord, mis on kohati väga halb.



Foto 6. 18. mai ülevaatusel tehtud pilt sillast kõrvalteel, kus talvel kogunenud sool ja praht on koristamata ning sillapiirded läbi roostetanud.

Foto: Riigikontroll

Deformatsioonivuuk – silla kandeelementide temperatuuri mõjul paisumist ja kokkutõmbumist võimaldav põikvuuk, mis on üldjuhul nähtav kattes sillale peale ja sillalt maha sõites (vt foto 7)

92. Sildade **deformatsioonivuugid** vajavad korrapärasest puhastamisest liivast, pindamiskillustikust ja muust prahist, mida autod neisse oma rehvidega kannavad. Selleks peaks hooldajate kasutuses olema kompressor, imur (sarnane tolmuimejaga), survepesur ja muud töövahendid. Hangetes selliseid masinaid või mehhanisme nõutud ei ole. Samuti ei olnud üheski järelvalvepäevikus selle töö tegemist nõutud. Riigikontroll tuvastas vaadeldud piirkondades sillavuukide puhastamise ainult ühel juhul (Viljandi piirkonnas, mujal hooldepäevikutes selle kohta kanded puudusid).

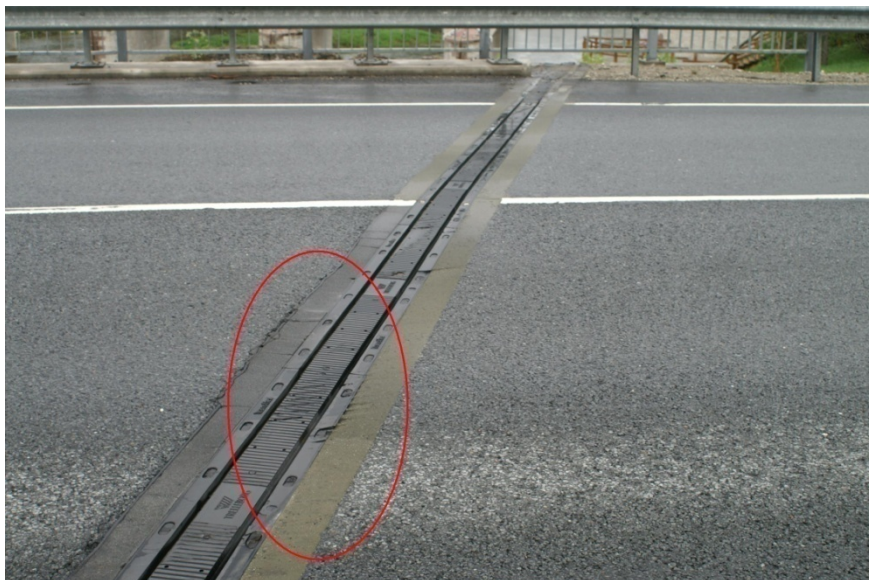


Foto 7. Nii näeb välja korralikult puhastatud ja heas töökorras deformatsioonivuuk, kuigi ka sellel on näha talihooldes sahaga tekitatud kahjustusi.

Foto: Riigikontroll

93. Läbisadavad vuugid põhjustavad enamiku sildade kahjustustest: puruneb talade otste betoon, samuti talade alla jäävad postid või neile toetuvad põiktalad (riiglid). Läbitilkuv vesi võib muidu heas korras silla kasutusega vähendada mitu korda (vt foto 8). Ülevaatusel tuvastas Riigikontroll koos Maanteeameti järelvalveametnikuga, et Kuusalu piirkonnas (sh Tallinna-Narva maantee) lasid üheksal sillal kümnest vuugid vett läbi. Sealjuures enamik neist sildadest on remonditud või ehitatud 2005. aasta paiku. Ka teistes piirkondades vaadeldud sildadest lasid suurel osal vuugikohad vett läbi, sest praht vuukide vahel oli nende hüdrolatsiooni ära lõhkunud.



Foto 8. Vee toimel betoonist välja ladestunud sooladest stalaktiit näitab, et silla kapitaalne remont on peagi vältimatu.

Foto: Riigikontroll

94. Sildade tugiosi ja liigendeid tuleb määrada vähemalt üks kord aastas, kui silla passis pole ette nähtud seda sagedamini teha. Ülevaatustel, kus osalesid ka Riigikontrolli audiitorid, ilmnes, et määrdetöid ei olnud tehtud ühelgi vaadeldud paarikümnest sillast, samuti ei kajastunud selle töö tegemine üheski hooldepäevikus. Hooldajad väitsid, et neil puuduvad abivahendid (redelid, paadid vms), et näiteks jõgede keskel olevatele sammastele toetuvatele silla liigenditele ligi pääseda või sillaelemente altpoolt pesta. Riigikontrolli arvates on elementaarne, et kui ettevõtte on võtnud endale kohustuse muu hulgas sildu hooldada, siis soetatakse ka selleks vajalikud abivahendid.

95. Vaid mõnel üksiku silla ja sillatreppide käsipuud olid enne värvimist roostest puhastatud (vt foto 9), enamiku neist oli hooldaja lihtsalt roostekarva pruuni värviga paksult üle võõbanud või jätnud sootuks kunagi tulevikus tehtavat remonti ootama (Tallinna-Tartu mnt Jüri ja Assaku viaduktid, Tallinna ringtee sillad).



Foto 9. Korralikult värvitud käsipuud on esteetilised ja pikema elueaga.

Foto: Riigikontroll

Ohutuspiirded ei taga ohutust

96. Mitmes piirkonnas olid sildade ohutuspiiretest puudu tõmbelattid, mis on projekteeritud pörkepiirde ühe osana tagamaks, et pörkepiire vajaduse korral töötaks ruumiliselt (samal põhimõttel nagu ralliauto turvapuud) ja võtaks vastu tekkiva löögi sellele otsa paiskuvalt sõidukilt. Ilma tõmbelattideta piirded ei tööta nagu ette nähtud ja on oht, et avarii korral võivad sõidukid sillalt siiski alla sõita (vt foto 10). Järelevalveametnik ei teadnud koos Riigikontrolli audiitoritega ülevaadatud sildadel üldjuhul, kas neil sildadel on tõmbelattid üldse olnud paigaldatud kogu projekteeritud ulatuses või mitte. Ripakil tõmbelattid ja kinnitusjäljed kandepostidel lubasid siiski arvata, et latid on küll algul olemas olnud, kuid juba mõni aeg tagasi ära varastatud.



Foto 10. Kui sellisele kahjustatud postide ja tõmbelattidega piirdele peaks otsa sõitma auto, siis suure tõenäosusega lõpeks avarii läbi piirete sillalt allasõiduga.

Foto: Riigikontroll

97. Enamik eelnimetatud sildade probleemidest olid Maanteeametile väidetavalt teada, kuid Riigikontrolli arvates ei tähtsustatud neid ega

kajastatud ka järelevalvepäevikus. Mitmed tööd ei pruugi olla küll esmatähtsad, kuid kui riik on nende tööde eest maksnud ainuüksi auditis vaadeldud piirkondades kokku üle 350 000 euro aastas, siis ei tohiks sellele läbi sõrmede vaadata.

Kõrvalmaanteede hooldusele pööratakse vähem tähelepanu

98. Kõrvalmaanteed moodustavad 75% riigimaanteede kogupikkusest ja neil toimub 27% kogu riigimaanteede liiklusest. Elukutselised sõidukijuhid hindasid Riigikontrolli küsitluses nende teede hooldust halvaks. Sellise hinnangu üheks põhjuseks on Riigikontrolli hinnangul tõsiasi, et need teed kui vähem olulised on jäetud välja mitmest teehoolde korraldust reguleerivast õigusaktist ning järelevalve kõrvalteede hoolduse üle on põhi- ja tugimaanteedega võrreldes oluliselt nõrgem. Nii näiteks pole seadusega reguleeritud kõrvalmaanteede hoolde korraldamine hädaolukorras, mille hulka arvavad liiklejad ilmselt ka rasked ilmastikuolud, sh pikaajalise rohke lumesaju ja tuisu. Maanteeameti initsiatiivil on kõrvalmaanteede hooldus kajastatud riigimaanteede toimepidevuse tagamise plaanides. Kuna sujuva liikluse tagamine ei ole võimalik ilma kõrvalmaanteede korrashoiuta, tuleb kriisiolukorras tagada olulistest kohtades ümbersõitude toimimine ja teede läbitavus prioriteetsetel, kohalikke majandus- ja elutingimusi arvestavatel marsruutidel.

99. Kattega kõrvalmaanteedele, kus liikluskiirus on üle 50 km/h ning liikluskoormus kuni 1000 autot ööpäevas, pole tee seisundinõuetes seatud ristmikel külgnähtavuse tagamise nõuet. Kogu tee ulatuses piisab MKMi määruuse kohaselt ühemeetrise nähtavusest külakraavi välisservast või mulde alumisest servast. Kurioosumina peab aga näiteks kruusateedest kõrvalmaanteedel ristmikule lähemal kui 10 m olema tagatud 5 m võrra laiem külgnähtavus. Lisaks olgu märgitud, et Eestis on kõrvalmaanteena kasutusel mitu tuhat kilomeetrit väljaehitamata muldkehaga teid, mis on kujunenud ajalooliselt vanadest vankriteedest ning millel puuduvad nii külakraavid kui ka nähtav mulde serv. Seega ei ole nendel teedel ka olematu külgnähtavuse korral võimalik teehooldajale midagi ette heita.

100. Samuti ei ole teehoolde järelevalve juhendis käsitletud kõrvalmaanteede teepeenra ja nõlvade tähtjaks niitmata jätmist. Neile töödele ei ole tee seisundinõuetes tähtaega seatud, vaid kõrvalmaanteede peenardel ja nõlvadel on sõltuvalt seisunditasemest lubatud kuni 30 või 40 cm kõrgune rohi. See tähendab, et niita tuleb nii tihti kui vaja, et rohi oleks nõutust madalam, ent kui seda ei tehta, siis järelevalvejuhendis ei ole sanktsioone ette nähtud. Samas on järelevalvejuhendis näiteks kõrvalmaanteede teemaa niitmise tähtjaks kehtestatud 15. november, kui Eestis on mitmel viimasel aastal juba lumi maas olnud ning seega hooldelepingu tavahoolde hinnas sisalduv niitmisenõude täitmise vajadus kadunud. Selle tagajärjel kasvavad kraavid ja teemaa võsa täis.

101. Riigikontrolli soovitused majandus- ja kommunikatsiooniministrile:

- Määrata ettevalmistamisel olevates teehoiutööde kvaliteedinõuetes täpselt kindlaks hooldetööde eesmärk ja töö ulatus kattega teede, kruusateede ja sildade hooldamisel, et ühtlustada hooldetööde mõistet ning edaspidi vältida tööde tegemata jätmist või nende tööde eest topelt tasustamist.

- Töötada välja ja kehtestada kattega teede, kruusateede ja sildade remondi ning hoolduse tehnoloogianõuded ja kehtestada need kvaliteedinõuetena. See aitaks Maanteeameti järelevalvel hooldetööde tulemuse hindamisel tugineda lisaks seisundinõuetele ka konkreetsetele tehnoloogianõuetele.
- Lisada seisundinõuetesse kattega kõrvalmaanteede ristmikele külgnähtavuse tagamise nõue. See eemaldaks praeguse vastuolu juhenditest ning aitaks suurendada kõrvalmaanteede liiklusohutust.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Oleme nõus, et igasugune eesmärkide ja mõistete ühtlustamine on mõistlik ja väldib erinevaid tõlgendusi. Samas riik määrab enda õigusaktidega nõutava lõpptulemuse, minimaalse taseme ja maksimaalsed lubatavad kõrvalekalded. Tööde mahtude ja eesmärkide määratlemine ning tehnoloogia ettekirjutamine ministri õigusaktiga ei ole meie hinnangul mõistlik, kuid kaalume siiski täiendavalt kvaliteedinõuetesse hooldega seotud täiendavate kvaliteedinõuete lisamist.

Oleme veendunud, et Teie poolt antud alateema all väljatoodud probleemid saab ning tuleb esmajärjekorras lahendada tee omaniku poolt hooldetööde tellimise lepingute raames tööde täpsustamise ja tõhusama järelevalvega.

Seisundinõuetesse külgnähtavuse tagamise nõude lisamist samuti kaalume, kuid eelnevalt soovime antud küsimust konsulteerida tee omanikega.

102. Riigikontrolli soovitused Maanteeameti peadirektorile:

- Rakendada talihooldde kvaliteedi analüüsimisel riskipõhist metoodikat, kasutades selleks hooldepäevikuid ja Track24 infosüsteemi. See aitaks tõhustada talihooldde üle tehtavat järelevalvet.
- Töötada välja ühtsed teehoolddelepingud, et tagada eri tööde tegemine ühesugustel alusel. See aitaks kaasa tee hooldamises ühtlase kvaliteedi saavutamisele piirkondades ning muudaks samade tööde ühikhinnad eri piirkondades võrreldavaks.
- Määrata teede hooldelepingutes iga hooldusperioodi alguses kindlaks lisaks tellitud säilitusremondi tööde kogusele ka objektid, kus töid tehakse. See suurendab läbipaistvust ja annab võimaluse analüüsida lepinguga ostetavate lisatööde põhjendatust.
- Teha uute hangete korraldamisel enne hanget teede põhjalik inventuur ning esitada andmed teede seisukorra ja hooldusvajaduse kohta hanke dokumentides. See võimaldab ka piirkonda varem mitte hooldanud ettevõtetel paremini hinnata tööde kogust ja vajadust ning teha sellest lähtuvalt hankel oma pakkumine. Samuti saaks seda infot kasutada edaspidi, et määrata kindlaks, millised teed peavad vastama saajaprotsendiliselt seisundinõuetele (mis tuleks saavutada vaid tavahooldega) ja

milliste teede suhtes lepitakse remonti oodates kokku eritingimustes.

- Lisada järelevalvejuhendisse sanktsioonid kõrvalmaanteede teepeenra ja nõlvade niitmata jätmise eest, kui sellega ületatakse nendel teedel seisunditasemega lubatud taimestiku kõrgus; samuti sanktsioonid külmakerkeliste kohtade remontimata jätmise eest. Sellega kõrvaldatakse olukord, kus isegi oluliste rikkumiste korral ei ole aluse puudumise tõttu võimalik sanktsiooni määrata.
- Ühtlustada järelevalvejuhendis teemaa niitmise nõuded tugi- ja kõrvalmaanteedel, seades nende tööde tegemiseks ühise tähtaja (nt 15. oktoober).

Maanteeameti peadirektori vastus: Lisaks mainitud hooldepäeviku ja GPS-i võimalustele on tee seisundi analüüsil väga oluline teelimaamade ja -kaamerate infosüsteemi abi. Olemasoleva GPS süsteemi koondkaarti on kavas arendada sellise tasemeni, et tehtud talihooldetööd (puistamine ja erinevate sahkade töö) oleksid fikseeritud koondkaardil. Sellega muutuks lihtsamaks ka tee seisundi hindamine. Erinevaid nn riskipõhiseid meetodikaid saab ja on kavas ka edaspidi järelevalvel rakendada, kuid selleks on ressursse piiratult ning hoolde järelevalvel on siiski olulisem hinnata saavutatud teeseisundit, mitte niivõrd jälgida tavahooldetööde tegemise protsessi.

Teehooldelepingute ühtlustamist on seni takistanud ja takistab ka edaspidi asjaolu, et hooldelepingud on sõlmitud erinevatel aegadel. Seetõttu ei saa absoluutselt ühesuguseid lepinguid kunagi olema. Kui eespool mainitud analüüs hankekorralduse otstarbekuse kohta näitab, et on vajadus midagi olulist muuta, siis muutuvad alates aastast 2013. a sõlmitavad hooldelepingud erinevaks ja mittevõrreldavaks varasematega. Hooldelepingute ühtlustamine iga hinnaga ei ole mõttekas, see takistab uute ideede hooldelepingutesse lülitamist ehk üldist arengut. Kehtivate lepingute muutmist takistavad ka riigihangete seadusest tulenevad regulatsioonid ning eeldatavasti ei ole lihtne saavutada ka kompromissi lepingu osapoolte vahel lepingu maksumuse osas.

Juhul, kui osutub otstarbekaks säilitusremondi tellimine väljaspool hooldelepingu koosseisu, tuleb kindlasti objektid eraldi välja tuua.

Täiendava inventuuri tegemine, et välja selgitada täpne teede seisukord ja hooldusvajadus, et neid siis lisada hankedokumentidesse, ei pruugi anda ikkagi täit pilti teede olukorrast. Teede seisukord, eriti talveperioodil ja kevadisel sulamisperioodil on väga muutuv. Teede olem (sh tehtud remondid) on teeregistris piisava täpsusega fikseeritud. Teeregistri ja visuaalse hinnangu põhjal peavad erinevad potentsiaalsed pakkujad saama siiski piisavalt täpse pildi hooldamisele tulevatest teedest, rajatistest ning nende seisukorrast. Küll saab hankedokumentidesse sisse kirjutada lähiaasta säilitusremontide ja ehituse kava, et hooldajad saaksid tulevikutöid paremini planeerida.

Maanteeamet arvestab tähtaegade ühtlustamise ettepanekut järgmise järelevalve juhendi muutmise käigus.

Maanteeameti järelvalve teehooldelepingute täitmise üle

103. Hooldeteenuste sisseostmisel erasektorilt või riigi äriühingutelt on eriti oluline riigi võimekus teha järelvalvet tehtud tööde kvaliteedi ja lepingu täitmise üle. Maanteeameti järelvalve lepingutingimuste täitmise üle tagab maksumaksjale soovitava tulemuse – igal ajal hästi hooldatud ja ohutud teed – juhul, kui järelvalve on operatiivne ja tõhus ning rakendatavad sanktsioonid hooldepuuduste kõrvaldamiseks on teenuse osutajale mõjusad.

104. Järelvalvet reguleerib Maanteeameti peadirektori käskkirjaga kehtestatud „Teehooldde järelvalve juhend riigimaanteedel“, mille uus, muudetud redaktsioon hakkas kehtima 1. septembril 2011. Eelmine juhend kaotas oma kehtivuse juba 2008. aastal, kui selle aluseks olnud määrus tunnistati kehtetuks. Juhend oli siiski Maanteeameti kasutusel hoolde järelvalves kuni uue kehtima hakkamiseni, kuna see oli kõigi hooldelepingute osa.

105. Järelvalvejuhendi kohaselt teeb Maanteeamet maanteede hoolduse üle järelvalvet kahe toiminguga:

Tavapärane ülevaatus – kandis varasemas järelvalvejuhendis nimetust igapäevane ülevaatus.

Perioodiline ülevaatus – kandis varasemas järelvalvejuhendis nimetust igakuuline ülevaatus.

- **Tavapärane ülevaatus** on toiming, mida teeb järelvalve tegija vähemalt üks kord nädalas. Teede seisukorda jälgitakse nii muude ametisõitjate kui ka spetsiaalsete teede hoolduse kvaliteedi kontrolliks tehtavate ülevaatuste käigus. Selliste ülevaatuste marsruudi koostab järelvalve tegija, kes lähtub põhimõttest, et kõigepealt saaksid läbitud teed, mille seisundi kohta on laekunud pretensioone või millel on hiljuti tehtud või tehakse töid või on mõni muu oluline põhjus ülevaatus tegemiseks. Puudused pannakse koos nende kõrvaldamise tähtaegadega kirja veebipõhisesse järelvalvepäevikusse, mille jälgimine ja täitmine tööde teostamise kuupäevadega on hooldajale lepinguga seatud kohustus.
- **Perioodiline ülevaatus** on toiming, mida sooritab üks kord kuus vähemalt kolmeliikmeline komisjon, mille koosseisu kuuluvad lisaks Maanteeameti regiooni hoolde- ja liikluskorraldusosakonna esindajatele ka hooldaja esindaja (-d). Perioodilise ülevaatuslega tuleb läbida iga kord erineva seisunditasemega teede pikkusest vähemalt 30% (varem 20–30%) selliselt, et kuue kuu jooksul saaks läbitud kogu lepingupiirkonna teedevõrk (varem see nõue puudus). Ülevaatus tulemused kajastatakse teehoolde ülevaatus aktis.

Teekasutajate pretensioonid ei jõua Maanteeameti järelvalveni

106. Teede hoolduse kvaliteedi hindamise ehk järelvalve üheks osaks on teede kasutajate pretensioonide arv ning nende põhjendatus. Info põhjendatud pretensioonide kohta peab jõudma nii maanteede hooldaja kui ka järelvalvajani.

107. Teedel toimuvat vahendab teede hooldajate ja avalikkuse vahel Maanteeinfokeskus. Seda teenust on alates 1997. aastast osutanud eraettevõtte. Leping ASiga Kiirkandur oli eelmistel perioodidel sõlmitud suunatud hangete alusel ja alates 2006. aastast avatud hanke tulemusel. Kokku on ajavahemikul 1997–2010 sõlmitud 9 lepingut. Viimase viie aasta pikkuse lepingu kohaselt oli tööde kogumaksumus 655 000 eurot.

108. Infot teedel toimuva kohta saab esitada infotelefonile 1510 ööpäev läbi. Samas ei ole siiani välja töötatud elektroonilist süsteemi, kuidas teavitada saabunud kaebustest nii teede hooldajat kui ka järelevalvet. Töökorraldus keskus näeb ette teede seisundi või hoolduse kohta saabunud teadete käsitsi kaustikusse üleskirjutamise ja telefoni teel hoolde tegijale edastamise. Maanteeametile (sh ka järelevalvele) kui teenuse tellijale siiani tihti infot ei edastata, seega ei ole Maanteeamet oma järelevalves seni saanud oma toimingute planeerimisel juhinduda laekunud kaebustest.

109. Kuna uue järelevalvejuhendi kohaselt tuleb alates 1. septembrist 2011 tavapäraselt ülevaatusi kavandades arvestada teede hoolde või seisundi kohta esitatud pretensioonide ja nende kontrollimise vajadusega, on Maanteeamet planeerinud muudatusi ka Maanteeinfokeskuse töös. Seoses lepingutähtaja lõppemisega ei plaani Maanteeamet uut hanget korraldada ning kavatseb luua ametis eraldi osakonna maanteeinfo kogumiseks, analüüsimiseks ja edastamiseks.

Järelevalvet ei tehta nõuetekohaselt

110. Auditi käigus analüüsis Riigikontroll järelevalve töökorraldust viies piirkonnas ja jõudis järeldusele, et järelevalve-ülevaatusi ei korraldata juhendis nõutud sagedusega ja ettenähtud ulatuses. Nii näiteks korraldati 2010. aastal igakuiseid ülevaatusi Ida-Viru piirkonnas 2 korda, Tartu piirkonnas 6, Pärnu piirkonnas 9, Kuusalu piirkonnas 11 ja ainsana Viljandi piirkonnas nõutud 12 korda. Seejuures täideti nendel 40 ülevaatusel juhendis esitatud minimaalse läbisõidu nõue vaid pisut üle pooltel juhtudel.

Teehoolde igakuiseid ülevaatusi ei tehta kõigis piirkondades piisavas ulatuses ja vajaliku sagedusega



Foto 11. Truubid ja kraavid peavad olema võsast, umbrohist ja prahist puhtad, vastasel juhul on vee äraliikumine vaevamine ja see on tee muldkehale suureks ohuks. Nii paksult kinni kasvanud truup nagu siinsel fotol viitab otseselt nii hooldaja kui ka järelevalvaja tegematajätmisele.

Foto: Riigikontroll

Puuduse arvestuslik ulatus – järelevalvejuhendis igale puudusele teel (nt auk teekattes, puuduv märkepost, lubatust madalam teepeenar) kehtestatud arvestuslik ulatus kilomeetrites (nt 1 auk = 0,5 km, puhastamata truup = 0,5 km)

111. Igakuulistel ülevaatusel leitud ja akti kirja pandud hooldega kõrvaldamata probleemide või tegemata tööde (puuduste) hulk oli piirkonniti väga erinev (vt tabel 6). Igale puudusele (auk kattes, puuduv või loetamatu liiklusmärk, deformeerunud kaitsepiire jm) on järelevalvejuhendis kehtestatud nn **puuduse arvestuslik ulatus**. Ülevaatusel leitud kõigi puuduste arvestusliku ulatuse summast arvutatakse hoolde hälve, mis on aluseks mahaarvamise tegemiseks hooldetööde maksumusest.

Tabel 6. 2010. aastal igakuulise ülevaatusel leitud puuduste keskmine arvestuslik ulatus piirkonniti

Hooldepiirkond	Puuduste keskmine arvestuslik ulatus iga ülevaatusel läbitud 100 km kohta, km
Ida-Viru	3,77
Tartu	8,45
Pärnu	1,87
Kuusalu	2,86
Viljandi	3,55

Allikas: Riigikontrolli arvutused Maanteeameti andmete alusel

112. Ülevaatusel aktides kirja pandud puuduste arv ei pruugi sealjuures kajastada objektiivselt hoolde kvaliteeti. 2011. aasta suvel osalesid Riigikontrolli audiitorid viies piirkonnas ühel igakuulisel ülevaatusel. Nendest kahel juhul erines hooldajale tehtud märkuste hulk 2010. aasta sama kuu ülevaatusel võrreldes oluliselt: märkusi tehti ligemale kolm korda rohkem kui varasema aasta sarnasel ülevaatusel (vt tabel 7). Puuduste hulk jäi samaks või vähenes vaid riigile kuuluvate ettevõtete hooldepiirkondades.

Tabel 7. Piirkondades ühel ülevaatusel tehtud märkuste hulga võrdlus

Hooldepiirkond	2010. aasta ülevaatusel leitud puuduste hulk	2011. aasta ülevaatusel leitud puuduste hulk
Ida-Viru	152	149
Tartu	81	33
Pärnu	38	34
Kuusalu	20	56
Viljandi	12	42

Allikas: Riigikontrolli arvutused Maanteeameti andmete alusel

113. Seejuures märgati hulka puudusi alles siis, kui Riigikontrolli audiitor oli sellele järelevalvaja tähelepanu juhtinud. Oluliselt enam märkusi hoolde kohta oli ka 2010. aasta ülevaatusel Tartu piirkonnas, mida tegi kolleegi puhkuse ajal teise piirkonna järelevalvetöötaja (erinevus 2,5 korda); ja 2011. aasta Kuusalu piirkonna ülevaatusel, kus piirkonna järelevalvetöötajat asendas hooldeosakonna juhataja. Eeltoodu põhjal võib järeldada, et aastate jooksul tekkinud rutiin mõjutab oluliselt järelevalvajate oskust vigu märgata.

