Ehitushangete korraldus Justiitsministeeriumi haldusalas

KONTROLLIARUANNE

16.04.2003
2-5/03/20

Ehitushangete korraldus Justiitsministeeriumi haldusalas



Tallinn
2003

Kokkuvõte

Auditi eesmärgiks oli selgitada, kuidas Justiitsministeerium on lahendanud ehitushangete korraldamisel tekkivaid probleeme – kas sellega seotud toimingud on reguleeritud ja korraldatud nii, et kõik võimalikud riskid oleksid maandatud ning investeeringuteks eraldatavat raha kasutatakse ratsionaalselt.

Justiitsministeeriumi asutuste jaoks on paaril viimasel aastal projekteeritud ja ehitatud mitu Eesti tingimustes unikaalset ja suhteliselt suurt objekti (Tartu Vangla, Tartu Kohtumaja), millega seoses ministeerium pidi leidma lahenduse enamikule riigiasutuste ehitushangete-alases tegevuses kerkivatele probleemidele. Riigikontroll arvas, et seepärast võiks selle ministeeriumi tegevuse analüüsist tuleneda tähelepanekuid ja soovitusi, mis võiksid olla olulised ka teistele ministeeriumidele.

Ehitushanked on riigihangetest ühed komplitseeritumad, kuna tingituna hanke objekti eripärast ei saa ostja piirduda mitte ainult valiku tegemisega pakutavate kaupade vahel, vaid ta peab ka ise kujundama selle kauba omadusi nii hanke objekti ettevalmistamisel kui ka kogu hanke teostamise protsessi vältel.

Kuna enamasti ei telli riigiasutused tüüpehitusi, pole nende maksumust kerge prognoosida. Tegelik maksumus võib oluliselt erineda hanke kavandamisel arvestatust. Tõenäosus saada tellitu turuhinnale võimalikult lähedase hinnaga on seda suurem, mida rohkem pakkujaid hankekonkursil osaleb – selle reegli järgimine on ehitushangete puhul eriti oluline. Kuna ehitushanked on suhteliselt kallid, tõuseb nende puhul tavaliselt ka küsimus hanke rahastamise viisist – kui riigil ei ole raha, et tasuda hanke eest kohe, siis millist laenumoodust kasutada (laen pangalt, laen ehitajalt, liising, faktooring jne)?

Auditi hõlmas kõiki Justiitsministeeriumi valitsemisala suuremaid ehitushankeid (uusehitusi) aastail 2000–2002, auditeeritud hangete maksumus oli kokku 544,7 mln krooni.

Riigikontrolli olulisemad järeldused

- Justiitsministeerium on püüdnud maksimaalselt kasutada võimalusi tugevdada oma valitsemisala asutuste materiaalset baasi.
- Auditeeritud ehitushangete puhul oli ministeerium arvestanud asutuste tegelikke vajadusi ja nende tõenäolist muutumist lähiaastail. Ehitisi ei kavandatud/projekteeritud liiga kallina. Sama hinnang on Riigikontrollil ka Tartu Kohtumaja ja Tartu Vangla sisustuse hangete kohta.
- Auditeeritud hangete lepingud olid sõlmitud pakkumise kutse dokumentides ja edukaks tunnistatud pakkumises olnud tingimustel ning tegelikult saadud kaup vastas lepingus kokkulepitule.
- Üldjuhul ei ole hankelepingute tingimusi lepingute täitmise käigus ehitajale põhjendamatult soodsamaks muudetud – kui ministeeriumil on olnud raha lepinguliste tööde eest tasumiseks, siis on tööd lõpetatud tähtaegselt; ehitajale on tasutud vastavalt lepingule. Neil juhtudel, kui ehitaja pole suutnud endale võetud kohustusi korrektselt täita, on selles osaliselt süüdi olnud ka ministeerium (liiga lühike ehitustähtaeg Ämari Vangla söökla rekonstrueerimisel, ebaselgus Murru Vangla läänepiirde ehitamise ettevalmistustööde mahus jm).
- Ministeeriumi-siseselt on ehitushangetega seonduvad toimingud reguleeritud ja selle probleemistikuga tegelevate isikute ülesanded piisavalt piiritletud. Keerulisemate küsimuste lahendamiseks on ministeerium kaasanud pädevaid spetsialiste väljastpoolt ministeeriumi. Kõigi asjaosaliste tegevus on rahuldavalt koordineeritud. Riigikontrolli arvates on ministeerium oma protseduurireeglite ja seniste toimingutega suutnud ehitushangete korraldamisega kaasnevaid riske rahuldavalt maandada.
- Mitme objekti ehitamise rahastamiseks on kasutatud riigieelarvevälist finantseerimist (liising, faktooring, ehitaja omafinantseering), arvestamata riigieelarve seadusest tulenevaid piiranguid. Lepingute sõlmimine ilma rahalise katteta on riigile kaasa toonud lisakulutusi ning ehitiste kavandatust oluliselt hilisema valmimise. Nii oli see Tartu Kohtumaja ehitamiseks 1999. aastal kinnistu ostmisel ja ehitajaga lepingu sõlmimisel, Ämari Vangla söökla rekonstrueerimisel, Murru Vangla läänepiirde ehitamisel ning Tartu Vangla ehitamise rahastamisel 2002. aastal.
- Ministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste mõne hanke korraldusest on näha ostja soovi anda hange ühele konkreetsele pakkujale, andmata teistele turuosalistele võimalust konkureerida (Vanglate Ameti korraldatud Murru Vangla piiretega seotud ehitushanked, Tartu Vangla kambrilukkude hange).

