

# Kohalike teede ehitus- ja remonditööde kvaliteedi tagamine

*Kas kohalike teede ehitus- ja remonditööde  
kvaliteediga seotud riskid on omavalitsustes hästi  
juhitud ja riiklik järelevalve hästi korraldatud?*



# Kohalike teede ehitus- ja remonditööde kvaliteedi tagamine

*Kas kohalike teede ehitus- ja remonditööde kvaliteediga seotud riskid on omavalitsustes hästi juhitud ja riiklik järelevalve hästi korraldatud?*

## Kokkuvõte

Eestis on omavalitsusi, kes on teedehituse riskide juhtimisel olnud passiivsed. Auditis analüüsitud 18 ehitus- ja remonditööst on Riigikontrolli hinnangul riske halvasti juhitud 7 töö puhul: nõuded projekteerijale, ehitajale või omanikujärelevalve tegijale on olnud lepingutes üldsõnalised või nende täitmist ei ole kontrollitud. Audit näitas, et nõrga riskijuhtimise tõttu võib ehitus kujuneda omavalitsuse jaoks kallimaks või vigade likvideerimine ajamahukaks.

Transpordiameti järelevalve kohalike teede ehituse üle vajab muutust. Senine juhuvalikul põhinev kontroll, kus suuri objekte valikusse ei satu, ei ole ressursikasutuse mõttes tõhus.

Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud omavalitsuste kohta:

- riskijuhtimise tase on omavalitsustes ebaühtlane. Suuremate teede ehitus- ja remonditööde puhul on omavalitsusele lisakulu, ajakaotust või tellitu kvaliteedis järeleandmisi tekitavad probleemid tingitud sageli vähestest eeluuringutest ja ekspertiisi tegemata jätmisest ehitustööde planeerimisfaasis;
- ehitustööde ettevalmistamise ja projekteerimise etapis on riskid mõistlikult juhitud, kui omavalitsus
  - annab suuremate ja põhjalikumate ehitustööde puhul projekteerijale ette detailsed eeluuringute tegemise suunised;
  - veendub, et olemas on kõik aktuaalsed andmed projekteeritava ala tehnovõrkude paiknemise ja ajakohase geodeetilise alusplaani kohta, mis hõlmab vajalikus ulatuses ka naaberkinnistuid ja ristuvaid tänavaid;
  - hindab koostatud projekti kvaliteeti, kaalub suurema mahuga projektide korral ekspertiisi tellimist või ehitusmahtude kontrolli tellimist mõnelt teiselt sõltumatult ehitusettevõtjalt;
  - kohustab projekteerijat talle pandud lepinguliste kohustustega parandama oma kulul ehitusajal projektis ilmnenu vead;
- ehitustööde tegemise etapis on ehitaja tegevusega seotud kvaliteediriskide maandamiseks oluline eelkõige heal tasemel

### Teadmiseks, et

teedehituse olulisemad riskid on järgmised:

- puudulikud lähteandmed tööde ettevalmistamisel ja ehitusprojekti koostamisel;
- vead ehitusprojektis;
- projektile ja kvaliteedinõuetele mittevastav ehitamine ning
- ehitusvigade avastamata jäämine garantiiajal.

Riigikontroll analüüsis 10 omavalitsuses, kuidas teedehituses on perioodil 2019–2021 riske juhitud. Auditeeritud olid Tallinn, Tartu linn, Lääne-Harju, Rakvere linn, Kohtla-Järve, Märjamaa, Luunja, Rõuge, Tori, Viimsi.

Analüüsitud teede ehitustöid oli kokku 18, mille rahaline maht jäi vahemikku 0,07–1,5 miljonit eurot. Samuti analüüsiti Transpordiameti riiklikku järelevalvet kohaliku teedehituse üle.

**NB!** Riigikontroll ei hinnanud, kas ehitatud tee vastab kvaliteedinõuetele.

### Teadmiseks, et

auditis analüüsitud tööde hulgas oli neid, kus ebapiisavate eeluuringute tõttu tuli ehituse käigus tõdeda, et projekteeritud lahendus ei sobi kokku naaberkinnistutega (nt suur kõrguste vahe) või ehitusmahtu tuleb suurendada, kuna avastati maa-aluseid rajatisi, mis olid eelnevalt korralikult välja selgitamata.

Samuti ilmes, et omanikujärelevalve lepingutes ei olnud kriitilised küsimused alati reguleeritud või nappis neis konkreetsust – näiteks järelevalveinseneri viibimine objektil, materjalidest kontrollproovide võtmise ja analüüsi korraldus.

omanikujärelevalve, mis peab andma omavalitsusele kindlustunde, et tema huvid on ehituslepingu täitmisel kaitstud. Sisuline omanikujärelevalve aitab ära hoida tõsisemaid probleeme;

### Teadmiseks, et

positiivse praktikana on suuremad omavalitsused hakanud ehituse dokumenteerimisel järjest enam kasutama elektroonilisi lahendusi, mis võimaldab reaalajas ehituse käiku, kuid ka omanikujärelevalve tegevust paremini jälgida.

- läbivalt on probleemiks ehitustööde kehv dokumenteerimine, sealhulgas ehituse töökoosolekute kehv protokollimine. Ehitustööd tuleb dokumenteerida, et hiljem oleks võimalik kontrollida, kas tee on ehitatud nõuete ja projektdokumentatsiooni kohaselt. Samuti saab riigihangete üldpõhimõtete kohaselt tellida lisatöid või teha muudatusi algselt kokku lepitud töodes vaid ettenägematute asjaolude korral. Muudatuste põhjused peaksid sel juhul selguma ehitusdokumentatsioonist, ent enamiku auditeeritud ehitustööde puhul ei olnud näiteks töökoosolekute protokolle koostatud või ei olnud neis olulist infot. Jäi ebaselgeks, miks esialgset lahendust otsustati muuta või mis tingis lisatööde vajaduse;
- ehitustööde tegemise etapis on omavalitsus riske mõistlikult juhtinud, kui ta
  - nõuab omanikujärelevalve tegijalt talle pandud lepinguliste kohustustega viibimist kõigi suurema riskiastmega tööde ja proovide võtmise juures;
  - nõuab omanikujärelevalve tegijalt talle lepinguga pandud kohustustega protsessi jooksvat dokumenteerimist viisil, mida on võimalik kontrollida;
  - sekkub kohe, kui näeb, et omanikujärelevalve talle pandud nõudeid (sh dokumenteerimise osas) ei täida;
  - nõuab suuremate ehituste korral nii ehitajalt kui ka omanikujärelevalveltprotsessi dokumenteerimist elektroonilises keskkonnas, mida on võimalik jooksvalt jälgida;
- riskide parem juhtimine ei eelda tingimata olulist lisakulu, vaid projekteerijale, ehitajale ja omanikujärelevalve tegijale tööde tehnilise kirjelduse ja lepinguga antud suuniseid ning nende täitmise kontrollimist.

Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud Transpordiameti kohta:

- teedeehituse riikliku järelevalve praktikat on veel võrdlemisi vähe. Järelevalvega alustati 2019. aasta teises pooles ja kontrollitud on selle ajaga 39 objekti (10–15 kontrolli aastas). Kontrollitud on kõiki laekunud kaebusi, kuid põhiosas on kontrolliobjektid võetud juhuvalikuga riigihangete registrist. 25 kontrolli on lõppenud puuduste tuvastamisega, milleks kõige sagedamini on olnud tee katendi aluskihtide ebapiisav paksus;
- riikliku järelevalve tõhusus on praeguse korralduse juures siiski küsitav. Juhuvalik kontrolliobjektide valikumeetodina ei ole põhjendatud. Põhiliselt on kontrollitud kergliiklusteede ehitust (68% objektidest), suuri ehitusobjekte tihedama liiklusega aladelt ei ole kontrolli sattunud. Mahult suurim kontrollis olnud objekt oli omavalitsuste 2019.–2020. aasta teetööde seas maksumuselt alles 62. kohal.

### Teadmiseks, et

kuigi enamik kohalikest teedest on väljaspool asulaid paiknevad maanteed (77%), on nende liiklussagedus enamasti väike – ca 90% juhtudel alla 500 auto ööpäevas. Seevastu tänavatel, mis asuvad asulates, on liiklussagedus ca 50% juhtudel üle 2000 auto ööpäevas.

## Mida me soovitame?

Riigikontroll leiab, et omavalitsustel tuleb teedehituse riskijuhtimise taset tõsta. Mitmes analüüsitud ehitustöös oli tehniliste tingimuste või partnerite lepinguliste kohustuste kujundamisel kasutatud selleks ka mõistlikke lahendusi, mille laiemat levikut tuleks soodustada. Riigikontroll tegi selle kohta soovitusi Eesti Linnade ja Valdade Liidule.

Riigikontroll soovib muuta Transpordiametil järelevalves kasutatavat kontrolliobjekti valikumetoodikat. Samuti tuleb järelevalve tulemuste tutvustamiseks teha omavalitsustes aktiivsemat teavitustööd. See võimaldaks ennetavalt eksimiskohti laiemalt teadvustada ja toetaks riiklikule järelevalvele pandud eesmärgi.

**Eesti Linnade ja Valdade Liit** oli põhimõtteliselt nõus aitama kaasa riskijuhtimise taseme tõstmisele KOVides, sh andma oma panuse ühtsete juhendmaterjalide koostamiseks ja korraldama teabepäevi, et tugevdada oma liikmeskonna kompetentsust teede alal. Riigikontrolli soovitusi lubas järgida samuti **Transpordiamet** ja teha sellekohased muudatused ameti töökorralduses 2022. aasta jooksul.

## Sisukord

<b>Valdkonna ülevaade</b>	<b>5</b>
<b>Teede ehitus- ja remonditööde kvaliteedi tagamine kohalikul tasandil</b>	<b>8</b>
Tõsistesse probleemidesse oli teedehitus takerdunud harva, kuid riskijuhtimise tase oli KOVides ebahütlane	8
Ehituseelsete uuringute protsessi oli KOV mõnel pool nõrgalt juhtinud ja nõudeid projekteerijale oli vähe	10
Ehitusprojekti kvaliteeti hinnati enamasti ise ja ekspertiisi tellimist vajalikuks ei peetud	12
Positiivne on, et projekteerija oli lepinguliste kohustustega kaasatud enamasti kuni ehituse lõpuni	13
Omanikujärelevalvele pandud ülesannetes jäi mitmel juhul puudu konkreetsusest	14
Ehituse töökoosolekud olid sageli kehvalt dokumenteeritud ja projekti muudatuste põhjused jäid ebaselgeks	15
Soovitus: riskijuhtimise taset KOVides tuleb ühtlustada	17
<b>Ehitus- ja remonditööde kvaliteedi tagamine riiklikul tasandil</b>	<b>18</b>
Riikliku järelevalve praktikat on senimaani veel võrdlemisi vähe	18
Suuremaid ehitusobjekte on kontrolli sattunud harva	19
Puudusena on kõige sagedamini tuvastatud nõutust õhema aluskihi ehitust	20
Soovitus: järelevalve peab muutuma paremini sihituks	21
<b>Riigikontrolli soovitusel ja soovitusel saajate vastused</b>	<b>23</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>24</b>
Auditi eesmärk	24
Hinnangu andmise kriteeriumid	24
<b>Lisa A. Auditis analüüsitud teetööd koos Riigikontrolli järeldustega riskide juhtimise kohta</b>	<b>26</b>
<b>Lisa B. Auditis analüüsitud teetööd koos järeldustega algse tähtsuse ja maksumuse ületamise kohta</b>	<b>28</b>

## Valdkonna ülevaade

### Kui palju on kohalikke teid?

#### Teadmiseks, et

**kohalik tee** on tee, mille omaniku ülesandeid täidab omavalitsus (ehitusseadustik, § 92). See võib olla nii omavalitsusele kuuluv tee kui ka muu tee, mis on võetud kohaliku liikluse korraldamiseks valla- või linnavolikogu otsusel avalikku kasutusse. Ligikaudu 1/5 kohalikest teedest on näiteks avalikku kasutusse võetud erateed, mille kohta on sõlmitud eratee omanikuga vastav leping.

