Teie 04.02.2003.a. nr 2-7.1-TR/03/152

Riigikontroll

Meie 9.04.2003.a. nr 1-2-45/1440

Täpsustuste edastamine "Ehitushangete korraldus Justiitsministeeriumi haldusalas" auditi aruande kohta

Justiitsministeerium tänab Riigikontrolli ning vanemaudiitor Olav Lüüs´i, audiitor Raivo Hurt`i ja audiitor Maret Põldaas`i põhjaliku ning töömahuka analüüsi eest Justiitsministeeriumi ehitushangete analüüsimisel. Vastavalt Riigikontrolli esindajatega 2. aprilli nõupidamisel kokkulepitule edastame siiski omapoolsed täpsustused kontrolliaruande eelnõu 4. osa „Ehitushangete korraldus Justiitsministeeriumi haldusalas" kohta, mis käsitleb Tartu Kohtumaja ehitust.

Aruande eelnõus sisalduva märkuse juurde, mille kohaselt „peaks ministeerium rakendama abinõud, et anda tühjalt seisvad ruumid tasu eest kasutusse" märgime, et ruumide otstarbekamaks kasutamiseks andis justiitsminister 9. juulil 2002. a välja käskkirja, millega tasulisse kasutusse andmiseks eraldati esimesel korrusel paiknevad algselt kriminaalhooldusosakonnale mõeldud ruumid. Selle täitmiseks on kohtu haldusdirektor ruumiprogrammi praeguseks ümberkorraldanud ja rendikonkursi ettevalmistanud. Viivitus oli tingitud ümberkorraldustest kriminaalhoolduse toimimiseks rahuldava lahenduse leidmisel. Hoonesse on täiendavalt paigutatud alates 2003. aastast Justiitsministeeriumi valitsemisalasse toodud Õiguskeelekeskuse Tartu osakond.

Seoses märkusega, et ehitise aluse maa ostu eest „kokkulepitud ajaks ministeerium võlga ei tasunud, kuigi see olnuks võimalik" täpsustame, et ministeerium ei saanud tasuda maa eest, kuna krundi hoonestamise küsimus oli lahendamata. Tulenevalt vormiveast 24. märtsi 1999. a. lepingute sõlmimisel – pakkumise kutse kinnitamise käskkirja registreerimisest 25. märtsi 1999. aasta kuupäevaga – eitasid ministeeriumi esindanud juristid lepingute kehtivust. See protsessuaalne positsioon võimaldas vältida 24. märtsi 1999. projekteerimise ja ehituse peatöövõtulepingust tulenevat riigi vastu esitatavat kahjuhüvitusnõuet tingimustes, kus riik ei suutnud riigieelarve kärbete tõttu seda lepingut täita. Kuna maa ost ja projekteerimislepingu sõlmimine olid toimunud samas hankemenetluses, oleks maa eest tasumine tähendanud ka projekteerimis-ehituslepingu kehtivuse tunnustamist. Seega oleks maa eest tasumine enne terviklikku õigussuhete korraldamist AS-ga Merko Ehitus olnud riigile kahjulik, seda ka juhul kui selleks vahendid oleks leitud.

CC 000020

Riigikontroll väidab, et 1999. aasta projekteerimis-ehituslepingu formuleeringud ei jätnud ministeeriumile õigust leping lõpetada neil juhtudel, kui töövõtja ei täida oma kohustusi. Ei saa väita, et tellija õiguste nimetamata jätmine 1999. aasta lepingu tekstis oleks tellija seaduses sätestatud õigusi töövõtja suhtes mingil viisil vähendanud. Tellija säilitab sellise sõnastuse korral kõik TsK § 355-372 sätestatud õigused, samuti õigused, mis tulenevad tellijale ETÜT-i (ehituse töövõtu üldtingimused) ja KLÜT-i (konsultatsioonilepingu üldtingimused) kohaselt.