114. Järelevalvepäevikute analüüsil tuvastas Riigikontroll ebakorrektsusi peaaegu kõikides võimalikes aspektides. Järelevalvepäevikutes ei

kajastatud kõiki avastatud puudusi või kanti neid sinna hilinemisega. Samuti oli puuduste kõrvaldamiseks antud lubatust kuni kolm korda pikemaid kõrvaldamistähtaegu. Järelevalvepäevikute järjepidevat täitmist ei peetud vajalikuks, kuna operatiivsuse huvides suhtleb järelevalvaja hooldajaga nagunii telefonitsi või e-posti teel. Kuigi üksikute vigade kõrvaldamiseks võib selline moodus olla tõhusam, ei tähenda see, et probleemide ametlikust fikseerimisest peaks üldse loobuma, seda enam, et järelevalvejuhendi järgi tuleb kõik puudused registreerida.

115. Nagu näitavad koos Riigikontrolli audiitoritega tehtud ülevaatuste tulemused, jätavad hooldajad teinekord ka selgelt kirja pandud puudused kõrvaldamata. Seejuures esines ka juhtumeid, kus hooldaja kinnitas, et töö on tehtud, kuid tegelikult oli see tehtud erinevalt järelevalvaja esitatud nõudmistest või halvimal juhul jäetud üldse tegemata.

Järelevalveks hoolde üle ei jätku aega

116. Järelevalvepäevikutes kajastatud tavapärase ehk varem igapäevase järelevalve tegemist analüüsides ilmnes, et järelevalvekandeid on sinna kõigis piirkondades sageli tehtud kord nädalas või harvem. 2010. aastal leidis ka perioode, kus hoolde kohta ei olnud märkusi tehtud terve kuu jooksul. Maanteeameti selgitusel põhjustab järelevalve nii vähest tegemist asjaolu, et Maanteeameti töötajatel, kes teevad järelevalvet hooldelepingu täitmise üle, on lisaks järelevalvekohustusele kümnekond mahukat lisaülesannet nagu projektidele ja teetöödele kooskõlastuste andmine, ehituslubade, kaevelubade ja metsamaterjalide laadimislubade väljastamine ja järelevalve nende üle, teetööde kirjelduste koostamine, kodanike kirjadele vastamine jm. Halvimal juhul ei jää nende ülesannete täitmisest nädala jooksul järelevalve tegemiseks üldse aega üle, samuti ei leita töötajatele sageli puhkuse ajaks asendajat.

117. Intervjuudes tõdesid järelevalvetöötajad, et kehtestatud tööaja raames (40 tundi nädalas) jääb järelevalveks hoolde üle aega minimaalselt. Ajapuudusega seletati ka järelevalvepäevikute ning ülevaatusaktide analüüsi tulemusi, mille kohaselt mõnede teede ei jõua järelevalvaja perioodiliste ülevaastustega kas mitte kordagi või siis mitte üle ühe korra aastas (vt tabel 8). See tähendab ühtlasi, et järelevalveametnikud ei kontrolli üldjuhul, kas hooldaja tehtud märkustele reageerib ja nõutud tööd ka tähtajaks ära teeb. Mõnel juhul oli järelevalvaja avastanud siiski ka hooldajapoolset pettust, kus hooldaja järelevalvepäevikusse tehtud kanne järelevalve teel leitud puuduse kõrvaldamise kohta osutus valeks ja töö oli järelekontrolli ajal endiselt tegemata.

Tabel 8. Perioodiliste ülevaastustega katmata või üks kord aastas üle vaadatud teede osakaal hooldatavate teede kogupikkusest piirkonnas

Hooldepiirkond	Ülevaatus 1 kord aastas, %	Aasta jooksul üle vaatamata, %
Ida-Viru	27,4	17,3
Tartu	0,3	2,0
Pärnu	6,7	4,2
Kuusalu	21,9	5,2
Viljandi	4,2	0,1

Allikas: Riigikontrolli analüüs Maanteeameti andmete alusel

Riiklikku ehitusjärelevalvet kohalikel teedel ei tehta

118. Maanteeameti järelevalvetöötajate ülesannete hulka kuulub veel kohalike omavalitsuste nõustamine teehoiul, kohalike teede seisundinõuete tagamise järelevalve ning tee ehitus- ja remonditööde riiklik ehitusjärelevalve kohalikel teedel. Maanteeameti selgitusel ei jätku järelevalvel nende ülesannete täitmiseks enam aega ning seetõttu teavitatakse KOVide asjaomaseid ametnikke probleemidest kohalike teede ehitus- ja remondiobjektidel vaid juhul, kui neid märgatakse muude ülesannetega seoses või kui KOVi ametnikud ise konsultatsiooni soovivad.

Üldhinnangut teede seisukorrale ja hooldele ei ole antud

119. Perioodilise ülevaatus e ühe osana peab hindamiskomisjon juhendi kohaselt andma ka hinnangu piirkonna teede seisundi kohta tervikuna. Sellist hinnangut kirjalikus vormis ei olnud üheski aktis üheski piirkonnas. Maanteeameti selgituste kohaselt võib hinnanguna käsitleda tuvastatud hälbe protsenti. Riigikontrolli arvates eeldab hinnang siiski eelnevalt seatud kriteeriumiga võrdlemist, kuid sellist alust Maanteeamet määranud ei ole. Üldhinnangu andmiseks ei saa pidada ka akti põhjal koostatud ettekirjutusi. Järelevalvetöötajate sõnul korraldavad piirkonna hooldeosakonnad perioodiliselt hooldekoosolekuid, kus probleeme arutatakse ja lahendusi otsitakse, kuid mis sageli jäetakse protokollimata.

Hooldepäevikute puudulik täitmine raskendab järelevalvet

120. Järelevalvetöö organiseerimise üheks abivahendiks on hooldepäevik. Hooldelepingute kohaselt peab hooldeettevõtte tegema hooldepäevikusse kanded kõigi oma hooldepiirkonnas parasjagu teoksil olevate tööde kohta, et järelevalvaja saaks vajaduse korral kontrollida tehnoloogianõuetest või tähtaegadest kinnipidamist nende tööde tegemisel. Ettevõtted peavad hooldelepingute kohaselt kajastama tehtud tööd ja toimingud veebipõhises päevikus hiljemalt tööde tegemisele järgneval päeval, mis annab järelevalvetöötajatele võimaluse planeerida oma ülevaatusi, et kontrollida käimasolevaid või juba tehtud töid. Erandina ei pea hooldepäevikus kajastama GPS-seadmetega varustatud hooldemasinat töid, mis kajastuvad veebipõhises kaardirakenduses Track24.

121. Kuigi tänapäeva tehnilised vahendid võimaldavad pidada hooldepäevikut veebis, täidavad mõnes piirkonnas hooldefirmad endiselt hooldepäevikut oma arvutis ja edastavad need täidetuna Maanteeametile tööde tegemisest suure ajalise nihkega – kord nädalas või kord kuus. Veebipõhise hooldepäeviku mittetäitmise põhjused on erinevad. Kui Viljandi hooldajal ei ole lepingus kohustust veebis hooldepäevikut täita (leping sõlmiti 2007. a), siis näiteks Kuusalu hooldajal on veebipõhise hooldepäeviku täitmise kohustus hooldelepingus kirjas, kuid hooldaja ei täida seda kohustust ning esitab päeviku paberil.

122. Kõik hooldajad ei pea lepingu nõuetest kinni ega täida veebipõhist hooldepäevikut operatiivselt (hiljemalt järgmiseks päevaks). Nii ei olnud Rapla piirkonna järelevalvetöötajal võimalik tugineda hooldepäeviku kannetele Riigikontrolli audiitoritega ülevaatus marsruuti kokku seades, sest 18. maiks 2011 ei olnud hooldaja teinud hooldepäevikusse ühtki kannet samal kuul tehtud tööde kohta.

123. Ka kannete sisu on piirkonniti erinev ega kajasta sageli tegelikult tehtud tööde sisu (nt „seisunditaseme 3 järgsed puhastus- ja korrastustööd“ või „märgid ja puud“). See ei võimalda järelevalveametnikul kuidagi hinnata, milliseid lepingutes ette nähtud töid on tehtud ja kas neid on tehtud õigel ajal. Samas jätvavad

järelevalveametnikud sisutud, hilinevad või selgelt valed kanded tähelepanuta ja hooldajale sellest mingeid tagajärgi ei kaasne. Ometi võib lepingu kohaselt Maanteeamet hooldepäeviku täitmisega seotud rikkumiste (hilinevad võrreldes kokkulepitud tähtajaga, tööde ebaõige kajastamine jm) eest määrata iga kord trahvi suurusega 32 eurot ning seda kas või iga päev, kuni hooldepäevikut hakatakse täitma operatiivselt ja korrektselt.

Kruusateede hoolduse järelevalve ei toimi

124. Kruusateede säilimiseks on neile vaja õigeaegse hõõeldamisega anda kalded, mis vastavad projektile ja nõuetele; kõrvaldada teelt vee äravoolu takistavad vallid, tagada materjali lisamisega tee kandvus ja kulumiskihi säilimine. Järelevalvaja ülesandeks on kruusatee nõuetele vastavuse kontroll visuaalselt ja mõõtmise teel: kaldeid hinnatakse digitaalse kaldemõõdikuga, kandvust elastsusmooduli testriga, ebatasasusi mõõtelati ja mõõdulindiga jne.

125. Praktikas piirdub järelevalve kruusateede hoolde üle vaid teede läbisõitmise ja mõnel üksikul juhul uhtumiste või teerajatiste halva seisukorra äramärgimisega. Järelevalvapäevikutes ei olnud ühtki sissekannet põikkallete mõõtmise või tee põik- ja pikiprofiili andmete projektile vastavuse kontrollimise kohta. Kruusateede kohta pole järelevalveametnike sõnul õigeid projektide või on need siis paberil kuskil arhiivis. Ülevaatusel, kus osalesid Riigikontrolli audiitorid, kruusateedel järelevalvaja mingeid mõõtmisi ei teinud, mõnes kohas pani ametnik küll akti kirja teel olnud veeloigud (vt foto 12).



Foto 12. Selline Eesti teedel küllaltki sageli esinev vaatepilt on tegelikult üks raskemaid eksimusi tee seisundinõuete vastu. Vesi ei tohi mingil juhul tee peale püsima jääda, eriti suure liiklusköormusega kruusateel muudab see tee sõiduautodele kiiresti läbimatuks.

Foto: Riigikontroll

126. Riigikontrolli soovitusel Maanteeameti peadirektorile:

- Korraldada järelevalvetöötajatele teehoiutööde tehnoloogia ja valdkonda reguleerivate aktide kohta täienduskoolitusi. Sellega saaks parandada praegust olukorda, kus kõiki tegemata hooldetöid teehoolde tavapärase järelevalve käigus ei fikseerita.

- Juurutada sisekontrollisüsteem, mis aitaks tagada, et järelvalvetöötajad fikseerivad kõik hooldepuudused veebipõhises järelvalvepäevikus. Näiteks alkatada pisteline kvaliteedikontroll, millega veendutakse, et järelvalvetöötajad fikseerivad kõik hooldepuudused ja muud probleemid. Nõuda perioodilise ülevaatus aktis hinnangu andmist ka piirkonna tavapärase järelvalve kvaliteedile ja hooldajate kvaliteedi tagamise plaanide täitmisele.
- Juurutada süsteem, kus järelvalvetöötajad teevad perioodilisi ülevaatusi aeg-ajalt teistes piirkondades. See aitaks vältida rutiini tekkimist ning sellega kaasnevat teehoolde ja tee seisundi probleemide tähelepanuta jäämist.
- Kehtestada ranged sanktsioonid järelvalvepäevikusse tööde tegemise kohta valeandmete esitamise eest.
- Analüüsida ressursside vajadust Maanteeametile pandud kohustuste (kohalike omavalitsuste nõustamine tehoiul ja järelvalve tegemine kohalike teede seisundinõuete tagamise üle) täitmiseks ning eraldada nendeks tegevusteks vajalikud ressursid.

Maanteeameti peadirektori vastus: Täiendkoolitusi regioonide järelvalve töötajatele on läbi viidud ja viiakse läbi ka edaspidi kuni kaks korda aastas. Maanteeametil puudub ressurss selleks, et hakata hoolde järelvalvet tegema sellises mahus, nagu seda Riigikontroll soovib. Kavas on seada kriteeriumid, millised puudused teede seisukorras tuleb igal juhul järelvalve päevikus fikseerida. Lihtsamatest puudustest informeerimisel võiks piisata ka telefonikõnest või e-postiga saadetud kirjast hooldajale. See hoiaks kokku aega ja vähendaks bürokraatiat. Täiendava sisekontrollisüsteemi loomine järelvalve järelvalveks ei ole praeguste ressursside juures võimalik.

Perioodilise ülevaatus lõppakti hakatakse edaspidi lisama hinnanguid hooldaja tegevuse (sealhulgas hooldaja kvaliteedi tagamise plaani täitmise kohta) möödunud perioodi jooksul. Suurendame rotatsiooni osa järelvalvetöötajate rakendamisel erinevates piirkondades perioodiliste ülevaatuste tegemisel.

Järelvalve- ja hooldepäevikutesse valeandmete sissekirjutamise puhul on ka praegu sanktsioonide rakendamise võimalus ette nähtud, kuid kaalume uutes lepingutes nende karmistamist.

Maanteeamet analüüsib kohalike teede järelvalveks vajalike ressursside vajadust ning esitab vastavad ettepanekud ministeeriumile.

Sanktsioonid ei sunni teede hooldusnõudeid täitma

127. Sanktsioonid teede hooldusnõuete mittetäitmise eest peavad olema piisava suurusega, et sundida nii teede omanikku kui ka teede hooldajat teid õigel ajal ja kokkulepitud mahus hooldama. Kui riik on kehtestanud nõuded teede hooldusele, peab neid olema võimalik kontrollida riikliku järelvalve raames ning nende täitmata jätmise eest peab olema võimalik rakendada sanktsioone.

Maanteeamet ei saa rakendada teede hooldusnõuete rikkumise eest teeseadusest tulenevaid sanktsioone

128. Kuna Maanteeamet vastutab teeseaduse kohaselt riigimaanteeade korrashoiu eest, ei saa Maanteeametile panna riikliku järelvalve kohustust teede hooldusnõuete täitmise üle, sest iseenda üle järelvalvet teha ei saa. Maanteeamet saab riiklikku järelvalvet tee seisundinõuete täitmise üle teha vaid kohalikule omavalitsusele kuuluvate teede puhul. Kuna Maanteeamet ostab teede hoolduse teenust lepingu alusel ettevõtetelt, saab Maanteeamet tee seisundinõuete tagamise järelvalves lähtuda ainult hooldelepingu sanktsioonidest. Need sanktsioonid on kehtestatud Maanteeameti peadirektori käskkirjaga „Teehoolde järelvalve juhend riigimaanteedel“ ning on hooldelepingute osaks.

129. Järelvalvejuhendist tulenevad sanktsioonid teede hooldamata jätmise eest ei ole sundinud hooldajaid kõiki töid tähtaegselt ning täies mahus tegema. Igapäevase ülevaatuse käigus leitud puuduste eest võis järelvalveametnik teha mahaarvamise kuni 200 krooni iga puuduse arvestusliku ulatuse kilomeetri kohta, näiteks kui hooldaja ei pidanud kinni hooldustsükli ajast, rikkus tehnoloogianõudeid või tekitas liiklusohu. Väljakujunenud praktika kohaselt pidi järelvalveametnik aga kõigepealt tegema suulise märkuse või korralduse hooldajale. Kui see ei aidanud, siis tehti ettekirjutus, ning kui ka see jäeti täitmata, alles siis tehti mahaarvamine hooldesummast.

130. Puuduse arvestuslikuks ulatuseks on ka mitme probleemi korral tee ühel kilomeetril alati ainult 1 kilomeeter. Näiteks sildade hoolet käsitletud aruande punktides 91–96 kirjeldatud probleemide kogum ühel sillal (puhastamata vuugid, värvimata käsipuud, määrimata liigendid jm) oleks läinud kirja kui tee ühe kilomeetri hooldamata jätmise ning toonud hooldajale kaasa 200kroonise mahaarvamise lepingus ette nähtud hooldesummast. Selline sanktsioon ei ole sundinud hooldajat oma tööd tegema, seda enam, et järelvalve jõudmine samale sillale või teele tehtut kontrollima on väga vähe tõenäone.

Kas teadsite, et

2,3 kilomeetri tee lumest puhastamata jätmise 2010/2011. aasta talvel nii, et tee olid nädal aega läbimatu, tõi hooldajale kaasa mahaarvamise lepingus ettenähtud hooldemaksumusest kokku **29 eurot**.

131. Järelvalvetöötajad olid seda meelt, et sellise suurusega mahaarvamiste vormistamiseks kuluv aeg ja energia ei õigustanud ennast. Uues järelvalvejuhendis, mis hakkas kehtima 1. septembril 2011, on tavapärase ülevaatusega avastatud puuduste kõrvaldamata jätmisel sanktsioone karmistatud ja mahaarvamiste maksimumi on tõstetud ligemale 8 korda – leitud puuduse arvestuslik ulatus kilomeetrites korrutatakse 100 euroga varasema 12,8 euro asemel. Riigikontrolli hinnangul on sellise suurusega sanktsioon enamiku hooldetööde tegemise maksumusest suurem ning peaks motiveerima hooldajat töid tähtjaks tegema.

Sanktsioonide rakendamiseks puudub ühtne praktika

132. Lisaks sellele, et sanktsioonide summad olid väga väikesed ega motiveerinud ettevõtteid lepinguid täitma, on sanktsioonide määramine olnud siiani piirkonniti väga erinev. Maanteeameti andmetel ei ole perioodil 2007–2010 kaheksas teehoolde piirkonnas tehtud mitte ühtegi ettekirjutust ega mahaarvamist hooldelepingujärgsest summast. Ülejäänud üheksas piirkonnas ei ulatunud mahaarvamiste summa isegi mitte 0,1 protsendini lepingute maksumusest (vt tabel 9).

Tabel 9. Sanktsioonide rakendamine

Aasta	Mahaarvamiste summa (euro)	Mahaarvamiste osakaal hooldelepingute tavahoolde summast, %	Ettekirjutuste arv
2007	2046	0,012	27
2008	4191	0,021	30
2009	2081	0,007	17
2010	5585	0,018	11

Allikas: Riigikontrolli arvutused Maanteeameti andmete alusel

133. Kui arvestada seda, et hooldelepingutejärgne tavahoolde maksumus oli 2010. aastal 31 miljonit eurot ja keskmine ettevõttele hooldelepinguga tavahoolde eest makstav summa 1,8 miljonit eurot, siis ei motiveeri aastatel 2007–2010 keskmiselt tehtud 660 euro suurune trahvisumma ühtegi ettevõtet lepingust kinni pidama. Seda enam, et riigihanke seaduse tingimused ei luba varasemate tegematajätmistest tõttu järgmistel hangetel osalemist piirata.

Sanktsioone karmistati näiliselt

Keskmine hälve – puudustega teelõikude arvestusliku pikkuse suhe kõigi ülevaatusel läbisõidetud teede pikkusesse.

134. Kui varasema järelevalvejuhendi kohaselt võis järelevalveametnik lepingus ette nähtud summast teha igakuulistel ülevaatusel leitud puuduste põhjal mahaarvamise alles siis, kui kogu ülevaatusel läbitud teepikkuse keskmine hälve ületas 15%, siis uues juhendis on seda sanktsiooni karmistatud ja hälbe protsenti alandatud. Hälve peab nüüd ületama 10%, et saaks teha mahaarvamise lepinguga hooldeks ette nähtud summast. Riigikontroll analüüsis 2010. aasta igakuiliste ülevaatusete akte ja leidis, et hälbe keskmine protsent oli enamikus piirkondadest väiksem kui 10% (vt tabel 10). Seega võib väita, et uues juhendis on sanktsioonide karmistamine suuresti ikkagi vaid näiline.

Tabel 10. Igakuiliste ülevaatusetega leitud hälbe keskmine piirkonniti

Hooldepiirkond	2010. aasta ülevaatusete keskmine hälve ¹³ , %	2011. aasta ülevaatusel ¹⁴ leitud hälve, %
Ida-Viru piirkond	9,41	12,6
Tartu piirkond	10,52	6,2
Pärnu piirkond	2,54	6,7
Kuusalu piirkond	3,33	12,9
Viljandi piirkond	4,65	6,6

Allikas: Riigikontrolli arvutused igakuiste ülevaatusete aktide alusel

Mahaarvamiste lagi on umbes 3% lepingu maksumusest

135. Samas on uues järelevalvejuhendis nagu eelmiseski seatud summale, mille võib lepinguga ette nähtud tööde maksumusest maha arvata, lähtudes perioodilisel (varem igakuisel) ülevaatusel leitud hooldelepingu rikkumistest, jätkuvalt ülempiir: kuni 6500 eurot kuus. Keskmine 1 kilomeetri hooldekulu Maanteeameti andmeil¹⁵ oli 2010. aastal 2294 eurot. Keskmine hooldepiirkonna suurus (kui arvata Harjumaa üheks piirkonnaks) on ca 1100 km. Sellise piirkonna

¹³ Arvutatud kõigi igakuiste ülevaatusete kaalutud keskmise hälvena.

¹⁴ 2011. aasta suvine igakuine ülevaatus, millel osalesid Riigikontrolli töötajad.

¹⁵ Maanteehoolde kulud. – Aastaraamat 2010. Maanteeamet, lk 28.

hooldamine maksab riigile keskmiselt 2,5 miljonit eurot aastas. Lepingu täitmata jätmise korral saab riik hooldajalt kinni pidada maksimaalselt 78 000 eurot ehk umbes 3% selle lepingu kogumaksumusest.

136. Mahaarvamine lepinguga ette nähtud summast ei tähenda, et hooldaja võiks oma töö tegemata jätta, vaid tal tuleb tegemata töö lisaks mahaarvamisele ära teha. Kui aga mahaarvamine on tehtud näiteks talviste seisunditasemete saavutamata jätmise eest, siis võib hooldajal soodsate ilmastikuolude puhul jääda töö siiski ka tegemata, sest lumi või jää on sulanud. Sama puudutab ka näiteks hilissügisesse jäetud teemaa niitmist.

Kvaliteedi tagamise plaane ei järgita

137. Kõigi hooldehangete pakkumuste ühe osana esitavad ettevõtted oma teehoorde kvaliteedi tagamise kava, kus on detailselt esitatud hooldaja sisemine töökorraldus hoolde planeerimisel, tegemisel ja järelevalvel. See kava muutub hanke võitmisel üheks hooldelepingu osaks.

138. Paraku seda mitmes piirkonnas igapäevases tegevuses ei rakendata. Järelevalvepäevikute kanded neis piirkondades ilmnenu kohta näitavad, et hooldeettevõtete patrullteenistused ei ole talvel lumest puhastamata bussipeatustele, sildadele ja liiklusmärkidele tähelepanu pööranud, kuigi patrull sõite tehakse mitu korda päevas. Veel halvem on olukord suvihooldes, kus patrullitakse harvem ning osa puudusi võib kuude kaupa kõrvaldamata olla. Vajalikku nõudlikkust ei ole üles näidanud ka Maanteeamet, kes pole omapoolse järelevalve tulemusena kordagi uurinud, miks paberil igati asjaliku kvaliteedisüsteemiga ei ole vigu varem tuvastatud või välistatud. Samuti ei ole Maanteeamet kasutanud õigust teha ettepanekuid kvaliteedi tagamise plaani muutmiseks, kuna sellega on oldud valdavalt rahul.

139. Kuna ülevaatused ei kajasta objektiivselt kõiki puudusi ning järelevalvajate suur läbisõit n-ö lahjendab leitud defektide hulga ja sellest arvutatava hälbe protsendi, siis ei teki hooldajal vajadust ettevõttes hooldekvaliteeti tagada. Talle on kasulikum ära oodata, milliste tööde tegemata jätmist järelevalveametnik märkab, ning teha need tööd alles siis ära. Mitme piirkonna järelevalvajad kurtsid, et nendest on saanud hooldaja jaoks tööde organiseerijad: kui nad märkust mõne tegemata töö kohta ei tee, siis neid töid ilmselt ka ei tehta.

140. Kokkuvõtvalt võib tõdeda, et kõiki hooldetöid ei tehta tähtjaks, nõuetekohaselt ja lepinguga kokku lepitud koguses, vaid neid tehakse valikuliselt. Kuna järelevalve teel ei tuvastata erinevatel põhjustel kõiki tegematajätmisi, maksab riik ka nende tööde eest, mida hooldajad tegelikult ei tee. Perioodiliste ülevaatuste käigus leitud lepingu rikkumise eest rakendatavate sanktsioonide piiramine 3%-ga lepingujärgsest maksumusest ei sunni hooldajat oma tööd kvaliteetselt tegema.

Politseil pole võimekust teha järelevalvet teede hoolduse üle

141. Kuna Maanteeamet ei saa ise riigimaanteede hoolduse nõuete üle riiklikku järelevalvet teha, on see kohustus pandud Politsei- ja Piirivalveametile. Politsei esitatud andmete kohaselt kontrollivad nad teede seisundinõuetest kinnipidamist eelkõige liiklusõnnetuste korral. Politseiameti kinnitusel puudub aga politseil pädevus ja kvalifikatsioon liiklusõnnetustega seoses teede hoolduse kvaliteedi ja teede seisundinõuetele vastavuse hindamiseks. Eelkõige puudutab see tee libeduse hindamist. Politsei käsutuses olevatel autodel puuduvad nimelt

Kas teadsite, et

kuna politseil puuduvad liiklusõnnetuste puhul seadmed libeduse tõrje nõuetekohasuse hindamiseks, jääb õnnetuses süüdlaseks üldjuhul liikleja ning teede hooldajat ei võeta tee hooldamata jätmise eest vastutusele.

tee haardeteguri ehk tee libeduse mõõtmise seadmed, ilma milleta ei saa anda mõõtmistulemusel põhinevat objektiivset hinnangut.

142. Seega ei saa peamisest liiklusõnnetusi kajastavast allikast – politsei peetavast liiklusõnnetuste registrist – ülevaadet, kas liiklusõnnetus võib olla põhjustatud tee seisundinõuete täitmata jätmisest või mitte. Kuigi 2010/2011. aasta talvel toimunud liiklusõnnetuste üheks põhjuseks oli teede seisukorrana märgitud tihti ka libe tee, ei tähenda see, et tee oleks olnud lubatust libedam, sest politseil pole tee libeduse määramiseks seadmeid.