**Riigitee** on riigile kuuluv tee, mille omaniku ülesandeid täidab Transpordiamet.

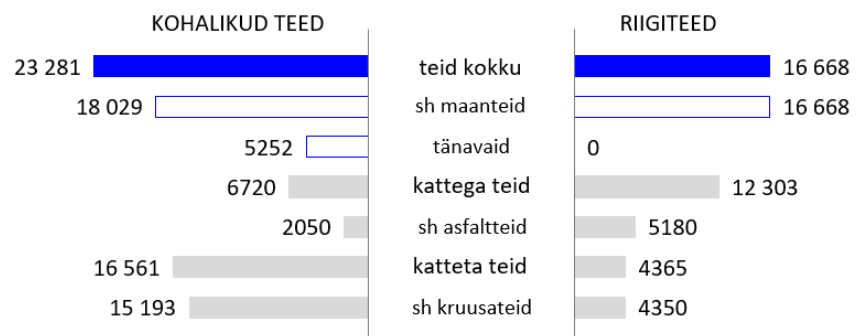
Eesti teedevõrgu osaks on veel erateed (ca 8700 km) ning metsateed (ca 6500 km).

Vaata ka:

<https://xgis.maaamet.ee/xgis2/page/app/teeregister>

1. **Kohalikke teid** on riikliku teeregistri andmetel ca 23 300 km. Enamik neist teedest on maanteed ehk põhiliselt väljaspool suuremaid asulaid (linnad, alevid, alevikud) paiknevad teed (77%). Võrreldes **riigiteedega** on kohalike teede seas suhteliselt enam kruusateid ja vähem kõvakattega teid (vt joonis 1). Nii on näiteks asfaltkatte all kohalikest teedest ca 9%, riigiteedest ca 31%. Mustkatttega<sup>1</sup> või pinnatud kruusakattega teid on kohalikest teedest samuti ca 9%, riigiteedest aga ca 37%. Kõvakattega kohalikud teed on valdavalt asulate tänavad (62%). Väljaspool asulaid on kohalikud teed põhiasas kruusateed.

Joonis 1. Kohalike teede vs. riigiteede pikkus (km) tee tüübi ja katte järgi 01.01.2021. a seisuga



Allikas: riiklik teeregister (<https://transpordiamet.ee/maanteed-veeteed-ohuruum/eesi-teedevork/teeregister>)

### Kui suur on liikluskoormus kohalikel teedel?

#### Teadmiseks, et

**riigi põhimaantee** ühendab pealinna teiste suurte linnadega, neid linnu omavahel ning pealinna ja teisi suuri linnu tähtsate sadamate, raudteesõlmede ja piiri-punktidega. Põhimaanteed on kokku 12;

**riigi tugimaantee** ühendab linnu omavahel ning linnu põhimaanteedega;

**kõrvalmaantee** ühendab linnu alevite ja alevikega, aleviteid ja alevikke omavahel või küladega ning neid kõiki põhi- ja tugimaanteedega.

**NB!** Riigil on soov anda KOVidele üle kõrvalmaanteed, mis teenindavad riigi arvates eelkõige kohalikku liiklust. Kokku on selliseid teid ca 3400 km.

Üleandmine edeneb aga visalt, kuna huvi neid teid vastu võtta KOVIDel pigem puudub. Näiteks 2021. aastal suudeti selliseid teid KOVidele üle anda vaid 17,5 km jagu (novembrikuu seis).

Allikas: Transpordiamet

2. Liikluskoormus kohalikel teedel koondub suuresti asulatesse, kus pooltel tänavatel on liiklussagedus vähemalt 2000 autot ööpäevas (vt tabel 1). Kohalikel maanteedel seevastu on liiklussagedus ca 90% juhtudel alla 500 auto, sh 30% juhtudel alla 50 auto ööpäevas. Võrdluseks: riigi põhimaanteedel oli keskmine liiklussagedus 2020. aastal ca 5400, tugimaanteedel ca 1600 ja kõrvalmaanteedel ca 300 autot ööpäevas<sup>2</sup>. Ka ühistranspordi bussipeatused on väljaspool asulaid enamjaolt riigiteede ääres (ca 80% peatustest).

Tabel 1. Hinnanguline liiklussagedus kohalikel teedel aastal 2021

Liiklussagedus (autode keskmine arv ööpäevas)	Osakaal tänavatest (%)	Osakaal kohalikest maanteedest (%)
Alla 50	4,4	31,3
50–499	25,7	59,9
500–999	8,6	2,6
1000–1999	11,7	3,0
2000–3999	19,4	1,9
Üle 4000	30,2	1,3

Allikas: Riigikantselsei tellitud uuring „Kohalike teede teehoiu rahastamisvajadus ja eelarve stsenaariumite mõjud“ (2021)

<sup>1</sup> Mustkate ehk freespurust kate. Katteseogu põhikomponent on taaskasutatud freesitud asfalt.

<sup>2</sup> [https://www.mnt.ee/sites/default/files/2020\\_aasta\\_loendusaruanne.pdf](https://www.mnt.ee/sites/default/files/2020_aasta_loendusaruanne.pdf)

## Kui palju kulub kohalike teede hoiule raha?

3. Aastatel 2019–2021 kulutasid KOVid teehoiule *ca* 170 miljonit eurot aastas. Teehoiu osakaal eri valdkondade väljaminekutes oli sel perioodil KOVides keskmiselt 8%. Investeeringutele kulutasid KOVid sellest keskmiselt 57%.

4. Kohalike teede hoiukulused aitab osaliselt katta riigieelarvest makstav sihtotstarbeline toetus, mis viimastel aastatel on olnud *ca* 29 miljonit eurot aastas. 2020. aastal maksti erakorraliselt ja osana COVID-19-meetmetest KOVidele teehoiuks lisaks tavapärasele toetusele 30 miljonit eurot.

## Milline on kohalike teede seisund?

5. Aastatel 2016–2021 korraldasid KOVid ja riik koostöös kohalike teede inventeerimise, et korrastada teede asukohta, omandi ja olulisemate tehniliste parameetrite (pikkus, katte tüüp ja laius jms) andmed riiklikus teeregistris. Hinnati ka kohalike teede seisundit ja rahastamisvajadust.<sup>3</sup> Selgus, et kohalikest teedest on 25% halvas ja 22% väga halvas seisus.

6. Rahastamisvajaduse analüüsis leiti, et teede seisundi säilitamiseks praegusel tasemel tuleks kulutada aastas *ca* 40 miljonit ja optimaalsele tasemele viimiseks *ca* 140 miljonit eurot rohkem, kui kulutavad KOVid praegu (*ca* 170 miljonit). Analüüsis rõhutatakse, et tee kasutaja kulud on pöördvõrdelises seoses teehoiukuludega. Kui tõsta teehoiukulud optimaalsele tasemele, oleks sellest saadav ühiskondlik kasu 30 aasta jooksul *ca* 7 miljardit eurot. Kuidas analüüsis osutatud rahastamise puudujäägile reageeritakse, ei ole veel lõpuni selge. Vabariigi Valitsusel on plaan otsida sellele KOVidele kaasates lahendust riigieelarve edasiste strateegiatega koostamisel.

## Millised on põhilised tee ehitus- ja remonditööd?

7. Tee ehitustöid on üldjoontes nelja tüüpi.<sup>4</sup> On uue tee rajamine ning olemasoleva tee ümberehitamine, laiendamine ja lammutamine. Ümberehitamine ehk rekonstrueerimine on olemasoleva tee omaduste oluline muutmine. Näiteks muutub tee kandevõime, ristmiku tüüp, silla, viadukti või tunneli konstruktsioon. Tee laiendamisel muudetakse olemasolevat teed, ehitades sellele külgepidi juurde. Tekivad täiendavad sõidurajad ja muutub tee klass. Tee lammutamisel eemaldatakse teelt katend, mistõttu ei saa enam pidada teed liiklemiseks mõeldud rajatiseks.

### Teadmiseks, et

uue avalikult kasutatava tee rajamiseks, samuti avalikult kasutatava tee ümberehitamiseks, laiendamiseks ja lammutamiseks on vaja koostada ehitusprojekt ning taotleda ehitusluba. Kohaliku tee korraldab ehitusloa KOV ise.

8. Tee remont on tee konstruktsioonis kulunud või kahjustada saanud osa asendamine samaväärsega nii, et tee omadused sellest oluliselt ei muutu.

## Kui palju on viimastel aastatel ehitus- ja remonditööd kohalikel teedel tehtud?

9. Perioodil 2019–2021 on KOVid korraldanud aastas *ca* 200–300 tee ehitus- või remonditööde hanget, millega jõuti lepingu sõlmimise ja tööde tegemiseni. Jättes kõrvale väiksemad saarvallad (Kihnu, Ruhnu ja Vormsi), on tee ehitus- või remonditööde hankeid olnud sel perioodil kõikidel KOVidel. Ligikaudu pool (56%) sõlmitud hankelepingutest on olnud maksumusega kuni 250 000 eurot ja kestusega kuni pool aastat (vt tabel 2).

<sup>3</sup> „Kohalike teede teehoiu rahastamisvajadus ja eelarve stsenaariumite mõjud“ (2021). Uuringu on teinud Riigikantselei tellimusel ERC Konsultatsiooni OÜ.

<sup>4</sup> Majandus- ja taristuministri 03.08.2015. a määrus nr 102 „Tee ehitamise ja korrashoiu terminid“.

**Tabel 2. Kohalike teede ehitus- ja remonditööde hankelepingute koguarvu jaotus perioodil 2019–2021, lähtudes lepingu algsest maksumusest ja lepinguperioodi kestusest**

Lepingu algne maksumus (eurodes)	Lepingu ajaline kestus päevades				
	kuni 90	91–120	121–270	üle 270	kokku
kuni 100 000	21%	11%	4%	3%	38%
100 001 – 250 000	13%	12%	5%	2%	32%
250 001 – 500 000	3%	7%	3%	2%	16%
500 001 – 1 000 000	1%	3%	2%	3%	9%
üle 1 000 000	0%	1%	1%	3%	5%
kokku	37%	34%	16%	13%	

Allikas: riigihangete register

### Teadmiseks, et

linnades hõlmab teedeehitus tihti ka haljastuse, kõnniteede, teeluste trasside, tänavavalgustuse jm seonduvat. Kui mõnel tänaval on plaanis teeluste trasside paigaldamine või välja- vahetamine, ei võeta tavapäraselt ka suuremat teekatte remonti ette enne, kui on võimalik teha ka trassidega seotud töid, et teha kõike komplekselt.

### Kuidas toetab õiguskeskkond teetööde kvaliteeti?

#### Teadmiseks, et

majandus- ja taristuministri olulisemad määrused, mis teedeehitust reguleerivad, on järgmised:

- „[Tee projekteerimise normid](#)“ (05.08.2015. a määrus nr 5);
- „[Nõuded ehitusprojekti ekspertiisile](#)“ (08.06.2015. a määrus nr 62);
- „[Ehitusgeoloogilisele uuringule esitatavad nõuded](#)“ (24.04.2015. a määrus nr 32);
- „[Topo-geodeetilisele uuringule ja teostusmöödistamisele esitatavad nõuded](#)“ (14.04.2016. a määrus nr 34);
- „[Tee ehitamise kvaliteedinõuded](#)“ (03.08.2015. a määrus nr 101);
- „[Omanikujärelevalve tegemise kord](#)“ (02.07.2015. a määrus nr 80).

10. Keerulisemad ja kallimad tööd on valdavalt toimunud tiheasustus-aladel. Näiteks lepingud maksumusega alates 500 000 eurot on ca 87% ulatuses seotud objektidega linnades ja muudes asulates. Ligikaudu pooled neist objektidest olid omakorda viies suuremas linnas.

11. Teedeehitus on võrdlemisi detailselt reguleeritud valdkond. Üldise raamistiku annab ehitusseadustik, mida täpsustatakse majandus- ja taristuministri määrustega. Määrused on näiteks projekteerimismõnede, ehitusprojektile tehtava ekspertiisi, ehitusuuringute, ehitamise kvaliteedinõuete, omanikujärelevalve ja ehituse käigu dokumenteerimise kohta. Osa neist on teedeehituse spetsiifilised, osa kohaldub ehitustegevusele laiemalt.

12. Tööde kvaliteedi tagamisel on oluline omanikujärelevalve, mis peab aitama kaasa, et ehitus lähtub omaniku huvidest, vastab kokkulepetele, normidele jms. Avalikult kasutatava tee rajamisel, ümberehitamisel, laiendamisel ja lammutamisel saab omanikujärelevalvet teha vaid kvalifitseeritud teedeinsener<sup>5</sup>. Vastava pädevusega spetsialist võib olla KOVil endal, ent sageli eelistatakse omanikujärelevalve teenus ka sisse osta.

13. Tee rajamine, ümberehitamine, laiendamine ja lammutamine on ehitusseadustiku järgi tegevused, mis tuleb dokumenteerida. Dokumentid peavad tagama, et ehitise kasutamiseks ja kontrollimiseks on olemas asjakohane teave, sh teave ehitamise käigu, ehitamisel kasutatud toodete ja materjalide kohta. Ehitisdokumentid on eelkõige teostusjoonised, ehituspäevik, kaetud tööde akt, töökoosolekute protokollid ja muud dokumentid (nt katseprotokollid).