Aruande projekti kohaselt „Riigikontroll nõustub, et ministeeriumil ei olnud 2001. aastal valikuvõimalust – lepingust loobumine oleks kaasa toonud 1999. aasta lepingus sätestatud 10 mln kroonise trahvi, millega oleks paratamatult kaasnenud küsimus süüdlastest ja kahju kompenseerimisest." Selle väite sisu on süüdlaste ja kahju kompenseerimise osas arusaamatu. Ei saa väita, et riigi suutmatus 1999. aastal sõlmitud projekteerimis-ehituslepingut (selle kehtivuse korral) täita oleks riigi vastutuse kaasa toonud üksnes tulenevalt lepingus kokkulepitud kahju suurusest (mis ei kujutanud endast leppetrahvi). Kehtiva lepingu korral oleks AS-il Merko Ehitus olnud põhimõtteliselt piiramatu kahju hüvitamise nõue tulenevalt TsK § 365 lg 3 ilma, et mingis konkreetses summas oleks lepingus kokku lepitud.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 10.04.2003 Reg nr 2-7.1-TR/03/1443

Justiitsministeerium
Tõnismägi 5A, 15191 TALLINN
Reg. nr 70000898
tel +372 620 8100
faks +372 620 8109
e-post: info@just.ee
www.just.ee
a/a 10002028029006
Eesti Ühispank

Riigi suutmatus riigi omandisse ehitatava kohtuhoone eest maksta oli tingitud eelarvevahendite kärpimisest. Sellest tuleneski vajadus lahendada Tartu Kohtumaja ehitamine 2001. aastal sõlmitud lepingutega.

Riigikontrolli arvates sisaldab 2001. aastal sõlmitud hoonestusõiguse ja kasutusvalduse seadmise „lepingu punkt 16 formuleeringuid, mis võivad seada kahtluse all riigi õiguse saada hoone pärast kasutusvalduse tasu kogu lepingujärgse summa maksmist enda omandisse ilma selle eest täiendavalt tasumata" Riigikontroll ei ole selle hüpoteetilise kahtluse kinnituseks vaatamata Justiitsministeeriumi palvele esitanud mingeid konkreetsemaid väiteid, kuidas riigi õigus hoone omandamiseks kahtluse alla sattuda võiks. Lepingu kohaselt tekib riigi omand ehitisele selle omanikule langemisega vastavalt lepingu punktile 14.2 siis, kui kasutusvaldus lõpeb – selline kokkulepe põhineb asjaõigusseaduse § 244[1] lg 1. Vastavalt lepingu punktile 15.1 lõpeb kasutusvaldus 17,5 aasta möödumisel ehitisele kasutusloa andmisest – siis omandab riik hoonestusõiguse. Punktis 16 nimetatud hoonestajaks oleks hoonestusõiguse lõppemisel (36 aasta möödumisel) seega riik ise. Lepingu muutmine tooks muuhulgas kaasa riigi kohustuse maksta enam kui 15 000 krooni riigilõivu ja notaritasu, mis oleks antud olukorras põhjendamatu kulutus.

Hoonestusõiguse tasu maksete kohta on Riigikontroll märkinud :„Pärast seda, kui audiitorid selle kohta ministeeriumilt selgitust küsisid, nõudis ministeerium nende maksete tagantjärgi tegemist. /---/ Pärast seda, kui audiitorid olid korduvalt juhtinud ministeeriumi tähelepanu sellele sättele, esitas ministeerium 2002.aasta novembri lõpus AS-ile Hansa Liising Eesti arve summas 108 200 krooni. /---/ Audiitorite märkuse peale muutis ministeerium oma nõude suurust." Nimetatud maksete tasumist ei alustanud AS Hansa Liising õigeaegselt. Lepingut hallanud ja 2002. a augustis töölt lahkunud Justiitsministeeriumi töötaja ei märganud seda rikkumist. Küll aga asuti summat tema lahkumise järel sisse nõudma. Samuti parandas Justiitsministeerium viivise nõude summa enne Riigikontrolli vastavat tähelepanu juhtimist. Samas tuleb nõustuda Riigikontrolli järeldusega lepingu selles osas täitmise puudulikkusest. Siiski ei toonud see kaasa riigile kahju, kuna viga sai alguse AS Hansa Liising süüst, kes tasus nii võlgu oleva summa kui ka viivise.