143. Riigimaanteedel on tee seisundinõuete tagamata jätmise eest võimalik teeseaduse kohaselt teha ettekirjutus tee omanikule ehk Maanteeametile. Tee seisundinõuete täitmata jätmise eest ei ole Politsei- ja Piirivalveamet aastatel 2006–2010 ühtegi ettekirjutust teinud. Ameti sõnul teevad nad teede seisundinõuete üle järelevalvet eelkõige oma teenistusülesannete täitmise käigus. Eraldi tööülesandena teede seisundinõuete üle järelevalvet ei tehta.

144. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile koostöös siseministriga: tagada teede seisundinõuete üle riikliku järelevalve toimimine. Selleks tuleks Politsei- ja Piirivalveametis kindlaks määrata järelevalvet tegevad ametnikud ning kindlustada neile järelevalveks vajalikud vahendid ja väljaõpe. Sellega lõpetataks praegune seaduse sisuline mittetäitmine, samuti paraneks tõhusama järelevalve kaudu üldine liiklusohutus.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Ei ole vastu nimetatud ettepanekule, kuid kahjuks puudub meil pädevus hindamaks siseministeeriumi eelarvevõimalusi järelevalve tõhustamiseks teehoiu valdkonnas. Edastame kindlasti teie ettepaneku ka siseministeeriumile seisukohavõtmiseks.

Siinkohal märgime täiendavalt, et täna ei ole seadustega ette nähtud riiklikku järelevalvet teede seisundinõuete üle, vaid teeseadus näeb ette avalikult kasutatava tee seisundinõuete tagamise järelevalve, mille tegemise õigus on politseiametnikul riigimaanteel ja kohalikul teel, kui nõuete rikkumine on tuvastatud politseilise tegevuse käigus.

Siseministri vastus: Väärteomenetluse õigus ei kehtesta riigi vastustust (v.a kirjalikus hoiatusmenetluses ettenähtud erandid). Samuti ei ole teeseaduse alusel võimalik riigiasutusel teise riigiasutuse suhtes kohaldada ettekirjutuse täitmata jätmisel sunniraha. Arvestades eeltoodut on loogiline, et seaduseandja ei ole teeseaduses ette näinud teeseisundinõuete täitmata jätmise eest väärteomenetluse kohaldamise võimalust. Seega ei ole tehtud ettepanek asjakohane. Lähtuvalt eeltoodust ja varasemalt käsitletud auditi punktidest ei pea me otstarbekohaseks teejärelevalve teostamiseks vajalike mõõtjapädevuste taotlemist. Samas mõõname, et riigil võiks üks sellist pädevust omav ja pakkuv kompetentsikeskus olla, kust vajaduse tekkimisel saaksid erinevad riigiasutused antud teenust tellida. Kompetentsikeskus võiks asuda Maanteeameti või Teede Tehnokeskuse AS juures, sest Maanteeamet vajab antud kompetentsi eelkõige ise riigimaanteede hooldamiseks ja korrashoiuks sõlminud halduslepingute täitmise kontrolliks.

145. Riigikontrolli soovitus Maanteeameti peadirektorile: kaotada perioodilise ülevaatusega tuvastatud puuduste alusel tehtavatelt mahaarvamistelt piirmäär (praegu 6500 eurot). See paneks hooldeettevõtted lepingute täitmise vajadusse tõsisemalt suhtuma.

Maanteeameti peadirektori vastus: Väide, et trahvisanktsioonide karmistamine paneb ettevõtjad tõsisemalt suhtuma, on muidugi teatud piirini õige. Kuid trahvisanktsioonide karmistamine üle mõistlikkuse piiri ei soodusta tellija ja töövõtja vahelist koostööd. Hooldelepingute puhul on koostöö kindlasti oluline, seda ei tohi ära unustada.

Teede hoolduse vastavus kasutajate ootustele

Tavakasutajate ja kutseliste juhtide hinnangud hoolduse kvaliteedile on erinevad

146. Teede hoolduse nõuetes tuleb arvestada inimeste liikumisvajadusi ning liiklejate sõiduohutust ja -mugavust. Kehtivad teede seisundinõuded on MKMi kinnitusel need minimaalsed nõuded, millele vastavus tuleb teedel hooldusega tagada, ja on seda rangemad, mida suurem tähtsus on teel liikluse seisukohalt. Näiteks ei tohi talvel põhimaanteedel lumekihi paksus sõidujälgede vahel ületada 4 cm ja tee tuleb lumest puhastada 5 tunni jooksul pärast lumesaju lõppemist, samas on kõrvalmaanteel lubatud kuni 10 cm kohevat lund ja kuni 24 tundi lumest puhastamiseni. Libedusetõrje tuleb neil teedel teha vastavalt 4 ja 12 tunni jooksul.

Maanteeameti väitel ollakse hooldega rahul

147. Teehoiu korraldamine ja liiklusohutuse tagamine riigimaanteedel on Maanteeameti üks põhiülesandeid. Teede sõidetavusega rahulolu selgitamiseks on Maanteeamet alates 2002. aastast tellinud mitmelt uuringufirmalt teekasutajate küsitlusi. 2010. aastal korraldati küsitlused¹⁶ nii talviste kui ka suviste sõiduolude kohta ja tulem oli igati suurepärane: 69% vastanutest pidas talviseid sõiduolusid heaks või väga heaks ning suviste sõiduoludele andis sama hinnangu 88% vastajatest.

148. Teede olukorra ja hooldusega tutvumise järel võib Riigikontroll kinnitada, et otseselt sõitu takistavaid probleeme on teedel üldiselt vähe. Suurimate ohuallikatena liiklusele nägid 2011. aasta kevadel, suvel ja sügisel järelevalvega kaasa sõitnud audiitorid teedel üksikuid tormide tagajärjel mahalangenud puid, kohati vigastatud liikluskorraldusvahendeid, roostes ja äravajunud pörke- ja sillapiirdeid, auklikke ja täitmata teepeenraid ning üksikuid sügavaid auke teekattes, mille põhjuseks oli näiteks katkiste torude või äravajunud päistega truubid või külmakerked.

Teehooldega rahuloluks põhjust siiski veel ei ole

149. Kuigi eelnevast võib tunduda, et teede seisukorraga on hooldusest lähtuvalt kõik valdavalt korras, leidis Riigikontroll lisaanalüüsi tulemusel siiski veel küllaga probleeme.

Küsitleti operatiivteenistuste (kiirabi, päästeamet) ning reisijate- ja kaubaveo ettevõtete autojuhte.

150. Erinevalt Maanteeametist, kes uuris tavakasutajate hinnanguid teehooldele, korraldas Riigikontroll kutseliste sõidukijuhtide küsitluse (vt auditi iseloomustus, lisa B). See näitas, et valdavalt ollakse rahul suurte põhi- ja tugimaanteede suvihooldega, kuigi ka selles jääb Eesti teede

¹⁶ Teekasutajate seas 2010. aastal tehtud uuringutest riigimaanteede sõiduolude kohta. – Aastaraamat 2010. Maanteeamet, lk 32.

olukord omajagu alla põhjamaade või Kesk-Euroopa tasemele. Ligemale poolte vastajate arvates tuleks kõrvalteid ja kohalikke teid suvel paremini hooldada. Kui sääraseid hinnanguid võiks võtta teatava reservatsiooniga (paremini võiks teha alati), siis tõsiselt tuleks Maanteeametil analüüsida, miks koguni 14% vastanutest leidis, et kõrvalteedel ei ole isegi suviti tagatud sõiduohutus, ja 28% arvas sedasama kohalike teede kohta.

151. Eesti teede talihooldele tegid kutselised sõidukijuhid karmi kriitikat. Pooled vastajatest leidsid, et isegi riigi põhimaanteed tuleks paremini hooldada, seejuures arvas 21%, et põhimaanteedel ei ole talvel tagatud sõiduohutus. Tugimaanteedel puudus talvel sõiduohutus 31%, kõrvalteedel ja kohalikel teedel ca 50% vastanute arvates. Talvise libedusetõrjega oli üldjuhul rahul vaid 23% ja üldse polnud rahul 39% vastanutest. Seejuures kasutas ligi 80% küsitlusele vastanutest talirehve.

152. Küsitlusele vastanud 121 ettevõttest 77 hinnangul oli nende sõidukitega halva teehooldete tõttu juhtunud liiklusõnnetusi. Neist õnnetustest 57% põhjuseks oli vastajate arvates teede vilets talihooldus: libedus, nähtavuse puudumine ristmikul, valesti lahti lükatud tee jms.

Teede hoolduse korraldus peab tagama oluliste teede sõidetavuse ka ekstreemsetes ilmastikuoludes

Maanteehoolduse kriisireguleerimisplaanide jõustamise ja õppusteni jõuti aastase hiline misega

153. Hädalukorra seaduse kohaselt tuleb Maanteeametil tagada põhi- ja tugimaanteed läbitavus, sest seda peetakse elutähtsaks teenuseks. Ekstreemsete ilmastikuoludega toimetulekuks peab olema koostatud selgete juhiste kriisireguleerimise plaan, kus on kokku lepitud info liikumine eri ametkondade, Maanteeameti ja hooldaja vahel, samuti hoolduse eest vastutajad ning vajalikud vahendid ja nende kättesaadavus. Plaani toimimist peab olema proovitud reaalse õppuse käigus.

154. Lumetorm Monika ajal 2010. aasta detsembris ei toiminud ametkondadevaheline ega Maanteeameti-sisene koostöö ning sündmustest teavitamine. Kuigi hädalukorra seadus, mis peaks reguleerima elutähtsate valdkondade toimimist, on vastu võetud juba 2009. aasta juunis, ei ole seni koostatud ega katsetatud kõiki hädalukorra seaduses teehooldete toimimist tagavaid plaane, mis pidid olema valmis 2011. aasta alguseks ja seega ka torm Monika toimumise ajaks. Varasemad plaanid ja kokkulepped on aga vananenud, sest vahepeal on muutunud nii ametite struktuur kui ka vahetunud vastutavad isikud.

155. Erakorralised ilmaolud paari viimase aasta talvedel on talihooldete antud hinnangutele kindlasti oma pitseri vajutanud. Rasketest teeloludest teavitamine oli 54% küsitlusele vastanud sõidukijuhtide arvates korraldatud nende igapäevatöö organiseerimiseks piisavalt hästi. Ülejäänute arvates puudus Eestis operatiivne maanteeinfosüsteem, Maanteeinfokeskuse teavitused olid liiga üldsõnalised ega kajastanud väiksemate teede seisukorda.

156. Maanteeamet on koostanud teede valdkonnas hädalukorra riskianalüüsi, kuid selles ei ole käsitletud Padaoru-laadse sündmuse tekkimise võimalust, sest hädalukordade võimaliku nimekirja väljatöötamisel osati ette näha hädalukorra tekkimist vaid ahelavarrii (kus raskelt on kannatada saanud vähemalt 30 inimest) või ohtliku veose avarii tagajärjel.

157. Riigi põhi- ja tugimaanteede hoiu toimimiseks on Maanteeamet enne 2011/2012. aasta talve saabumist ette valmistanud riigi põhi- ja tugimaanteede hoiu toimimise plaani, mis on aluseks ka kõikidele regioonidele. Sellele koostatakse juurde maakondlikud lisad. Plaanide kinnitamist hooldepiirkondade kaupa alustati novembris 2011. Esimene regionaalne tormiga seotud kriisireguleerimisõppus toimus 9. novembril 2011 Jõhvis. Staabiõppusel mängiti virtuaalselt läbi hädaolukorra lahendamise juhtimine lumetormi tingimustes. Õppuse üldisem eesmärk oli kontrollida regionaalse kriisireguleerimisplaani ja teavituskava kasutatavust ja toimimist.

158. Riigikontrolli soovitus majandus- ja

kommunikatsiooniministrile: teha Vabariigi Valitsusele ettepanek lisada hädaolukordade nimekirja, mille kohta koostatakse hädaolukorra riskianalüüs ja hädaolukorra lahendamise plaan, maanteeliikluse katkemise lahendamine tormi tõttu.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Võtame ettepaneku kaalumisele, kas oleks vaja nimetatud nimekirja täpsustada, sest antud nimekirjas on juba hetkel (punkt 4) torm, mille puhul peab Päästeamet tegema nii riskianalüüsi kui ka plaani, kui tormiga kaasnevad ulatuslik varaline kahju ja elutähtsa teenuse häired ning oht inimeste elule või tervisele.

Siseministri vastus: Kehtiva Vabariigi Valitsuse 18.02.2010. a nr 54 korralduse „Nende hädaolukordade nimekiri mille kohta koostatakse riskianalüüs, ning hädaolukorra riskianalüüsi koostamiseks pädevate täidesaatva riigivõimu asutuste määramine“ ja Vabariigi Valitsuse 18.02.2010. a korralduse nr 55 „Nende hädaolukordade nimekiri, mille kohta koostatakse lahendamise plaan, ning hädaolukordade lahendamise plaani koostamiseks pädevate täidesaatva riigivõimu asutuste määramine“ järgi on maanteeliikluse häiritus tormi tagajärjel kajastatud „Tormi“ riskianalüüsis ning ka vastav hädaolukorra lahendamise plaan näeb ette Maanteeameti poolsed kohustused. Hädaolukorra seaduse § 37 kohaselt peab elutähtsa teenuse osutaja (antud juhul riigi põhi- ja tugimaanteede hoiu toimimise eest vastutaja) tagama elutähtsa teenuse toimepidavuse riskianalüüsi ning teenuse toimepidavuse plaani. Viimases tuleb ette näha teenuse osutajapoolsed tegevused teenuse toimepidavuse tagamiseks. Siseministeeriumi seisukohast on maanteeliikluse katkemine seega juba olemasolevate plaanidega kaetud ning lisa kohustuse tekitamine ei ole vajalik. Omaette küsimus on plaanides ette nähtud tegevuste piisavus, kuid seda saab parandada plaane täpsustades.

159. Riigikontrolli soovitus Maanteeameti peadirektorile: korraldada koostöös teiste ametitega kõikides Maanteeameti kohalikes regioonides õppused, et tagada kriisireguleerimise koostöökokkulepete toimivus.

Maanteeameti peadirektori vastus: Kavandame 2012. a läbi viia Maanteeameti ametnike ja hooldeettevõtjate vahelised ühiskoolitused, et testida hooldeettevõtja ja teehoiu korraldaja koostöövalmidust. Õppused teiste ametite kaasamisega planeerime 2013. a talve.

Teehoolde mõju keskkonnale

Kloriidide kasutamiseks ei ole piirmäärasid kehtestatud

Kas teadsite, et

riigimaanteede libedusetõrjeks kasutati kloriide järgmiselt:

2006. aastal 31 000 tonni,
2007. aastal 36 100 tonni,
2008. aastal 34 000 tonni,
2009. aastal 37 000 tonni,
2010. aastal 35 000 tonni.

Sellele lisanduvad veel linnade ja asulate tänavatel kasutatud kloriidid.

Teehoolde soolad jõuavad põhjavette

160. Kõigi hooldelepingute aluseks olevate teehoiutööde tehnoloogianõuete järgi peavad tehnoloogilised lahendused vältima looduse kahjustamist, keskkonna geoloogilise või ökoloogilise seisundi muutmist. Soolade kasutamisel peab vältima nende lekkeid ning sattumist pinnasesse ja veekogudesse.

161. Teehooldes kasutatavate kloriidide mõju keskkonnale (sh põhjaveele) ei ole kogu Eesti ulatuses uuritud ja nende kasutamisele ei ole keskkonnoaohutuse tagamiseks piirmäärasid kehtestatud. Ainsaks ministri määrusega sätestatud kriteeriumiks on kloriidide nõutav kontsentratsioon ja kulumäär ühe kilomeetri kohta igal talvisel soola puistamisel teele.

162. Tallinna linna tellimusel on TTÜ teedeinstituut uurinud¹⁷ kloriidide mõju Tallinna keskkonnaseisundile aastatel 2003–2008 ja aastal 2009, kasutades selleks Eesti Geoloogiakeskuse OÜ ja Harjumaa Keskkonnateenistuse andmebaase. Pikimad põhjavee kloriidiooni sisalduse andmerekad saavad alguse 1960. aastatest ja neile andmeridadele tuginedes tegid uuringu koostajad järelduse, et „tänapäev on kloriidide sisaldused põhjavees paljudes kohtades ohtlikult tõusnud.“

163. Auditi käigus analüüsiti Keskkonnateabe Keskuselt saadud andmeid põhjavee seirekaevudes kloriidide sisalduse kohta aastatel 2000 kuni 2010. Vaatluse alla võeti kaevud, mille põhjavee kloriidide sisaldus ületas joogiveele kehtestatud piirmäära 250 mg/l või oli kasvanud aasta-aastalt (kokku 43 kaevu). Suuremate maanteede lähedusse jäi neist 10 kaevu (vt joonis lisa C), millest viies kloriidide sisaldus kasvas ja ühes vähenes. Kloriidide sisaldus kasvas madalate kaevude põhjavees vahemikus 2,5 kuni 100% aastas ehk maksimaalselt kuni kaheksakordseks kaheksa aasta jooksul. Maanteede äärde jäävate kaevude põhjavees ei pruugi kloriidide sisaldus kasvada kohe, vaid pikema aja jooksul (vt järgmine punkt), sest kloriidide (ja teiste vees lahustuvate ainete) jõudmine põhjaveekihti sõltub näiteks vett pidavate kihtide hulgast, pinnase kivimilisest koostisest (poorsusest), sademete hulgast, pindmisest äravoolust ning vee liikumise suunast maantee ja kaevu asukoha suhtes.

164. Riigikontroll võttis koos Eesti Keskkonnauuringute Keskuse töötajaga 2011. aasta kevadel proove suuremate maanteede lumesulamisvetest, mis suubusid vahetult mõnda vooluveekogusse (Pirita, Keila, Pääsküla ja Vääna jõgi). Analüüside kohaselt oli proovides kloriidide sisaldus suur, ulatudes kuni 2200 mg/l. Keskkonnametnikelt saadud selgituse kohaselt kannab lumesulamisvesi endaga kaasa osa kloriididest, osa neist imbub hangede sulamisel pinnasesse ja sealt edasi põhjavette. (Pole teada, kui suur osa läheb põhjavette ja milline osa pinnavette.) Pinnaseproove maanteede äärest auditi ajal ei võetud.

165. Kuigi kloriidide sisaldus põhjavees kõigub eri aastatel ja aastaegadel võetud proovides, peaks mõnes seirekaevus leitud kasvutendents osutama vähemalt vajadusele jätkata üleriigilist seiret (mitme kaevu seireandmed olid puudulikud ja kaevude kasutamine lõpetatud) ning teha uuringuid.

¹⁷ Kloriidide mõju keskkonnaseisundile (põhjaveele). TTÜ teedeinstituut, Tallinn, 2009.

Elukutselised sõidukijuhid ootavad jäise tee liivatamist ja mehaanilist karestamist

166. Kloriidid mõjutavad keskkonda ka kaudselt. Nii tuleb soolaseid ja bituumeniga määrdunud autosid tihemini pesta, sellest tekkiv reovesi vajab käitlemist, autode metallosad korrodeeruvad ning vajavad asendamist jm. Samuti vähendavad soolaseguga määrdunud tuuleklaasid oluliselt nähtavust ja sõiduohutust, neid tuleb klaasipesu kemikaalidega tihemini pesta, suurendades sellega omakorda keskkonnareostust.

167. Riigikontrolli küsitletud elukutselistest sõidukijuhtidest arvas 80%, et libedusetõrjes tuleks teid rohkem liivatada ja teepinda mehaaniliselt karestada (vt foto 13). Kloriidide kasutust lisaks pooldas alla viiendiku vastanute. Kuigi põhi- ja tugimaantee liivatamine Eestis lõpetati kümme aastat tagasi, sest sellega kaasnes suur tolmu- ja soolapõlv, on Maanteeameti andmetel mitmed keskkonnauuringud näidanud, et kloriidide tõttu teekattest lahti leotatud materjal lendub samuti tolmu või uduna ning on oluliselt kahjulikuma mõjuga teeäärsele loodusele, kui seda oli liivatolm, mida on võimalik hea tahtmise korral kevadel kokku koguda. TTÜ teedeinstituudi andmetel on tänapäeval kasutusel tehnoloogiad, mis võimaldavad liivatamisel liiva kogust vajaduse järgi täpselt doseerida ja lendumise vastu liiva näiteks enne puistamist soojendada, et see siis kohe jäätunud teepinna külge kleepuks.



Foto 13. Mehaaniline karestamine on väiksematel kõrvalteedel enamasti sobilik alternatiiv tee soolamiseks.

Foto: Riigikontroll

Kas teadsite, et

kloriidide kasutamise vähendamine on soodne nii keskkonna kui ka teedeehituse seisukohast.

168. Kloriidide kasutamine mõjutab ka teekattematerjale. Sellekohases TTÜ teedeinstituudi uuringus¹⁸ on tõdetud, et kui kruus- ja killustikkatetele on hügrokoopsete soolade mõju soodus (CaCl_2 kasutatakse nt suviseks tolmutõrjeks), siis orgaaniliste sideainetega katete puhul muudavad kloriidid katte pinna lume ja jää sulatamisel märjaks, aidates kaasa sideaine eraldumisele kivimaterjali pinnalt, sideaine emulgeerumisele ja emulsiooni väljapesemisele segust, mistõttu tekivad kattes sõidujäljed ehk pikiroopad. Roobaste tekitajateks peetakse küll

¹⁸ Transpordi saastekoormuse mõju hindamine ja mõju vähendamise meetmete analüüs. TTÜ teedeinstituut, Tallinn, 2003.

Taimemürke kasutatakse lohakalt

naastrehve, kuid kuna kloriidid võimaldavad teekatteid talvel täiesti paljana hoida, siis on naastrehvide kahjustav mõju kaudselt soolade kasutamise tagajärg. Alternatiiviks oleks senisest tihedam lumetõrje koos talirehvide kasutamise nõudega kõigile sõidukitele, kusjuures kloriide kasutatakse valikuliselt teatud teelõikudel ja teatud ilmastiku puhul.

169. Lisaks kloriidide laialdasele kasutamisele on teede hooldajad hakanud viimastel aastatel niitmise asemel kasutama rohttaimede kasvu tõkestamiseks liiklusemärgi- ja piirdepostide ümbruse mürkemikalaalidega pritsimist, mida üldjuhul tehakse spetsiaalse traktori või hooldemasina pealt.

170. Paraku ei peeta seejuures sageli kinni veeseaduse nõudest ja pritsitakse liikluskorraldusvahendite ümbrust ka veekogude kallastel, ohustades sellega veetaimi ja -loomi. Samuti pritsitakse kemikaale suure kiiruse pealt või tugeva tuulega, nii et kemikaali mõjuala on vajalikust oluliselt suurem. Nii näiteks algatas Põllumajandusamet väärteomenetluse ja määras hoiustrahvi 60 eurot hooldeettevõttele, kes kasutas rohetõrjeks mürkemikalaale Pirita jõe kaldal oluliselt lähemal veepiirile kui seadusega lubatud 10 meetrit (vt foto 14). Maksimaalne trahvimäär sellise tegevuse eest on 2000 eurot. Paraku avastati see alles kodaniku kaebuse peale, mitte näiteks igapäevase järelevalve või teehoolde ettevõtte enda kvaliteedi tagamise toimingute käigus.



Foto 14. Mürkemikalaalide kasutamise jäljed Pirita jõe kaldal vähem kui 10 m kaugusel veepiirist.

Foto: Riigikontroll

171. Riigikontrolli soovitusel majandus- ja kommunikatsiooniministrile koostöös keskkonnaministriga:

- Korraldada uuring teehoides kasutatavate kloriidide mõjust põhjavee kvaliteedile. See aitaks kaitsta põhjavett reostuse ja seisundi halvenemise eest. Samuti aitaks see kaasa põhjavee kaitset käsitleva direktiiviga (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2006/118/EÜ) seatud eesmärkide täitmisele.
- Analüüsida kloriidide kasutuse piiramise või nende asendamise võimalusi muude libedusetõrjemetodite ja -ainetega, nagu seda on tehtud põhjamaades. Tähelepanu tuleks pöörata kloriidide

kasutusele eriti kaitsmata põhjaveega aladel, kus hooldes kasutatud kloriidid lumesulavetega peaaegu otse põhjavette satuvad.

- Selgitada olemasolevate andmete alusel välja piirkonnad, kus põhjavee vähese kaitstuse tõttu ei ole kloriidide kasutamine teehoides soovitatav, ja edastada info nende piirkondade kohta Maanteeametile hooldetingimuste muutmiseks.

koostöös Maanteeameti peadirektoriga:

- Töötada välja ja kehtestada teehoides kasutatavate kloriidide piirkogused.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Ei ole vastu nimetatud ettepanekule, kuid märgime, et ka põhjamaades, kus on sarnased teelud, ei ole seni laialdasel kasutusel alternatiive ning erinevalt Eestist, kasutatakse seal ka suvises tolmutõrjes oluliselt suuremal määral kloriide.

Keskkonnaministri vastus: Nõustume tehtud soovitustega ning lisame, et uuringu korraldamisel, mis käsitleb teehoides kasutatavate kloriidide mõju põhjavee kvaliteedile, tuleb välja valida teede vahetus läheduses asuvad madalad salvkaevud või puurkaevud, milles on võimalik hinnata just teehoides kasutatavate kloriidide mõju ulatust ja leviku kiirust. Seejuures tuleb arvestada, et TTÜ teedeinstituudis tehtud uuringute kohaselt teesoola keskkonnamõju ulatub 20–30 meetri kaugusele teest.

Maanteeameti peadirektori vastus: Kloriidide kasutamise kogused on määratud majandus- ja kommunikatsiooniministri 13.05.2004. a määruses nr 132 „Teehoiutööde tehnoloogianõuded“. Selleks, et määrust objektiivsetel alustel muuta, tuleb teha täiendavaid uuringuid, kuivõrd teel kasutatavad kloriidid reaalselt keskkonda ohustavad. Samas on vastuolu ka teekasutajate ootustes, kus soovitakse paremaid tingimusi, kuid kloriidide kasutamisele ollakse vastu. Arvesse tuleb võtta ka asjaolu, et nii CaCl_2 kui ka teised kemikaalid või siis loodussõbralikumad materjalid maksavad kordades rohkem, kui praegu kasutatav NaCl.

172. Riigikontrolli soovitus Maanteeameti peadirektorile: töötada välja keskkonnanõudeid arvestavad soovitused ja juhised teehoides herbitsiidide jt kemikaalide kasutamisele.