14. Avalikult kasutatavate teede ehitus on allutatud samuti riiklikule järelevalvele, mida teeb Transpordiamet.

<sup>5</sup> Teedeinseneri kutsestandardit haldab ja kutseid väljastab [MTÜ Eesti Taristuehituse Liit](#).

## Teede ehitus- ja remonditööde kvaliteedi tagamine kohalikul tasandil

### Mida me analüüsisime?

15. Teede ehitus- ja remonditööde tegemisel on mitmeid osapooli, ent lõppastmes on tööde tellija ehk kohalike teede puhul KOVi asi tagada, et tööd saaks tehtud kvaliteetselt. Riigikontroll analüüsis, kuidas on KOVid neid protsesse juhtinud ja kvaliteediriske maandanud. Protsesse analüüsiti kogu n-ö elukaare ulatuses ehk alates vajalike tööde väljaselgitamisest ja lähteülesande koostamisest kuni garantiiaegsete tegevusteni. Tähelepanu oli järgmistel riskidel:

- puudulikud lähteandmed tööde planeerimisel / projekti koostamisel;
- vead ehitusprojekti;
- projektile ja kvaliteedinõuetele mittevastav ehitamine;
- ehitusvigade avastamata jäämine garantiiajal.

16. Riskide realiseerumine toob halvemal juhul kaasa selle, et ehitatud tee ei vasta nõuetele või nõuetele vastavus ei kesta ning olukorra parandamine toob KOVile otseseid või kaudseid lisakulusid.

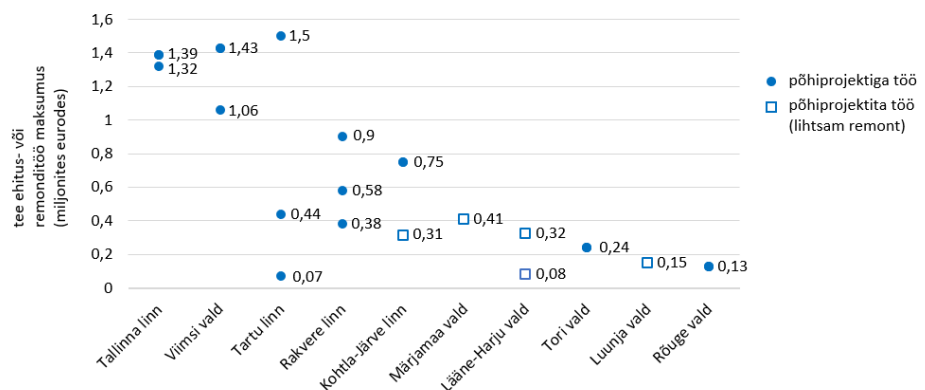
### Milliste KOVide tegevust me analüüsisime?

17. Auditeeriti kümnet KOVi: Kohtla-Järve linn, Luunja vald, Lääne-Harju vald, Märjamaa vald, Rakvere linn, Rõuge vald, Tallinna linn, Tartu linn, Tori vald, Viimsi vald. Nendes analüüsiti kokku 18 ehitus- või remonditööd perioodist 2019–2021 (vt ka lisa A), tööde maksumus jäi vahemikku 0,07–1,5 miljonit eurot (vt joonis 2). Eelistati üldjuhul mahult suuremaid ja keerukamaid töid, kus ehitamisele või rekonstrueerimisele oli eelnenud põhiprojekti koostamine.

### Teadmiseks, et

auditis analüüsitud tööd oli suurim Tartu Vanemuise ja Uueturu tänava rekonstrueerimine summas 1,5 miljonit eurot.

Joonis 2. Auditeeritud KOVides lähemalt analüüsitud perioodi 2019–2021 teede ehitus- ja remonditööde maksumus



Allikas: Riigikontroll

### Tõsistesse probleemidesse oli teedeehitus takerdunud harva, kuid riskijuhtimise tase oli KOVides ebahühtlane

18. Auditi tulemusena võib järeldada, et tõsisemaid kvaliteediprobleeme tuli auditis analüüsitud töodes ette harva. Tellitud tööd läksid aga mitmel juhul esialgu kavandatud kallimaks või võttis tööde lõpetamine plaanitud rohkem aega (vt joonis 3 ja lisa B). Suuremad kulud olid osalt tingitud

### Üldine järeldus

### Teadmiseks, et

arvestades tööde esialgse maksumuse hulka ka lepingus ette nähtud lisatööde reservi, jäi projektide kallinemine vahemikku 7–20%. Tähtaegu enamasti üle kolme kuu ei ületatud ning ka neil juhtudel suudeti töödega seotud tee liikluseks juba varem avada.

Üle kolme kuu venis lepingu lõpetamine kolme Tartu ja kahe Rakvere linna analüüsitud projekti puhul.

projektis ettenägemata asjaoludest, mida mõnel juhul saab pidada ka projekteerimisetapi veaks. Oli ka ehitaja praaki, kuid enamasti oli kulude kasvu ja ka tähtaegade ületamise põhjuseks plaanitud mahukamad lisatööd, mida ehituse käigus sooviti.

### Joonis 3. Auditis analüüsitud tööde arv selle järgi, kas tööd läksid esialgu kavandatud kallimaks ja/või ületati algselt kokku lepitud tähtaega

läks kallimaks ja üle tähtaja	5
läks kallimaks, kuid ei läinud üle tähtaja	1
ei läinud kallimaks, kuid läks üle tähtaja	6
ei läinud kallimaks ega üle tähtaja	6

Allikas: Riigikontroll

19. Näiteks ei suudetud algse lepingu sõlmimise ajal ette näha kõikide n-ö mahasõitude vajadust (Märjamaa ja Rõuge vald) või selgus alles ehitustööde ajal, et ehitatava ristmiku kõrvale on vaja rajada ka linna-liinibusside seisuala (Tori vald). Alati ei olnud see ka vaid KOVi soov, vaid asjast puudutatud osapoolte ettepanek (nt piirkondlik ühistranspordikeskus, Transpordiamet).

### Teadmiseks, et

auditis selgus, et Tori valla Jänesselja tänava ristmiku renoveerimisel oli tehtud ehitajale makstud summa arvestuses viga, mistõttu maksti ehitajale ca 4783 eurot rohkem, kui oleks pidanud.

20. Kvaliteediprobleemide puudumine enamiku analüüsitud tööde puhul ei ole siiski märk sellest, et KOVid on alati riske hästi juhtinud. Suuniseid ja nõudeid projekteerijale, ehitajale või omanikujärelevalve tegijale oli mitmel juhul antud vähe ja tööde õnnestumisel loodeti pigem lepingu-partneri professionaalsusele.

21. Alati sel moel võetud risk end ei õigusta, nagu juhtus Tartu Vanemuise tänava, samuti Rakvere Moonaküla piirkonna tänavate rekonstrueerimisel. Nendes töodes ette tulnud tõrked osutasid puudujääkidele ka KOVi riskijuhtimise protsessis ja näitasid samas, et riske saab paremini juhtida, kui neid õigel ajal teadvustada. KOV ei tohiks jätta avalikku raha kulutades neid võimalusi kasutamata. Hea, et Tartu ja Rakvere on teinud kogetust järeldused ja praktikat edaspidiseks muutnud. Tartus võis seda täheldada juba ka auditis analüüsitud ülejäänud tööde pealt.

### Teadmiseks, et

auditis analüüsitud töodes olid ehitaja leitud kõigil juhtudel riigihankega. Enamasti oli riigihange korraldatud ka projekteerija ja omanikujärelevalve tegija leidmiseks. Kui ei olnud, oli siiski alati uuritud turgu ja võetud enne lepingu sõlmimist mitu pakkumust.

22. Seda, et kvaliteedinõuetele mittevastavus ei ole vaid teoreetiline risk, näitab samuti Transpordiameti järelevalve (vt p-d 74–75). Transpordiamet on kontrollinud senimaani küll põhiliselt kergliiklusteede ehitust, ent enamik kontrollidest on lõppenud puuduste tuvastamisega.

23. Võrreldes avalike hoonete ehitusega, mida Riigikontroll on käsitlenud mõnes varasemas auditis<sup>6</sup>, saab järeldada, et teedeehituses on tööde kallinemist, tähtaegade ületamist ja vaidlusi lepingupartneritega märksa vähem. Selle üks põhjus on ilmselt valdkonnaettevõtete suurem konsolideeritus ja turuosaliste väiksem arv. Rohkem on otseselt ehitamisega tegelevaid ettevõtteid, mis loob paremad eeldused, et tellijate ja ehitajate suhted on usalduslikud.

<sup>6</sup> Vt näiteks 2019. aasta audit „[Ehitushangete lepingute täitmine ja järelevalve](#)“.

24. Teisalt, kuna vaidlemist partneritega on vähem, ei ole KOVid protsessi dokumenteerimist eriti tähtsustanud. Kui ehituse käigus olulisi probleeme väidetavalt ei esinenud, on dokumenteerimise kohustust võetud kergemalt. Nii jäi aga tagantjärele mitmel juhul ebaselgeks, mis põhjustel oli tellitud lisatöid või jäetud algses lepingus ettenähtud töid ära.

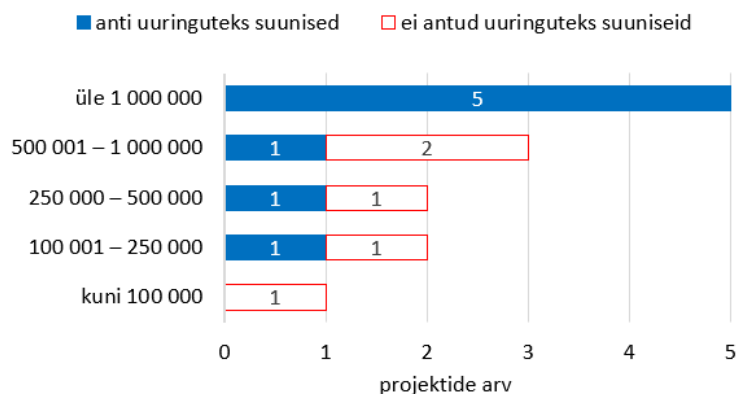
### Ehituseelsete uuringute protsessi oli KOV mõnel pool nõrgalt juhtinud ja nõudeid projekteerijale oli vähe

25. Mida suuremaid ehitustöid teel kavandatakse, seda põhjendatum on teha ehitataval alal eelnevalt põhjalikke uuringuid. Vastasel juhul on oht, et valitakse sobimatud ehitustehnilised lahendused, planeeritakse valeid ehitusmahud vms, mis omakorda võib ehitamise ajal või hiljem tuua kaasa probleeme, mille lahendamine tähendab tellijale lisakulu, lahendamata jätmise aga järeleandmisi tellitu kvaliteedis. Probleemid ehitusfaasis on sageli tingitud just vähestest eeluuringutest.

26. Põhilised ehituseelsed uuringud on **ehitusgeoloogilised uuringud** ja **topo-geodeetilised uuringud**.

27. Ehitustööde tegemiseks vajaliku projekti tellimist ette valmistades on KOV tihti valiku ees, kas kirjutada projekteerijale lähteülesandes projekti jaoks vajalike uuringute koosseis võimalikult täpselt ette või jääda lootma, et projekteerija teeb uuringute vajaduse kohta ise õiged järeldused. Auditis analüüsitud suuremate ja põhiprojektiga teetööde korral oli enamasti uuringute korraldamiseks projekteerijale tööde tehnilises kirjelduses mingis detailsuses suuniseid antud (vt joonis 4). Üldjuhul hõlmasid need nii ehitusgeoloogilisi kui ka geodeetilisi uuringuid.

**Joonis 4. Auditis analüüsitud põhiprojektiga tee-ehitustööde arv, lähtudes töö maksumusest ja projekteerijale pandud kohustusest teha ehituseelseid uuringuid**



Allikas: Riigikontroll

28. Samas olid mõnes KOVis projekteerijale uuringute tegemiseks antud suunised ka suuremate tööde puhul pealiskaudsed või puudusid üldse (nt Rakvere linna tööd). Oli neid, kes olid projekteerimise lähteülesandes vaid lakooniliselt märkinud, et projekteerija peab tegema kõik uurimistööd, mis on vajalikud konkreetse ehituse eesmärki silmas pidades (Tori valla Jänesselja ristmiku tööd), või et projekteerija korraldab maa-ala geotehnilised pinnaseuuringud, kui need on vajalikud ja kui ehitusgeoloogia andmekogusse kantud avalikest andmetest ei piisa (Rakvere

## Ehituseelsed uuringud

**Ehitusgeoloogiline uuring** ehk pinnase-uuring on ehitise planeerimiseks, projekteerimiseks ja ehitamiseks vajalike andmete kogumine pinnasekihtide ja maapõue kohta.