Edasisele meeldivale koostööle lootma jäädes.

Lugupidamisega

Märt Rask
Minister

JUSTIITSMINISTEERIUM

Teie 04.02 2003. a. nr 2-7.1-TR/03/152

Meie 14 .03 2003. a. nr 1-2-45/1440

Riigikontroll

Ehitushangete korraldus Justiitsministeeriumi valitsemisalas

Austatud härra Kõrge

Justiitsministeerium edastab omapoolsed kommentaarid ja parandused Riigikontrolli kontrolliaruande eelnõu nr 2-4/4 „Ehitushangete korraldus Justiitsministeeriumi haldusalas" kohta.

Üldise lähtekohana peame vajalikuks ära märkida Riigikontrolli seisukohta, et käesolev kontrolliaruanne ei anna terviklikku ülevaadet analüüsitud hangetest ja nende korraldusest. Samuti on oluline esitatud arvamus, et Justiitsministeerium on tulnud ehitushangete keerukate probleemidega suhteliselt edukalt toime.

Kontrolliaruande punktis 2 on kirjas, et Riigikontroll peab põhjendamatuks Ämari vangla söökla rekonstrueerimistööde lõpetamise tähtaja pikendamist. Justiitsministeerium ei nõustu selle seisukohaga. Lisaks sellele, et tööde teostamise ajal ilmnes täiendavate tööde teostamise vajadus, tingis tähtaja pikendamise ka asjaolu, et ehitustöid tuli teha ekspluateeritavates ruumides. Vangla julgeoleku seisukohalt oli aga esmatähtis kinnipeetavate korrapärase toitlustamise tagamine. Ajutise söökla ehitamisele ja töös hoidmisele kulus valdav osa täiendavast ajast.
Samuti ei saa nõustuda punktis 2 toodud väitega, et lühem tähtaeg tingis ehitustööde kallinemise tellija jaoks. Samas mahus tehtavate tööde korral, kui on erineva pikkusega tähtajad, suurenevad täiendavad kulud vastavalt tähtaja pikenemisele, mitte ei vähene.

Kommenteerides kontrollaruande punkti 3.3, tuleb rõhutada, et Tartu vangla läbipääsusüsteemi ja kambrilukkude hanke korraldamise eesmärk oli tagada kvaliteetse ja nõuetele vastava luku ostmine. Nimetatud hanke Justiitsministeeriumi poolt läbiviidavate hangete hulka arvamise otsuse ja 2001. aasta novembris toimunud riigihanke vahelisel ajal olid vahetunud mitmed Justiitsministeeriumi vanglate osakonna spetsialistid. 2001. aasta novembris oli vanglate osakonna spetsialistide hinnang, et läbipääsusüsteemi ja kambrilukkude eraldi otsehange ei ole õigustatud. 2001. aasta novembris toimunud riigihange kambrilukkudele kukkus läbi. Ehitaja AS-i Skanska EMV kinnitusel viibis kambrilukkude valiku ootuses järgmiste suuremate hangete läbiviimine ja ohus oli kogu vangla tähtajaks valmimine. Seetõttu otsustati anda lukkude hanke korraldamine üle ehitajale.

