

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?

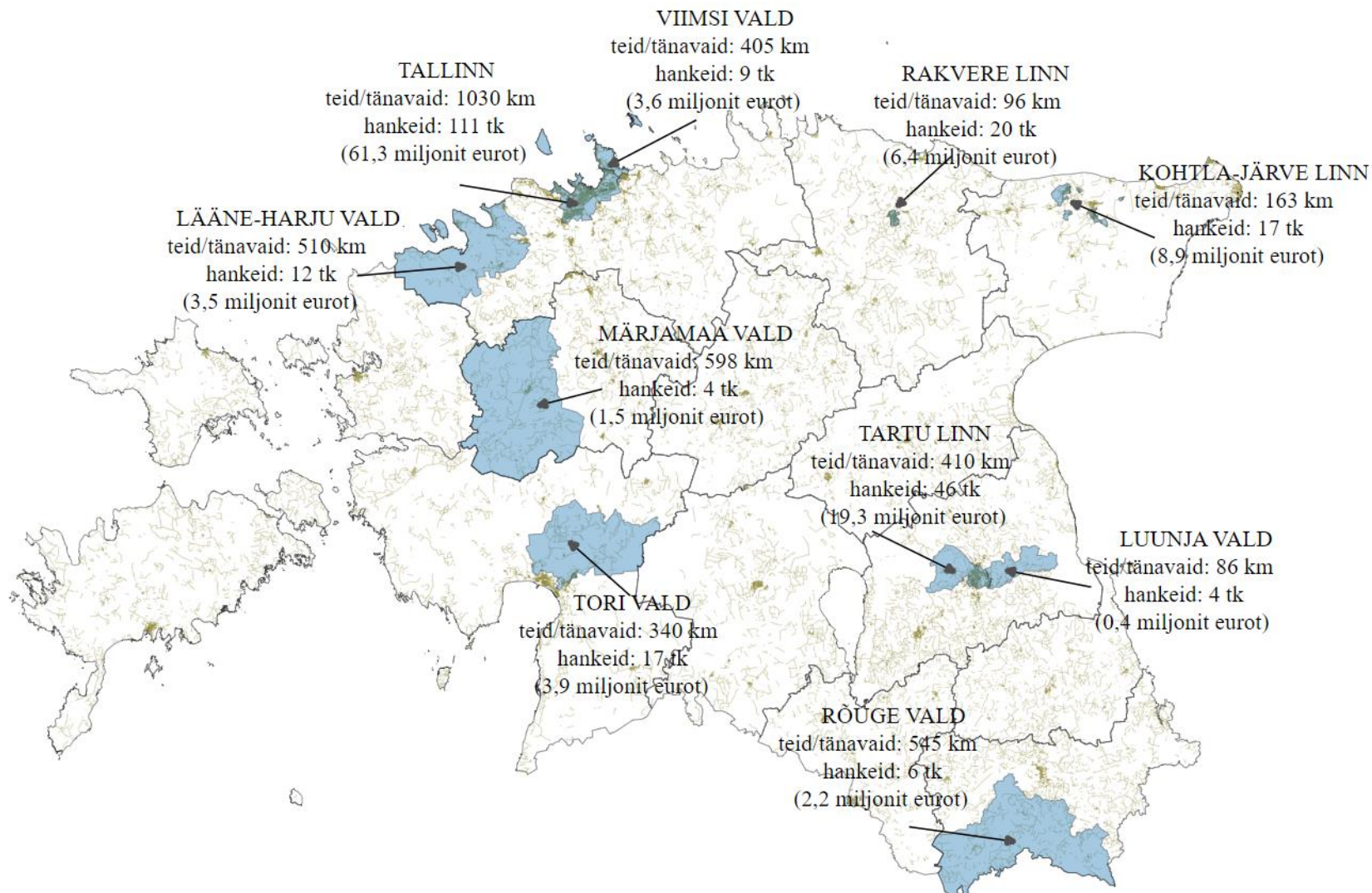
peakontrolör Ines Metsalu-Nurminen
auditijuht Tambet Drell

Riigikogu riigieelarve kontrolli erikomisjoni istung 20.04.2022

Töö ulatus

- Eesmärk: kirjeldada probleeme, mis takistavad kohalike teede ehitus- ja remonditööde kvaliteedi tagamiseks vajaliku süsteemi toimimist, ja teha soovitusi nende lahendamiseks.
- Uurimisküsimused:
 - 1) Kas omavalitsuse tegevus maandab ehitustööde kvaliteediga seotud olulisi riske?
 - 2) Kas riiklik järelevalve kohalike teede ehitustööde üle on tõhus?