**Topo-geodeetiline uuring** on geodeetiliste tööde kogum, mille käigus kaardistatakse uuringuga seotud maa-alal selle reljeef, hoonestus, tehnovõrgud, haljastus jms ja koostatakse maa-ala geodeetiline alusplaan.

## Teadmiseks, et

projekti koostamise kulu oli auditis analüüsitud töodes vahemikus 2–13% ehitustööde maksumusest.

Riigikontroll ei täheldanud, et projekteerimiskuludes oleks olnud olulist vahet tulenevalt sellest, kas projekteerijatele oli antud suuniseid või kui täpsed need suunised olid. Täpsemate suunistega projekteerimisleping ei pruugi olla kokkuvõttes kallim.

linna Moonaküla tööd). Riigikontrolli arvates ei ole nendel juhtudel põhjust loota, et projekteerija arvestaks hinnapakumist tehes rohkem kui vaid minimaalselt vajalike uuringutega, mis ei pruugi aga olla adekvaatse info saamiseks piisav.

### Teadmiseks, et

põhjalikumad uuringud on olulisemad eeskätt linnatänavatel, mille all on rohkelt tehnovõrke ning kui tegemist on põhjalikuma rekonstrueerimisega. Maa- piirkonnas, kus tee all trasse ei ole ning aluspinnas on ühtlane, on reaalne vajadus põhjalike uuringute järele väiksem.

29. Võrdlemisi põhjalikud uuringute suunised on antud Tallinnas ja Kohtla-Järvel ning ka Tartu linna hilisema aja töödes. Näiteks on Tallinn nõudnud, et

- tehnovõrkude asukoht tuleb tuvastada nii, et uuringute käigus avatakse kaevud, mõõdistatakse sisenevad ja väljuvad torud, kaablid jms, samuti tuleb teha igast avatud kaevust foto;
- koostöös võrguvaldajaga tehakse maakaablite paiknemissügavuse kontrollmõõtmised, kasutades kaablite täpse asukoha määramiseks näiteks maaradarit;
- ristuvad tänavad mõõdistatakse vähemalt 50 m (Raja tn tööd) või 80 m (Viljandi mnt tööd) ulatuses;
- ehitusaluse pinnase geoloogilise struktuuri väljaselgitamiseks tehakse pinnasepuurimisi ja puuraukude vahe ei ole suurem kui 80 m (Raja tn tööd) või 100 m (Viljandi mnt tööd).

30. Kohtla-Järvel (Järveküla tee remonditööd) on projekteerijale antud suunistes nõue teha uuringud, tuginedes Transpordiameti juhistele<sup>7</sup>, milles on põhjalikult kirjeldatud, kus ja kuidas teha näiteks pinnasepuurimisi. Nõuti samuti külgnevate kinnistute ja ristuvate tänavate mõõdistamist vähemalt 100 meetri ulatuses, samuti enne uuringute algust kava ja pärast uuringuid aruande esitamist.

31. Uuringute kava esitamist on hilisema aja töödes nõutud ka Tartus (nt Vahi tn remondil). Samuti on Tartu pidanud mõne sellise töö puhul vajalikuks kirjutada projekteerijale põhjalikult ette, kuidas puurimised uuringute käigus dokumenteerida („*kõik puuraugu kohad tuleb üles pildistada selliselt, et 1/3 ulatuses on ka taust ehk tee näha. Pildid tuleb teha enne puuraugu kinniajamist, üles pildistada tuleb ka kõik puurkehad*“).

32. Samas paar aastat varem tehtud Tartu Vanemuise ja Uueturu tänava rekonstrueerimisel projekteerijalt geoloogiliste uuringute tegemist ei nõutud ja tugineti varasematele andmetele. Napp oli Vanemuise tänava töödel ka geodeetiliste uuringute kohta antud suunis, ja nagu hiljem selgus, tuli ehitamise käigus ette mitmeid probleeme, mis olid muu hulgas tingitud geodeetiliste andmete ebatäpsusest. Vanemuise tänava remont kujunes osalt põhiprojekti vigade tõttu esialgselt ca 170 000 eurot ehk 13% kallimaks.

33. Kui üldistada, siis varasema geodeetilise alusplaani mittevastavus tegelikkusele ongi vast üks sagedasem ja eeskätt linnades ehitustööde käigus ilmnev probleem. Tuginetakse vanadele mõõdistustele, mida ei ajakohastata, mistõttu on andmed tehnovõrkude, naaberkinnistute kõrguste jms kohta ebatäpsed.

<sup>7</sup> [Geotehniliste uuringute juhis](#). MA 2018-014.

34. Tartu Vanemuise tänavaga mõneti sarnane olukord oli Rakveres Moonaküla piirkonna tänavate remondiga. Ehituse põhiprojekti tellides rõhutas linn, et projekteerija ei peaks hinnapakumist tehes topogeodeetilisi uuringuid planeerima, kuna linn annab projekti tarbeks maa-ala geodeetilise alusplaani ise. Linna antud geodeetiline alusplaan oli aga vaid ehitusaluse maa-ala kohta ega hõlmanud sellega piirnevaid kinnistuid. Nii ei võetud projektis arvesse ka võimalikke kõrguste erinevusi nende vahel. Ühe tänava puhul selguski ehitustööde käigus, et tänava ja sellega piirnevate kinnistute kõrgus erineb oluliselt ja algselt kõrgemaks ehitatud tänav tuli uuesti madalamaks ehitada. Ehitustööd läksid seetõttu 14% kallimaks ja said valmis ligi 3 kuud hiljem, kui algne leping seda ette oli näinud.

35. Moonaküla tööde kallinemise ja venimise põhjuseid analüüsis ka Rakvere Linnavolikogu revisjonikomisjon, kes tellis selle kohta õigusliku arvamuse. Arvamuse andja jõudis järeldusele, et projekteerija ei olnud täitnud hoolsuskohustust, kui ei tellinud täiendavaid uuringuid piirnevate kinnistute kohta, mida linna antud geodeetiline alusplaan ei hõlmanud. Lõppastmes vastutab Riigikontrolli arvates siiski KOV kui tööde tellija. Rakvere esindaja selgitas auditi käigus, et võimalike samalaadsete olukordade vältimiseks tellitakse edaspidi projekteerijalt alati ka uus geodeetiline alusplaan.

### **Ehitusprojekti kvaliteeti hinnati enamasti ise ja ekspertiisi tellimist vajalikuks ei peetud**

36. Ehitusprojekti kvaliteedi kontrollimiseks on võimalik tellida projekti ekspertiis. Kohustuslik on see teede ehitamisel vaid neil juhtudel, kui ehitus hõlmab sildu ja tunnelid. Auditis vaadatud tööde hulgas selliseid ei olnud. Praktikas tellitakse ekspertiis sageli ka siis, kui teedehitust rahastatakse projektitoetustest ja see on ette nähtud rahastamise reeglitega. Üldiselt leidsid auditeeritud omavalitsused ekspertiisi vajalikkuse üle arutledes, et keerulisemate tööde korral on selle tellimine siiski mõistlik ka oma algatusel – näiteks uue tee rajamisel või kui ehituse maa-alale jääb palju tehnovõrke.

37. Auditis analüüsitud töödest oli põhiprojekti ekspertiisi tellinud Viimsi vald, teised mitte. Projekti kvaliteeti hindasid enamasti KOVi enda ametnikud. Samas arvasid näiteks Tartu linna esindajad, et Vanemuise ja Uueturu tänava rekonstrueerimisel oleks ehitusprojekti ekspertiis aidanud mitmeid ehitustööde käigus ilmnenuid probleeme vältida. Ka Viimsi valla tellitud ekspertiis näitas, et projektis oli puudusi.

38. Osa auditeeritud leidis, et kuigi nad on oma varasemates töödes ekspertiise tellinud, ei ole need andnud soovitud tulemust ega juhtinud tähelepanu ehituse ajal ilmnenuid projekti puudustele. Probleemseks kohaks on ehitusmaht, mille kontrolli ekspertiisinõuded<sup>8</sup> ei eelda. Paraku on just valesti projekteeritud maht KOVide hinnangul üheks suuremaks riskiks, mis toovad ehituse ajal kaasa kulukaid vaidlusi.

39. Hea tahte korral on võimalik mahu kontroll kindlasti ka eksperdilt tellida, kuid heaks praktikaks võib pidada samuti seda, kui suuremate projektide puhul tellitakse kontroll mõnelt sõltumatult ehitusettevõttelt.

<sup>8</sup> Majandus- ja taristuministri 08.06.2015. a määrus nr 62 „[Nõuded ehitusprojekti ekspertiisile](#)“.

### **Ehitusprojekti kvaliteedi kontroll**

#### **Teadmiseks, et**

auditis analüüsitud Viimsi töödes jäi põhiprojekti ekspertiisi kulu 6000–7000 euro kanti. Põhiprojekti maksumusest oli see ca 25% ja ehitustööde maksumusest alla 1%.

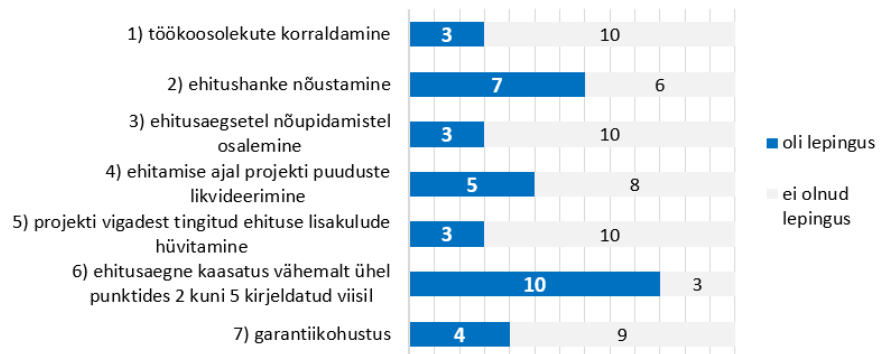
Seda juhul, kui endal jääb kontrolli tegemiseks suutlikkust väheks või soovitakse saada kindlustunne enda hinnangute suhtes.

### Positiivne on, et projekteerija oli lepinguliste kohustustega kaasatud enamasti kuni ehituse lõpuni

40. Lisaks põhiprojekti ekspertiisile on projekti kvaliteedi tagamiseks võimalik KOVil juba eelnevalt mõndagi ära teha. Oluline on nii KOVi antud projekteerimistingimuste täpsus kui ka tema aktiivne osavõtt projekteerimisprotsessist, kas siis projekteerija tehtud tööde etapiviisilise ülevaatuse, projekteerijaga toimuvate regulaarsete arutelude või muu sellisega. Oluline on samuti, et ehitusest mõjutatud kolmandad isikud oleks kaasatud lahenduse alternatiivide aruteludesse, nagu ka see, et projekteerija lepingulised kohustused kehtivad ehitusperioodi lõpuni.

41. Auditis analüüsitud töodes oli enamikul juhtudel projekteerija mingil viisil oma lepinguliste kohustustega ehitusperioodi lõpuni kaasatud (vt joonis 5). Näiteks oli projekteerijale pandud kohustus kõrvaldada oma kulul ehituse ajal projektis ilmnenu vead või siis hüvitada sellega kaasnev kahju. Nõuti samuti projekteerija osalemist ehitusaegsetel koosolekutel või ehitushanke ajal omavalitsuse nõustamist. Mõni KOV nõudis projektile ka garantiid.

**Joonis 5. Auditis analüüsitud põhiprojektiga tööde arv selle järgi, milliseid lepingulisi kohustusi oli KOV projekteerijale projekti kvaliteedi tagamiseks kehtestanud**



Allikas: Riigikontroll

42. Projektist tulenevaid puudusi oli ehitusaegsetes töökoosolekute protokollides välja toodud näiteks Tartus, Rakveres ja Viimsis. Olenemata aga projekteerija lepingulistest kohustustest, ei ilmnenu auditis, et projekteerijad oleks keeldunud ehitustööde käigus projektides ilmnenu vigu oma kulul parandamast.