RIIGIKONTROLL
Kuupäev Reg nr
17.03.2003 2-7.1-TR/03/152-2

AA 003611

Tõnismägi 5A
15191 TALLINN
Reg. nr. 70000898

tel (372) 620 8100
fax (372) 620 8109
E-post info@just.ee
http://www.just.ee

a/a 10002028029006
Eesti Ühispank

Kontrollaruandes on esitatud väide, et 2001. aasta oktoobris teadis ministeerium täpselt, milliseid konkreetseid lukke ta vanglale soovib ja kes neid toodab. Oleme seisukohal, et Justiitsministeerium üritas kaasata lukkude hankesse võimalikult palju Eesti lukufirmasid ja erinevaid tootjaid edastades oma esindajale AS-le Telora-E nimekirja erinevatest firmadest, et ehitaja näitaks üles initsiatiivi pakkumiste küsimisel. Samuti informeeriti neid firmasid ministeeriumi poolt ka telefoni teel. 2001. aasta oktoobris nõudis ministeerium projektijuhilt uute kambrilukkudele esitatavate tehniliste nõuete koostamist, mis võimaldaks laiendada pakkujate ringi.

Kontrollaruandes esitatud väide, et algul pakkus ministeeriumi nõuetele vastavaid lukke Skanska EMV-le ainult üks äriühing, ei vasta tõele. Pakkumisi laekus seitsmelt firmalt, millest ministeerium pidas sobivaimaks AS BK Eesti ja AS Assar Lukuaugu poolt pakutavaid lukke. Ministeeriumi seisukoha edastas ehitajale Telora-E oma kirjaga 12.detsembrist 2001.
Ettepanek BK Eesti pakutava luku asendamiseks AS-i Valnes pakutava tehniliselt analoogse lukuga tuli Skanska EMV poolt, kuna nende väitel ei olnud nad kindlad, et BK Eesti on võimeline tarnima lukud koos lukukeele mikrolülititega tehniliselt nõutaval tasemel. Ehitaja andmetel ei olnud pakkumine kompleksne.
Põhjendades oma otsust BK Eesti poolse luku mittevastavusega (mikrolülitite mitte vastavus) ja ehitustööde ajagraafikust mahajäämisega kooskõlastas Skanska EMV oma otsuse BK Eesti poolt pakutava luku asendamiseks Valnese poolt pakutava analoogse lukuga Justiitsministeeriumi vanglate osakonnaga 31. jaanuaril 2002. Seejuures toodi suusõnaliselt välja tehasepoolse kinnituse puudumine BK Eesti poolt pakutavate lukkude varustamise kohta mikrolülititega.
Hanke korraldamine viisil nagu projektijuht oli algselt planeerinud oleks vanglate osakonna hinnangul kaasa toonud selle, et võitnud oleks Securitec OÜ ja tooteks Chubb'i süsteem, mille hind oleks olnud põhjendamatult kõrge, süsteem ise ei olnud aga kaasaegne ja Eestis puudus süsteemil paigaldaja ja hooldusmeeskond.
Arvestades piiratud ajalisi ressursse, ministeeriumi huvi kaasata pakkumisvooru võimalikult palju pakkujaid ja asjaolu et läbipääsusüsteem, kambrilukusüsteem ja ülejäänud turvalahendused moodustavad ühtse terviku (kaasa arvatud garantii) otsustas juhtkomisjon anda antud hanke ehitaja hankesse. Kontrollaruandes sisalduv väide, et ministeerium korraldas ehitaja taha varjudes kambrilukkude ja läbipääsusüsteemi väljakuulutamisteta läbirääkimistega pakkumise, ei ole adekvaatne. Sisuliselt kaotati nimetatud hangete ehitajale üle andmisega vähem otstarbekas lahendus, kus osa vangla tehnilistest turvasüsteemidest oli otsustatud eelnevalt ülejäänud hangetest eraldada ning oma jõududega hankida. See oleks tinginud rida probleeme kogu vangla turvasüsteemide käiku andmisel ja integreerimisel.
Kontrollaruandes sisalduv väide, et ministeerium suhtles lukuhanke käigus ja tegi otsuseid ilma projektijuhti kaasamata ja informeerimata, ei ole õige. Juhime siinkohal tähelepanu asjaolule, et just projektijuht AS Telora-E koostas esialgsed kambrilukkude riigihanke tehnilised tingimused, mille ta saatis ministeeriumisse kooskõlastamiseks ning mille järgi kuulutati 2001 aasta oktoobris välja riigihange. Projektijuhiga suhtlesid otse ka riigihankekonkursil osalenud firmad.