Riigikontrolli olulisemad ettepanekud

Justiitsministrile:

- Ehitushangete algatamisel aktsepteerida üldjuhul vaid avatud pakkumismenetlust, teiste menetluste rakendamist käsitleda erandina, mille lubamiseks kehtestada selged protseduurireeglid.

- Ehitushangete finantseerimisel järgida riigieelarve seaduse nõuet, mille kohaselt riigiasutustel on keelatud võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid selliseid rahalisi kohustusi.

- Rakendada abinõud tagamaks, et ministeeriumis peetaks korrektset arvestust hankelepingutest riigile tulenevate rahaliste õiguste ja nende rakendamise üle.

Rahandusministrile:

- Koostada seaduseelnõu täpsustamaks riigieelarve seaduse § 29 lõiget 3 nii, et oleks selge, mida seadusandja käsitleb "laenu" ja "muude selliste kohustuste" all, ning esitada see ettenähtud korras Vabariigi Valitsusele läbivaatamiseks.

- Kaaluda vajadust kehtestada normatiivid riigiasutuste tööruumide suuruse ja nõuete osas, esitades vajadusel Vabariigi Valitsusele vastavasisuliste õigusaktide eelnõud.

- Kaaluda vajadust töötada koos justiitsministriga välja riigihangete seaduse muudatusettepanekud, mis võimaldaksid vangide tööhõive tagamiseks teha hanked erandina AS-ilt Eesti Vanglatööstus.

***

Justiitsminister Märt Rask käsitles oma vastuses Riigikontrolli seisukohti Ämari Vangla söökla rekonstrueerimise, Tartu Vangla läbipääsusüsteemide rajamise ning Tartu Kohtumaja ehitamisega seotud küsimuste lahendamise kohta. Ministril oli nende suhtes mitmeid vastuväiteid, mis on edasi antud vastavates aruande osades

Rahandusminister Harri Õunapuu vastas Riigikontrollile, et kuigi keeld riigiasutustele kasutada ilma seadusandja eelneva nõusolekuta faktooringut ja liisingut tuleneb selgelt riigieelarve seadusest, peab ministeerium võimalikuks kaaluda seaduse täiendamist, millega see keeld veelgi selgemalt fikseeritaks. Samuti nõustus ta ettepanekuga vaadata läbi küsimus riigiasutuste tööruumide suuruse ja neile esitatavate nõuete osas ning kehtestada vastavad normid ja normatiivid. Minister pidas vajalikuks ka muudatusi õigusaktides, mis võimaldaksid vange paremini tööga kindlustada.