43. Projekti kvaliteediga seotud riskid suurenevad oluliselt, kui tellitakse projekteerimine ja ehitamine koos. Tellija motiiviks on nendel juhtudel üldjuhul aja ja raha kokkuhoid, mida aga tavaliselt ei saavutata, sest enne projekteerimist ei osata vajalike tööde mahtu ega ajakulu adekvaatselt hinnata. Suuremate auditis analüüsitud tööde puhul nii ei toimitud, kuid projekt ja ehitamine telliti koos näiteks tänavaremondi töodel Märjamaal, mida auditis küll detailsemalt ei vaadatud, kuid mille kohta märkisid valla esindajad, et valitud lähenemine ei õigustanud end, kuna tööd läksid algsest plaanist kallimaks ja ka lõppesid hiljem.

## Mida peaks KOV silmas pidama?

44. Riigikontroll leiab kokkuvõtvalt, et teede ehitustööde ettevalmistamisel ja projekteerimisel on riskid mõistlikult juhitud, kui KOV
- annab suuremate ja põhjalikumate ehitustööde puhul projekteerijale ette detailsed eeluuringute tegemise suunised (nt nõuab vajaduse korral uuringute kava, hiljem ka aruande esitamist);
  - veendub, et olemas on kõik aktuaalsed andmed projekteeritava ala tehnovõrkude paiknemise ja ajakohase geodeetilise alusplaani kohta, mis hõlmab vajalikus ulatuses ka naaberkinnistuid ja ristuvaid tänavaid;
  - hindab koostatud projekti kvaliteeti, kaalub suurema mahuga projektide korral ekspertiisi tellimist või ehitismahu kontrolli tellimist mõnelt teiselt sõltumatult ehitusettevõtjalt;
  - kohustab projekteerijat talle pandud lepinguliste kohustustega parandama oma kulul ehitusajal projektis ilmnunud vead.

## Omanikujärelevalvele pandud ülesannetes jäi mitmel juhul puudu konkreetsusest

45. Ehitaja tegevusega seotud kvaliteediriskide maandamiseks on oluline eelkõige heal tasemel omanikujärelevalve, mis peab andma tellijale kindlustunde, et tema huvid on ehituslepingu täitmisel kaitstud. See tähendab, et ehitatakse projekti kohaselt, arvestatakse asjakohaseid kvaliteedinõudeid, püsitakse töödega ajagraafikus jms.

46. Kui jätta kõrvale Rakvere Moonaküla tänavate remont, kus järelevalvet tegi linna enda vastava pädevusega töötaja, osteti ülejäänud auditis analüüsitud juhtudel omanikujärelevalve teenus sisse. Enamasti hangiti teenus iga töö jaoks eraldi. Erandiks Tallinn, kellel oli järelevalveteenus kohta pikaajaline leping (7 aastat), mille raames osutati linnale teenust kõigis teedeehituse töodes.

47. Omanikujärelevalve üldised põhimõtted tulenevad majandus- ja taristuministri sellekohasest määrusest<sup>9</sup>, millele oli viide ka kõigis auditis analüüsitud omanikujärelevalve lepingutes. Muus osas oli lepingute detailsus KOVide kaupa võrdlemisi erinev. Oli nõuetelt lakoonilisi lepinguid, kuid ka neid, milles oli peetud vajalikuks üldisi põhimõtteid teatud kontrollitegevuste puhul täpsustada.

48. Teedeehitus on ilmastiku tõttu Eestis hooajalise iseloomuga, mistõttu koondub aktiivsem tegevus võrdlemisi kitsasse ajavahemikku. KOVid väitsid, et valdkonna ettevõtted on sel põhjusel tihti üle koormatud, mis omanikujärelevalve puhul väljendub riskis, et teenuse osutajad ei suuda kõigil töösse võetud objektidel piisavalt kohal olla. Tartu Vanemuise tänava töödel kujunes see sedavõrd probleemseks, et linn oli sunnitud omanikujärelevalve tegijat trahviga distsiplineerima. Tartu on seejärel omanikujärelevalve objektile viibimise kohustuse sõnastust lepingutes ka mõnevõrra täiendanud, lisades neisse näiteks nõude, et objektile viibimise kohta tuleb järelevalveinseneril teha ehituspäevikusse vastav märge.

## Omanikujärelevalve suunamine

### Teadmiseks, et

kui omanikujärelevalve lepingutes oli välja toodud teenuse kuutasu, jäi see analüüsitud projektides vahemikku 700–2500 eurot (koos käibemaksuga). Hinnad kujunesid hankemenetluse tulemusena.

### Teadmiseks, et

majandus- ja taristuministri määrusega kehtestatud omanikujärelevalve korra järgi on teedeehituses omanikujärelevalvel täiendavad ülesanded.

Kontrollida tuleb näiteks pinnase vastavust ja võtta kahtluse korral sellest kontrollproove. Kontrollida tuleb ka kasutatavate materjalide laboratoorsete katseprotokollide olemasolu, samuti tuleb enne kaetud tööde vastuvõtmist teha vajaduse korral ehitusel kontrollmõõtmisi.

<sup>9</sup> Majandus- ja taristuministri 02.07.2015. a määrus nr 80 „[Omanikujärelevalve tegemise kord](#)“.

49. Järelevalveinseneri kohustused tööobjektidel viibimise osas olid mingis ulatuses reguleeritud enamikus omanikujärelevalve lepingutes, mida auditis analüüsiti (ca 60% juhtudel). Samas oli mitmel juhul vastav nõue võrdlemisi ebamäärane, kohustades järelevalveinseneri üldsõnaliselt olema objektidel (Tori) või olema seal vastavalt vajadusele (Rakvere). Mõnel juhul oli lepinguga selleks ette antud kindel ajaline sagedus, nagu Rõuges, kus kohustati järelevalvajad olema objektidel vähemasti üks kord nädalas.

50. Konkreetsemad nõuded objektidel viibimise kohta olid Tallinnal ja Kohtla-Järvel (Järveküla tee remont), kes olid loetlenud kindlad tööd, mille juures peab järelevalveinsener igal juhul olema. Näiteks kui rajatakse tehnoõrke, tehakse betoonitöid, freesitakse katet, ehitatakse killustikalust, drenikihti või katet (Tallinn).

51. Enamik auditeeritud väitis, et täiendava meetmena on neil tavaks käia omanikujärelevalve tegevust tööobjektidel pisteliselt kontrollimas. Riigikontrolli arvates on siiski mõistlik ka lepingutes järelevalve ülesanded konkreetsemalt lahti kirjutada. Nii on lepingul rohkem praktilist väärtust ja järelevalvele seatud eesmärgid ka lihtsam saavutada.

52. Objektidel viibimise reguleerimise kõrval kehtib eeltoodud järeldus ka teistes kriitilisemates küsimustes. Näiteks materjalidest katseproovide võtmise ja analüüsi korralduse kohta, mis valdkonna asjatundjate arvates on samuti üks olulisi riskikohti, kus kipub olema pettust. Objektivsete tulemuste saavutamiseks peab proovivõtt ja analüüs olema ehitajast võimalikult sõltumatu, mille eest peaks hea seisma omanikujärelevalve. Valdavalt olid need küsimused aga auditis analüüsitud lepingutes reguleerimata ja KOVID väitsid, et loodavad ehitajate aususele. Vaid Tartus (Vahi tn tööd) ja Kohtla-Järvel (Järveküla tee tööd) oli lepingus nõue, et järelevalveinsener peab viibima proovide võtmise juures ja viima need ise kindla aja jooksul laborisse.

### **Ehituse töökoosolekud olid sageli kehvalt dokumenteeritud ja projekti muudatuste põhjused jäid ebaselgeks**

53. Tee ehitustööd tuleb dokumenteerida, et hiljem oleks võimalik kontrollida, kuidas on tee ehitatud. Nõuded selleks tulenevad ehitusseadustikust ja peamisteks ehitusdokumentideks on teostusjoonised, ehituspäevik, kaetud tööde aktid ja töökoosolekute protokollid. Ehituspäevikust ja töökoosolekute protokollidest peaks ühtlasi selguma, miks on võrreldes projektis ette nähtud lahendusega otsustatud ehituse käigus midagi muuta.

54. Auditis analüüsitud tööde puhul jättis töökoosolekute protokollide kvaliteet valdavalt soovida. Koosolekute korraldamine ja protokollimine oli enamasti tehtud omanikujärelevalve ülesandeks, kuid mitmel juhul ei olnud koosolekuid nõutud sagedusega korraldatud või siis neid protokollitud. Või kui protokolle oligi koostatud ja kirjeldatud neis näiteks ehituse käigus ette tulnud probleeme, ei selgunud sageli, kuidas otsustati probleem lahendada.

55. Osa auditeeritud märkis, et omanikujärelevalvel on tavaks hakata töökoosolekute sagedamat korraldamist ja põhjalikumalt dokumenteerimist nõudma pärast seda, kui ehituse käigus on tekkinud tõrked. Seda kinnitas ka näiteks Viimsi ja Tartu linna poolt

### **Teadmiseks, et**

Tartu linn on oma teede ehitamise lepingutesse lisanud nõude, et kui tööde akteerimise ajaks ei ole teada laboratoorsete katsetuste tulemused, on linnal õigus kuni tulemuste laekumiseni jätta ehitaja esitatud arve akteeritud tööde kohta kuni 50% ulatuses tasumata.

### **Ehituskäigu dokumenteerimine**

Riigikontrollile esitatud dokumentatsioon. KOVid selgitasid ehituse vähest dokumenteerimist veel väitega, et teedehituses ei ole üldjuhul palju vaidlusi, kus on tagantjärele vaja sündmuste käiku dokumentaalselt tõestada.

### Teadmiseks, et

hankijal on õigus sõlmitud hankelepingut muuta uut riigihanget korraldamata riigihangete seaduse §-is 123 sätestatud juhtudel.

Üheks selliseks juhuks on ettenägematud asjaolud, kui samalt pakkujalt ostetakse täiendavaid asju, teenuseid või ehitustöid, mille järele on hankijal tekkinud vajadus ja mida riigihanke alusdokumendid ei sisaldanud.

Allikas: riigihangete seadus, § 123 lg 1 p 3

56. Riigihangete üldpõhimõtted näevad ette, et tellija võib lepingu täitmise käigus tellida lisatöid või teha algselt tellitud töodes muudatusi ainult juhtudel, kui need olid hanke ajal ettenägematud. Kuigi selliseid olukordi tuleb ehituse käigus ette päris tihti, peaks nii tööde osas tehtud muudatused kui ka nende põhjused tulema välja ehitusdokumentatsioonist. Enamikus auditeeritud töodes polnud aga muudatuste põhjused ehitusdokumentatsioonist tuvastatavad (näiteks, miks läks projekt mõnel juhul kallimaks). Heaks praktikaks võib pidada Tartu linna põhimõtet, mille järgi isegi siis, kui teatud töid kavatseti teha lepingus ette nähtud n-ö tellija reservi arvelt, pidi järelevalveinsener nende tööde vajadust hindama ja seda kirjalikult linnale põhjendama.

57. Positiivseks praktikamuutuseks võib pidada samuti seda, et viimastel aastatel on välja arendatud mitmeid ehitustööde dokumenteerimise elektroonilisi keskkondi, mida on hakanud ka suuremad KOVid teedehituses kasutama. Need võimaldavad koondada ehitamisega seonduva dokumentatsiooni ühte kohta ning teha see kõikidele osapooltele reaalajas lihtsasti jälgitavaks ja hallatavaks. Nii on näiteks KOVil tööde tellijana võimalik kiirelt veenduda, kas enne seda, kui ehitaja asub järgmise tööloigu juurde (nt katete ehitamisel), on ka järelevalve tegija teatud töö üle vaadanud ja kinnitanud.

58. Ehituse dokumenteerimise e-keskkonda üle viinud KOVid leidsid, et see on oluliselt hõlbustanud protsessi juhtimist ning vähendanud riske, et ehitaja jätab mõne ehitusetapi lõppedes tööd kooskõlastamata. Märgiti samuti, et KOVidele ei ole praktikamuutus lisakulu toonud, kuna süsteemi kasutuselevõtu eest on maksnud ehitusettevõtte.

### Mida peaks KOV silmas pidama?

59. Riigikontroll leiab kokkuvõtvalt, et omanikujärelevalvega seotud riske on KOV mõistlikult juhtinud, kui ta

- teadvustab, mis on ehitusprotsessis suuremad riskikohad, ja nõuab omanikujärelevalve tegijalt talle pandud lepinguliste kohustustega, et järelevalveinsener viibib kõigi suurema riskiastmega tööde ja proovide võtmise juures;
- nõuab omanikujärelevalve tegijalt talle lepinguga pandud kohustustega ehitusprotsessi dokumenteerimist viisil, et protsessi käigus toimunut on võimalik kontrollida;
- sekkub kohe, kui näeb, et omanikujärelevalve talle pandud nõudeid (sh dokumenteerimise osas) ei täida;
- nõuab suuremate ehituste korral nii ehitajalt kui ka omanikujärelevalvelt protsessi dokumenteerimist elektroonilises keskkonnas, mida on võimalik jooksvalt jälgida.