Täpsustame, et kontrolliaruande punktis 4.5. käsitletud „Hoonestusõiguse seadmise ja hoonestusõiguse kasutusvaldusega koormamise lepingu" sõlmimise hetkel 9.juulil 2001. aastal intressimääraks (6 kuu Euribor + 2,2%) oli 6 kuu Euribor 4,415%, mis koos intressimarginaaliga moodustab ca. 6, 6%.
Seda, kas laenu või liisingu hind on suhteliselt odav või kallis saab hinnata võrreldes konkreetse laenu või liisingu intressimäära konkreetse ajahetke keskmise intressitasemega riigis. Justiitsministeerium on seisukohal, et lähtudes ametlikust statistikast saab liisinguintressimäärale 6 kuu Euribor + 2,2% anda hinnangu, et tegemist oli soodsa raha hinnaga.

Punktis 6 teeb Riigikontroll ettepaneku muuta Tartu Kohtumaja hoonestusõiguse seadmise ja hoonestusõiguse kasutusvaldusega koormamise lepingu punkte 16 ja 25.2.5, fikseerimaks selgemalt, et hoonestusõiguse lõppemisel, sõltumata selle põhjustest, ei pea riik juhul, kui on

tasutud AS-le Hansa Liising Eesti kogu lepingujärgne kasutusvalduse tasu, hoonestaja poolt kinnistule rajatud ehitise riigi omandiks muutmise eest hoonestajale täiendavalt tasuma. Justiitsministeerium on seisukohal, et lepingu sõnastusest ja asjaõigusseadusest tulenevalt riik hoone eest täiendavalt maksma ei pea. Samuti ei ole tähtsusetu, et lepingu muutmisega notari juures kaasneks täiendava riigilõivu ja notaritasu maksmise kohustus.

Kokkuvõtteks võib pidada oluliseks Riigikontrolli järeldust, et ministeeriumi-siseselt on ehitushangetega seonduvad toimingud reguleeritud ja selle probleemistikuga tegelevate isikute ülesanded piisavalt piiritletud. Sellega on Justiitsministeerium suutnud maandada ehitushangete korraldamisega seonduvaid riske.

Lugupidamisega

Märt Rask
Minister

Peeter Peda 6 20 81 49

RAHANDUSMINISTEERIUM

Riigikontroll

Teie 20. 02. 2003 nr 2-7.1-TR/03/226

Meie 13. 03. 2003 nr I- 1.13/2311

Vastus kirjale

Riigikontroll pöördus Rahandusministeeriumi poole seoses Justiitsiministeeriumi ehitushangete korralduse auditi käigus tõusetunud probleemidega.

1. "Riigieelarve seaduse" § 29 lg 3 kohaselt on ministeeriumil ja tema valitsemisala riigiasutusel keelatud võtta laenu, kasutada kapitalirenti või võtta muid selliseid kohustusi, anda tagatisi, samuti kasutada riigieelarvest saadavaid summasid laenu andmiseks, annetusteks ning aktsiate, osade ja muude osaluste ostmiseks või muu finantsvara omandamiseks, kui "Riigieelarve seaduses" ei ole sätestatud teisiti. Seega jätab "Riigieelarve seadus" keelatud kohustuste loetelu lahtiseks. See, et keelatud kohustuste võtmise loetelu on lahtine, ei tähenda et riigiasutus võib piiramatult sättes nimetamata kohustusi võtta. Lahtise loetelu mõte seisnebki selles, et riigiasutusel ei oleks võimalik formaalseid põhjuseid ettekäändeks tuues riigile mõttetult kohustusi võtta. Analoogse sätte võib tuua "Krediidiasutuste seadusest", kus § 6 lõikes 1 toodud krediidiasutustele lubatud tehingute ja toimingute loetelu jäetakse lahtiseks ("muud tehingud, mis on sisult sarnased § 6 lg 1 p-des 1-14 loetletud tehingutega" – § 6 lg 1 p 15). Faktooringu ja liisingu kasutamine on tehingud, mis on laenu sarnased ning millega võetakse riigile rahalisi kohustusi (vrd "Krediidiasutuste seaduse" § 33 lg 1). Seega on selliste tehingute sooritamine riigiasutuste poolt keelatud.