Sisukord

SISSEJUHATUS **5**

Auditi lähtekohad **5**
Valdkonna lühiülevaade **6**
Auditi teostus **7**

1. MURRU VANGLA PIIRDERAJATISED **9**

1.1. Vangla läänepiire **9**
1.2. Vangla idapiire **10**

2. ÄMARI VANGLA SÖÖKLA **11**

3. TARTU VANGLA **13**

3.1. Hanke tingimused **13**
3.2. Vangla ehitamise rahastamine **14**
3.3. Vangla lukkude ja läbipääsusüsteemi hanked **15**
3.4. Kambrimööbli hankimine **16**
3.5. Ministeeriumi töö korraldus hankega seotud küsimuste lahendamisel **16**

4. TARTU KOHTUMAJA **18**

4.1. Kohtuhoone asukoha valik **18**
4.2. Kohtuhoone projekteerimiseks ja ehitamiseks 1999. aastal sõlmitud leping **19**
4.3. Kohtuhoone projekteerimiseks ja ehitamiseks 2001. aastal sõlmitud lepingud **19**
4.4. Kohtuhoone maksumus **20**
4.5. Hoonestusõiguse seadmise ja hoonestusõiguse kasutusvaldusega koormamise leping **21**
4.6. Justiitsministeeriumi tegevus 2001. aastal sõlmitud lepingute täitmisel **22**

JUSTIITSMINISTRI VASTUS **24**

RAHANDUSMINISTRI VASTUS **30**

MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTRI VASTUS **33**

Sissejuhatus

Auditi aluseks oli Riigikontrolli 2002. aasta tööplaan ja 02.09.2002 kinnitatud auditiettepanek.

Auditi eesmärgiks oli ühe ministeeriumi näite varal hinnata, kas valitsusasutus, kellel sisuliselt ei ole endast kõrgemalseisvat asutust, korraldab oma ehitushangete kavandamist, rahastamist ja elluviimist mõistlikult ning kooskõlas riigi huvide ja õigusaktidega.

Auditeeritavaks asutuseks oli Justiitsministeerium. Auditeeritud toimingute tegemise ajal juhtisid ministeeriumi ministrina Paul Varul (kuni märtsini 1999), seejärel Märt Rask. Kantsleriks oli kuni 2002. aasta märtsini Mihkel Oviir, seejärel Priidu Pärna.

Auditeeriti ehitushankeid, mis viidi ellu **alates 2000. aastast**. Nende hangete ettevalmistustööd algasid paar aastat varem, seetõttu oli paratamatu ka eelnenud aastatel tehtud otsuste hindamine.

Aruanne ei anna terviklikku ülevaadet analüüsitud hangetest ja nende korraldusest. Sellest, mis hästi oli tehtud, räägitakse aruandes vähe. Siiski ei tähenda aruande keskendatus peamiselt puudustele seda, et käsitletud hanked olid tervikuna halvasti korraldatud või audiitorid soovisid ainult puudusi tähele panna. Riigikontrolli arvates on Justiitsministeerium viimastel aastatel teinud väga suure töö oma haldusala asutuste materiaalse baasi parandamiseks ja tulnud ehitushangete keerukate probleemidega suhteliselt edukalt toime.

Auditi lähtekohad

Riigikontroll peab vajalikuks perioodiliselt kontrollida riigiasutuste hangete korraldust. Seda nii tingituna asjaolust, et kulutused asjade, tööde ja teenuste ostmiseks moodustavad märkimisväärse osa riigiasutuste kõigist kuludest, kui ka seepärast, et hangete korraldamisega seonduvad mitmed riskid.

Ehitushangete puhul ei saa välistada riski, et hanke objekti – kavandatava ehitise – suurus ja esinduslikkus (ruumiprogramm, materjalide ja viimistluse maksumus jne) ei arvesta piisavalt riigi vajadusi ja võimalusi konkreetse hanke algatamisel ning riigi muutuvaid vajadusi. Kuna riik ei ole kehtestanud normatiive, millest ehitise tellija peaks hoonete mahtu, ehituse kvaliteeti ja hoonete sisustust kavandades juhinduma, siis sõltub riigile ehitatavate hoonete maksumus paljuski ametnike subjektiivsetest otsustest.