Maanteeameti peadirektori vastus: Herbitsiidide kasutamist reguleerivad „Taimekaitseseadus“, põllumajandusministri 29.11.2011 määrus nr 90 „Taimekaitsevahendi kasutamise ja hoiukoha täpsemad nõuded“, „Veeseaduse“ ja „Looduskaitseseaduse“ sätteid (vee- ja looduskaitsele suhtes nõuded taimekaitse vahendite kasutamisel). Herbitsiidide kasutamisel (umbrohu tõrjel teemaa-alal) tuleb neist lähtuda. Teavitame järelevalvetöötajaid vastavatest regulatsioonidest täiendavalt.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo
Tulemusauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile ja Maanteeametile ning Keskkonnaministeeriumile ja Siseministeeriumile mitmeid soovitusi. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Maanteeamet saatsid 13. jaanuaril 2012 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Auditeeritute üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Majandus- ja kommunikatsiooniminister: Tutvusime suure huviga Riigikontrolli koostatud kontrolliaruande "Teehooldetööd ja järelevalve nende üle" eelnõuga ning tunnustame Riigikontrolli pikaajalise ja põhjaliku töö eest. Antud eelnõu annab asjaosalistele põhjaliku ülevaate nii tee hooldetööde tegemisest, tellimisest kui ka nende järelevalvest ja nendega seotud probleemidest. Tegemist on hea alusmaterjaliga koostöös maanteeametiga teehoolde korraldamise tänaste põhimõtete ülevaatamiseks tervikuna.

Ministeerium ei toeta Riigikontrolli soovitusi p. 56 Maanteeametile „eraldada uute teehooldehangete korraldamisel teehooldetööde ja remonditööde hanked.“ Oleme nõus, et tee kapitaalset remonti jms tuleb üldjuhul teostada eraldi hangetega, kuid säilitusremont reeglina pigem peaks sisalduma teehoolde lepingutes. Riigikontrolli järeldused põhinevad meie hinnangul üksikute hooldelepingute täitmise järelevalve nõrkusest ning ühtse süsteemi puudumisest, mis sätestaks missugused perioodilise hoolde ja säilitusremondi komponendid peavad olema hooldelepingu osad. Oleme nõus, et pikaajaliste lepingute puhul on tellijal vaja täpsemalt määratleda kord hilisemate säilitusremondi mahtude tellimiseks hooldelepingu raames, sh hankemenetluses seadusega ettenähtud läbipaistvuse ja ettevõtjate võrdse kohtlemise tagamiseks. Rõhutame, et säilitusremont (st kruusateede remont ja pindamine teatud ulatuses) on oluline ühtlase koormusega lepingu tagamiseks, mille puhul nii lõpphind riigile kui ka kogumõju teede seisundile on soodsam, sellega kaasneb hooldaja suurem vastutus ning ohutumad ja paremas korras teed. Kui osa teeseisundit mõjutavaid teehoiukomponente hankida kolmandalt isikult, siis hajub eelkõige vastutus. Teede hooldamise ülevaade pikaajaliste lepingutega põhinebki printsiibilis tee seisundi üle kontrolli andmisel ettevõtjale. Ilma nn. säilitusremonti lepingutesse lisamata ei saa hooldaja vastutada ega tagada tee seisundit pikema perioodi vältel.

Eelkirjeldatud printsiipi silmas pidades on riik asutanud ka riigile kuuluva AS-i Eesti Teed ning omaniku ehk riigi plaan näeb ette sisetehingu alusel sõlmitava hooldelepinguga anda kohustus korraldada ka säilitusremondi töid teeseisundinõuete tagamiseks lepinguga hõlmatud piirkondades. Mõistlik on, et hooldelepingute käsitlevad piirkonniti oleksid võimalikult sarnased, seda sõltumata sellest, kas teehoiu-ettevõtte kuulub riigile või erakapitalile. Vastasel korral on oht, et tekivad piirkondlikud erinevused nii lepingute täitmisel, järelevalvel kui lõppkokkuvõttes ka kvaliteedis. Samuti soovime välistada hooldelepingute hinnastruktuuri erinevustega kaasnevaid turutõrke riske, kuivõrd riik peab AS Eesti Teede poolt sisetehingu alusel osutatavate teenuste hindasid võrdlema adekvaatsete turuhindadega jms.

Riigikontrolli kommentaar: Nimetatud (ja ka teisi) soovitusi tuleb vaadata tervikuna ja siin ei ole mõeldud soovitusena seda, et teehoolde lepingud koosneksid edaspidi ainult suvi- ja talihooldusest.

Lisaks juhime tähelepanu et need soovitusel puudutavad avalike hangete kaudu sõlmitavaid lepinguid. Kuna AS Eesti Teed on 100% riigile kuuluv ettevõtte ning selle ettevõttega ei sõlmita lepingut mitte hanke tulemuste, vaid sisetehingu sätete alusel, siis on riigi enda otsustada, kui palju teenuseid ning milliste lepingute alusel ta endale kuuluvalt ettevõttelt tellida soovib.

Teehooldelepingute puhul on oluline, et oleks tagatud nende lepingute vastavus riigihangete seadusele, s.t et hankelepingute pikkus ei hakkaks piirama konkurentsi ning et avalikke vahendeid kasutataks teenuste ostmisel säästvalt. Siiani on Maanteeameti sõlmitud lepingutes tavahoolde, perioodilise hoolde ja nn säilitusremondi eesmärgid tihti osaliselt kattuvad ega ole üheselt mõistetavad, töövõtjatel on tekkinud vastuoluliste tingimuste tõttu võimalus nõuda täiendavaid makseid ning selle tõttu ei ole lepingutega püstitatud eesmärgid, sh teede hoolduskulude efektiivne kasutamine, korraldatud säästlikult.

Riigikontrolli hinnangul ei ole Maanteeamet suutnud hoolimata 2006. aastal antud lubadustest 5 aasta jooksul riigimaanteede hoolduse korralduses positiivset arengut esile kutsuda.

See peegeldub jätkuvalt ühtlustamata hoolduslepingutes, oluliselt kasvanud kuludes ning puudulikus järelevalves.

Maanteeameti arvamus: Riigikontroll on oma auditis jätnud tähelepanuta mitmed olulised momendid, millele Maanteeamet on korduvalt tähelepanu juhtinud.

Maanteede hoolduse korraldus määrati kindlaks 1998. a väljatöötatud Maanteehoolduse erastamise kontseptsiooniga, mille kohaselt riik ei peaks tegutsema aladel, mis oma olemuselt sobivad ettevõtlusele. Kontseptsiooni kohaselt on ka tegutsenud ning riigimaanteede hoolduses on täielikult üle mindud lepingulisele alusele. Lepingulisest ülesehitusest lähtuvad teatud iseärasused, näiteks hooldelepingute muutmise võimalikkus, tulenevalt riigihangete seadusest, nende toimimise ajal, erineval ajal sõlmitud lepingute sisu erinevus jms. Riigikontrolli hinnangus, nagu ei oleks hoolduse korralduses positiivset arengut, sisaldab vastuolu: ühelt poolt soovitakse arengut (ilmselt ka siis lepingute pidevat täiendamist), aga teiselt poolt ühtlustatud hooldelepinguid. Kui oleksime jäänud 2005. a väljatöötatud hooldelepingute ülesehituse juurde ja ainult nendest põhimõtetest lähtunud, ei oleks hooldeala korralduses ka mingit muutust toimunud, ka mitte IT-, ega GPS-süsteemide arendamisel. Lepinguid on sõlmitud igal aastal ning seda, et kõik 17 lepingut oleksid identsed, on võimatu saavutada.

Riigikontrolli kommentaar: Lepingute identsuse muutmise nõue on Maanteeameti meelevaldne laiendus, lepingute absoluutset identsust ei ole Riigikontrolli kordagi taotlenud. Küll aga ei saa pidada normaalseks näiteks olukorda, kus sisult samasuguste tööde kirjeldused on eri piirkondade lepingutes sätestatud täiesti erinevatel alustel (vt aruande lisa F). Lepingute ühtlustamine ei tähenda seda, et neid ei saaks ühtsetel põhimõtetel edaspidi täiendada. Seega ei takista see ka ühtsete arenduste toimimist. Teede hoolduse kvaliteedi tagamine GPS-il põhineva järelevalvesüsteemi abil on oluline, kuid niisama oluline on ka selle süsteemi juurutamine ühtsetel alustel kõikides maakondades. Just see on lepingute ühtsuse küsimus. Kõikide lepingumuudatuste puhul on oluline, et muudatuste mõju oleks läbi analüüsitud. Maanteede hoolduse areng peaks olema ikkagi Maanteeametis ühtselt koordineeritud, mitte sõltuma regioonide tasandil nende inimeste kompetentsusest ja aktiivsusest.

Maanteeameti arvamus: Vaatamata sellele, et Riigikontroll ei näe hooldekorralduses positiivset arengut, on seda siiski teekasutaja märganud. Uuringufirmade (EMOR AS-i, AS Turu-uuringute AS-i ja Eesti Uuringukeskus OÜ) poolt erinevatel aastatel läbiviidud teekasutajate uuringutes on täheldatav positiivne areng suuremate ja väikesemate teede nii suviste kui ka talviste seisundite osas. Viimaste, 2010. a läbiviidud teekasutajate uuringu kohaselt hindas 69% küsitletutest riigimaanteeede talvist seisundit hea või väga hea hindega (aastal 2008 – 65% ja aastal 2009 – 66%) ning suvel läbiviidud uuringu vastav näitaja oli 88% (aastal 2008 – 79% ja aastal 2009 – 83%).

Riigimaanteeede hooldekulud on aastate jooksul suurenenud, kuid auditis väljendatu, et põhjendamatult palju, on Riigikontrolli poolt antud subjektiivne hinnang. Tähelepanuta on jäänud ka see, et Eesti riigimaanteeede hooldekulud kilomeetri kohta on oluliselt väiksemad kui naaberriikide omad. Esitame veelkordselt andmed 2010. a kohta. Siis olid Läti hooldekulud kilomeetri kohta 35%, Leedul ja Soomel vastavalt 29% ja 34% suuremad kui Eestil. Talihooldes osas olid erinevused veelgi suuremad: Läti talihooldes kulud kilomeetri kohta olid 2010. a 93% ja Soome omad 68% Eesti kuludest suuremad.

Riigikontrolli kommentaar: Maanteeameti väide, et Riigikontroll ei ole tähelepanu pööranud võrdlustele naaberriikide kuludega, on eksitav, sest aruandes punktis 12 on seda käsitletud. Selles punktis on ka põhjendatud, miks neid kulusid ei ole võrreldud. Teede hoolduskulud naaberriikides ei ole võrreldavad, kui puudub teadmine, millised on nende riikide teede hooldusnõuded ning milliseid töid teede hoolduskuludest on rahastatud. Maanteeameti enda kinnitusel sõltuvad teede hoolduse kulud oluliselt teede hooldusele kehtestatud nõuetest. Näiteks 2011. aasta sügisel 1. seisunditasemega teedel talvise teede hooldustsükli muutmisel 36 tunnilt 24 tunniile ning lumekihi paksusele piirangute kehtestamisel on teede hooldajad lepingute muutmise läbirääkimiste käigus nõudnud talihooldekulude katteks 4 korda rohkem raha. See näitab ilmekalt, kui võrd võrreldavad teede hoolduskulud teede hooldusnõuetest.

Riigikontrolli analüüsitud perioodil olid teede hooldusnõuded teede hooldustsükli ja nõuete kohta muutumatud. Riigikontrolli hinnang hoolduskulude tõusu põhjendamisele põhineb kulude tõusu võrdlemisel maantee hoolduse kulude tõusu mõõtvate teede hooldehinnaindeksiga. Riigikontrolli arvates on hooldekulude tõusu puhul põhjendatu just teede hooldehinnaindeksit ületav kulude tõusu osa ning see ei ole subjektiivne hinnang.

■ **Riigi kulud teede hooldusele on kasvanud põhjendamatult palju.**

Eraettevõtetega sõlmitud hooldelepingutes on teehoolde kulud aastatel 2006–2010 olnud keskmiselt 8% võrra kõrgemad, kui see hinnaindeksist lähtuvalt objektiivselt põhjendatud oleks. Kokku on eraettevõtetele sel perioodil põhjendatud tasemega võrreldes makstud ligikaudu 8 miljonit eurot rohkem. Seejuures tuleb märkida, et riigimaantee hooldusnõudeid ei ole sel perioodil karmistatud.

Maanteeameti arvamus: Riigikontrolli auditi järeldus riigi teehoolde kulude põhjendatu kasvu kohta on ebaadekvaatne, sest kasutatud võrdlusmeetod ja andmestik ei võimalda teha üheselt sellist järeldust. Teadaolevalt sõltub teevõrgu seisukord ja sõidetavus eksploatatsiooni taseme säilitamise ja taastamise toimingutest, milleks on ehitus, remont ja hooldus. Tee remontimise eesmärk on kõrvaldada tee-elementide kulumise ja kahjustuste tagajärjed. Remondi tulemuseks on tee-elementide esialgne tehniline seisund. Tee hooldamise eesmärk on aga tagada tee seisundi vastavus teeseaduse § 10 lõike 2 alusel majandus- ja kommunikatsiooniministri 17.12.2002. a määrusega nr 45 kehtestatud tee seisundinõuetele. Hooldelepingud sisaldavad tavahoole, perioodilist hoolet ja osaliselt ka säilitusremonti. Säilitusremondi maht hooldelepingus on väike võrreldes kogu vajaliku säilitusremondi mahuga, et tagada teede normaalne tehniline seisukord. Tehtud kulutusi säilitusremondile ei saa vaadelda tavahooldes kuludena, sest need finantseeritakse investeeringutest, mitte tegevuskuludest nagu tavahoole. Auditis ei arvestata asjaoluga, et mida kehvem on remontide mahajäämusest tulenev teede seisukord, seda suuremad on tavahooldes kulutused. Maanteeamet on saanud teedele eraldada vahendeid, mis jäävad selgelt alla teede tegelikule remondivajadusele ja ühiskonna ootustele, seda eriti tugi- ja kõrvalteede osas.

Riigikontroll on oma maksumustesse sisse arvestanud remondiisloomuga tööd, seisunditasemete tõstmisest tulenevad kallinemised, uute kaasaegsete sõlmede ja teelõikude lisandumisest tulenevad hoolduse kallinemised. Tavahoole ei ole kallinenud sellises ulatuses, nagu Riigikontroll hindab. Lisaks ülaltoodule peame juhtima tähelepanu asjaolule, et hinnaindeks ei arvesta kütuste, töötasude ja materjalide kallinemist täies ulatuses, vaid igal komponendil on indeksis oma osakaal.

Riigikontrolli kommentaar: Maanteeameti väide, et Riigikontroll on teede hoolduskulude võrdlusesse sisse võtnud ka säilitusremondi tööd, ei ole korrektne. Võrdluses on kasutatud vaid tavahoole ja sellega seotud perioodilise hoolde kulu. Võrdlus on esitatud aruandes joonisel 8.

Maanteeamet väidab, et on saanud teedele eraldada raha, mis jääb selgelt alla teede tegelikule remondivajadusele ja ühiskonna ootustele, seda eriti tugi- ja kõrvalteede puhul ning see on kaasa toonud ka teede hoolduse kulude kasvu. Samas on Maanteeameti enda aastaraamatute andmetel katete defektisummade ja katete tasasuse näitajad muutunud aastatel 2001–2010 järjest paremaks. Teede remondikulude ja katendite olukorra võrdlus on esitatud ka aruandes joonisel 2. Seega ei pea paika väide, et teede hoolduskulude tõus on olnud tingitud teede olukorra halvenemisest ning Riigikontroll ei ole seda aruande koostamisel arvesse võtnud.

Eksitav on ka väide, et hinnaindeks ei arvesta kütuse, töötasu ja materjalide kallinemist täies ulatuses. Igal komponendil on hinnaindeksis küll oma osakaal, kuid see ei tähenda, et hinnaindeks võtab neid kulusid arvesse vaid selle osakaalule vastava protsendi võrra. Osakaalusid kasutatakse selleks, et määrata, kui suur on näiteks kütuse ja töötasude osakaal teede hoolduse kuludes üldiselt. Kui aga Maanteeameti arvates ei vasta osakaalud tegelikule kulude jaotusele, tuleks teha selle kohta vastav uuring ning koostöös Statistikaametiga ka hooldehinnaindeksi osakaalusid muuta.

■ **Kulude suurenemise põhjuseks on vähene konkurents ja teede hooldajatelt tellitavate remonditööde mahtude suurendamine.**

Vähese konkurents tagajärjel on hankekonkursside tulemusel sõlmitud lepingud üldjuhul sellised, kus teede hooldamise kulud on varasemast oluliselt suuremad. Seega on ettevõtted saanud küsida hangetel neile sobivat hinda ning Maanteeamet on sellega ka leppinud. Samuti on Maanteeamet suurendanud oluliselt teede hooldajatelt ilma avaliku hanketa tellitavate remonditööde mahtu. Ka lisatöid on ostitud riigihanketa rohkem, kui hoolduslepingus algselt kokku lepit.

Maanteeameti arvamus: Vähene konkurents hooldeturul on kahtlemata probleemiks. Samas ei saa hooldetööle lubada kogemusteta ja vastavat tehnilist ressursi mitteomavaid ettevõtjaid. Riigimaantee hooldel, eriti talveperioodil võime tekitada ettenägematuid tagajärgi. Hooldelepingu hind kujuneb hanke tulemusena ning Maanteeametil on piiratud võimalused seda

mõjutada. Hanke tulemusena selgub vastava töö turuhind, mis võib teatud regioonides olla ebaeeldivaldalt kõrge.

Riigikontrolli mõistes lisatööd on tegelikult lepingus sisalduvat remondiiseloostuga tööd (perioodiline hooldus ja säilitusremont), mille mahud täpsustatakse iga aasta kevadel, arvestades teede seisukorda. Kindlasti ei saa rääkida riigihanketa tellitavatest lisatöödest, sest nende tööde tegemine ja mahtude muutmise võimalus on hankedokumentidesse ja hooldelepingutesse sisse kirjutatud.

Riigikontrolli kommentaar: Kuigi hooldelepingutesse on kirjutatud võimalus muuta lepinguga tellitavate tööde mahtusid, juhib Riigikontroll jätkuvalt Maanteeameti tähelepanu riigihankeseaduse § 69 lõikele 4, mille kohaselt hankija ei või hankelepingu muutmises kokku leppida, kui muutmise tagajärjel tekkivat eesmärki on võimalik saavutada uue hankelepingu sõlmimisega. Auditis käsitletud lepingute tööde koguse muutmise ehk lisatöid (pindamine ja kruusateede remont) on Maanteeamet ka eraldi hangete kaudu tellinud. Seega ei ole nende tööde mahu suurendamine otseselt teede hoolduslepingu täitmiseks vajalik.

■ **Konkurents teede hoolduses on pidevalt nõrgenenud, sellele on kaasa aidanud ka Maanteeamet.**

Piirkondade teehooldelepingute kestus on muutunud üha pikemaks ning uutel hankekonkurssidel on parimaks osutunud vaid mingis piirkonnas varem tegutsenud hooldajad. Pooltel Maanteeameti korraldatud hangetel on hooldusleping sõlmitud ainsa pakkumise alusel. Maanteeamet on teinud uusi tulijaid ka otsitud põhjustel kõrvale lükanud. Seega pole hanked täitnud oma eesmärki saavutada põhjendatud kuludega kvaliteetset hooldust.

Maanteeameti arvamus: Maanteeamet ei ole otsitud põhjustel uusi tulijaid riigihangetel kõrvale lükanud. Riigimaanteeede hooldus on toimunud vastavalt tee seisundinõuetele ning riigihangete seaduse kohaselt korraldatud riigihangete tulemusena sõlmitud hooldelepingutele. Avatud hangete puhul ei ole võimalik pakkujaid valida ja kutsuda pakkumusi tegema, ning kui pakkumuse esitas ainult üks pakkuja, kelle pakkumus vastas kõikidele tingimustele, ei ole pakkumuse tagasilükkamine õigustatud ega põhjendatud.

■ **Hooldelepingud on viimase viie aasta jooksul ühtlustamata.**

Kuigi Riigikontroll soovitas oma 2006. aasta auditis ühtlustada piirkondade hooldelepingud, ei ole seda siiani tehtud. Senini ei ole üheselt selge teehooldetööde eesmärk, kehtestamata on hooldetööde tehnoloogianõuded ja kokku leppimata hooldetööde koosseis lepingutes. Seetõttu ei ole ka üheselt arusaadav, mida tuleb hooldega saavutada, milliseid töid tuleb teha igapäevase tavahoolde käigus ja milliste tööde jaoks on hooldajal õigus küsida lisaraha.

Maanteeameti arvamus: Nagu juba eespool kirjeldatud, ei ole kahjuks võimalik korraga kõikides maakondades täiesti identsetele lepingutele üle minna. See oleks võimalik, kui kõik lepingud oleksid sõlmitud ühel ja samal ajal. Paraku ei ole see nii ja lepingute erinevustega peame leppima ka edaspidi.

Hooldelepingute eesmärgiks on saavutada nõutav tee seisund. Hooldetööde koosseis on määratletud erinevates lepingu lisades. Teeme nendes vajalikud korrektsioonid, et hooldetööde koosseis oleks täpsemalt väljendatud.

■ **Teehoides esineb hulgaliselt puudusi.**

Tõsisemad probleemid esinevad talveperioodil. Riigikontrolli analüüs näitas, et kuigi põhimaanteid hooldatakse üldjuhul korralikult, jääb hulk kõrvalmaanteid ettenähtud aja jooksul lumest puhastamata. Samuti esineb hulgaliselt hooldusvigu ka suveperioodil: paljud sillad on unarusse jäetud, kruusateed on tihti auklikud või treppis jm.

Maanteeameti arvamus: Tõenäoliselt on siin mõeldud fakte, kus hooldaja tegevus ei ole piisava täpsusega fikseeritud ja hooldepäevikus vastav sissekanne puudub. Järelevalvetöötaja põhitegevus peab olema tegelikult suunatud sellele, et hinnata tee seisundit. Seda siis kas teelimaajamade, -kaamerate, GPS-süsteemide vahendusel või visuaalse vaatlusega. See on peamine, sest iga hooldetöö tegemist ei ole ajaliselt lihtsalt võimalik jälgida. Kahtluste korral tuleb kontrollida sissekandeid hooldepäevikutes. Riigikontrolli arvamus, et konkreetsed kõrvalmaanteed olid lumest puhastamata, tugineb hooldepäevikusse sissekande puudumisele ja ainult. Muidugi on hooldepäevikusse tegevuste sissekandmine oluline, antud juhul ei saa siiski sissekande puudumisele tuginedes väita, et tee oli lumest puhastamata.

Riigikontrolli kommentaar: Juhime Maanteeameti tähelepanu sellele, et hooldelepingute hoolde kvaliteedi tagamise süsteemi kirjeldus näeb ette töövõtja kohustuse pidada tavahoolde internetipõhist päevikut, et olla võimeline tõestama tehtud tööde hulka ja mahtu ning registreerima vastavalt lepingule laekunud teabe. Lisaks peab teede hooldaja kindlustama maantee patrulli poolt talihooldes 3. seisunditasemega teede läbisõidu stabiilsetes ilmaoludes kaks korda ööpäevas ja ebastabiilsetes ilmaoludes täiendavalt vajaduse järgi sellise arvestusega, et teave sõiduolude kohta jõuab Maanteeinfokeskusesse ja Maanteeametisse. Teiste seisunditasemetega teedel peab teede hooldaja kindlustama maantee patrulli läbisõidu sõltuvalt ilmaoludest ning arvesse võttes hooldetsükli aegu. Lisaks peab teede hooldaja kindlustama maantee patrulli läbisõidetud maantee sõiduolude teabe registreerimise hooldepäevikus. Lisaks on aruandes käsitletud Kuusalu hooldepiirkonna teehoolde põhimasinatel kohustus kasutada GPS-seadmetel põhinevat teehoolde jälgimissüsteemi. Seega pole vajadust käsitsi hooldeandmeid üles kirjutada.

Maanteeameti arvamus: Sildade ja viaduktide remontide vajadus ja hooldekorraldus kuulub lähiajal läbivaatamisele. Kruusateede kohta kehtivad seisundinõuded lubavad aukude olemasolu, seisunditasemel 2 on lubatud aukude sügavuseks 8 cm. Kruusateede nõuete tagamisega tullaakse toime. Kuid erinevalt Riigikontrollist näeb Maanteeamet kruusateede puhul kõige suuremaks probleemiks nende vähest kapitaalsust, millega tekivad probleemid kevadperioodil, mil suur osa neist kaotab vajaliku kandevõime. Tavahooldes korras saab tavaliselt neid kohti hoida heal juhul ainult läbitavatena, aga mitte likvideerida nende tekkimise põhjust.

■ **Maanteeameti järelvalve hooldelepingute täitmise üle on puudulik.**

Teede ülevaatusi ei tehta piisava ulatuse ja sagedusega. Nõutust väiksema järelvalvemahu juures ei fikseerita paraku kõiki puudusi ning antakse puuduste kõrvaldamiseks põhjendamatult pikki tähtaegu. Puudused teede hoolduses näitavad, et järelvalve tulemusel ei nõuta piisavalt kõikide tööde tegemist ega suudeta sundida ettevõtteid lepingutest kinni pidama.

Maanteeameti arvamus: Siin on vajakajäämisi, kuid tahaks juhtida tähelepanu sellele, et järelvalvetöötajad ei saa praeguste ressursside ja tööülesannete juures kontrollida hooldaja kõiki tegevusi. Hindama peab ikkagi saavutatud teeseisundit, see on eesmärgiks. Oleme uuendanud järelvalve juhendit, selleks et tähtaegade osas olukorda selgemaks muuta. Samuti on nõutud kogu teedevõrgu kontroll vähemalt kuuekuulise intervalliga.

■ **Sanksioonid tegemata teehoiduse eest on väga väikesed.**

Kuigi teede hoolduses on igapäevaselt näha hulgaliselt puudusi, ei pea teede hooldajad sisuliselt kartma tasust ilmajäämist.

Näiteks määrati Riigikontrolli vaadeldud piirkondades 2010. aastal hooldajatele trahvi kokku 5600 eurot, mis on 0,02% ettevõtjatele tavahoold eest makstavast rahast. Perioodiliste ülevaatustega tuvastatud probleemide eest on üldse võimalik kokku määrata trahvi maksimaalselt 3% ulatuses aastas. Riigikontrolli arvates ei motiveeri sedavõrd väikesed sanktsioonid ühtegi ettevõtjat oma tööd korralikult tegema.