### Garantiitöödega seotud riskid olid ehituslepingutes mõistlikult maandatud

60. Kõikides analüüsitud lepingutes oli ehitajale pandud garantiitööde kohustus. Garantiiperiood varieerus kahest kuni viie aastani (vt joonis 6).

### Garantiitööde korraldus

## Teadmiseks, et

veidi enam kui pooltes analüüsitud ehituslepingutes nõuti ehitajalt ehituse alguses ka teostustagatist, mis tähendas ehituse lepingujärgsest maksumusest 3–10% suuruse summa ulatuses panga-garantii esitamist.

Teostustagatise eesmärk on kindlustada rahaline kate nõuetele, mis tulenevad sellest, kui ehitaja rikub lepingut.

Garantiiperioodi alguses vähendati tagatise suurust üldjuhul poole võrra ja muudeti see garantiiaegseks tagatiseks.

## Teadmiseks, et

Kohtla-Järve linn oli ühes ehituslepingus sätestanud, et leping loetakse täidetuks pärast garantiiperioodi lõppu. Leiti, et see motiveerib ehitajat garantiitöödeks paremini.

Ka riigihangete registrisse kantakse tööde lõpetamise ajana sel juhul garantiiperioodi lõpp. Sedasi võib aga jääda avalikkusel tööde tegelikust lõpust ekslik mulje, kuna sisuliselt on tööd lõpetatud ja tee kasutusse võetud juba aastaid varem.

## Teadmiseks, et

**Tallinn** kasutas teede seisundi kohta jooksvalt kogutud info haldamiseks hoolduse, heakorra ja haljastuse infosüsteemi (HHHS).

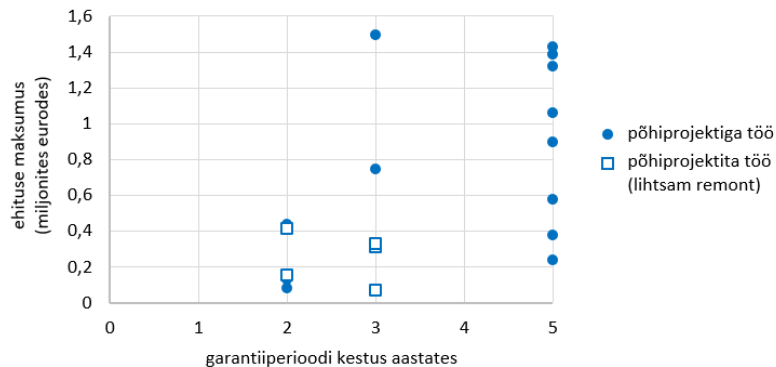
**Viimsi** võrdlemisi üksikasjalikku andmestikku sisaldav lahendus põhines Excelil, mille peaks peagi üle võtma infosüsteem VAAL.

**Tartul** oli auditi tegemise ajal arendamisel oma GIS-lahendus, mida juba osaliselt ka kasutati.

## Riigikontrolli soovitus

Lihtsamate tööde korral oli garantiiperiood mõnevõrra lühem, kuid üldiselt tööde maksumuse ja perioodi kestuse vahel tugevat seost ei olnud. Pigem oli igal KOVil kujunenud välja oma praktika, mida kõigis lepingus ühtemoodi rakendati, olenemata lepingu maksumusest.

### Joonis 6. Auditis analüüsitud tee-ehitustööd, lähtudes ehituse maksumusest ja ehituslepinguga seatud garantiiperioodi kestusest



Allikas: Riigikontroll

**61.** Ehitus- või omanikujärelevalve lepingutes oli üldiselt reguleeritud ka garantiiaegsete ülevaatuste tegemine ja selle sagedus, näiteks garantiiperioodi kestel vähemalt üks kord igal aastal või vähemalt üks kord enne garantiiperioodi lõppu. Ülevaatusel osalevad tavaliselt lisaks KOVi ja ehitaja esindajatele ka omanikujärelevalvet teinud ettevõtte esindaja. Üksikasjalik reeglistik oli selle kohta Viimsi valla ehituslepingutes – aastate kaupa täpselt paika pandud sagedus, korraldamise käik, dokumenteerimine, puuduste likvideerimise kord.

**62.** Kõik auditeeritud väitsid samas, et garantiitööde vajadust analüüsitakse nii või teisiti ka jooksvalt, kui kogutakse infot teede üldise seisundi hindamiseks kõikidel teedel. Põhjalikumat teavet teede seisundi kohta kogutakse tavapäraselt 1–2 korda aastas ning suuremad KOVid (nt Viimsi, Tallinn, Tartu) ka dokumenteerivad kogutava teabe, kasutades selleks loodud elektroonilisi lahendusi. Enamasti hinnatakse vaatluse käigus olukorda ise, harvem on tehtud põhjalikumaid uuringuid, millesse on kaasatud ka väliseid partnereid (nt teehoiukavade koostamiseks). Korralise teede ülevaatusel alusel kujuneb tavaliselt välja teede hooldus- ja remondikava.

**63.** Tõsisemaid vaidlusi garantiitööde üle KOVide väitel analüüsitud tööde puhul ehitajatega ei olnud ja ehitaja oli garantiiajal tuvastatud puudused oma kulul likvideerinud.

### Soovitus: riskijuhtimise taset KOVides tuleb ühtlustada

**64.** Riigikontroll leiab, et riskijuhtimise tase oli KOViti kõikuv ja veendumust, et riske on igal pool hästi juhitud, ei tekkinud. Avaliku raha kasutamisel ei peaks see nii olema, isegi kui ei ole hiljutisest ajast kogemust riskide realiseerumisest. Auditis analüüsitud 18 tööst pidas Riigikontroll riskijuhtimist koondhinnanguna ebapiisavaks 7 töö puhul (vt lisa A), ent nõrku kohti riskijuhtimise protsessis esines laiemalt.

**65.** Samas ilmnes auditi käigus tööde tehniliste tingimuste või partnerite lepinguliste kohustuste kujundamisel ka lahendusi, mida võiks ja saaks

teetööde kvaliteediga seotud riskide maandamisel KOVides laiemalt kasutada. Teisisõnu, KOVide endi seas leiab Riigikontrolli arvates häid näiteid sellest, mis võiks olla riskide maandamiseks minimaalselt vajalik ja mõistlik. Selle teadmise levikut tuleks soodustada ja initsiatiivi võiks siin Riigikontrolli arvates võtta Eesti Linnade ja Valdade Liit, kes KOVisid ja Transpordiametit kaasates võiks leida selleks sobiliku viisi.

66. Üks võimalus on koostada näiteks tüüptingimused nii tööde tehnilise kirjelduse kui ka lepingute jaoks, teha need veebis kättesaadavaks ja hoida ajakohasena. See võimaldaks koondada hea praktika ühte kohta ja tuua valdkondlikesse juhistesse rohkem ka KOVi konteksti. Paljud KOVid märkisid, et on otsinud tuge Transpordiameti suunistest, ent tunnistasid ka, et kohalikesse oludesse need alati ei sobi (nt on need teatud nõuete osas liiga detailsed).

**67. Riigikontrolli soovitus Eesti Linnade ja Valdade Liidu juhatuse esimehele:** analüüsida ja leida lahendused, kuidas Eesti Linnade ja Valdade Liit saaks anda panuse riskijuhtimise taseme tõstmiseks ja praktika ühtlustamiseks omavalitsuste teedehitusel.

**Eesti Linnade ja Valdade Liidu juhatuse esimehe vastus:** auditist tulenevad tähelepanekud ja soovitused on Eesti Linnade ja Valdade Liidule (edaspidi: liit) mõistetavad, kuid Liit ei saa võtta endale täit vastutust ega kohustust liidu liikmete eest ühe konkreetse valdkonna täieliku kompetentsuse osas. Küll aga tuginedes liidu põhikirjale saab liit oma liikmetele kaasa aidata parimate lahenduste ja koostööpartnerite leidmisel, ühisprojektide koordineerimisel ning omavalitsusametnike nõustamisel, nende teadmiste ja ametioskuste täiendamiseks. Samuti oleme valmis tulenevalt meie liikmete ühisest soovist välja töötama ühtseid juhendmaterjale ning korraldama valdkondlikke teabepäevi kompetentsi tugevdamiseks.

## Ehitus- ja remonditööde kvaliteedi tagamine riiklikul tasandil

### Mida me analüüsisime?

68. Lisaks teedehituse kvaliteedi tagamisele kohalikul tasandil analüüsis Riigikontroll, kuidas on korraldatud kohalike teede ehitamise üle riiklik järelevalve. Järelevalvet teeb Transpordiamet<sup>10</sup> ja selle laiem eesmärk on liiklusohutus.

69. Vaatluse all oli periood 2019–2021. Uuriti, milliseid järelevalvetoiminguid on tehtud ja mida on nende käigus tuvastatud. Samuti uuriti, kuidas antakse järelevalve leidudest KOVidele tagasisidet, et nende endi võimekust teede ehitamise kvaliteedi tagamisel suurendada.

### Riikliku järelevalve praktikat on senimaani veel võrdlemisi vähe

### Järelevalve senine praktika

70. Järelevalvevalikute strateegiliseks aluseks on olnud Transpordiameti ohuprognosis, mida igal aastal ajakohastatakse ja milles määratakse kindlaks järelevalve suunad. 2021. aasta ohuprognosis<sup>11</sup> oli näiteks kokku 34 järelevalve valdkonda, ohuolukorra kirjeldus nendes, hinnanguline ohutase, plaanitava kontrollitegevuse sisendinfo, menetluste

<sup>10</sup> [Ehitusseadustik](#), § 130 lg 6 p 1.

<sup>11</sup> <https://transpordiamet.ee/media/248/download>

arv jms. Kohalike teede ehituses hinnati ohutaset keskmiseks ning objektiks, mida kontrollida, oli ehitustegevuse vastavus kvaliteedinõuete määrusele.<sup>12</sup> Nii oli see ka aasta varem.

71. Transpordiameti selgituste kohaselt alustati kohalike teede ehitus-järelevalvega 2019. aasta teises pooles. Varem seda ei tehtud. Sellest peale on igal aastal viidud läbi 11–15 menetlust (vt joonis 7). Seda on mõnevõrra vähem, kui nähti ette ohuprognosis (2020. aastaks plaaniti 25 menetlust, 2021. aastaks 16 menetlust), kuid rohkemaks ei jätkunud väidetavalt ressursi. Järelevalvet on tehtud alates 2019. aastast kokku 28 KOVis.

**Joonis 7. Transpordiameti järelevalvemenetluste arv kohalike teede ehitustel perioodil 2019–2021**



Allikas: Riigikontroll Transpordiameti andmete alusel

### Teadmiseks, et

perioodil 2019–2021 oli suurima lepingulise maksumusega kohalikuks teedeehituse tööks Narva TEN-T transiitteede projekteerimis- ja ehitustööd summas 11,3 miljonit eurot (hange 2020. aastal). Sellele järgnes Tartu linna Riia ja Vaksali tänava ristmiku hange summas 4,4 miljonit eurot (hange 2019. aastal).

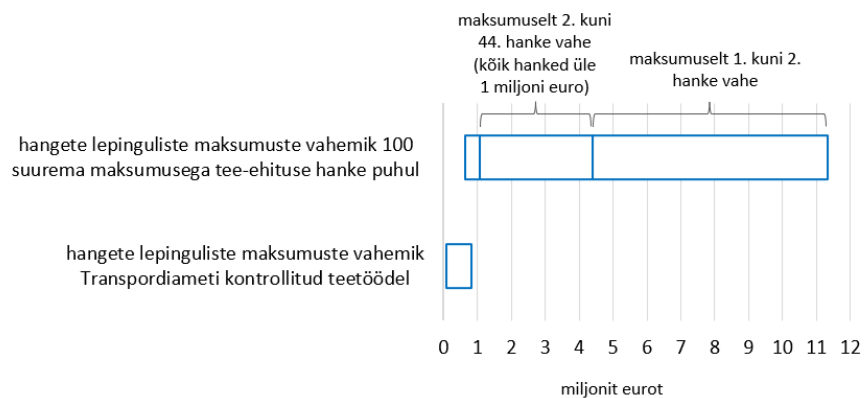
Transpordiameti kontrollitud teede ehitustöödest oli samal perioodil suurima maksumusega Võhma kergliiklustee ehitus summas 0,83 miljonit eurot (hange 2020. aastal).