Auditeeritud KOVid



Kui palju on kohalikke teid?

- Kohalikke teid on **ca 23 300** km (võrdluseks: riigiteid on ca 16 700 km).
- **77%** kohalikest teedest on maanteed, **33%** tänavad (riigiteedest on 100% maanteed).
- **65%** kohalikest teedest on kruusateed. Kattega teid on **29%** (riigiteedest on kattega 74%).
- Kohalike maanteede liikluskoormus 90% juhtudel alla 500 auto ööpäevas. Kohalike tänavate liikluskoormus keskmiselt 2000 autot ööpäevas.

Kui palju KOVid teehoiule kulutavad?

- KOVide teehoiukulud ajavahemikul 2019–2021 olid **ca 170 mln eurot** aastas. Keskmiselt **57%** sellest olid investeeringud ehk ehitus- ja remonditööd.
- Ajavahemikul 2019–2021 tegid KOVid aastas **200–300** tee ehitus- ja remonditöö hanget, milles jõuti lepingu sõlmimise ja tööde tegemiseni.
- Suuremad ja kulukamad tööd on tehtud tiheasustusaladel. Hangetest maksumusega alates 0,5 mln eurot on 87% linnades ja asulates.

Suuremate teetööde tüüpilised kvaliteediriskid (auditi fookus)

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

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.

Auditis analüüsiti, kuidas on 10 KOVis neid riske juhtud. Vaatluse all oli kokku 18 ehitus- või remonditööd perioodist 2019–2021 ja maksumusega vahemikus 0,07–1,5 miljonit eurot.

Põhijäreldus KOVide kohta

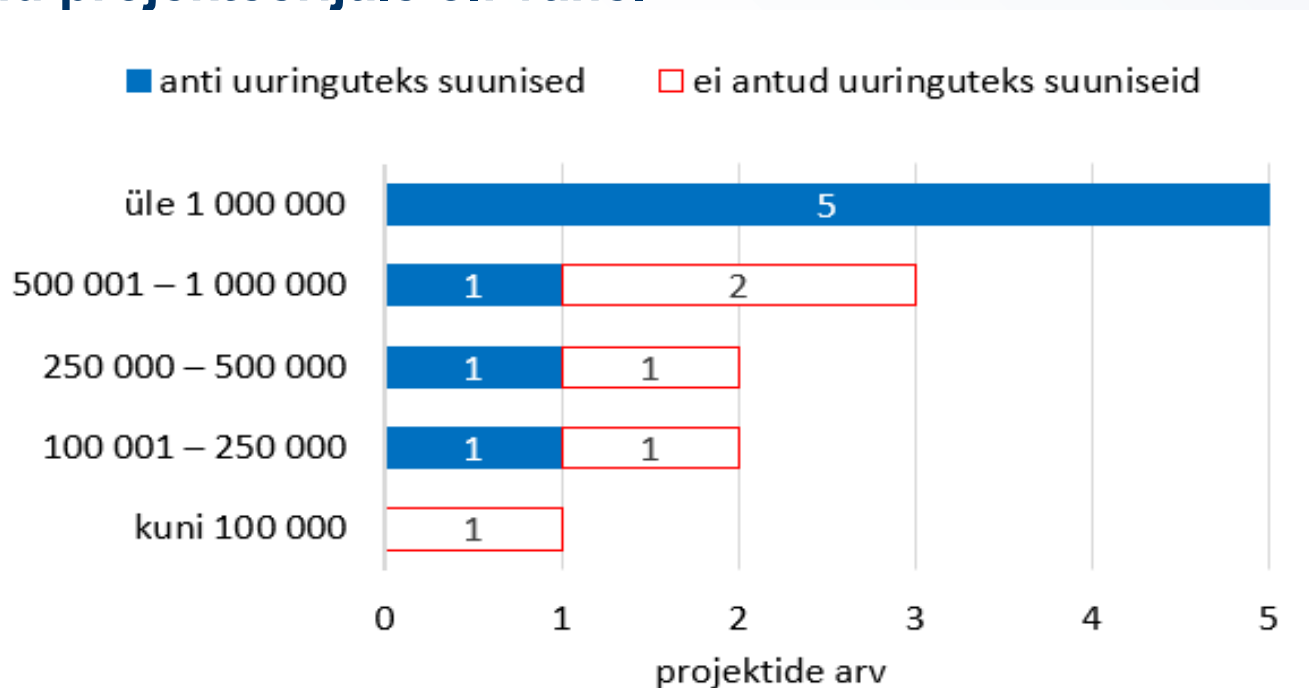
Eestis on KOVisid, kes on teedeehituse **riskide juhtimisel olnud passiivsed**. Auditis analüüsitud 18 ehitus- ja remonditööst on Riigikontrolli hinnangul **riske halvasti juhitud 7 töö puhul**: nõuded projekteerijale, ehitajale või omanikujärelevalve tegijale on olnud lepingutes üldsõnalised või nende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