Maanteeameti arvamus: Sanktsioonide rakendamise võimalused on hoolde järelvalve juhendis olemas, karmistasime neid viimase muudatusega 2011. a. Samas ei ole ühegi lepingu eesmärk teist poolt sanktsioneerida, vaid lepingu eesmärk peab olema täidetud.

Siseministri vastus: Siseministeerium, tutvunud Riigikontrolli auditiga "Teehooldetööd ja järelvalve nende üle" kontrollaruande eelnõuga ja siseministrile esitatud soovitustega, märgib järgmist:

Teeseaduse (edaspidi TeeS) § 25 lg 2 kohaselt korraldab Maanteeamet teehoidu riigimaanteedel ja on kohustatud looma tingimused maanteedel ohutuks liiklemiseks. Maanteeamet on riigimaanteedel hooldamiseks ja korrashoiuks sõlminud halduslepingud eraõiguslike isikutega. Halduskoostöö seaduse § 10 punkti 5 ja 9 kohaselt on halduslepingu kohustuslikeks tingimusteks haldusülesande täitmise üle järelvalvet teostava valitsusasutuse või kohaliku omavalitsuse ametiasutuse või organi kindlaksmääramine ning eraõigusliku juriidilise isiku või füüsilise isiku antavate tagatiste fikseerimine halduslepingu täitmiseks ja nende sissenõudmise võimaldamiseks. Andes vastava riigi ülesande lepinguga üle, peab Maanteeamet lepingus määrama ennast järelvalvet teostavaks organiks, millega on tagatud õigus ja kohustus oma sõlmitud lepingu täitmist kontrollida ja tagada. Lisaks sätestab TeeS § 409, et §-des 40 – 408 sätestatud väärtegade kohtuväline menetleja väärtegade toimepanemise korral riigimaanteedel on Maanteeamet. Maanteeametile on seadusega antud pädevus ja õigus teostada kontrolli riigimaanteedel. Siseministeerium ei pea otstarbekaks Maanteeameti lepingute täitmise kontrollifunktsiooni ülevõtmist.

Kommentaari auditaruande p 141–142 kohta:

Ei saa nõustuda väitega, et Politsei- ja Piirivalveametile on pandud järelvalve kohustus riigimaanteedel hoolduse nõuete üle ja Maanteeamet ise järelvalvet teha ei saa. TeeS § 391 lg 1 p 2 kohaselt on politseiametnikul õigus kontrollida ja teha ettekirjutus teele kehtestatud seisundinõuete täitmist riigimaanteedel ja kohalikul teel, kui nõuete rikkumine on tuvastatud politseilise tegevuse käigus. Seadussätte mõte on tingitud põhimõttest, et politsei ei tee inspeksioonilist järelvalvet tee seisundi üle ja reageerib vaid siis, kui politseinikul on piisav ohu kahtlus. (See TeeS paragrahv sätestati ajal, kui veel ei kehtinud politsei ja piirivalve seadus (edaspidi PPVS), mis sätestab politseile üldise ettekirjutuse tegemise õiguse ohu korral.)

Kuigi politseil on teeseaduses ettekirjutuse tegemise õigus, tuleb lähtuda seisundinõude hindamisel ka mõõteseaduse (edaspidi MõõteS) § 5 lg 2 p-st 2, mis sätestab, et mõõtetulemuste jälgitavus peab olema tõendatud, kui riikliku järelvalve käigus tehakse ettekirjutus. MõõteS kohaselt on mõõtetulemuste jälgitavus tõendatud, kui mõõtmised on teinud pädev mõõtja, kes kasutab mõõtevahendit, mille taatluskohustus on täidetud või mida on jälgitavalt kalibreeritud, või sertifitseeritud etalonaineid, järgides asjakohast mõõtemetoodikat. Politseil täna sellist mõõtepädevust ei ole, kuna leiame, et teehoolde üle järelvalvet teha ei ole meie ülesanne, vaid ülesande täitmine on Maanteeameti pädevuses. Politsei teavitab tee omanikku tee seisundinõuete rikkumise avastamisel ja sellega kaasnevast ohust telefoni teel ja elektrooniliselt. Kirjaliku ettekirjutuse tegemine, kui selle täitmine ei ole tagatud sunniga, ei taga eesmärki. Arvestades eeltoodud ja asjaolu, et sunniraha ega väärtetoovastutust riigiasutuse suhtes rakendada ei ole võimalik, ei ole olnud otstarbekas ebaproportsionaalselt suurt töö- ja ressursimahukat mõõtjapädevust taotleda.

Vabariigi Valitsuse 20.02.2001. a määrusega nr 68 on kinnitatud „Liiklusõnnetusest teatamise, asjaolude väljaselgitamise, vormistamise, registreerimise ja arvestuse kord“ näeb ette, et politsei registreerib kõik liiklusõnnetused, milles saab vigastada või surma inimene ja varalise kahjuga liiklusõnnetused, millest politsei saab teada. Samas ei nõua liiklusõnnetuse registreerimise aluseks olev akt teeseisundi nõuete kajastamist. Seega ei ole Vabariigi Valitsuse määrusega kinnitatud andmekoosseis ette nähtud teeseisundi nõuete vastavusele hinnangu andmiseks.

Riigikontrolli kommentaar: Viidatud Vabariigi Valitsuse määruse § 8 p-s 8 on sõnaselgelt öeldud, et liiklusõnnetuse akt peab sisaldama liiklusõnnetuse kohta muu hulgas andmeid teekatte liigi ja seisundi ning tee sõidutingimuste kohta liiklusõnnetuse toimumise kohas. Seega ei ole õige väide, et see määrus ei näe ette teeseisundi kajastamist.

Siseministri vastus: Tulenevalt politsei ja piirivalve seaduse §-st 8 on asutatud andmekogu korrakaitse ja süüteomenetluslike ülesannetega seotud toimingute ja menetlustega seotud andmete kogumiseks, korrakaitse ja kriminaalpolitsei ülesannete efektiivseks ja kiireks täitmiseks ning tõhusa järelvalve teostamiseks. Andmekogu ametlik nimetus on «infosüsteem POLIS» (edaspidi politsei andmekogu). Politsei andmekogu koosneb järgmistest andmestikest:

1) ühiste infoobjektide andmestik; 2) süüteomenetluse andmestik; 3) politsei ennetava tegevuse andmestik; 4) politsei reageeriva tegevuse andmestik; 5) politsei arestimajade tegevuse andmestik; 6) tagaotsimise andmestik; 7) jälitusmenetluse andmestik.

Tulenevalt Politsei- ja Piirivalveametile pandud ülesannetest, milleks ei ole tee seisundinõuete hindamine, puudub ka nõue teeseisundi nõuete vastavusele andmete kogumiseks. Leiame, et selliseid andmeid peaks koguma Maanteeamet, kuna nimetatud andmeid on vajalikud eelkõige teehoolde ülesande täitmiseks.

Auditi punkt 143. Riigimaanteedel on tee seisundinõuete tagamata jätmise eest võimalik teeseaduse kohaselt määrata rahaträhv kuni 3200 eurot tee omanikule ehk Maanteeametile. Tee seisundinõuete täitmata jätmise eest ei ole Politsei- ja Piirivalveamet aastatel 2006–2010 ühtki trahvi määranud. Ameti sõnul teevad nad teede seisundinõuete üle järelvalvet eelkõige oma teenistusülesannete täitmise käigus. Eraldi tööülesandena teede seisundinõuete üle järelvalvet ei tehta.

Väärteomenetluse seadustik (edaspidi VTMS) kehtestab väärtomenetluse õiguse isikulise kehtivuse. VTMS § 3 lõike 1 kohaselt kehtib väärtomenetluse õigus füüsilise ja juriidilise isiku suhtes. Kirjalikku hoiatamismenetlust kohaldatakse ka riigi, kohaliku omavalitsuse ja avalik-õigusliku juriidilise isiku suhtes. Vabariigi Valitsuse seaduse § 40 lõike 2, § 42 lõike 1 ja ühistranspordiseaduse § 81 lõike 3 alusel kehtestatud Maanteeameti põhimääruse kohaselt on Maanteeamet MKM-i valitsemisalas tegutsev valitsusasutus. VTMS § 541 näeb ette ammendava loetelu liikluseaduse koosseisudest, mille esinemisel on võimalik kohaldada kirjalikku hoiatamismenetlust. Tee seisundinõuete mittetäitmine antud loetellu ei kuulu.

Seega ei ole auditi väide korrektne, et „riigimaanteedel on tee seisundinõuete tagamata jätmise eest võimalik teeseaduse kohaselt määrata rahaträhv kuni 3200 eurot tee omanikule ehk Maanteeametile“.

Riigikontrolli selgitus: Aruande vastavat punkti on muudetud.

Auditi punkt 153. Hädaolukorra seaduse kohaselt tuleb Maanteeametil tagada põhi- ja tugimaanteede läbitavus, sest seda peetakse elutähtsaks teenuseks. Ekstreemsete ilmastikuoludega toimetulekuks peab olema koostatud selgete juhiste ja kriisireguleerimise plaan, kus on kokku lepitud info liikumine eri ametkondade, Maanteeameti ja hooldaja vahel, samuti hoolduse eest vastutajad ning vajalikud vahendid ja nende kättesaadavus. Plaani toimetulekuks peab olema proovitud reaalse õppuse käigus.

Hädaolukorra seaduse kohaselt on elutähtis teenus riigi põhi- ja tugimaanteede hoiu toimimine, mitte ei peeta elutähtsaks teenuseks teede läbitavust. Ekstreemsete ilmastikuoludega toimetulekuks peab olema koostatud selgete juhiste ja kriisireguleerimise plaan, kus on kokku lepitud info liikumine eri ametkondade, Maanteeameti ja hooldaja vahel, samuti hoolduse eest vastutajad ning vajalikud vahendid ja nende kättesaadavus.

Hädaolukorra seaduse kohaselt koostatakse teenuse osutaja poolt toimepidevuse plaan, milles kirjeldatakse:

- 1) meetmeid, mida on tarvis rakendada elutähtsa teenuse osutamise osalise või täieliku katkestuse ennetamiseks;
- 2) meetmeid, mida on tarvis rakendada elutähtsa teenuse osutamise osalise või täieliku katkestuse tagajärgede leevendamiseks;
- 3) meetmeid, mida on tarvis rakendada elutähtsa teenuse osutamise osalise või täieliku katkestuse korral elutähtsa teenuse toimepidevuse taastamiseks;
- 4) muid olulisi küsimusi.

Plaani ei koostata (mitte ainult) ekstreemsete ilmastikuoludega toimetulekuks, vaid paljudeks erinevateks juhtudeks, mil võib olla häiritud teenus ehk teehoiu toimimine. Plaani toimetulekuks peab olema proovitud reaalse õppuse käigus.

Vastavalt toimepidevuse plaani koostamise juhendile „korraldatakse plaani osas regulaarselt harjutusi“. Maanteeameti on 16 erinevat toimepidevuse plaani (16 lepingulist teehooldetegevust) ja liigne oleks nõuda, et kõigi nende toimimine oleks tänaseks „proovitud reaalse õppustega“.

Auditi punkt 156. Maanteeamet on koostanud teede valdkonnas hädaolukorra riskianalüüsi, kuid selles ei ole käsitletud Padaoru-laadse sündmuse tekkimise võimalust, sest hädaolukordade võimaliku nimekirja väljatöötamisel osati ette näha hädaolukorra tekkimist vaid avarii (kus raskelt on kannatada saanud vähemalt 30 inimest) või ohtliku veose avarii tagajärjel.

Esitatud väide ei ole korrektne. Täpsustame, et torm Monika ning Padaoru-laadsed sündmused on kajastatud Päästeameti juhitas „Tormi“ hädaolukorra riskianalüüsis, kuhu on kaasatud ka Maanteeamet.

Riigikontrolli kommentaar: Nimetatud riskianalüüsis on hädaolukorra lahendamise meetmena ette nähtud vaid elutähtsa teenuse osutaja toimepidevuse plaane, mis pole aga mõeldud hädaolukordade lahendamiseks.

Auditi punkt 157. Riigi põhi- ja tugimaanteede hoiu toimimiseks on Maanteeamet enne 2011/2012. aasta talve saabumist ette valmistanud riigi põhi- ja tugimaanteede hoiu toimimise plaani, mis on aluseks ka kõikidele regioonidele. Sellele koostatakse juurde maakondlikud lisad. Plaanide kinnitamist hooldepiirkondade kaupa alustati novembris 2011. Esimene regionaalne tormiga seotud kriisireguleerimisõppus toimus 9. Novembril 2011 Jõhvis. Staabiõppusel mängiti virtuaalselt läbi hädaolukorra lahendamise juhtimine lumetormi tingimustes. Õppuse üldisem eesmärk oli kontrollida regionaalse kriisireguleerimisplaani ja teavituskava kasutatavust ja toimetulekut.

Täiendame, et 2010 jaanuaris toimus õppus Vabariigi Valitsuse õppus nimega „Lumetorm 2010“, kus üheks oluliseks teemaks oli riigi maanteede läbitavus. Eraldi oli õppuse stsenaariumis ära mainitud Padaorg, kui üks suurema riskiga koht.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrollil on sellise õppuse asjakohasuses sügavaid kahtlusi. Kui juba korraldatud õppusest hoolimata ei suudetud tegelikule olukorrale adekvaatselt reageerida, peaks see viitama vajadusele analüüsida veel kord säärase õppuse kvaliteeti.

Keskkonnaministri vastus: Nõustume Riigikontrolli aruande punktiga 161, et teehoides kasutatavate kloriidide mõju põhjaveele ei ole kogu Eesti ulatuses uuritud ja kloriidide kasutamisele teehoides ei ole keskkonnanõuete tagamiseks piirmäärasid kehtestatud.

2003. aastal Tallinna Tehnikaülikooli Teedestituudi poolt tehtud töö „Transpordi saastekoormuse mõju hindamine ja mõju vähendamise meetmete analüüs“ (<http://www.envir.ee/89749>) keskendus Tallinna linnas asuvate allikate uurimisele, kuna Eesti autoliiklusest kolmandik toimub Tallinnas. Töös andsid 2003. a kevadel Lepasalu allikast, Rõõmuallikast ja Varsaallikatest võetud veeproovide alusel eksperthinnangu Tallinna allikavete kvaliteedile TTÜ geoloogiainstituudi vanemteadur Hella Kink ja akadeemik Anto Raukas. Töös jõuti järeldusele, et uuringus määratud allikavete kvaliteedi võrdlus analoogsetega mujal Eestis annab kinnitust inimestegevuse mõjust Tallinna allikavete kvaliteedile.

Piirnormid põhjavee kloriidide sisaldusele on määratud kristalliinsel aluskorral lasuva Kambriumi-Vendi (Cm-V) põhjaveekihi põhjaveekogumitele, mille soolsus on põhjustatud merevee ja kristalliinse aluskorra soolase vee intrusioonist nimetatud põhjaveekihti. Kuid piirnormid teehoides kasutatavate kloriidide piiramiseks puuduvad. Samuti puudub põhjavee seirevõrk teehoides pärinevate kloriidide mõju ulatuse hindamiseks.

Samas juhime Teie tähelepanu sellele, et auditi käigus välja valitud põhjaveeseire puurkaevude (kontrolliaruande lisa C) põhjavee kõrgendatud kloriidide sisaldus ei ole põhjustatud teehoides kasutatavatest kloriididest, vaid merevee intrusioonist või aluskorra soolase vee intrusioonist põhjaveekihti. Merevee mõju põhjaveekihtile iseloomustavad näiteks Pärnumaal ja Saaremaal asuvad puurkaevud, kristalliinse aluskorra soolade mõju on vaadeldav aga Tartumaa ja Ida-Virumaa kaevudes, v.a Sillamäe linnas, kus on täheldatav merevee sissetung põhjaveekihti.

Riigikontrolli märkib, et Keskkonnaministeeriumi kirjale oli lisatud tabel, kus olid esitatud aruandes kasutatud puurkaevude sügavused, puurkaevudega avatud veekihi ja põhjavee kloriidide sisaldused puurkaevu rajamise hetkel ja vabalt valitud järgnevatel aastatel. Keskkonnaministeeriumi väitel on tabelist näha, et kloriidide sisaldus aruandesse valitud puurkaevudes on olnud kõrge juba nende rajamise ajal ning hilisem kloriidide sisalduse tõus on tingitud põhjavee tarbimise intensiivsusest ja sellest põhjustatud depressioonilehtri ulatusest, mitte teehoides kasutatavatest kloriididest.

Riigikontrolli kommentaar: Aruandes juhtisime tähelepanu tõsiasjale, et Eestis puuduvad piirangud kloriidide kasutamisele teehoides. Viimase viie aasta jooksul on teede ja tänavate libedusetõrjeks kasutatud mitusada tuhat tonni kloriide. Enamik satub teedäärsele pinnasemale ja sealt edasi pinna- ning seeläbi põhjavette. Ministeeriumi osutatud põhjavee tarbimisel on kindlasti oma mõju sooladerikka merevee sattumisel põhjavette. Juhul kui vesi ei vii kloriide kohe endaga kaasa, siis peaks nende kontsentratsioon teedäärsele pinnasemale suurenema iga aastaga. Samas enamik teehoides kasutatud kloriide jõuab lõpuks põhjavette, kui mitte kohe, siis pikema aja jooksul kindlasti.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
Teede hoolduse kulud 56. Riigikontrolli soovitus Maanteeameti peadirektorile: - Analüüsida riigile kuuluvate äriühingute andmete alusel hoolduskulude hindade põhjendatust ning järgmistel riigihangetel mitte aktsepteerida mõistlikke hooldekulusid ületavaid pakkumisi. - Analüüsida praeguste teehooldelepingute kehtivuse perioodil täiendavate tööde tellimisel kokku lepitud hindade põhjendatust ning võimaluse korral korraldada perioodilise hoolde ja säilitusremondi tööde tegemiseks eraldi hanked. - Analüüsida teehooldepiirkondade kaupa teede remondivajadust. Nende tööde rahastamisvajaduse planeerimisel lähtuda eelkõige remondivajaduse analüüsi tulemustest, et tagada teede ühtlane vastavus nõuetele kõikides maakondades. - Määrata detailselt kindlaks tavahoolde ja täiendavalt tellitavate tööde piirid ning nende töödega saavutatav eesmärk, et vältida tööde topelttasustamist. - Eraldada uute teehooldehangete korraldamisel teehooldetööde ja remonditööde hanked, et tagada ülevaade tellitavatest töödest ja kuludest. - Hinnata uute teehangete puhul lisaks hangitavate teehooldetööde lõppmaksumusele ka hangete tulemusel kokku lepitud remonditööde ühikmaksumuste põhjendatust, kui uute teehooldehangete korraldamisel jätkatakse praeguse hanke-/lepinguformaadi kasutamist, kus teede hooldust ostetakse kompleksteenusena ning teede remonti tööde koguse alusel. p-d 16–55	Maanteeameti peadirektori vastus: Hooldekulude põhjendatust on Maanteeamet ka varasematel hangetel hinnanud. Küsimus on rohkem selles, kas iga üksiku hooldeliigi hind on tegelikele kuludele vastav või mitte ja kas perioodilise hoolde töid on mõistlik hooldelepingu raames tellida. Oleme seni lähtunud seisukohast, et väljatöötatud hooldekorraldus on üle kümneaastase toimimise jooksul ennast põhimõtteliselt õigustanud ja olulisi muudatusi hooldekorralduses teha vaja ei ole olnud. Lõppkokkuvõttes määrab teede seisundi tagamiseks tehtavate teehoiutööde (hoole, perioodiline hoole ja säilitusremont) maksumuse ikkagi see, kui suur on üldine teehoiutööde vajadus, maksumus ja tööde tegemiseks eraldatud vahendite suurus, mitte see, kuidas on eespool nimetatud teehoiutööd jaotunud erinevate lepingute (hooldus ja remont) vahel. Kui jätame hooldelepingus ära perioodilise hoolde tööd, on alust arvata, et suureneb tavahoolde või säilitusremonditööde maksumus. Sest vajalikud remonditööd tuleb ikka ära teha, olenemata sellest, millises lepingus need sisalduvad. Teede remondivajadust analüüsitakse iga-aastaselt ning arvestatakse teehoiukava koostamise käigus. Tavahoolde ja perioodilise hoolde tööde vaheliste piiride täpsustamiseks ja tõlgendamisvõimaluste vähendamiseks on kavas loobuda hooldelepingutes viitest hoolduse finantseerimise juhendile. Hoolduse finantseerimise juhend jääks endiselt kehtima Maanteeameti sisese dokumendina, kuid tava- ja perioodilise hoolde vaheliste tööde kirjeldused määratleme täpsemalt hooldelepingu hoolde tegemise täiendavates nõuetes. Maanteeamet kaalub säilitusremondi eraldamist hooldelepingu koosseisust. Antud küsimus nõuab samas põhjalikumalt analüüsi ning poolt ja vastuargumentide kaalumist. Samuti juhime tähelepanu, et nimetatud muudatus rakenduks lõplikult aastal 2018, mil lõppeb viimane hetkel kehtiv leping. Enne järgmiste hoolde avatud hangete korraldamist 2013. a on kavas analüüsida senist hankekorraldust, hooldelepingu koosseisu ning selle otstarbekust. Järgmistes hangetes on kindlasti oluline suurendada ettevõtjate huvi hangetes osalemise vastu. Ühtlasi määratleme täpsemalt hoolde ja remonti vahet ja püüame hankedokumentidesse sisse kirjutada mehhanismi, mille abil oleks võimalik minimeerida ebamõistlike ühikhindade mõju.
Tee seisundinõuded ja nende järgimine 101. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: - Määrata ettevalmistamisel olevates teehoiutööde kvaliteedinõuetes täpselt kindlaks hooldetööde eesmärk ja töö ulatus kattega teede, kruusateede ja sildade hooldamisel, et ühtlustada hooldetööde mõistet ning edaspidi vältida tööde tegemata jätmist või nende tööde eest topelt tasustamist. - Töötada välja ja kehtestada kattega teede, kruusateede ja sildade remondi ning hoolduse tehnoloogia nõuded ja kehtestada need kvaliteedinõuetena. See aitaks Maanteeameti järelevalvel hooldetööde tulemuse hindamisel tugineda lisaks seisundinõuetele ka konkreetsetele tehnoloogia nõuetele. - Lisada seisundinõuetesse kattega kõrvalmaanteede ristmikele külgnähtavuse tagamise nõue. See eemaldaks praeguse vastuolu juhenditest ning aitaks suurendada kõrvalmaanteede liiklusohutust. p-d 57–100	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Oleme nõus, et igasugune eesmärkide ja mõistete ühtlustamine on mõistlik ja väldib erinevaid tõlgendusi. Samas riik määrab enda õigusaktidega nõutava lõpptulemuse, minimaalse taseme ja maksimaalsed lubatavad kõrvalekalded. Tööde mahtude ja eesmärkide määratlemine ning tehnoloogia ettekirjutamine ministri õigusaktiga ei ole meie hinnangul mõistlik, kuid kaalume siiski täiendavalt kvaliteedinõuetesse hooldega seotud täiendavate kvaliteedinõuete lisamist. Oleme veendunud, et Teie poolt antud alateema all väljatoodud probleemid saab ning tuleb esmajärjekorras lahendada tee omaniku poolt hooldetööde tellimise lepingute raames tööde täpsustamise ja tõhusama järelevalvega. Seisundinõuetesse külgnähtavuse tagamise nõude lisamist samuti kaalume, kuid eelnevalt soovime antud küsimust konsulteerida tee omanikega.