### Suuremaid ehitusobjekte on kontrolli sattunud harva

72. Kontrolliobjektid on seni võetud põhiliselt juhuvalikuga ja riigihangete registrist nende hangete seast, millega seotud ehitustööd on parajasti käimas. Samuti on tavaks algatada menetlus laekunud kaebuse põhjal.

73. Aastatel 2019–2021 järelevalves kontrollitud teetöödel jäi hanke lepinguline maksumus vahemikku 70 000 – 830 000 eurot. Objektidest 68% olid kergliiklustee ehitused. Sel perioodil tehtud suuremaid ehitustöid ei ole kontrollitavate sekka sattunud. Kui reastada maksumuse järgi kõik aastatel 2019–2021 tehtud kohalike teede ehitus- ja remonditööde hanked (ca 930), leiab suurima järelevalves olnud hanke alles 62. kohalt (vt ka joonis 8).

**Joonis 8. Kohalikel teedel tehtud 100 suurema ehitus- ja remonditöö hanke lepinguliste maksumuste vahemik võrdluses samal perioodil Transpordiameti järelevalves olnud teetööde hangete maksumuste vahemikuga**



Allikas: Riigikontroll riigihangete registri ja Transpordiameti andmete alusel

<sup>12</sup> Majandus- ja taristuministri 03.08.2015. a määrus nr 101 „[Tee ehitamise kvaliteedi nõuded](#)“.

## Puudusena on kõige sagedamini tuvastatud nõutust õhema aluskihi ehitust

74. Põhiliseks menetlustoiminguks on Transpordiametil olnud objekti paikvaatlus, mille käigus on hinnatud visuaalselt ehitusobjekti olukorda ja tehtud kontrollmõõtmisi. Kogutud infot on võrreldud kvaliteedinõuete määrusega ja tulemused on võetud kokku paikvaatluse protokollis. Kvaliteedinõuete määrusest tulenevad nõuded, mida on ca 270, on ohuhinnangu alusel pandud prioriteetsuse järjekorda ning pigem keskendutakse menetlustes neist olulisematele – näiteks nõudeid, millega seotud riske on hinnatud suureks, on kokku 32.

### Teadmiseks, et

killustikust aluskihi paksust mõõdeti võrdluses projektis ettenähtuga. Kui see oli mõõtekohtades nõutust õhem, siis enamasti mitte oluliselt (1–2 cm), kuid tuli ette ka nt 10 cm erinevusi. Teisalt, üsna sageli andis mõõtmine tulemuseks ka normist paksema kihi.

Killustikust aluskihi paksuseks oli kontrollitud töodes projektide järgi üldjuhul kas 15 või 20 cm.

75. Enamik perioodi 2019–2021 menetlustest (25 ehk 64%) lõppesid mingit laadi puuduse tuvastamisega, milleks kõige sagedamini oli kõvakattega tee killustikust aluskihi ebapiisav paksus (vt tabel 3). Puudustest teavitati KOVisid ja need likvideeriti ehituse käigus. Vaidlusi KOVidega järelevalve tähelepanekute üle ei ole olnud.

**Tabel 3. Kohalike teede ehitus- ja remonditööde riikliku järelevalve käigus aastatel 2019–2021 tuvastatud puudused**

Järelevalve käigus tuvastatud puudus (üldistatuna)	Esinemissagedus kordades
killustikust aluskihi ebapiisav paksus	17
asfaltsegu sobimatu koostis	5
puuetega inimeste ligipääsetavuse nõuetega mitteamestamine	2
ohtlik konstruktsioon	2
nõuetele mittevastav liikluskorraldus	2
killustikust aluskihi ebapiisav tasasus	2
katete üleminekute ebataasus	1
projektis ebatäpsed geoloogilised andmed	1
ehitusala ei ole nõuetekohaselt korras	1
valesti paigaldatud liikluskorraldusvahendid	1
nõuetele mittevastav asfaltkatte tihedus	1

Allikas: Riigikontroll Transpordiameti andmete alusel

76. Transpordiamet rõhutas, et erinevalt omanikujärelevalvest ei kontrolli nad kogu objekti ehitamist. Vaadatakse kindlaid teelõike ja töid. Samas arvati, et osavõtt protsessist – osaletakse aeg-ajalt ka töökoosolekutel ja tööde ülevaastustel – on omanikujärelevalvele ja ehitajale distsiplineeriva mõjuga, sundides olema nõuete suhtes tähelepanelikum.

77. Samuti arvasid Transpordiameti esindajad, et kvaliteediprobleemid kohalike teede ehituses saavad enamasti alguse sellest, et ehitusprojektile ei tellita ekspertiisi, kuna soovitakse ehituse kogukuludes säästa. Sageli on ka ehituse maa-ala geoloogilised andmed ebatäpsed, mis tähendab, et ehituses soovitud kvaliteedi saavutamiseks on KOV sunnitud ehituse käigus ehitusmahtu suurendama.

**Riigikontrolli soovitus****Soovitus: järelevalve peab muutuma paremini sihituks**

78. Transpordiameti esindajad selgitasid auditi käigus, et järelevalve senine meetodika vajab ülevaatamist ja see on neil plaanis 2022. aasta esimeses pooles. Soov on kitsendada kontrollitavate kvaliteedinõuete fookust ja nii, et see oleks ka menetluste kaupa rohkem ühetaoline. Järelevalve senist mahtu peeti menetluste arvu mõttes aga optimaalseks, kuigi märgiti, et kontrolliobjektid on Eesti eri paigus ja tihti kujuneb ajakulu koos sõiduga ebamõistlikult suureks.

79. Riigikontroll jagab seisukohta, et senine järelevalvemetoodika vajab muutust. Järelevalveks kasutada olev ressurss on piiratud, mida rõhutas mitmel korral ka Transpordiamet. Seetõttu ei ole Riigikontrolli arvates põhjendatud, et kontrolliobjektide valik põhineb suuresti juhuslikkusel. Valikukreetodika peaks tagama, et kontrollitakse ka mahult suuri objekte. Üldjuhul on need tihedama liiklusega aladel, kus on ka järelevalve üldise eesmärgi ehk ohutuse seisukohast riske rohkem. Riigikontroll leiab, et sedasi saaks järelevalve ressursside kasutamist tõhustada.

80. Auditi käigus Riigikontrolli analüüsitud KOVid ei olnud riikliku ehitusjärelevalvega kokku puutunud (v.a Tallinn). Neil ei olnud ka selgeid ootusi sellele ja järelevalve kasutegur jääb nende sõnul ebamääraseks. Riigikontrolli arvates peaks Transpordiamet andma järelevalvetulemustest lisaks konkreetsetele kontrollitavatele ka KOVidele tervikuna suunatud tagasisidet, milles tutvustataks järelevalve meetodikat ja tulemusi, sh tuvastatud puudusi. Näiteks võiks edastada üks kord aastas üldistavaid kokkuvõtteid järelevalve tulemustest kõikidele KOVidele või korraldada nende tutvustamiseks teabepäevi. See võimaldaks juba ennetavalt eksimiskohti laiemalt teadvustada ja toetaks niiviisi riiklikule järelevalvele pandud üldiste eesmärkide saavutamist.

**81. Riigikontrolli soovitus Transpordiameti peadirektorile:**

- muuta 2022. aasta jooksul kohalike teede ehitus- ja remonditööde riiklikus järelevalves kasutatava kontrolliobjekti valikupõhimõtteid. Loobuda meetodikana juhuvalikust ja võtta kasutusele riskipõhised valikukriteeriumid, mis tagavad, et edaspidi kontrollitakse igal aastal ka maksumuselt suuri ehitusobjekte tiheasustusaladel;
- kujundada 2022. aasta jooksul töökorraldus omavalitsuste teavitamiseks järelevalve tulemustest nii, et sellest tehakse korrapäraselt üldistavaid kokkuvõtteid ja neid edastatakse kõikidele omavalitsustele.

**Transpordiameti peadirektori vastus:** Transpordiamet nõustub Riigikontrolli poolt esitatud soovitustega. Transpordiametil on 2022. aasta tööplaanis eesmärk hiljemalt 31.05.2022 välja töötada kohalike teede ehitus- ja remonditööde riiklikus järelevalves kasutatava kontrolliobjekti uued valikupõhimõtted. Nimetatud meetodikaga plaanime kehtestada objektide valikuks täiendavad kriteeriumid ning loobuda alates 01.06.2022 juhuvalikust.

Samuti on Transpordiametil plaanis alates 2022. aastast korraldada regulaarselt (kord aastas) virtuaalne kohtumine omavalitsuste esindajatega, kus plaanime teha ettekande vormis üldistava kokkuvõtte, sh tutvustada tee ehitamisele kehtestatud nõudeid ning esitleda tee ehitamise ja teeseisundinõuete järelvalve käigus tuvastatud puuduseid.

/allkirjastatud digitaalselt/

Ines Metsalu-Nurminen  
auditiosakonna peakontrolör

## Riigikontrolli soovitused ja soovituste saajate vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal soovitusi Transpordiametile ning Eesti Linnade ja Valdade Liidule, kes saatsid oma vastused soovitustele vastavalt 17.03.2022 ja 05.04.2022.

### Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

**Eesti Linnade ja Valdade Liit:** Tutvunud Riigikontrolli poolt koostatud kontrolliaruande „Kohalike teede ehitus- ja remonditööde kvaliteedi tagamine“ eelnõuga, nõustume üldiste seisukohtade ning järelevalve tase Eestis on tõesti ebaühtlane ja vajaks tõhustamist. Tuleb märkida, et tasemete ebaühtlus on suuresti sõltuv omavalitsuste suurusest ja ametnike arvust ning spetsialiseerumisest valdkonniti. Samas on hea meel, et tõsisemaid juhtimise kvaliteediprobleeme omavalitsustes esineb harva ja üksikjuhtudel, kuid kahjuks esineb ka ehitaja ja tellija omanikujärelevalve töodes praaki, mis omakorda mõjutab omavalitsuste riskijuhtimise taset.

Riigikontrolli soovitused	Soovituste saajate vastused
<p><b>Riskijuhtimise taseme tõstmine KOVides</b></p> <p><b>67. Soovitus Eesti Linnade ja Valdade Liidu juhatuse esimehele:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>analüüsida ja leida lahendused, kuidas Eesti Linnade ja Valdade Liit saaks anda panuse riskijuhtimise taseme tõstmiseks ja praktika ühtlustamiseks omavalitsuste teedehitusel.</li> </ul> <p>(p-d 64–66)</p>	<p><b>Eesti Linnade ja Valdade Liidu juhatuse esimehe vastus:</b> auditist tulenevad tähelepanekud ja soovitused on Eesti Linnade ja Valdade Liidule (edaspidi: liit) mõistetavad, kuid liit ei saa võtta endale täit vastutust ega kohustust liidu liikmete eest ühe konkreetse valdkonna täieliku kompetentsuse osas. Küll aga tuginedes liidu põhikirjale saab liit oma liikmetele kaasa aidata parimate lahenduste ja koostööpartnerite leidmisel, ühisprojektide koordineerimisel ning omavalitsusametnike nõustamisel, nende teadmiste ja ametioskuste täiendamiseks. Samuti oleme valmis tulenevalt meie liikmete ühisest soovist välja töötama ühtseid juhendmaterjale ning korraldama valdkondlikke teabepäevi kompetentsi tugevdamiseks.</p>
<p><b>81. Soovitused Transpordiameti peadirektorile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>muuta 2022. aasta jooksul kohalike teede ehitus- ja remonditööde riiklikus järelevalves kasutatava kontrolliobjekti valikupõhimõtteid. Loobuda meetodikana juhuvalikust ja võtta kasutusele riskipõhised valikukriteeriumid, mis tagavad, et edaspidi kontrollitakse igal aastal ka maksumuselt suuri ehitusobjekte tiheasustusaladel;</li> <li>kujundada 2022. aasta jooksul töökorraldus omavalitsuste teavitamiseks järelevalve tulemustest nii, et sellest tehakse korrapäraselt üldistavaid kokkuvõtteid ja neid edastatakse kõikidele omavalitsustele.</li> </ul> <p>(p-d 78–80)</p>	<p><b>Transpordiameti peadirektori vastus:</b> Transpordiamet nõustub Riigikontrolli poolt esitatud soovitustega. Transpordiametil on 2022. aasta tööplaanis eesmärk hiljemalt 31.05.2022 välja töötada kohalike teede ehitus- ja remonditööde riiklikus järelevalves kasutatava kontrolliobjekti uued valikupõhimõtted. Nimetatud meetodikaga plaanime kehtestada objektide valikuks täiendavad kriteeriumid ning loobuda alates 01.06.2022 juhuvalikust. Samuti on Transpordiametil plaanis alates 2022. aastast korraldada regulaarselt (kord aastas) virtuaalne kohtumine omavalitsuste esindajatega, kus plaanime teha ettekande vormis üldistava kokkuvõtte, sh tutvustada tee ehitamisele kehtestatud nõudeid ning esitleda tee ehitamise ja teeseisundi-nõuete järelevalve käigus tuvastatud puuduseid.</p>

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli kirjeldada probleeme, mis takistavad kohalike teede ehitus- ja remonditööde kvaliteedi tagamiseks vajaliku süsteemi toimimist, ja teha soovitusi nende lahendamiseks.