Väga tähtsad on ka otsused, millega püütakse saavutada riigile kõige soodsamaid pakkumisi. Ehitise maksumus võib ulatuda sadadesse miljonitesse kroonidesse, iga protsent siia- või sinnapoole võib tähendada maksumaksjatele miljoneid kroone kulutusi või kokkuhoidu. Kuna üldjuhul on hanke objekt kordumatu, siis on ehitise kavandamisel suhteliselt keerukas hinnata hanke eeldatavat maksumust. Erialaspetsialistid võivad maksumust hinnata küll ligikaudselt, kuid tegelik maksumus hakkab selguma pärast projekti valmimist ning lõplikult selgub see alles hankekonkursi tulemusel. Riigikontroll eeldab, et riigiasutused peaksid hankekonkursside korraldamisel tegema kõik neist oleneva selleks, et luua endale võimalus valida paljude heade pakkumiste vahel.

Hanke tulemus sõltub suurel määral ka sellest, kuidas riigiasutused on korraldanud oma tegevuse hankelepinguist tulenevate ülesannete täitmisel. Üldjuhul ei hoia riigiasutused, ka mitte keskasutused (ministeeriumid) oma palgal piisavate erialaste teadmiste ja kogemusega isikuid, kes suudaksid lahendada kõiki tellija pädevusse kuuluvaid kavandamise, projekteerimise ja ehitamisega seotud ülesandeid. Neid teenuseid ostetakse äriühinguilt ja füüsilisest isikuist ettevõtjailt. Kui riigiasutusel endal seejuures ei ole spetsialisti, kes oleks pädev andma asutust kui tellijat esindavale isikule suuniseid ja lahendama küsimusi, mille osas on vajalik nimelt asutuse otsus, või kui nende spetsialistide kohustused ning koostöö pole vajalikul määral korraldatud, siis võib tekkida oht, et riigiasutus kaotab sisulise kontrolli hanke korralduse üle ning hankeprotsessi lõpptulemus ei kujune ootuspäraseks.

Kõik kirjeldatud probleemid seonduvad ka Justiitsministeeriumi viimaste aastate ehitushangetega, mistõttu ministeeriumi hangete korralduse analüüs võimaldab teha üldistusi ja anda soovitusi, mis on rakendatavad ka teistes riigiasutustes.

Valdkonna lühiülevaade

Ehitushangete õiguslik regulatsioon

Ehitushangete korraldust reguleerivad riigihangete seadus[1] ning majandusministri kinnitatud ehitustööde ja ehitiste projekteerimise riigihangete korraldamise eeskiri[2]. Auditeeritud hangetest enamiku korraldamisel pidi ministeerium juhinduma kuni 01.04.2001 kehtinud, valitsuse kehtestatud ehitusprojekteerimise ja ehitustööde riigihangete teostamise eeskirjast[3].

Auditeeritud perioodil peeti ehitushangete korraldamisel heaks tavaks juhinduda ka viiest keskkonnaministri poolt aastail 1993–1995 kinnitatud, praeguseks küll vajaliku õigusliku aluseta, kuid sisuliselt mõistlikust juhisest[4], millele ministeeriumi poolt sõlmitud töövõtulepinguis üldjuhul ka viidati.

Ministeeriumi valitsemisala asutuste ehitushangete kavad peaksid tuginema riiklikule investeeringute kavale. Viimastel aastatel korduvalt muutunud investeeringute kavandamise korda reguleerib praegu valitsuse 13.09.2000. a määrus nr 296, mille kohaselt riiklike investeeringute programm (RIP) on aluseks järgmiste eelarveaastate riiklike investeeringute kavandamisel. See hõlmab riiklikult strateegilise tähtsusega projekte ja programme, mille kogumaksumus ületab reeglina 50 mln krooni – RIP koosneb selliste projektide ja programmide loetelust ning nende finantseerimise kirjeldusest[5]. Projektide ja programmide sisulist põhjendust RIP ei sisalda, kuigi nende RIP-i lülitamist taotledes tuleb selline põhjendus koostada ja Rahandusministeeriumile esitada. RIP-i ei kinnitata, vaid pärast valitsuse heakskiitu esitatakse see Riigikogule informatiivse materjalina koos riigieelarve eelnõuga.

Investeeringute jaotus objektiti otsustatakse enamasti igal aastal uuesti, kõigepealt riigieelarve eelnõu koostades ja seejärel pärast selle kinnitamist, ning ka eelarveaasta jooksul tehakse sellesse muudatusi.