Rahandusministeeriumil on plaanis 2003. aastal välja töötada "Riigieelarve seaduse" muutmise seaduse eelnõu. Eelkõige puudutavad muudatused riigieelarve täitmist ja arvestust, kuid kaaluda võib vajadusel muudatuste tegemist ka teistesse sätetesse.

2. Põhjendatud on Riigikontrolli poolt tõstatatud küsimus riigiasutuste tööruumide suuruse ja neile esitatavate nõuete osas. Praegu on riigiasutustel ruumide üürimisel ainukeseks piiranguks riigieelarve koostamisel igale ministeeriumile ette seatud kululimiit. Ministeeriumi poolt Rahandusministeeriumile eelarve koostamise protsessis esitatavatest dokumentidest nähtub küll üüri hind ruutmeetri kohta ning teatud juhtudel on Rahandusministeerium soovitanud ministeeriumidel kasutada odavamaid pindu, kuid seaduslik alus sellise nõude esitamiseks Rahandusministeeriumil puudub. Seetõttu toetab ka Rahandusministeerium justiitsministri ning Riigikontrolli ettepanekut läbi vaadata küsimus riigiasutuste tööruumide suuruse ja neile esitatavate nõuete osas ja kehtestada vastavasisulised normid ja normatiivid.

3. Rahandusministeerium nõustub ka Riigikontrolli ja justiitsministri ettepanekuga kaaluda võimalust sätestada seadustega riigi õigus tellida teatud tööd (kaubad) AS-lt Eesti Vanglatööstus, sõltumata nende hangete maksumusest. Siiski on enne "Riigihangete seadusesse" sellise

Suur-Ameerika 1
15006 Tallinn

Reg. kood 70000272

Telefon: (0) 611 3558
Faks: (0) 596 6810
http://www.fin.ee

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

RIIGIKO
Kuupäev 17.03.2003
Reg nr 2-7.1-TR/03/226-2

muudatuse tegemist vaja põhjalikumalt antud küsimust analüüsida ja seda eelkõige Euroopa Liidu õigusele vastavuse aspektist.

Lugupidamisega

Harri Õunapuu
Minister

Aare Järvan
Kantsler

Marge Aasa 611 3645

MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTEERIUM

Hr Jüri Kõrge
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 20. 02. 2003 nr 2-7.1-TR/03/227

Meie 27. 03. 2003 nr 1-1-5/02/1540

Lugupeetud hr Jüri Kõrge

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium nõustub Teie poolt toodud väidetega, et majandusministri 03. 04. 2001. a määrus nr 40 "Ehitustööde ja ehitiste projekteerimise riigihangete korraldamise eeskiri" vajab teataval määral täiendamist, sealhulgas töövõtumeetodite valimise osas. Tõenäoliselt tuleb määrust muutes töövõtu meetodite osas valikute tegemine sätestada selgemalt. Juhime Teie tähelepanu sellele, et ka praegu on vastavalt riigihangete seadusele võimalik tellida ehitamist ja projekteerimist eraldi riigihankena.

Lugupidamisega,

Harri Õunapuu
Rahandusminister majandus- ja
kommunikatsiooniministri ülesannetes

Martin Lepp
6256463

RIIGIKONTROLL
Kuupäev 01.04.03 Reg nr 2-7.1-TR/03/227-2

003057

Harju 11
15072 TALLINN
Reg kood 70003158

Tel: (0) 625 6304
Faks: (0) 631 3660

e-post: info@mkm.ee
http://www.mkm.ee