### Hinnangu andmise kriteeriumid

Auditi põhiküsimused:

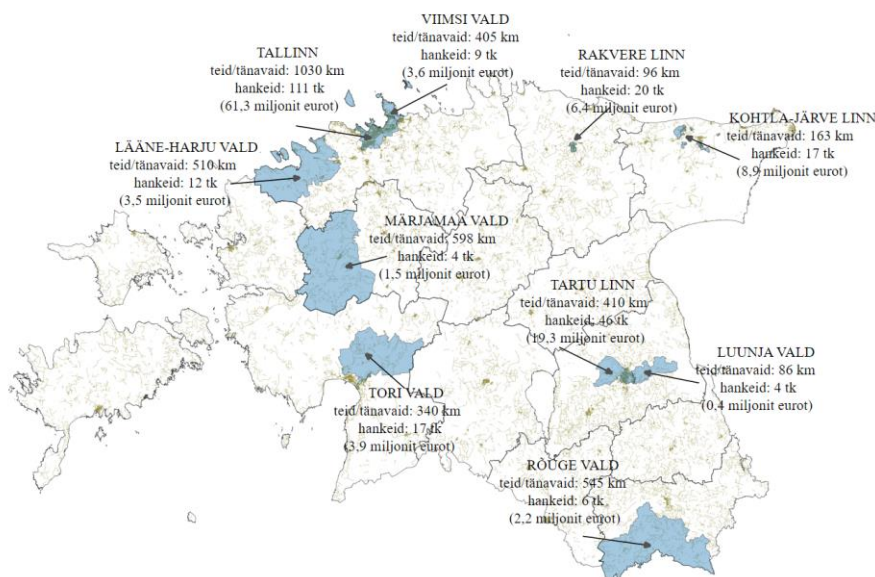
1. Kas kohaliku omavalitsuse tegevus maandab ehitustööde kvaliteediga seotud olulisi riske?
  - 1.1. Kas on loodud töökorraldus teede seisundi korrapäraseks hindamiseks (vt p 62)?
  - 1.2. Kas tee ehitus- ja remonditööde ettevalmistamisel on olulised kvaliteediriskid maandatud (vt järelust lisa A)?
  - 1.3. Kas tee ehitus- ja remonditööde läbiviimisel on olulised kvaliteediriskid maandatud (vt järelust lisa A)?
2. Kas riiklik järelevalve kohalike teede ehitustööde üle on olnud tõhus (vt järelust p 79)?

KOVide osas oli tegemist sisekontrollisüsteemi auditiga. Hinnati teehoiu kvaliteedi tagamiseks loodud süsteemi ülesehitust ja toimivust. Riigikontroll ei hinnanud konkreetsete ehitustööde kvaliteeti, vaid kvaliteedi tagamiseks loodud süsteemi toimimist. Transpordiametile anti hinnang ulatuses, mis puudutab nende poolt kohalike teede ehitus- ja remonditööde üle tehtava järelevalve tõhusust. Järelevalve tõhususe hindamisel oli võtmekohtadeks järelevalve eesmärgistatus ning eesmärkide ja tegevuste seostatus.

### Auditi ulatus ja käsitlusviis

Auditeeriti kümnet KOVi (Kohtla-Järve linn, Luunja vald, Lääne-Harju vald, Märjamaa vald, Rakvere linn, Rõuge vald, Tallinna linn, Tartu linn, Tori vald, Viimsi vald) ja Transpordiametit. KOVide valiku tegemisel võeti aluseks riigihangete registri andmestik kohalike teede ehitus- ja remonditööde hangetest 2019–2021 (vt joonis 9).

Joonis 9. Teede pikkus ning aastatel 2019–2021 tehtud teede ehitus- ja remonditööde hangete arv ja maksumus auditeeritud KOVides



Allikas: Riigikontroll auditeeritud KOVide, riikliku teeregistri ja riigihangete registri andmete alusel

Auditeeritud KOVides analüüsiti kokku 18 ehitus- või remonditööd perioodist 2019–2021 (vt ka lisa A). Tutvuti tööde lähteülesannete ehk tööde tehniliste kirjelduste, samuti projekteerimis-, ehitus- ja omanikujärelevalve lepingute, ehituseelsete uuringute aruannete, ehituse täitedokumentatsiooni jms ning intervjueriti KOVi esindajaid. Igast KOVist oli vaatluse all kuni 3 tööd, mille maksumus jäi vahemikku 0,07–1,5 miljonit eurot. Analüüsiti töödega seonduvat nende kavandamisest kuni ehituse valmimise ja garantiitööde korralduseni. Riskijuhtimise praktikast parema tunnetuse saamiseks tutvuti auditeeritud KOVides vajaduse korral ka teiste suuremate teetöödega, kuid ehitustööde täitedokumentatsiooni neil juhtudel ei analüüsitud.

Transpordiametis analüüsiti järelevalve töökordi ja perioodi 2019–2021 järelevalvetoimingute dokumente (aktid, ettekirjutused).

### **Auditi lõpetamise aeg:**

Audititoimingud tehti põhiosas 2021. aasta teises pooles.

### **Auditi meeskond:**

Auditiitorid Illar Tõnisson, Elin Vako ja auditijuht Tambet Drell.

### **Kontaktandmed**

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest  
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80074.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## Lisa A. Auditis analüüsitud teetööd koos Riigikontrolli järeldustega riskide juhtimise kohta

KOV	Auditis analüüsitud ehitus- ja remonditöö nimetus	Lõplik maksumus (eurodes)	Tegemise periood	Kas KOV oli tööde kvaliteediga seotud riskid maandanud?*	
				Ettevalmistus/ projekteerimine	Teostamine
Tartu linn	Vanemuise ja Uueturu tn rekonstrueerimine	1 504 558	2019–2021	Pigem ei (projekteerimisetapis uuringute kohta vähe suuniseid)	Pigem ei (omanikujärelevalve tööd ei kontrollitud piisavalt, mistõttu ei märgatud probleeme õigel ajal)
	Vahi tn rekonstrueerimine	443 762	2019–2020	Pigem jah	Pigem jah
	Kopli tn taastusremont	70 758	2020	Pigem jah	Pigem jah
Viimsi vald	Reinu tee rekonstrueerimise II etapp	1 433 631	2019	Pigem jah	Pigem jah
	Vehema tee rekonstrueerimise II etapp	1 060 370	2019	Pigem jah	Pigem jah
Tallinna linn	Viljandi mnt (Liivametsa tee – Pärnu mnt) rekonstrueerimine	1 394 079	2020–2021	Pigem jah	Pigem jah
	Raja tänava (Akadeemia tee – Üliõpilase tee) rekonstrueerimine	1 323 408	2020	Pigem jah	Pigem jah
Rakvere linn	Moonaküla linnaosa tänavate remonttööd	898 165	2019	Pigem ei (projekteerimisetapis uuringute kohta vähe suuniseid)	Pigem ei (ei suudetud ehitust dokumenteerida viisil, et selguksid ehituse kallinemise põhjused)
	Jaama puiestee (lõik Ilu pst – Härma tn) rekonstrueerimine	579 503	2020	Pigem ei (projekteerimisetapis uuringute kohta vähe suuniseid)	Pigem jah
	Ilu puiestee rekonstrueerimine	375 587	2021	Pigem ei (projekteerimisetapis uuringute kohta vähe suuniseid)	Pigem jah
Kohtla-Järve linn	Järveküla tee lõigu rekonstrueerimine I etapp	749 728	2020	Pigem jah	Pigem jah
	Pisuhänna tänava, Lehola tänava katte taastusremondi projekteerimine ja tegemine ning Vironia ringristmiku katte taastusremont	305 487	2019	Pigem jah	Pigem jah
Märjamaa vald	Märjamaa valla kruusakattega teede remont	407 517	2020	Pigem jah (tegemist oli põhiprojektita tööga, mistõttu oli ka hinnatavaid aspekte vähem)	Pigem jah

Lääne-Harju vald	Rae tn osaline rekonstrueerimine Paldiski linnas	325 000	2019	Pigem jah	Pigem jah
	Muuli tn osaline rekonstrueerimine Paldiski linnas	78 287	2020	Pigem ei (projekteerija tegevus oli lepinguga reguleerimata)	Pigem jah
Tori vald	Sauga alevikus Keskuse ja Jänesselja tänava ristmiku rekonstrueerimine	242 086	2020	Pigem ei (projekteerimisetapis uuringute kohta vähe suuniseid)	Pigem jah
Luunja vald	Luunja valla tolmuwabade katete rajamine	147 766	2020	Pigem jah (tegemist oli põhiprojektita tööga, mistõttu oli ka hinnatavaid aspekte vähem)	Pigem jah
Rõuge vald	Rõuge alevikus asuva Tehnika tänava rekonstrueerimine	125 600	2020	Pigem jah	Pigem ei (ei suudetud ehitust dokumenteerida viisil, et selguksid ehituse kallinemise põhjused)

\* Järeldus on kujundatud, lähtudes põhiliselt sellest, kuidas oli antud tööde ettevalmistamise ja tegemise faasis oma lepingupartneritele suuniseid, kontrollitud nende täitmist ja lahendatud ette tulnud probleeme. Kui näiteks suuniseid omanikujärelevalvele oli lepinguga antud vähe, kuid seda n-ö kompenseeriti aktiivse kontrolliga, siis on hinnang antud pigem positiivne.

Järelduste tegemist pärsib osaliselt ehitustööde dokumenteerimise kehv kvaliteet. Võimalik, et probleeme oli rohkem, kuid nende kohta puudub info.

## Lisa B. Auditis analüüsitud teetööd koos järeldustega algse tähtaja ja maksumuse ületamise kohta

KOV	Auditis analüüsitud ehitus- ja remonditöö nimetus	Kas tööd lõpetati algselt kokku lepitud tähtajaks?	Kas tööde maksumus jäi algselt kokku lepitud summa piiresse?
Tartu linn	Vanemuise ja Uueturu tn rekonstrueerimine	EI	EI
	Vahi tn rekonstrueerimine	EI	JAH
	Kopli tn taastusremont	EI	JAH
Viimsi vald	Reinu tee rekonstrueerimise II etapp	JAH	JAH
	Vehema tee rekonstrueerimise II etapp	JAH	JAH
Tallinna linn	Viljandi mnt [Liivametsa tee – Pärnu mnt] rekonstrueerimine	EI	JAH
	Raja tänava (Akadeemia tee – Üliõpilase tee) rekonstrueerimine	EI	JAH
Rakvere linn	Moonaküla linnaosa tänavate remonttööd	EI	EI
	Jaama puiestee (lõik Ilu pst – Härma tn) rekonstrueerimine	EI	JAH
	Ilu puiestee rekonstrueerimine	EI	EI
Kohtla-Järve linn	Järveküla tee lõigu rekonstrueerimise I etapp	JAH	JAH
	Pisuhänna tänava, Lehola tänava katte taastusremondi projekteerimine ja tegemine ning Vironia ringristmiku katte taastusremont	JAH	JAH
Märjamaa vald	Märjamaa valla kruusakattega teede remont	EI	EI
Lääne-Harju vald	Rae tn osaline rekonstrueerimine Paldiski linnas	JAH	JAH
	Muuli tn osaline rekonstrueerimine Paldiski linnas	EI	JAH
Tori vald	Sauga alevikus Keskuse ja Jänesselja tänava ristmiku rekonstrueerimine	EI	EI
Luunja vald	Luunja valla tolmuwabade katete rajamine	JAH	JAH
Rõuge vald	Rõuge alevikus asuva Tehnika tänava rekonstrueerimine	JAH	EI

**NB!** Arvestades tööde esialgse maksumuse hulka ka lepingus ette nähtud lisatööde reservi, jäi projektide kallinemine vahemikku 7–20%. Tähtaegu enamasti üle 3 kuu ei ületatud ning ka neil juhtudel suudeti töödega seotud tee liikluseks juba varem avada. Üle 3 kuu venis lepingu lõpetamine kolme Tartu ja kahe Rakvere linna analüüsitud projekti puhul.