Tee seisundinõuded ja nende järgimine 102. Riigikontrolli soovitusel Maanteeameti peadirektorile: - Rakendada talihooldde kvaliteedi analüüsimisel riskipõhist metoodikat, kasutades selleks hooldepäevikuid ja Track24 infosüsteemi. See aitaks tõhustada talihooldde üle tehtavat järelvalvet. - Töötada välja ühtsed teehooldelepingud, et tagada eri tööde tegemine ühesugusel alusel. See aitaks kaasa tee hooldamises ühtlase kvaliteedi saavutamisele piirkondades ning muudaks samade tööde ühikhinnad eri piirkondades võrreldavaks. - Määrata teede hooldelepingutes iga hooldusperioodi alguses kindlaks lisaks tellitud säilitusremondi tööde kogusele ka objektid, kus töid tehakse. See suurendab läbipaistvust ja annab võimaluse analüüsida lepinguga ostetavate lisatööde põhjendatust. - Teha uute hangete korraldamisel enne hanget teede põhjalik inventuur ning esitada andmed teede seisukorra ja hooldusvajaduse kohta hanke dokumentides. See võimaldab ka piirkonda varem mitte hooldanud ettevõtetel paremini hinnata tööde kogust ja vajadust ning teha sellest lähtuvalt hankel oma pakkumine. Samuti saaks seda infot kasutada edaspidi, et määrata kindlaks, millised teed peavad vastama sajaprotsendiliselt seisundinõuetele (mis tuleks saavutada vaid tavahooldega) ja milliste teede suhtes lepatakse remonti oodates kokku eritingimustes. - Lisada järelvalvejuhendisse sanktsioonid kõrvalmaanteede teepenaar ja nõlvade niitmata jätmise eest, kui sellega ületatakse nendel teedel seisunditasemega lubatud taimestiku kõrgus; samuti sanktsioonid külmakerkeliste kohtade remontimata jätmise eest. Sellega kõrvaldatakse olukord, kus isegi oluliste rikkumiste korral ei ole aluse puudumise tõttu võimalik sanktsiooni määrata. - Ühtlustada järelvalvejuhendis teemaa niitmise nõuded tugi- ja kõrvalmaanteedel, seades nende tööde tegemiseks ühise tähtaja (nt 15. oktoober). p-d 57–100	Maanteeameti peadirektori vastus: Lisaks mainitud hooldepäeviku ja GPS-i võimalustele on tee seisundi analüüsil väga oluline teemajaamade ja -kaamerate infosüsteemi abi. Olemasoleva GPS süsteemi koondkaarti on kavas arendada sellise tasemeni, et tehtud talihooldetööd (puistamine ja erinevate sahkade töö) oleksid fikseeritud koondkaardil. Sellega muutuks lihtsamaks ka tee seisundi hindamine. Erinevaid nn riskipõhiseid metoodikaid saab ja on kavas ka edaspidi järelvalvel rakendada, kuid selleks on ressursse piiratud ning hoolde järelvalvel on siiski olulisem hinnata saavutatud teeseisundit, mitte niivõrd jälgida tavahooldetööde tegemise protsessi. Teehooldelepingute ühtlustamist on seni takistanud ja takistab ka edaspidi asjaolu, et hooldelepingud on sõlmitud erinevatel aegadel. Seetõttu ei saa absoluutselt ühesuguseid lepinguid kunagi olema. Kui eespool mainitud analüüs hankekorralduse otstarbekuse kohta näitab, et on vajadus midagi olulist muuta, siis muutuvad alates aastast 2013. a sõlmitavad hooldelepingud erinevaks ja mittevõrreldavaks varasematega. Hooldelepingute ühtlustamine iga hinnaga ei ole mõttekas, see takistab uute ideede hooldelepingutesse lülitamist ehk üldist arengut. Kehtivate lepingute muutmist takistavad ka riigihangete seadusest tulenevad regulatsioonid ning eeldatavasti ei ole lihtne saavutada ka kompromissi lepingu osapoolte vahel lepingu maksumuse osas. Juhul, kui osutub otstarbekaks säilitusremondi tellimine väljaspool hooldelepingu koosseisu, tuleb kindlasti objektid eraldi välja tuua. Täiendava inventuuri tegemine, et välja selgitada täpne teede seisukord ja hooldusvajadus, et neid siis lisada hankedokumentidesse, ei pruugi anda ikkagi täit pilti teede olukorrast. Teede seisukord, eriti talveperioodil ja kevadisel sulamisperioodil on väga muutuv. Teede olem (sh tehtud remondid) on teeregistris piisava täpsusega fikseeritud. Teeregistri ja visuaalse hinnangu põhjal peavad erinevad potentsiaalsed pakkujad saama siiski piisavalt täpse pildi hooldamisele tulevatest teedest, rajatistest ning nende seisukorrast. Küll saab hankedokumentidesse sisse kirjutada lähiaasta säilitusremontide ja ehituse kava, et hooldajad saaksid tulevikutöid paremini planeerida. Maanteeamet arvestab tähtaegade ühtlustamise ettepanekut järgmise järelvalve juhendi muutmise käigus.
Maanteeameti järelvalve teehooldelepingute täitmise üle 126. Riigikontrolli soovitusel Maanteeameti peadirektorile: - Korraldada järelvalvetöötajatele teehoiutööde tehnoloogia ja valdkonda reguleerivate aktide kohta täienduskoolitusi. Sellega saaks parandada praegust olukorda, kus kõiki tegemata hooldetöid teehoolde tavapärase järelvalve käigus ei fikseerita. - Juurutada sisekontrollisüsteem, mis aitaks tagada, et järelvalvetöötajad fikseerivad kõik hooldepuudused veebipõhises järelvalvepäevikus. Näiteks algatada pisteline kvaliteedikontroll, millega veendutakse, et järelvalvetöötajad fikseerivad kõik hooldepuudused ja muud probleemid. Nõuda perioodilise ülevaatu	Maanteeameti peadirektori vastus: Täiendkoolitusi regioonide järelvalve töötajatele on läbi viidud ja viiakse läbi ka edaspidi kuni kaks korda aastas. Maanteeametil puudub ressurss selleks, et hakata hoolde järelvalvet tegema sellises mahus, nagu seda Riigikontroll soovib. Kavas on seada kriteeriumid, millised puudused teede seisukorras tuleb igal juhul järelvalve päevikus fikseerida. Lihtsamatest puudustest informeerimisel võiks piisata ka telefonikõnest või e-postiga saadetud kirjust hooldajale. See hoiaks kokku aega ja vähendaks bürokraatiat. Täiendava sisekontrollisüsteemi loomine järelvalve järelvalveks ei ole praeguste ressursside juures võimalik. Perioodilise ülevaatu lõppakti hakatakse edaspidi lisama hinnanguid hooldaja tegevuse (sealhulgas hooldaja kvaliteedi tagamise plaani täitmise kohta) möödunud perioodi jooksul. Suurendame rotatsiooni osa järelvalvetöötajate rakendamisel erinevates piirkondades perioodiliste ülevaatuste tegemisel. Järelvalve- ja hooldepäevikutesse valeandmete sissekirjutamise puhul on ka praegu sanktsioonide rakendamise võimalus ette nähtud, kuid kaalume

aktis hinnangu andmist ka piirkonna tavapärase järelevalve kvaliteedile ja hooldajate kvaliteedi tagamise plaanide täitmisele. - Juurutada süsteem, kus järelevalvetöötajad teevad perioodilisi ülevaatusi aeg-ajalt teistes piirkondades. See aitaks vältida rutiini tekkimist ning sellega kaasnevat teehoolde ja tee seisundi probleemide tähelepanuta jäämist. - Kehtestada ranged sanktsioonid järelevalvapäevikusse tööde tegemise kohta valeandmete esitamise eest. - Analüüsida ressursside vajadust Maanteeametile pandud kohustuste (kohalike omavalitsuste nõustamine teehoiul ja järelevalve tegemine kohalike teede seisundinõuete tagamise üle) täitmiseks ning eraldada nendeks tegevusteks vajalikud ressurssid. p-d 103–125	uutes lepingutes nende karmistamist. Maanteeamet analüüsib kohalike teede järelevalveks vajalike ressursside vajadust ning esitab vastavad ettepanekud ministeeriumile.
Sanktsioonid ei sunni teede hooldusnõudeid täitma 144. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile koostöös siseministriga: tagada teede seisundinõuete üle riikliku järelevalve toimimine. Selleks tuleks Politsei- ja Piirivalveametis kindlaks määrata järelevalvet tegevad ametnikud ning kindlustada neile järelevalveks vajalikud vahendid ja väljaõpe. Sellega lõpetatakse praegune seaduse sisuline mittetäitmine, samuti paraneks tõhusama järelevalve kaudu üldine liiklusohutus. p-d 127–143	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Ei ole vastu nimetatud ettepanekule, kuid kahjuks puudub meil pädevus hindamaks siseministeeriumi eelarvevõimalusi järelevalve tõhustamiseks teehoiu valdkonnas. Edastame kindlasti teie ettepaneku ka siseministeeriumile seisukohavõtmiseks. Siinkohal märgime täiendavalt, et täna ei ole seadustega ette nähtud riiklikku järelevalvet teede seisundinõuete üle, vaid teeseadus näeb ette avalikult kasutatava tee seisundinõuete tagamise järelevalve, mille tegemise õigus on politseiametnikul riigimaanteel ja kohalikul teel, kui nõuete rikkumine on tuvastatud politseilise tegevuse käigus. Siseministri vastus: Väärteomenetluse õigus ei kehtesta riigi vastustust (v.a kirjalikus hoiatusmenetluses ettenähtud erandid). Samuti ei ole teeseaduse alusel võimalik riigiasutusel teise riigiasutuse suhtes kohaldada ettekirjutuse täitmata jätmisel sunniraha. Arvestades eeltoodut on loogiline, et seaduseandja ei ole teeseaduses ette näinud teeseisundinõuete täitmata jätmise eest väärteomenetluse kohaldamise võimalust. Seega ei ole tehtud ettepanek asjakohane. Lähtuvalt eeltoodust ja varasemalt käsitletud auditi punktidest ei pea me otstarbekohaseks teejärelevalve teostamiseks vajalike mõõtjapädevuste taotlemist. Samas mõõname, et riigil võiks üks sellist pädevust omav ja pakkuv kompetentsikeskus olla, kust vajaduse tekkimisel saaksid erinevad riigiasutused antud teenust tellida. Kompetentsikeskus võiks asuda Maanteeameti või Teede Tehnokeskuse AS juures, sest Maanteeamet vajab antud kompetentsi eelkõige ise riigimaanteeade hooldamiseks ja korrashoiuks sõlminud halduslepingute täitmise kontrolliks.
Sanktsioonid ei sunni teede hooldusnõudeid täitma 145. Riigikontrolli soovitus Maanteeameti peadirektorile: kaotada perioodilise ülevaatuses tuvastatud puuduste alusel tehtavatel mahaarvamistelt piirmäär (praegu 6500 eurot). See paneks hooldeettevõtted lepingute täitmise vajadusse tõsisemalt suhtuma. p-d 127–143	Maanteeameti peadirektori vastus: Väide, et trahvisanktsioonide karmistamine paneb ettevõtjad tõsisemalt suhtuma, on muidugi teatud piirini õige. Kuid trahvisanktsioonide karmistamine üle mõistlikkuse piiri ei soodusta tellija ja töövõtja vahelist koostööd. Hooldelepingute puhul on koostöö kindlasti oluline, seda ei tohi ära unustada.
Teede hoolduse vastavus kasutajate ootustele 158. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile: teha Vabariigi Valitsusele ettepanek lisada hädaolukordade nimekirja, mille kohta koostatakse hädaolukorra riskianalüüs ja hädaolukorra lahendamise plaan, maanteeliikluse katkemise lahendamine tormi tõttu. p 146–157	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Võtame ettepaneku kaalumisele, kas oleks vaja nimetatud nimekirja täpsustada, sest antud nimekirjas on juba hetkel (punkt 4) torm, mille puhul peab Päästeamet tegema nii riskianalüüsi kui plaani kui tormiga kaasnevad ulatuslik varaline kahju ja elutähtsa teenuse häired ning oht inimeste elule või tervisele. Siseministri vastus: Kehtiva Vabariigi Valitsuse 18.02.2010. a nr 54 korralduse „Nende hädaolukordade nimekirja mille kohta koostatakse riskianalüüs, ning hädaolukorra riskianalüüsi koostamiseks pädevate

	täidesaatva riigivõimu asutuste määramine" ja Vabariigi Valitsuse 18.02.2010. a korralduse nr 55 „Nende hädaolukordade nimekiri, mille kohta koostatakse lahendamise plaan, ning hädaolukordade lahendamise plaani koostamiseks pädevate täidesaatva riigivõimu asutuste määramine“ järgi on maanteeliikluse häiritus tormi tagajärjel kajastatud „Tormi“ riskianalüüsis ning ka vastav hädaolukorra lahendamise plaan näeb ette Maanteeameti poolset kohustused. Hädaolukorra seaduse § 37 kohaselt peab elutähtsa teenuse osutaja (antud juhul riigi põhi- ja tugimaanteede hoiu toimimise eest vastutaja) tagama elutähtsa teenuse toimepidavuse riskianalüüsi ning teenuse toimepidavuse plaani. Viimases tuleb ette näha teenuse osutajapoolsed tegevused teenuse toimepidavuse tagamiseks. Siseministeeriumi seisukohast on maanteeliikluse katkemine seega juba olemasolevate plaanidega kaetud ning lisa kohustuse tekitamine ei ole vajalik. Omaette küsimus on plaanides ette nähtud tegevuste piisavus, kuid seda saab parandada plaane täpsustades.
Teede hoolduse vastavus kasutajate ootustele 159. Riigikontrolli soovitus Maanteeameti peadirektorile: korraldada koostöös teiste ametitega kõikides Maanteeameti kohalikes regioonides õppused, et tagada kriisireguleerimise koostöökokkulepete toimivus. p-d 146–157	Maanteeameti peadirektori vastus: Kavandame 2012. a läbi viia Maanteeameti ametnike ja hooldeettevõtjate vahelised ühiskoolitused, et testida hooldeettevõtja ja teehoiu korraldaja koostöövalmidust. Õppused teiste ametite kaasamisega planeerime 2013. a talve.
Teehooldde mõju keskkonnale 171. Riigikontrolli soovitus majandus- ja kommunikatsiooniministrile koostöös keskkonnaministriga: - Korraldada uuring teehoides kasutatavate kloriidide mõjust põhjavee kvaliteedile. See aitaks kaitsta põhjavett reostuse ja seisundi halvenemise eest. Samuti aitaks see kaasa põhjavee kaitset käsitleva direktiiviga (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi 2006/118/EÜ) seatud eesmärkide täitmisele. - Analüüsida kloriidide kasutuse piiramise või nende asendamise võimalusi muude libedusetõrjemetodite ja -ainetega, nagu seda on tehtud põhjamaades. Tähelepanu tuleks pöörata kloriidide kasutusele eriti kaitsmata põhjaveega aladel, kus hoides kasutatud kloriidid lumesulavetega peaaegu otse põhjavette satuvad. - Selgitada olemasolevate andmete alusel välja piirkonnad, kus põhjavee vähese kaitstuse tõttu ei ole kloriidide kasutamine teehoides soovitatav, ja edastada info nende piirkondade kohta Maanteeametile hooldetingimuste muutmiseks. koostöös Maanteeameti peadirektoriga: - Töötada välja ja kehtestada teehoides kasutatavate kloriidide piirkogused. p-d 160–168	Majandus- ja kommunikatsiooniministri vastus: Ei ole vastu nimetatud ettepanekule, kuid märgime, et ka põhjamaades, kus on sarnased teeolud, ei ole seni laialdasel kasutusel alternatiive ning erinevalt Eestist, kasutatakse seal ka suvises tolmutõrjes oluliselt suuremal määral kloriide. Keskkonnaministri vastus: Nõustume tehtud soovistustega ning lisame, et uuringu korraldamisel, mis käsitleb teehoides kasutatavate kloriidide mõju põhjavee kvaliteedile, tuleb välja valida teede vahetus läheduses asuvad madalad salvkaevud või puurkaevud, milles on võimalik hinnata just teehoides kasutatavate kloriidide mõju ulatust ja leviku kiirust. Seejuures tuleb arvestada, et TTÜ teedeinstituudis tehtud uuringute kohaselt teesoola keskkonnamõju ulatub 20–30 meetri kaugusele teest. Maanteeameti peadirektori vastus: Kloriidide kasutamise kogused on määratud Majandus- ja kommunikatsiooniministri 13.05.2004. a määruses nr 132 „Teehoiutööde tehnoloogianõuded“. Selleks, et määrust objektiivsetel alustel muuta, tuleb teha täiendavaid uuringuid, kuivõrd teel kasutatavad kloriidid realselt keskkonda ohustavad. Samas on vastuolu ka teekasutajate ootustes, kus soovitakse paremaid tingimusi, kuid kloriidide kasutamisele ollakse vastu. Arvesse tuleb võtta ka asjaolu, et nii CaCl₂ kui ka teised kemikaalid või siis loodussõbralikumad materjalid maksavad kordades rohkem, kui praegu kasutatav NaCl.
Teehooldde mõju keskkonnale 172. Riigikontrolli soovitus Maanteeameti peadirektorile: töötada välja keskkonnanõudeid arvestavad soovitused ja juhised teehoides herbitsiidide jt kemikaalide kasutamisele. p-d 169–170	Maanteeameti peadirektori vastus: Herbitsiidide kasutamist reguleerivad „Taimekaitseseadus“, põllumajandusministri 29.11.2011 määrus nr 90 „Taimekaitsevahendi kasutamise ja hoiukoha täpsemad nõuded“, „Veeseaduse“ ja „Looduskaitseseaduse“ sätteid (vee- ja looduskaitsele suhtuvad taimekaitse vahendite kasutamisel). Herbitsiidide kasutamisel (umbrohu tõrjel teemaa-alal) tuleb neist lähtuda. Teavitame järelevalvetöötajaid vastavatest regulatsioonidest täiendavalt.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks on hinnata, kas riigi tegevus riigimaanteede hooldamise korraldamisel on olnud säästlik ning taganud teede kasutajate vajadustele vastavad sõidutingimused ja liiklusohutuse.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Üldhinnangu andmisel võeti aluseks järgmised kriteeriumid:

1. Teede hooldehangete ja -lepingutega on tagatud inimeste liikumisvajadust arvestava ja liiklusohutust tagava hooldusteenuse ostmine. Teid hooldatakse keskkonnale ohutult.
2. Teehoolde parema toimimise tagab ettevõtjate kohustus teavitada Maanteeametit nõuetele vastavas mahus hoolde teostamisest ning Maanteeameti teostatav järelevalve, mis hõlmab pisteliste kontrollide tegemist ja puuduste korral piisavate sanktsioonide rakendamist.
3. Rasketest ilmastikuoludest ja õnnetustest tingitud eriolukordade lahendamiseks on riigil kriisireguleerimise süsteem, mis suudab ära hoida suuremaid liiklusseisakuid ja tagada inimeste ohutuse, samuti on seatud tee hoolde lepingutesse konkreetset ülesandete hooldajale.
4. Maanteeamet sõlmib tee hooldajaga majanduslikult soodsaima pakkumise põhjal lepingu, mille hind kujuneb vähemalt 2 pakkumisega avaliku konkursi teel. Maanteeamet oskab hinnata konkursil pakutud hindade põhjendatust.
5. Hooldetööde hinna kallinemine lepingu kestuse ajal tuleneb kas hooldehinnaindeksi tõusust või tee olemi muutusest, mida ei olnud võimalik lepingu sõlmimisel ette näha. Hooldehinnaindeks kajastab õigesti hooldetööde kulude muutusi.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditeeritavateks olid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning Maanteeamet koos regioonidega.

Auditeeriti riigi tegevust perioodil 2006–2010 ja järelevalvetoiminguid ka aastal 2011.

Auditis otsiti vastuseid kahele **põhiküsimusele**:

- Kas teed on hästi hooldatud?
- Kas teede hooldekulud on põhjendatud?

Põhiküsimustele vastamiseks kasutati järgmist **metoodikat**:

1. Teehooldeettevõtetest moodustati ekspertvalim järgmistel põhimõtetel:

Valimisse võeti kõik neli Maanteeameti regiooni. Kokku analüüsiti 5 hooldepiirkonna hoolde korraldust. Valimisse kaasati nii riigile kuuluvate ettevõtete kui ka eraettevõtete sõlmitud lepingud. Valim koostati põhimõttel, et oleks esindatud nii odavama kui kallima tee hoolde maksumus 1 kilomeetri kohta.

2. Teehoolduse õigusaktide ja dokumentide analüüs

Teehoolduse nõuete piisavuse analüüs

Analüüsiti teeseadust ja selle alamakte, riigihangete seadust, hanketingimusi ja sõlmitud hooldelepinguid, et selgitada välja, kas hooldelepingutega on tellitud teede hoolet ulatuses, mis tagab teede seisundinõuete täitmise.

Analüüsiti hädaolukorra seadust, kriisireguleerimise jms dokumente ning hooldelepinguid, et välja selgitada, kas riiklikul tasandil toimib kiire ja efektiivne kriisireguleerimise süsteem, mis tagab inimeste ohutuse ja suudab ära hoida suuremaid liiklusseisakuid.

Hooldetööde keskkonnaohutuse analüüs

Keskkonnaõigusaktide ja hooldepäevikute analüüs, et selgitada välja kemikaalide kasutuse normid ning kontrollida nende järgimist.

Proovide võtmine maanteeäärsetest kraavidest, et selgitada välja, kas kloriidide sisaldus vees võib põhjustada ohtu keskkonnale.

Hangete ja lepingute analüüs

Analüüsiti riigiettevõtete lepingute ja hangete ettevalmistamise dokumente, et selgitada, kas Maanteeametil on olemas ülevaade hooldustööde maksumustest, tööde vajadusest regioonide kaupa ning kas seda infot kasutatakse hooldelepingute maksumuse põhjendatuse analüüsiks.

Analüüsiti mittekvalifitseerunud pakkumusi, hanke tingimusi, vaidlustusi ning lepinguid, et selgitada, kas hanked on korraldatud konkurentsi soodustaval viisil ning ilma põhjendatud piiranguteta.

Analüüsiti hanke dokumente ja sõlmitud lepinguid, et selgitada välja, kas odavaima hinna väljavalimisel on arvesse võetud ka täiendavalt tellitavate tööde maksumust, mille mõju iga-aastastele hooldelepingu alusel tehtavatele väljamaksetele.

Analüüsiti teehoolde lepinguid ja nende muudatusi, et selgitada, kas hooldelepingu kallinemine on olnud põhjendatud ja tulenenud ainult hooldehinnaindeksi muutusest, seisundinõuete muutusest või tee olemi muutusest.

Teehoolde nõuete, hoolduslepingute, hooldepäevikute ja järelevalvepäevikute analüüs

Kahes regioonis analüüsiti ca 10% ühistranspordi ja õpilasliinide teekondadega kaetud teid, et selgitada välja, kas hooldajad on kinni pidanud lume lükkamise seisunditasemete nõuetes või hooldelepingutes kehtestatud intervallidest. Lumetõrje õigeaegsuse kontrollimiseks analüüsiti EMHst saadud andmeid sademete ja lumetormide kohta ning teede hooldajate poolt hooldepäevikusse kantud hooldusandmeid, et selgitada välja, kas lund on lükatud õigel ajal.

Analüüsiti igakuiste teede ülevaatusakte ja kokkuvõtteid, et selgitada, kas teede võrk on aasta jooksul ka üle vaadatud ning kas neid tulemusi kasutatakse teehooldetööde planeerimisel.

3. Osalusvaatlus

Audiitorid sõitsid kolmes erinevas hooldepiirkonnas järelevalvespetsialistiga kaasa ühe igapäevase ülevaatus ja kõigis viies valimi piirkonnas kaasa igakuulise ülevaatus, et näha, kuidas tehakse järelevalvet ning millisel kujul kajastuvad tulemused järelevalveaktides ja -päevikutes.

4. Auditi käigus intervjueritud isikud

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium:

- Ain Tatter, teede ja raudteeosakonna juhataja
- Taivo-Ahti Adamson, teedetalituse juhataja
- Jelena Figurina, teedetalituse peaspetsialist

Maanteeamet:

- Tamur Tsätko, peadirektor
- Andri Tõnstein, peadirektori asetäitja
- Rain Hallimäe, hooldeosakonna juhataja
- Ülo Pormeister, hooldeosakonna peaspetsialist
- Maire Rooba, eelarveosakonna peaspetsialist
- Jaan Ingermaa, teeregistritalituse juhataja

Maanteeameti põhja regioon:

- Kaupo Sirk, direktor
- Peeter Paju, direktori asetäitja
- Kristjan-Raul Pettinen, hooldeosakonna juhataja
- Tiit Heinapalu, hooldeosakonna peaspetsialist

Maanteeameti lääne regioon:

- Enn Raadik, direktor
- Heiti Popp, direktori asetäitja

Statistikaamet:

- Viktoria Trasanov, hinna ja palgastatistika osakonna juhataja
- Eveli Šokman, hinnastatistika talituse juhataja
- Krõõt Ojamaa, juhtivstatistik

TTÜ teedeinstituut:

- Andrus Aavik, Tallinna Tehnikaülikooli teedeinstituudi direktor

Tallinna Tehnikakõrgkool:

- Priit Vilba, ehitusteaduskonna rajatiste õppetooli juhataja

- Sven Sillamäe, ehitusteaduskonna rajatiste õppetooli assistent

Maanteeinfo keskus:

- Tiit Ploom, AS Kiirkandur juhataja

Lemminkäinen Eesti AS:

- Olari Vainokivi, Virumaa osakonna juhataja

Pärnumaa Teed AS:

- Uno Kask, juhatuse liige

5. Korraldatud küsitlused

- Teekasutajate küsitluses uuriti kiirabi, päästeameti, reisijateveo- ja maanteetranspordiettevõtetelt, kuidas on nad rahul teede hooldamisega ja millised on nende tööd takistavad teehoolde probleemid.
- Teehooldajate küsitluse eesmärk oli selgitada välja, millised peaksid hooldajate arvates olema teehooldetsükli ajad, et tagada liiklusohutus. Samuti uuriti, kas hooldajate arvates on praeguse rahastamise juures võimalik tagada teede nõuetele vastav hooldamine ning millised on osa teehooldetööde ühik hinnad.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoiminguid alustati 2011. aasta jaanuaris ja need lõpetati oktoobris 2011.

Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid audiitorid Margit Grauen ja Jaanus Saadve. Auditijuht oli Kaire Kuldperre (kuni 06.2011) ja Jaanus Kasendi (alates 06.2011).

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Audituaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Audituaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Audituaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/12/70043/16.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid teehoiu valdkonnas

29.09.2010 – Kohalike teede hoiu korraldamine

13.02.2006 – Riigimaanteeede hoolduse korraldus

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa A. Hooldehangete vaidlustatud tingimused

Ülevaade Maanteeameti poolt teede hoolduse hangetes kasutatud tingimustest, mis on pakkujad vaidlustanud.

Tabel. Näited Maanteeameti poolt kasutatud hanke tingimustest, mis vähendavad konkurentsi

Tingimus	Hange, kus seda kasutati	Tingimuse mõju hankes osalejatele	Vaidlustuse tulemus
Soolalao olemasolu teede hoolduse piirkonnas	Põlva maakonna hange (2010–2017), Keila hange 2008	Soolalao nõue annab hankes eelise pakkuja, kes on varem selles piirkonnas teid hooldanud. Soolalao olemasolu ei ole nõutud kõikides hangetes, kuigi teid soolatakse kõikides maakondades. Soolalaoks sobilike ruumide rent (näiteks betoonpõrandaga angaar või tootmishoone) jääb olenevalt piirkonnast ja hoone suurusest vahemikku 6000 – 15 600 eurot aastas, mis moodustab alla 1% lepingu maksumusest.	Selle tingimuse tõttu ei kvalifitseerunud algselt kahe pakkuja hankes üks pakkuja. Keila piirkonna hange vaidlustati kohtus. Põlva maakonnas mittekvalifitseerunud pakkuja hanget ei vaidlustanud.
Teatud käibemahuga teehoolde kogemuse nõudmine riigimaanteedel, mis on olnud lähedane piirkonnas tegutseva ettevõtte käibe suurusele	Rapla maakonna (2006–2013) ja Põlva maakonna hange (2010–2017)	Oma olemuselt ei erine riigimaanteedel ja teiste teede hooldus. Sellise tingimuse esitamine välistab kohalikel teedel (sh linnades) tegutsevate hooldusettevõtete ja välismaiste ettevõtete konkureerimise. Kuna riigimaanteed saab hooldada sellises mahus vaid hankelepingu alusel, ei tohi varasema hankelepingu olemasolu seada hankes osalemise tingimuseks.	Hanke tingimused vaidlustati riigihangete ametis. Vaidlustus rahuldati ja see tingimus kõrvaldati hanke dokumentidest.
Teemeistrite töökogemuse hindamise kriteeriumiks on varasem kogemus Kagu piirkonnas, mis andis lisapunkte	Valga maakonna hange (2007–2015)	Selline tingimus annab eelise varasemale lepingupartnerile.	Hanke tingimused vaidlustati riigihangete ametis. Vaidlustus rahuldati ja see tingimus kõrvaldati hanke dokumentidest.
Masinad ja seadmed peavad olema ettevõtte omad või kasutusrendil pakumise esitamise hetkel	Rapla maakonna hange (2006–2013)	Riigihangete ameti seisukoht: masinatele ja seadmetele ei saa esitada nõuet, et need peavad olema pakumise esitamise hetkel kas ettevõtte omandis või kasutada kehtiva kasutus- või rendilepingu alusel. Oluline on, et masinad peavad olema kasutatavad lepingu täitmise ajal.	Hanke tingimused vaidlustati riigihangete ametis. Vaidlustus rahuldati ja see tingimus kõrvaldati hanke dokumentidest.