18 analüüsitud töö puhul oli olukord järgmine:

- läks kallimaks ja üle tähtaja: **5 tööd**;
- läks kallimaks, kuid ei läinud üle tähtaja: **1 töö**;
- ei läinud kallimaks, kuid läks üle tähtaja: **6 tööd**;
- ei läinud kallimaks ega üle tähtaja: **6 tööd**.

Järeldused KOVide kohta riskide kaupa (1)

1. Ehituseelsete uuringute protsessi oli mõnel pool nõrgalt juhitud ja nõudeid projekteerijale oli vähe.



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

Järeldused KOVide kohta riskide kaupa (2)

2. Ehitusprojekti kvaliteeti hinnati enamasti ise ja ekspertiisi tellimist vajalikuks ei peetud.

- Ekspertiisi oli tellinud auditeeritutest vaid Viimsi. Transpordiameti arvates on ekspertiisi puudumine üks täiendav riskikoht.

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

- Enamikul juhtudel (10/18) oli projekteerija oma lepinguliste kohustustega kaasatud ehitusperioodi lõpuni. Näiteks oli projekteerijal kohustus kõrvaldada oma kulul ehituse ajal projektis ilmnunud vead (5 analüüsitud töö puhul) või siis hüvitada sellega kaasnev kahju (3 töö puhul) või nõuti ehitushanke ajal omavalitsuse nõustamist (7 töö puhul).

Järeldused KOVide kohta riskide kaupa (3)

4. Omanikujärelevalvele pandud ülesannetes jäi sageli puudu konkreetsusest.

- Ühed põhilised riskikohad on järelevalveinseneri ebapiisav viibimine objektil ning kontrolliproovide võtmise korraldus ja analüüs.
- Tööobjektil viibimise kohustused olid mingis ulatuses reguleeritud ca 60% juhtudel. Nõuded olid aga mitmel juhul üldsõnalised (*a la*: olla lihtsalt kohal, olla kohal vastavalt vajadusele jms).
- Kontrolliproovide võtt ja analüüs oli järelevalve ülesandena valdavalt reguleerimata. Loodeti ehitaja aususele.

5. Ehituse töökoosolekud olid sageli kehvalt dokumenteeritud ja projekti muudatuste põhjused jäid ebaselgeks.

- Koosolekute protokolle kas ei olnud või ei olnud neis olulist infot. Enamikus töödes ei olnud muudatuste põhjused tuvastatavad (nt miks oli projekt mõnel juhul kallimaks läinud).

Järeldused KOVide kohta riskide kaupa (4)

6. Garantiitöödega seotud riskid olid ehituslepingutes mõistlikult maandatud.

- Kõikides analüüsitud lepingutes oli ehitajale pandud garantiitööde kohustus. Garantiiperiood varieerus kahest kuni viie aastani.
- 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.

Soovitus: riskijuhtimise taset KOVides tuleb parandada

- Riskijuhtimise üldist taset tuleb tõsta. Mitmes analüüsitud ehitustöös oli ka häid praktikaid, mille laiemat levikut tuleks soodustada.
- 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.

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.

Põhijäreldus Transpordiameti kohta

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

- Järelevalvepraktikat on veel võrdlemisi vähe. Alustati 2019. aasta teises pooles ja kontrollitud on selle ajaga 39 objekti (10–15 kontrolli aastas).
- Kontrollidest 25 ehk 64% lõppesid puuduse tuvastamisega, milleks kõige sagedamini oli killustikust aluskihi ebapiisav paksus (44% kontrollidest).
- Kontrolliobjektid on võetud põhiliselt juhuvalikuga riigihangete registrist. Suuri objekte valikus vähe – maksumuselt suurim objekt KOVide hangete seas 62. kohal.

Soovitus Transpordiametile

- **Muuta** 2022. aasta jooksul kohalike teede ehitus- ja remonditööde riiklikus järelevalves kasutatava **kontrolliobjekti valikupõhimõtteid**. Loobuda metoodikana 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**.