Riik pole kehtestanud mingeid normatiive, millest asutused peaksid hooneid ehitades või remontides lähtuma – pole reglementeeritud, kui palju ruut- või kuupmeetreid tuleb/võib arvestada ühe teenistuja kohta, millist kvaliteeti kavandada, kui suur võib olla ehitise ruut- või kuupmeetri piirmaksumus.

Justiitsministeeriumi-sisesed juhised hangete korralduseks

Justiitsministeeriumi ja ministeeriumi haldusalas olevate asutuste töötajad peavad juhinduma lisaks kõigile riigiasutustele kohustuslikele juhistele ka ministri ja kantsleri juhistest. Need käsitlevad ministeeriumi ja asutuste töökorraldust hangete planeerimisel, ettevalmistamisel ja hankekonkursside läbiviimisel. Ministeeriumis praegu kasutatavad juhised tuginevad kuni 01.04.2001 kehtinud riigihangete seadusel ega arvesta praegu kehtiva seaduse rakendamise iseärasusi. Samas pole hangete kavandamisega seotud toimingute regulatsioon nendes ka vastuolus riigihangete seadusega, sätestades enamiku olulisimaist toiminguist. Hankelepingute sõlmimisega seotud toimingud on reguleeritud asutuste ja nende struktuuriüksuste põhimääruste, töötajate ametijuhendite ja raamatupidamise sise-eeskirjaga.

Riigikontrolli arvates reguleerisid ja reguleerivad nimetatud dokumendid nende praeguses redaktsioonis rahuldavalt (piisavalt) hangetega seonduvaid ministeeriumi töötajate toiminguid.

Justiitsministeerium on praeguseks enamiku oma valitsemisala asutuste hoonetest ja rajatistest andnud Riigi Kinnisvara AS-ile, jäädes nende rentnikuks. Seetõttu ei pea ta nende remontimist enam korraldama. Minister on seisukohal, et ka uusehituste puhul ei peaks ministeerium täitma tellijafunktsioone – needki peaks enda peale võtma Riigi Kinnisvara AS.

---

[1] Praegu kehtiv riigihangete seadus jõustus 01.04.2001, st enamiku auditeeritud ehitushangete korraldamisel pidi ministeerium juhinduma varasemast, 01.01.1996 jõustunud riigihangete seadusest.
[2] Majandusministri 03.04.2001. a määrus nr 40
[3] Kinnitatud Vabariigi Valitsuse 05.08.1997. a määrusega nr 150
[4] Keskkonnaministri käskkirjad nr 108 "Ehituse töövõtulepingu üldised tingimused" 11.11.1993, nr 135 "Ehituse alltöövõtu lepingu üldised tingimused" 04.10.1994, nr 46 "Ehitusjärelevalve lepingu üldised tingimused" 05.04.1995, nr 46 "Omaniku ja professionaalse ehitusjuhi (juhtimislepingu) üldised tingimused", nr 53 "Konsultatsioonilepingu üldtingimused" 13.04.1995.
[5] Riigieelarves on investeeringute jaotust objektiti erinevalt käsitletud. Mõnikord on püütud kõik olulised objektid seaduses fikseerida. 2002. aasta eelarves sätestati enamiku ministeeriumide osas vaid investeeringute kogusumma, investeeringute objektilise jaotuse kinnitas valitsus. 2003. aasta riigieelarve eelnõu koostamisel pidid asutused investeeringute kavas fikseerima kõik objektid, sõltumata nende maksumusest.

Auditi teostus

Auditi põhiküsimused

Audit keskendus Justiitsministeeriumi tegevuse korraldusele ehitushangete kavandamisel, ettevalmistamisel ja läbiviimisel – toimingute reguleeritusele, ministeeriumi töötajate kohustuste ja vastutuse jaotusele, ministeeriumi suhete korraldusele teda ehitushangete korraldamisel abistavate ja esindavate äriühingutega ning ehitajatega. Selles osas olid põhiküsimused järgmised:

- Kas ministeeriumi-siseselt on selge, kes mida millal tegema peab ja kes mille eest vastutab?
- Kas hangete korraldus on olnud ratsionaalne ning seejuures kooskõlas riigi kehtestatud reeglitega?
- Kas ministeerium on oma hangetealast tegevust korraldanud nii, et saada riigile võimalikult head hanketingimused?