Allikas: Hangete vaidlustamise materjalid

Lisa B. Kutseliste sõidukijuhtide küsitlus

Selleks et teada saada, milline on igapäevaselt teid kasutavate kutseliste sõidukijuhtide arvamus Eesti teede hooldest, korraldati auditi käigus kiirabi- ja päästeasutuste ning bussi- ja kaubaveo ettevõtete hulgas veebiküsitlus, millele vastas 121 ettevõtet ja asutust. Vastused erinesid suuresti Maanteeameti 2010. aasta sõiduoludega rahulolu uuringu tulemustest.

Alljärgnevalt on toodud küsitluse tulemused tabelitena, kus arv näitab, mitu protsenti vastanutest küsimusele niisuguse vastuse andis, v.a viimane tabel, kus on toodud vastajate arv.

Kui Riigikontroll palus vastajatel võrrelda Eesti teede suvihoolet Läti ja Leedu teehooldega, siis ligemale pooled pidasid neid samaväärseteks ning paremaks või kehvemaks hinnanud oli peaaegu võrdselt ehk umbes 20%. Põhjamaade ning Kesk-Euroopaga võrdluses hindas Eesti teede suvihoolet kehvemaks või tunduvalt kehvemaks ligemale 80% vastanutest. Välisvedusid tegi vastanud ettevõtetest 51.

Tabel 1. Hoolduse võrdlus teiste riikidega

	Suvihoolet			Talihoole		
	Läti ja Leedu	Põhjamaad	Kesk-Euroopa	Läti ja Leedu	Põhjamaad	Kesk-Euroopa
tunduvalt parem	4	0	2,0	0	0	2,0
parem	16	0	3,9	17,4	2,1	2,0
samaväärne	54	6,1	9,8	43,5	2,1	7,8
kehvem	14	34,7	37,3	23,9	27,7	19,6
tunduvalt kehvem	4	46,9	31,4	4,3	53,2	43,1
ei osanud hinnata	8	12,2	15,7	10,9	14,9	25,5

Võrdluses Läti ja Leedu teede talihooldega hinnati Eesti teede hoolet paremaks või samaväärseks 61%-l vastustest. Põhjamaadega võrdluses leidis 28% vastanutest, et Eestis on hooldus kehvem, ja 53%, et tunduvalt kehvem. 63% vastanutest hindas talihoole Eestis kehvemaks ka Kesk-Euroopa talihooldest.

Tabel 2. Hinnang Eesti teede hooldusele

	SUVI				TALV			
	Põhitee	Tugitee	Kõrvaltee	KOV	Põhitee	Tugitee	Kõrvaltee	KOV
hästi hooldatud	12,4	5,0	0,8	4,1	1,7	1,7	0	0,8
võib rahule jääda	65,3	53,3	34,2	17,4	26,9	9,4	5,2	3,4
tuleks paremini hooldada	22,3	35,8	45,0	50,4	49,6	58,1	39,7	46,6
ei taga sõiduohutust	0	5,8	14,2	28,1	21,0	30,8	50,0	49,2
ei oska öelda	0	0	5,8	0,0	0,8	0,0	5,2	0,0

Tabel 3. Hinnang kruusateede seisukorrale

	suvel	talvel
väga halb	5,0	7,8
halb	30,3	34,5
keskmine	56,3	49,1
hea	8,4	8,6
väga hea	0,0	0,0

Tabel 4. Vastuste jagunemine küsimusele, kuidas on tagatud külgnähtavus ristmikel

	suvel	talvel
väga halvasti	1,7	18,5
halvasti	5	33,6
normaalselt	68,3	38,7
hästi	22,5	7,6
väga hästi	2,5	1,7

Tabel 5. Vastused küsimusele, mida tuleks lisada libedusetõrjes

	% vastanutest
liivatamist	42,1
mehaanilist karestamist	36,4
kloriide	18,2
midagi ei tule muuta	3,3

Tabel 6. Vastuste jagunemine küsimusele, mitme tunni jooksul pärast tuisku või lumesadu peaksid teed olema lumest puhastatud

Tee liik	Tunnid, % vastanutest					
	2	4	8	12	24	36
põhimaantee	83,9	11,0	2,5	2,5	0,0	0,0
tugimaantee	30,5	51,7	14,4	0,8	2,5	0,0
kõrvalmaantee	16,1	39,8	24,6	13,6	5,1	0,8

Tabel 7. Vastuste jagunemine küsimusele, millisel ajavahemikul peaksid Teie iga päev tegevusest lähtuvalt olema teed lume- ja libedusevabad

Tööpäeviti	% vastanutest	Puhkepäeviti	% vastanutest
ööpäev läbi	74,38	ööpäev läbi	64,10
kl 5.00 kuni 23.00	9,92	kl 5.00 kuni 23.00	7,69
kl 6.00 kuni 22.00	10,74	kl 6.00 kuni 22.00	11,11
kl 7.00 kuni 21.00	4,96	kl 7.00 kuni 21.00	17,09

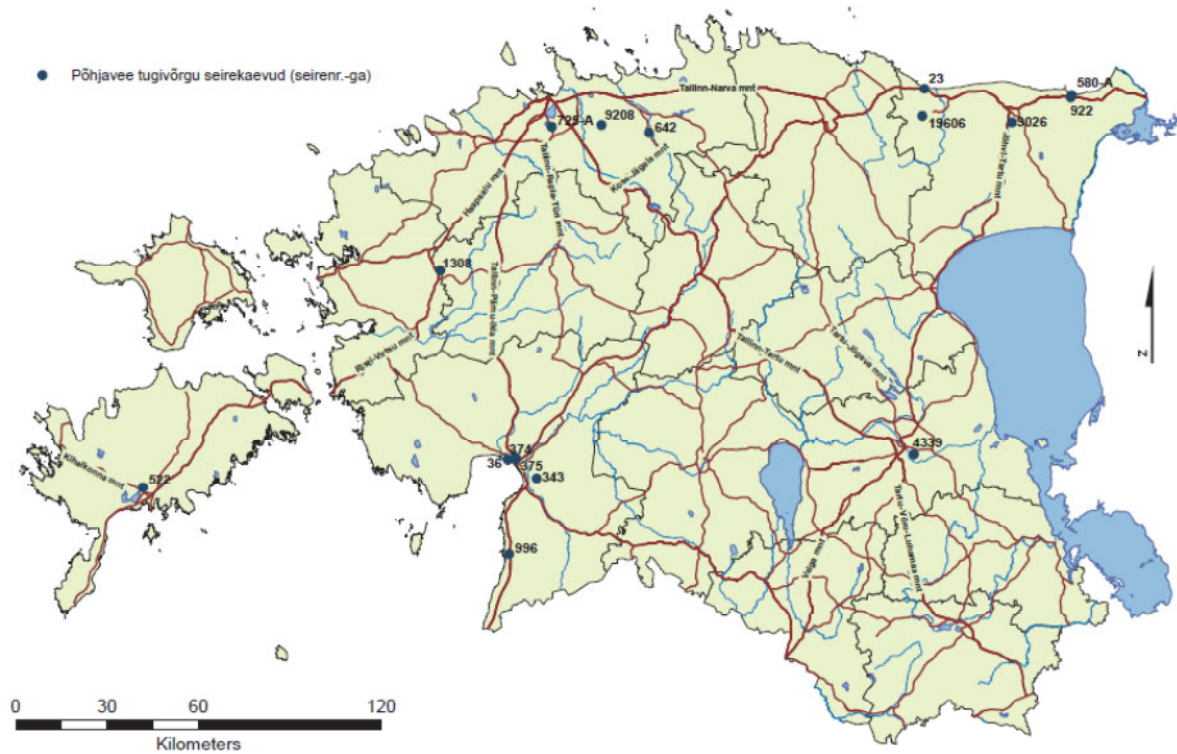
Küsimusele, kas Teie asutuse/ettevõtte sõidukitega on tulnud ette liiklusõnnetusi, mille põhjuseks on Teie hinnangul teede hoolduse halb kvaliteet, vastas jaatavalt 63,6%.

Küsimusele, kas tekkinud kahju korvas Teile kindlustusettevõtte või tee hooldaja, vastas jaatavalt 35 ja eitavalt 36 vastajat.

Tabel 8. Vastuste jagunemine küsimusele, kui suur on Teie hinnangul iga-aastane veeremi remondikulu, mis on tingitud Eesti teede seisukorrast

Remondikulu, euro	Vastajaid
kuni 1000	11
1000 – 10 000	43
üle 100 000	16
ei oska hinnata	51

Lisa C. Eesti maanteede lähedal asuvad põhjavee seirekaevud



Allikas: Keskkonnateabe Keskus

Lisa D. Tavahooldde ja perioodilise hoolde tööde võrdlus¹⁹

	Tavahoole	Perioodiline hoole
Eesmärk	Tavahoolduses tehtud tööde mahulist arvestust ei toimu, tasumine toimub maantee nõutava seisundi tagamise eest. Tavahoolduse tegemise eesmärgiks on selle koosseisu kuuluvate töödega maanteede nõutavate seisundinõuete tagamine.	Perioodilise hoolduse tegemise eesmärgiks on selle koosseisu kuuluvate töödega tee-elementide kulumise ja kahjustuste tagajärgede kõrvaldamine ning maanteede seisunditasemete nõuetele vastavuse võimaliku mahajäämuse likvideerimine ühekordse või mahuliselt määratud tegevusega, tagades olemasoleva katte säilimise ja tee vastamise kehtestatud nõuetele. Tehtud tööde kohta peetakse mahulist arvestust. Tööde vastuvõtmine toimub aktide alusel.
Hooldaja-poolne järelevalve ja teelolude info	Hooldajapoolne maanteede järelevalve, ülevaatus ja talvine patrulliteenistus, ööpäevaringne valve, tee- ja ilmaolude teabe kogumine (teeilmajaamade infosüsteemi andmete ja EMHI ilmateadete abil) ning edastamine Maanteeinfokeskusesse, hooldepäeviku pidamine.	Pole perioodilise hoolde töö
Sõidutee (kattega tee)	Katte puhastamine tolmust, porist, lahtise pindamiskillustiku ja libedustõrje materjalide jääkidest. Prahi koristamine teelt ja teemaalt, teel hukkunud loomade eemaldamine. Löökaude parandamine, pragude ja vuukide täitmine, teekatte servade remont. "Higistavate" teelõikude ülepuitamine sõelmetega, peenkillustiku või liivaga. Liiklusohutlike katte ebatasasuste likvideerimine täitmise või mahafreesimisega. Külmakerkeliste kohtade katmine liivaga ja selle hilisem koristamine	Katte ebatasasuste tasandusfreesimine. Katte defektsete kohtade väljafreesimine. Ülekatte ehitamine asfaltbetoon- või mustsegust. Katte profiili parandus mustsegu või asfaltbetooniga enne pindamist või uue kihi ehitamist. Katte parandatud kohtade pindamine erinevate materjalidega. Ribapindamine erinevate materjalidega. Ohutussaarte remont. Muldkehast külmakerkeliste kohtade väljakaevamine.
Sõidutee (kruusa- ja pinnastee)	Prahi koristamine, teel hukkunud loomade eemaldamine. Lohkude ja läbilõõgikohtade täitmine materjali lisamisega kuni 30 tonni kilomeetrile. Hõõveldamine (s.h konaruste, aukude ja lohkude väljalõikamine, täitmine, planeerimine, servavallide likvideerimine, teepinnale vajaliku põikkalde andmine ning tihendamine).	Kruuskatte profiili parandus materjali lisamisega (kuni 5 cm). Kruuskatte profiili parandus materjali lisamisega (üle 5 cm). Mahasõitude remont purustatud kruusaga. Tolmutõrje tegemine kaltsiumkloriidiga. Tolmutõrje koos täiendava materjali lisamisega.
Teepeenrad	Mahalõikamine (äraveota), tugipeenra lohkude täitmine, planeerimine ja tihendamine. Kattega peenra pühkimine.	Peenarde kindlustamine purustatud kruusaga. Teepeenra lõikamine koos ülejääva materjali äraveoga.
Muldkeha ja kraavid	Muldkeha ja kraavide uhtumiste jm vigastuste likvideerimine, nõlva planeerimine, vee äravoolurennide ja kraavide puhastamine.	Killustikust drenide ehitus. Geotekstiili paigaldamine. Külmakerkeliste kohtade väljakaevamine. Muldkeha remont kruusliivaga, kruusaga, liivaga. Uute külgkraavide rajamine greideriga. Külgkraavide rajamine ekskavaatoriga koos pinnase äraveoga. Nõlvade kindlustuse remont (sh. kasvumulla ja murukülviga, erosioonitõkkematerjali ja murukülviga, hüdrokülviga, mätastega). Kraavide kindlustamine geotekstiili ja jämekillustikust puistega.
Haljastus	Rohu ja peene võsa niitmine teepeenardelt, teemaalt, nõlvadelt, eraldusribalt, liiklussaartelt; võsa raiumine ja koristamine, üksiku puu mahavõtmine, puude, põõsaste, hekkide pügamine. Kuivanud ja põlenud hekkide likvideerimine. Mahakoolunud või murdunud puude jm haljastuse kahjustuste likvideerimine. Raiejääkide koristamine. Haljastuse kahjustuste parandamine.	Ala puhastamine jämedast võsast, puudest komplekselt (raiumine, koristamine, vajadusel juurimine ja maa planeerimine). Üksikute puude langetamine, koristus, vajadusel juurimine. Lumekaitsehekkides üksikute hävinud kohtade taastamine. Lumekaitsehekkide rajamine.

¹⁹ Maanteeameti peadirektori 27.09.2009. a käskkiri nr 19 „Maanteede hoolduse finantseerimise juhend“

Sillad ja viaduktid	Ülevaatus. Mulde, koonuste ja kindlustuse vigastuste kõrvaldamine. Kaldasammaste ning tugiseinte pindmiste vigastuste kõrvaldamine. Avaehituse raudbetoon-, kivi- ja betoonpindade puhastamine. Betoonpindade kaitsekihtide uuendamine. Sõiduosa puhastamine ja vajaduse korral defektide kõrvaldamine. Jäämineku ja tulvavete läbilaske tagamine, sildade valve jäämineku ajal. Tugiosade puhastamine ja määrimine, deformatsioonivuukide ja vete ärajuhtimissüsteemide puhastamine, käsipuude puhastamine ja vajaduse korral värvimine. Sildade pesemine pärast talveperioodi lõppu. Jõesängi puhastamine.	Silla vuugi osaline parandamine. Silla vuukide parandamine komplekselt.
Truubid	Voolusängi puhastamine setetest, prahist jm, päiste ja tiibmüüride üksikute vigastuste parandamine, isolatsiooni parandamine, kindlustuse parandamine, lülid vaheliste vuukide täitmine, üksikute lülid vahetamine. Ummistunud truupide avamine.	Uute truupide ehitus. Olemasolevate truupide lammutamine. Truubiotste kindlustuse remont maakividega (sh. geotekstiilalusel, mördiga). Truubi otsa betoonist portaali ehitus.
Drenaaži ja sadevee äravoolu-võrgud	Aastaringse töötamise tagamiseks tehtavad tööd, vajadusel läbipesu. Kaevude setetest puhastamine. Rentslite ja restkaevu luukide puhastamine.	Drenaaži ehitus.
Autobussi-peatused	Ootekodade ja platvormide korrastamine. Koristustööd. Ootekoja koosseisu kuuluva inventari puhastamine, parandamine ja värvimine. WC-de regulaarne tühjendamine ja puhastamine. Prügikastide regulaarne tühjendamine.	Platvormi vanade äärekivide lammutamine ja utiliseerimine. Vana platvormi uute äärekivide paigaldamine. Vana bussipeatuse platvormi lammutamine ja utiliseerimine. Uue asfaltbetoonkattega bussipeatuse platvormi ehitamine komplekselt.
Parklad	Katte puhastamine tolmust, porist, lahtise pindamiskillustiku ja libedustõrje materjalide jääkidest. Prahi koristamine. Löökaude parandamine, pragude ja vuukide täitmine. Parkla koosseisu kuuluva inventari puhastamine, parandamine ja värvimine. Prügikonteinerite regulaarne tühjendamine.	Pole perioodilise hoolde töö
Liiklus-korraldus	Liiklusohutlike katteaukude, ebatasasuste, uhtumiste, vigastatud piirete jmt tähistamine. Vajalike koormuspiirangute tähistamine. Ajutine liikluskorraldus liikluse sulgemisel, piiramisel ja ümbersuunamisel liiklusõnnetuste, tormikahjustuste, keskkonnareostuste jm võimalike takistuste puhul. Loata paigaldatud liiklusmärkide, viitade ja liiklusvälise teabe kõrvaldamine	Loata rajatud mahasõitude likvideerimine ja kasutute traataedade likvideerimine.
Liiklus-korraldus-vahendid	Liiklusmärkide, viitade ja tähispostide puhastamine, pesemine ja korrastamine. Nõuetele mittevastavate ja kadunud liiklusmärkide, viitade ja tähispostide asendamine. Helkuritega teekattetähiste puhastamine, helkurite vahetamine. Kaitsepiirete puhastamine, korrastamine ja pesemine, vajadusel vigastatud lülid asendamine.	Uute liiklusmärkide paigaldamine. Uute lisatahvlite paigaldamine olemasolevatele märgipostidele. Täiendava liiklusmärgi paigaldamine olemasolevale märgipostile. Olemasoleva liiklusmärgi tõstmine teise kohta. Uue viida paigaldamine. Uute tähispostide paigaldamine. Kaitsepiirete remont olemasolevate piirdelattide kasutamisega ja postide vahetus. Kaitsepiirete lammutamine ja uue ehitus. Uue piirde ehitus. Tee märgistamine termoplastiku, pritsplastiku, värvi ja klaaskuulidega. Ristmike, suunanoolte, teeandekohtade ja ülekäigukohtade märgistamine käsitsi värvi ja klaaskuulidega.
Talihooldus	Helkurribadega markiiride paigaldamine ja kokkukogumine. Libedustõrje kloriididega, soolaliiva seguga, liivaga, peenkillustikuga, muude selleks sobivate materjalidega nõutava haardeteguri tagamiseks. Lumetõrje autosahkadega, teehöövliga, traktorsahaga, rootorsahaga. Lume äravedu. Pinna tasandamine (teel oleva kinnisõidetud lume ja jääkonaruste tasandamine või eemaldamine) ja karestamine nõutava haardeteguri tagamiseks. Lumeväravate paigaldamine. Liikluskorraldusvahendite puhastamine. Sildade puhastamine lumest ja jääst, vajadusel kõnniteede libedusetõrje. Autobussipeatuste platvormide lume-ja libedusetõrje.	Hädaolukordade tagajärgede likvideerimine.

Jääteed	Rajamiseks tehtavad uuringud, dokumenteerimine, liikluskorraldus, sõiduosa tähistus, pragudest ja lõhedest ülesõitudeks sildade rajamine, valvetalituse korraldamine, seisukorra alase info edastamine Maanteeinfokeskusesse, side- ja päästevahenditega varustamine.	Pole perioodilise hoolde töö
Muud	Valgustuse hooldamine, elektrienergia maksumus, vigastatud postide jm asendamine. Mürakaitseinte hooldus.	Pole perioodilise hoolde töö

Lisa E. Ülevaade esitatud pakkumiste ja kvalifitseeritud pakkumiste arvust Maanteeameti hangetel aastatel 1999–2010

Maakond/ piirkond	Lepingu sõlmimise kuupäev	Lepinguperioodi alguse ja lõpu kuupäev	Tehtud pakkumuste arv	Kvalifitseeritud pakkujate arv	Hoolde hanke võitja
Harju Kuusalu	28.12.1999	01.01.2000–31.12.2004	1	1	OÜ Üle
	27.12.2004.	01.01.2005–31.12.2009	1	1	Üle OÜ
	9.12.2009	01.01.2010-31.12.2018	1	1	Üle OÜ
Harju Kose	30.01.2003	01.02.2003–31.01.2008	2	2	OÜ Üle
	25.01.2008	01.02.2008–31.01.2016	2	2	OÜ Üle
Harju Keila	28.11.2003	01.12.2003–30.11.2008	4	3	AS Aspi
	15.01.2010	01.02.2010–31.01.2018	2	1	Nordecon Infra AS ja Hiiu Teed OÜ ühispakkumine
Põlva	28.01.2000	01.04.2000–31.12.2004	2	2	Teede REV-2 AS
	3.12.2004	01.01.2005–31.12.2009	3	3	Teede REV-2 AS
	29.12.2009	01.01.2010–30.09.2017	2	1	Põlva Teed AS
Rapla	12.03.2001	01.04.2001–31.03.2006	4	4	AS Teede REV-2
	17.05.2006	01.06.2006–31.05.2013	1	1	AS Teede REV-2
Jõgeva	28.06.2001	01.07.2001–30.06.2006	4	2	AS Vooremaa Teed
	28.09.2006	01.10.2006-01.10.2014	4	2	Vooremaa Teed AS Talter AS
Valga	23.04.2002	15.05.2002–14.05.2007	5	4	AS Teede REV-2
	14.05.2007	15.05.2007–01.10.2015	1	1	Teede REV-2 Grupp
Järva	28.06.2002	01.08.2002–31.07.2007	3	2	AS Aspi
	9.11.2007	01.01.2008–31.12.2015	2	2	AS Aspi, täna Nordecon Infra AS
Hiiu	15.11.2002	01.12.2002–30.11.2007	4	4	AS Aspi
	26.11.2007	01.12.2007–30.11.2015	2	2	AS Aspi ja OÜ Hiiu Teed
Lääne	15.11.2002	01.12.2002–30.11.2007	2	2	OÜ Üle
	28.01.2008	01.02.2008–31.01.2016	2	1	OÜ ÜLE ja OÜ Lääne Teed
Viljandi	30.12.2002	01.01.2003–31.12.2007	2	2	AS Tref
	30.01.2008	01.03.2008–31.12.2015	2	1	OÜ Sakala Teed
Ida-Viru	28.03.2003	01.04.2003–30.03.2008	1	1	AS Talter
	28.03.2008	01.04.2008–31.03.2016	2	2	Lemminkäinen Eesti AS (AS Talter)

Lisa F. Väljavõtte auditi valimi perioodilise hoolde tööde kirjeldustest

	Pärnu		Kuusalu		Tartu		Viljandi		Ida- Virumaa	
	Katted	X	Katend	X	Katted	X	Katted	X	Katted	0
Katte freesimine	Katte freesimine kesk. h = 6 cm, koos materjaliveoga L kesk= 20 km	m2	Olemasoleva katte süvafreesimine h= 5	m2	Katte freesimine h < 10 cm	m2	Katte freesimine h = 6 cm	m2	Katte freesimine h < 10 cm	m ²
			Olemasoleva katte tasandufreesimine h= 5	m2						
Asfaltbetoonkatte ehitus või profiili parandus	Asfaltbetoonkatte ehitus/profiiliparandus KAB 8/12, keskmine h = 6 cm	t	Tihedast asfaltbetoonist TAB 12(8) I tasanduskihi ehitus koos kruntimisega (hõõvliga)	t	Asfaltbetoonkatte ehitus/profiiliparandus KAB 12, veokaugus 25 km	t	Asfaltbetoonkatte ehitus/profiiliparandus KAB 8/12/16, keskmine h = 6 cm	t	Asfaltbetoonkatte ehitus TAB 12 I	m2
	Asfaltbetoonkatte ehitus/profiiliparandus TAB 8/12, keskmine h = 6 cm	t	Tihedast asfaltbetoonist TAB 12(8) II tasanduskihi ehitus koos kruntimisega (hõõvliga)	t	Asfaltbetoonkatte ehitus/profiiliparandus TAB 12, veokaugus 25 km	t	Asfaltbetoonkatte ehitus/profiiliparandus TAB 8/12, keskmine h = 6 cm	t	Asfaltbetoonkatte profiiliparandus TAB 8 II	m2
			Tihedast asfaltbetoonist TAB 12 I kihi ehitus h = 5 cm koos kruntimisega	m2	Ühikuhinna muutus must- ja asfaltbetoon-segu veokauguse muutumisel 1 km võrra	t				
			Tihedast asfaltbetoonist TAB 12 II kihi ehitus h = 5 cm koos kruntimisega	m2						
Pindamine	Pindamine nafta-bituumeni B 180–300, kulunorm 2,2 l/m2 ja I klassi tardskivi-killustikuga fr 8–12 mm, kulunorm 15 kg m2	m2	Pindamine emulsiooni BE65 ja I klassi killustikuga fr 8–12	m2	Pindamine emulsiooni ja kruuskillustikuga fr 8–12; kruuskillustiku norm 12 l/m2; bituumenemulsiooni norm 2,3 l/m2	m2	Pindamine nafta-bituumeni B180–300, kulunorm 2,2 l/m2 ja I klassi graniitkillustikuga fr 8–12 mm, kulunorm 15 kg m2	m2	Pindamine naftabituumeni ja lubjakivikillustikuga fr 8–16; lubjakivikillustiku norm 14l/m2; naftabituumeni norm 2,3l/m	m2

	Pindamine tardskivi-killustiku ja emulsiooniga, kulu-norm 2,4 l/m ² ja I klassi tardskivi-killustiku fr 8–12 mm, kulunorm 15 kg m ²	m ²	Pindamine emulsiooni BE65 ja II klassi killustikuga fr 8–12	m ²	Pindamine emulsiooni ja graniitkillustikuga fr 8–12; graniitkillustiku norm 12 l/m ² ; bituumenemulsiooni norm 2,3 l/m ²	m ²			Pindamine emulsiooni ja tardskivi-killustikuga (I või II klass) fr 8–12; tardskivi-killustiku norm 12 l/m ² ; bituumenemuls. norm 2,4 l/m ² (kogu arvestuslik kulu)	m ²
	2 x pindamine tardskivi-killustiku ja naftabituumeniga B100–300, kulunorm 3,8 l/m ² ja II klassi tardskivi-killustikuga fr 12–16, 8–12 mm, kulunorm 29 kg m ²	m ²	Pindamine emulsiooni BE65 ja III klassi killustikuga fr 8–12	m ²					Pindamine emulsiooni ja tardskivi-killustikuga (III klass) fr 8–12; tardskivi-killustiku norm 12 l/m ² ; bituumenemuls. norm 2,4 l/m ² (kogu arvestuslik kulu)	m ²
Mustkatte ehitus					Freespurust katte ehitus h = 10 cm, veokaugus 15 km	m ²			Freespurust katte ehitus h = 10 cm	m ²
					Mustkatte ehitus MSE, veokaugus 25 km	t			Freespuru katte profileerimine põikkaldele 3%, tihendamine enne pindamist	
Kruuskatte remont ja teepeenarde kindlustamine	Kruuskatte remont purustatud kruusaga fr 0–40 mm (segu 3 või 5) koos tihendamisega, 500 m ³ /km, veokaugus 30 km	m ³	Purustatud kruusast aluse või katte ehitus	m ³	Kruuskatte remont purustatud kruusaga ilma materjali maksumuseta	m ²	Kruuskatte remont purustatud kruusaga fr 0–25 mm (segu 3 või 5) koos tihendamisega, paksusega kuni 5 cm, keskmine veokaugus 30 km		Kruuskatte remont purustatud kruusaga (purustatud kruusa maksumus koos paigaldamise ja veoga 40 km kaugusele)	m ³
			Purustatud kruusast aluse või katte ehitus h = 10	m ²	Mahasõitude remont purustatud kruusaga ilma materjali maksumuseta	m ²	Kruuskatte remont purustatud kruusaga fr 0–25 mm (segu 3 või 5) koos tihendamisega, 500 m ³ /km, keskmine veokaugus 30 km	m ³	Ühikuhinna muutus pur. kruusa veokauguse muutumisel 1 km võrra	m ³
			Kruuskatte remont purustatud kruusaga h = 10 cm (maht tihedas olekus)	m ³	Purustatud kruusa fr. 0–32 mm maksumus	m ³		km	Kruuskatte remont purustatud kruusaga (pur. kruusa vedu ja paigald. teele ilma pur. kruusa maksumuseta, tellija materjal) keskm.	

									veokaugus 55 km	
			Mahasõitude remont purustatud kruusaga	m ²	Purustatud kruusa fr. 0–16 mm maksumus	m ³	Kruuskatte remont purustatud kruusaga fr 0–25 mm (segu 3 või 5) koos tihendamisega, 800 m ³ /km, keskmine veokaugus 30 km	m ³		
			Peenarde kindlustamine pur. kruusaga või ribakillustikuga h = 5	m ²	Purustatud kruusa fr. 0–16 mm tolmutõrje maksumus	m ³		km		
			Peenarde kindlustamine pur. kruusaga või ribakillustikuga	m ³	Purustatud kruusa vedu veokaugusele 25 km	m ³	Kruuskatte remont purustatud kruusaga fr 0–25 mm (segu 3 või 5) koos tihendamisega, lühikestel lõikudel, keskmine veokaugus 30 km	m ³		
					Ühikuhinna muutus purustatud kruusa veokauguse muutumisel 1 km võrra	m ³				
Defekt- ja ribapindamine	Defektpindamine emulsiooni ja sobiva tardkivikillustikuga	m ²	Ribapindamine graniitkillustiku ja bit. emulsiooniga	m ²	Ribapindamine emuls. ja kr. killust. fr 4–8	m ²	Defektpindamine emulsiooni ja sobiva graniitkillustikuga	m ²	Ribapindamine emuls. ja gr. killust. fr 4–8	m ²
					Ribapindamine emuls. ja gr. killust. fr 4–8	m ²	Defektpindamine emulsiooni ja sobiva paekillustikuga	m ²		
Ühikindade muutmise alused	Sideaine hulga muutusest tulenev hinna muutus	0,1 l/m ²			Ühikuhinna muutus freespuru veokauguse muutumisel 1 km võrra	m ²	Sideaine hulga muutusest tulenev hinna muutus	0,1 l/m ²	Freispuru katte kahekordne pindamine põlevkivibituumeni ja lubja- kivikillustikuga fr 8–16	
	Killustiku hulga muutusest tulenev hinna muutus	1 kg/m ²			Killustiku hulga muutusest tulenev täpsustatud hind üle või alla p 1 toodud normi	l/m ²	Killustiku hulga muutusest tulenev hinna muutus	1 kg/m ²	Freispuru katte ühekordne pindamine põlevkivibituumeni ja lubjakivikillustikuga fr 8–16	

	Sideaine hulga muutusest tulenev hinna muutus	0,1 l/m ²			Sideaine hulga muutusest tulenev täpsustatud hind üle või alla p 1 toodud normi	l/m ²				
	Killustiku hulga muutusest tulenev hinna muutus	1 kg/m ²			Killustiku hulga muutusest tulenev täpsustatud hind üle või alla p 2 toodud normi	l/m ²				
	Sideaine hulga muutusest tulenev hinna muutus	0,1 l/m ²			Sideaine hulga muutusest tulenev täpsustatud hind üle või alla p 2 toodud normi	l/m ²				
	Killustiku hulga muutusest tulenev hinna muutus	1 kg/m ²			Freespurust katte 1 x pindamine emulsiooni ja kr. killust. fr 12–16	m ²				
	Veokauguse suurenemine/ vähenemine 1 km võrra	km								
	Kruuskatte aluse tugevdamine dolomiit-killustikuga fr 32–64, veokaugus 30 km	m ³								
	Veokauguse suurenemine/ vähenemine 1 km võrra	km								

Lisa G. Sillad, viaduktid ja tunnelid²⁰

§ 31. Sild

- (1) Sild on ühe- või mitmeavaline rajatis, mida mööda tee kulgeb üle veetakistuse (jõe, järve, oja, kraavi, mere jms) ja millel on vähemalt üks puhas ava pikkusega 3,0 m või rohkem.
- (2) Käesoleva määruse mõistes käsitatakse sillana ka viadukti, tunnelit ja truupi.
- (3) Viadukt on ühe- või mitmeavaline rajatis, mida mööda tee kulgeb üle kuivamaa takistuse (ristuva tee, raudtee, kodu- või metsloomade liikumistee, jalgratta- ja jalgteed jms) ja millel on vähemalt üks puhas ava pikkusega 3,0 m või rohkem.
- (4) Tunnel on ühe- või mitmeavaline rajatis jalakäijate, kariloomade jt läbilaskmiseks tee alt.

§ 32 Silla seisundinõuded

Silla vastavuse seisundinõuetele määrab silla üksikute konstruktsioonielementide seisund.

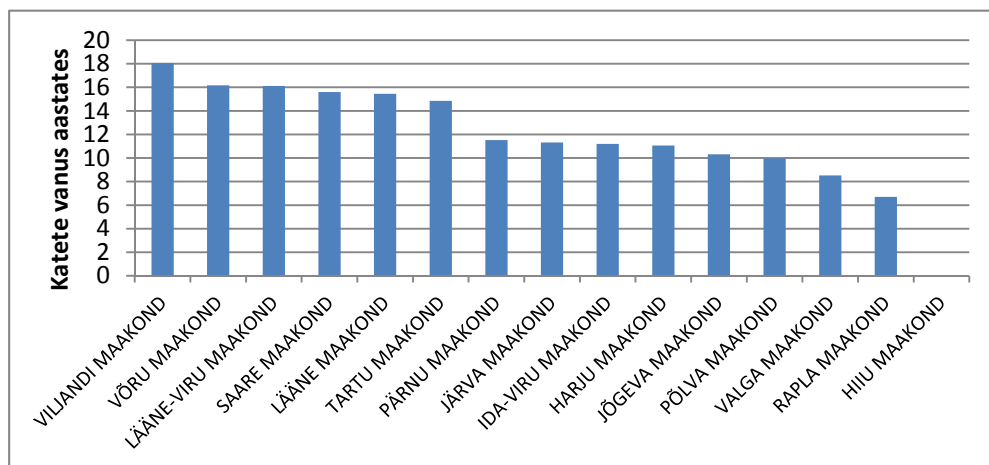
Konstruktsioonielemendid peavad vastama järgmistele nõuetele:

- 1) sõidutee katte laius peab olema võrdne silla pealesõitute katte laiusel. Juhul kui laius ei ole võrdne, peab tee kitsenemine olema tähistatud liikluskorraldusvahenditega. Katte tasasus ei tohi erineda pealesõitute katte tasasusest ja kate peab olema märgistatud vastavalt maantee märgistusele;
- 2) piirde puudumisel peab silla algus olema tähistatud püstmärgistega, piirde algus tähispostidega või ohtlikust kohast teavitava liiklusemärgiga;
- 3) kõnnitee peab olema eraldatud sõiduteest teekatemärgistuse, äärekivide või piirdega;
- 4) käsipuude asetus peab olema paralleelne silla äärega, selle kõrgus kõnnitee katte pinnast ja tihedus peab kogu ulatuses olema ühtlane, postide kinnitus silla pealisehitise külge peab olema tugev, detailid ei tohi olla deformeerunud, värvkate peab olema terve ning metalldetailid ei või olla roostes, käsipuudel peab olema tagatud temperatuuripaisumise võimalus;
- 5) hüdroisolatsioon ja deformatsioonivuugid peavad olema vettpidavad;
- 6) sildeehitise aluspinnal ei tohi esineda märgumisahted;
- 7) silla tugiosad (laagrid) ei tohi olla deformeerunud ega metalltugiosad roostes ja värvkate peab olema terve;
- 8) joatorude sissevooluavadel peavad olema restkatted, neis ei tohi olla ummistusi, metallist veeviimari ei tohi olla roostes ega ummistunud;
- 9) betooni karboniseerumine ei tohi olla jõudnud armatuurini, armatuur ei tohi olla nähtav;
- 10) teraselementide pind peab olema värvitud ja puhas ning värvkate peab olema terve, elementides ning nende keevisühendustes ei tohi olla pragusid ning poltühendustel defekte;
- 11) kandvate puitelementide pind peab olema puhas ja ilmastikumõjude eest kaitstud, neil ei tohi olla silla kandevõimet vähendavaid pehkimisahted;
- 12) sildeehitis tervikuna peab olema defektideta, ei tohi esineda elementide läbivajumisi ega omavahelisi nihkumisi;
- 13) sammastel ei tohi esineda deformatsioone ja vajumisi, sammaste riigid, istepadjad ja tiivad peavad olema puhtad;
- 14) sõidutee katendi profiil peab tagama vee juhtimise veeviimaritesse ja vältima elementide märgamist sillalt valguva vee poolt, silla otstes peavad olema veeviimari mulde uhtumise vältimiseks;
- 15) mulde koonused peavad olema kindla geomeetrilise kujuga, puhtad rohust, võsast ja puudest, uhtumisi ei tohi esineda, koonuste kindlustus peab olema terviklik, betoonist või kivipuistest kindlustuse tugi ei tohi olla vajunud;
- 16) sillaalune voolusäng ei tohi olla risustatud;
- 17) truubid peavad olema vähemalt 75% läbimõõdust puhtad, truubi kohal teekattes ei tohi olla auke ega läbivajumisi, mis viitavad konstruktsiooni lagunemisele;
- 18) sild peab olema puhastatud lumest ja tee kohal ei tohi olla jääpurikaid.

²⁰ Tee seisundinõuded, MKM määrus, jõustunud 09.01.2003

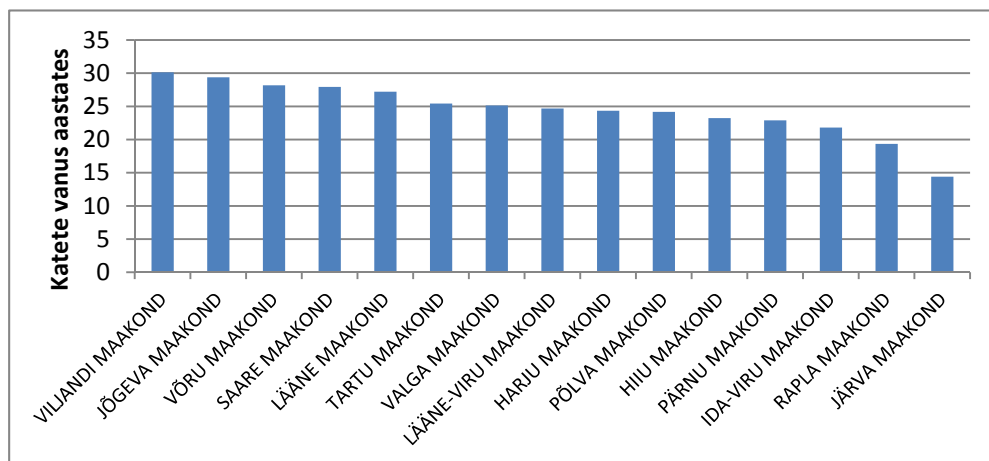
Lisa H. Katendite vanus maanteeliikide kaupa

Joonis 1. Põhimaanteede katendite vanus



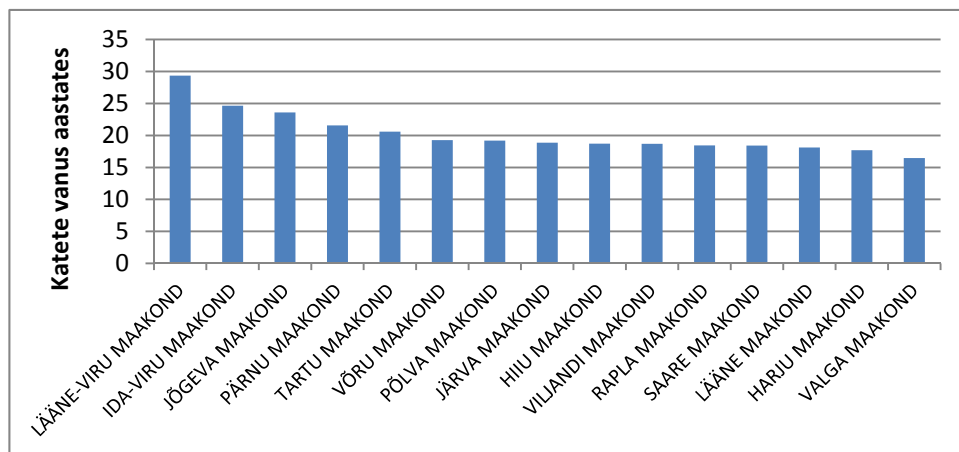
Allikas: Riigikontrolli joonis Maanteeameti andmete alusel

Joonis 2. Tugimaanteede katendite vanus



Allikas: Riigikontrolli joonis Maanteeameti andmete alusel

Joonis 3. Kõrvalmaanteede katendite vanus



Allikas: Riigikontrolli joonis Maanteeameti andmete alusel

Lisa I. Tavahooldetööde, perioodilise hoolde ja säilitusremondi tööde kajastamine maanteede hoolduse finantseerimise juhendis ja hooldelepingutes

Juhendi nõuded		Lepingu nõuded		
Tavahooldetöö	Perioodilise hoolde töö	Tavahooldetöö ²¹	Perioodilise hoolde või säilitusremondi töö	Maksumus, kr
1.4. Teepeenarde mahalõikamine (äraveota) , tugipeenra lohkude täitmine, planeerimine ja tihendamine.	2.1.1. Teepeenra lõikamine koos ülejääva materjali äraveoga	Kõigis lepingutes: Teepeenarde profileerimisega ei tohi täis ajada kraave, üleliigne materjal tuleb ära vedada või koos kraavi korrastamisega laotada ja planeerida. Kattega teel ainult ära vedada	Peenarde mahalõikamine koos liigse pinnase äraveoga:	
			Kuusalu, 4000 m ³	240 000
			Ida-Viru, 150 m ³	13 757
			Viljandi, 10 000 jm	60 000
			Tartu, 833 m ³	33 332
			Pärnu, 2094 m ³	83 760
1.2. Külmakerkeliste kohtade katmine liivaga ja hilisem koristamine.	2.1.5. Külmakerkeliste kohtade väljakaevamine (investeering)	Külmakerkekohtade parandus üksikute lõikude (lepingutes erinevad pikkused kuni 30 või 50 m), v.a Tartu leping	Külmakerkeliste kohtade väljakaevamine:	
			Ida-Virumaa ,250 m ³ Teistes piirkondades ei tellita külmakerkeliste kohtade välja-kaevamist perioodilise hoolde tööna.	16 238
1.5. Muldkeha ja kraavide uhtumiste jm vigastuste likvideerimine, nõlva planeerimine, vee äravoolurennide ja kraavide puhastamine	2.5. Uute külgkraavide rajamine (greideriga või ekskavaatoriga koos materjali planeerimise või äraveoga)	Kraavide puhastamise käigus tekkinud pinnasevallid tasandada või üleliigne materjal ära vedada , kattega teel ainult ära vedada	Kraavi puhastamine	
			Kuusalu, 200 m ³	5 000
1.13. Liiklusmärkide, viitade ja	2.9.7. Uute tähispostide	Talvistest kahjustustest tingitud tähispostide	Tähispostide paigaldamine ²²	

²¹ Sõnastust on võrreldavuse huvides ühtlustatud.

²² Tähispostide paigaldamine perioodilises hooldes on põhjendatud ainult liikluskorralduse muudatusest tulenevalt.

tähispostide puhastamine, pesemine ja korrastamine. Nõuetele mittevastavate ja kadunud tähispostide asendamine	paigaldamine (seoses liikluskorralduse muudatusega)	asendamine ja õgvendamine peab olema lõpetatud igal aastal 15. maiks	Kuusalu, 100 tk	21 000
1.13. Kaitsepiirete puhastamine, korrastamine ja pesemine, vajaduse korral vigastatud lülide asendamine	2.9.8. Kaitsepiirete remont olemasolevate piirdelattide kasutamisega ja postide vahetus	Kaitsepiirded peavad olema puhtad, visuaalselt vaadeldes ühtlaselt õigetest kõrgustel ; paigaldatud, tähistatud, värvitud. Betoonist kaitsepiirded tuleb värvida. Roostes kaitsepiirded värvida või asendada igal aastal 15. juuniks.	Pärnu ja Kose piirkonnas äravajunud piirete tõstmine nõutavale kõrgusele Ida-Viru ja Tartu piirkonnas käsitletakse piirde tõstmist perioodilise hooldena, kui olemasolev piire on jäänud madalaks tee-ehitus- ja remonditööde käigus	
1.13 Helkuritega teekattetähiste puhastamine, helkurite vahetamine	Perioodilise hoolde tööna ei ole tasustamist ette nähtud	Ida-Viru leping: rikutud või purunenud helkuritega teekattetähised kuuluvad väljavahetamisele vastavalt "Teehooldde järelevalve juhendile riigimaanteedel" tähtajaga 1 kuu	„Kassisilmad“ Ida-Viru, 50 tk	39 504
Libedusetõrje 1. seisundi-tasemega teedel (saavutatav haardetegur 0,20 (ohtlikud kohad 0,25))	2.13.1 Täiendav libedusetõrje 1. seisunditasemega teedel haardeteguri tagamiseks ²³	Ida-Viru leping: 1. seisunditasemega maanteedel tuleb algul kasutada mehaanilist karestamist tapp-, võrk- või hammasteraga. Kui karestamine ei anna tulemust, tuleb teha libedusetõrje puistamisega, et tagada nõutav haardetegur	Ida-Viru leping: täiendav libedusetõrje "seisunditasemega 1" riigimaanteedel erandlikes olukordades, kus temperatuuri tõusust ja vihmast tingituna teed on muutunud liiklemisele raskendatuks (ohtlikuks)	139 305
		Kuusalu lepingus täpsustus puudub	Kuusalu leping: libedusetõrje 1. seisunditasemega teedel	17 600

²³ Selline töö oli kirjas auditeerimisperioodil 2006–2010 kehtinud finantseerimise juhendis. Uuest Maanteeameti peadirektori käskkirjaga nr 65 juhendist, mis hakkas kehtima 2011. aasta märtsis, on selline punkt kõrvaldatud.

Lisa J. Teede hooldajate seas läbi viidud teede rahastamist, teede hooldusvajadust ning teede hooldamise kulusid käsitleva küsitluse tulemused

Riigikontroll korraldas teede hooldajate seas küsitluse, et selgitada nende seisukohti teede rahastamise, hooldusvajaduse ja hoolduse kulude suhtes. Küsimustik saadeti riigimaantee ja kohalikele omavalitustele kuuluvate maanteede hooldajatele. Küsitlusele vastas kokku 43 ettevõtte esindaja. Nendest hooldasid peamiselt riigimaanteid 13 ettevõtet ja kohalike omavalitsuste teid 30 ettevõtet. Tabelis 1–7 on toodud küsitluse tulemused.

Tabel 1. Kas teede hoolduse rahastamise praeguse tasemega on võimalik tagada teede nõuetele vastav hooldamine

teede hooldaja	Teid on võimalik hästi hooldada				Nõudeid on võimalik enamjaolt täita				Raha teede hoolduseks ei piisa				Ettevõtte ei tegele selle teeliigi hooldusega			
	Riigi		KOV		Riigi		KOV		Riigi		KOV		Riigi		KOV	
põhimaanteed	1	8%	3	10%	7	54%	2	7%	5	38%	1	3%	0	0%	14	47%
tugimaanteed	1	8%	0	0%	7	54%	4	13%	5	38%	2	7%	0	0%	14	47%
kõrvalteed	1	8%	1	3%	5	38%	4	13%	7	54%	10	33%	0	0%	7	23%
kohalikud teed	1	8%	1	3%	1	8%	8	27%	3	23%	19	63%	0	0%	0	0%

Tabel 2. Mitme tunni jooksul pärast tuisku või lumesadu peaksid teed olema lumest puhastatud?

teede hooldaja	2 tunni jooksul				4 tunni jooksul				8 tunni jooksul				12 tunni jooksul				24 tunni jooksul				36 tunni jooksul			
	Riigi		KOV		Riigi		KOV		Riigi		KOV		Riigi		KOV		Riigi		KOV		Riigi		KOV	
põhimaanteed	0	0%	14	47%	12	92%	8	27%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	1	3%	0	0%	0	0%
tugimaanteed	0	0%	3	10%	1	8%	13	43%	10	77%	6	20%	1	8%	0	0%	0	0%	1	3%	0	0%	0	0%
kõrvalmaanteed	0	0%	1	3%	0	0%	4	13%	0	0%	9	30%	3	23%	8	27%	8	62%	2	7%	1	8%	1	3%
kohalikud teed	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	4	13%	1	8%	7	23%	4	31%	5	17%	2	15%	3	10%

Tabel 3. Kui kiiresti tuleks teha libedusetõrjet pärast libeduse tekkimist?

	2 tunni jooksul				4 tunni jooksul				8 tunni jooksul				12 tunni jooksul				24 tunni jooksul			
teede hooldaja	Riigi		KOV		Riigi		KOV		Riigi		KOV		Riigi		KOV		Riigi		KOV	
põhimaanteed	5	38%	21	70%	7	54%	5	17%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
tugimaanteed	1	8%	8	27%	4	31%	12	40%	7	54%	3	10%	0	0%	1	3%	0	0%	0	0%
kõrvalteed	0	0%	2	7%	1	8%	7	23%	2	15%	12	40%	3	23%	2	7%	5	38%	1	3%
kohalikud teed	0	0%	2	7%	0	0%	3	10%	1	8%	8	27%	4	31%	7	23%	4	31%	5	17%

Tabel 4. Kas praegu kehtivad nõuded libedusetõrjele on piisavad, et tagada liiklejate sõiduohutus?

	Jah				Ei				Ei avaldanud arvamust	
teede hooldaja	Riigi		KOV		Riigi		KOV		Riigi	
põhimaanteed	13	100%	19	63%	0	0%	8	27%	0%	10%
tugimaanteed	12	92%	17	57%	0	0%	10	33%	8%	10%
kõrvalteed	12	92%	10	33%	1	8%	17	57%	0%	10%
kohalikud teed	5	38%	6	20%	3	23%	13	43%	38%	37%

Tabel 5. Milline on Teie arvates kruusateede üldine sõidetavus?

	Riigimaanteed hooldajad		Kohalike omavalituste teede hooldajad	
Suvel	arv	%	arv	%
väga hea	0	0	0	0
hea	5	38	3	10
keskmine	7	54	22	73
halb	1	8	4	13

väga halb	0	0	1	3
Talvel				
väga hea	0	0	0	0
hea	7	54	7	23
keskmine	6	46	16	53
halb	0	0	4	13
väga halb	0	0	3	10

Tabel 6. Milline on Teie arvates kattega teede üldine sõidetavus?

	Riigimaanteede hooldajad		Kohalike omavalituste teede hooldajad	
Suvel	arv	%	arv	%
väga hea	0	0	2	7
hea	11	85	17	57
keskmine	2	15	10	33
halb	0	0	1	3
väga halb	0	0	0	0
Talvel	arv	%	arv	%
väga hea	0	0	0	0
hea	8	62	16	53
keskmine	5	38	11	37
halb	0	0	3	10
väga halb	0	0	0	0

Tabel 7. Teede hoolduse kulude küsitluse tulemused

Teede hooldustöö	Kõik vastajad		Riigimaanteede hooldajad		Kohalike omavalituste teede hooldajad	
	keskmine kulu (euro)	vastajate arv	keskmine kulu (euro)	vastajate arv	keskmine kulu (euro)	vastajate arv
Üks kord 1 km 6 meetri laiuse tee lumest lahtilükkamine sahaga	8,5	36	12,1	7	7,6	29
Üks kord 1 km 6 meetri laiuse tee lumest lahtilükkamine greideriga	16,8	13	16,7	6	16,9	7
Üks kord 1 km 6 meetri laiuse tee lumest lahti lükkamine lumefreesiga	29,9	7	27,9	2	30,7	5
1 km libedusetõrje kloriididega	22,0	11	18,0	7	28,8	4
1 km libedusetõrje erisahkadega	14,9	16	16,9	7	13,4	9
1 km libedusetõrje abrasiivmaterjalidega	17,5	11	17,7	6	17,3	5
1 km teepeenra niitmine ilma helkurpostideta teedel	16,2	16	11,4	7	19,9	9
1 km teepeenra niitmine helkurpostidega teedel	24,2	12	18,6	7	31,9	5
1 km teemaa-ala niitmine helkurpostideta teedel	35,9	12	32,7	6	39,1	6
1 km teemaa-ala niitmine helkurpostidega teedel	48,9	10	39,8	6	62,6	4
1 meetri oksapuueheki pügamine	3,8	11	2,8	6	5,0	5