Vastust neile küsimustele otsiti konkreetsete hangete korralduse hindamise teel. Püüti saada vastus ka mitmetele hangetega seonduvatele spetsiifilistele küsimustele, eelkõige:

- Kas ministeerium on hanked piisavalt ette valmistanud (on selgeks tehtud, mida mis ajaks soovitakse, kui palju kavandatav ehitis võiks maksta ja kuidas hanget rahastatakse)?
- Kas ministeerium on kasutanud konkreetsetele hangetele kõige sobivamaid hankemenetluste liike?
- Kas ministeerium on püüdnud ehitushankeid korraldada nii, et hankekonkursil osaleks võimalikult palju isikuid, kes eeldatavalt suudaksid hankega kvaliteetselt ja tähtajaliselt toime tulla?
- Kas ehitushangete korraldamiseks äriühingute teenuseid kasutades on ministeerium suutnud säilitada sisulise kontrolli olulisimate küsimuste üle?

Kahe objekti – Tartu Kohtumaja ja Tartu Vangla – puhul selgitati, kas riigihanked neisse objektidesse vajaliku inventari saamiseks korraldati neil juhtudel, kui need riigihangete seadusest tulenevalt korraldama pidi. Mitmete hangete puhul kontrolliti, kas hankelepingud sõlmiti pakkumise kutses ja edukaks tunnistatud pakkumises olnud tingimustel ning kas lepingud neil tingimustel ka täideti.

Audiitorid ei kontrollinud, kas valminud ehitiste koosseis, maht ja kvaliteet olid kooskõlas sellega, milles lepingu sõlmimisel kokku lepiti. Ei võetud seisukohta projektlahenduste ratsionaalsuse ja nende suhtes tehtud ekspertiisi piisavuse suhtes. Ka ei kontrollitud, kas esitatud dokumentides olnud andmed ehitiste rakendamiseks ostetud asjade kohta kajastasid õigesti seda, mis tegelikult saadi.

Lähtealused hangete korralduse hindamisele

Auditi põhiküsimustele vastuseid kujundades analüüsisid audiitorid ministeeriumi ja tema haldusala asutuste toiminguid valimisse võetud hangete korraldamisel järgmiste hüpoteetiliste riskide seisukohalt:

- ostetav pole kas oma suuruselt (või hulga poolest) või omadustelt kooskõlas ostja vajadustega;
- hanke objekti ja korralduse valikuga loobub ostja osast oma õigustest (valikuvõimalustest) tulevase hankija kasuks, jäädes seeläbi liigselt sõltuvaks hankija otsustest;
- hankija valitakse vaid ostjale ja valitud hankijale teadaolevate (arusaadavate) kriteeriumide järgi;
- hankeleping sõlmitakse pakkumises olnust erinevail, hankijale soodsamail tingimustel;
- ostja võtab riigile hankelepinguga kohustusi oma volitusi ületades;
- hankeleping muudetakse pärast sõlmimist põhjendamatult hankijale soodsamaks;
- ostja ei suuda täita hankelepinguga võetud kohustusi või kasutada temale antud õigusi;
- hangitu erineb hankelepingus fikseeritust.

Enamik neist riskidest tuleneb ostja suutmatusest tulla hästi toime kõigi tema ülesannetesse kuuluvate toimingutega. Audiitorite hinnang selle kohta, kuidas ministeerium oma ülesannetega toime tuli ja kas midagi oleks pidanud/saanud teisiti korraldada, on kahtlemata mõnevõrra subjektiivne. Riigikontroll annab endale selgelt aru, et iga audiitorite hinnatud otsus tehti konkreetsel ajal konkreetsetes oludes, ning seda, kas teistsugused otsused olnuks võimalikud ning andnuks paremaid tulemusi, on tagantjärgi raske, kui mitte võimatu öelda.

Valim

Auditi valim hõlmab kõiki Justiitsministeeriumi valitsemisala suuremaid ehitushankeid (uusehitus) aastail 2000–2002.

	Ehitamise aeg	**Hanke maksumus**[6] (mln kr)		**Ehitaja**
		Kokku	Tasutud riigieelarvest[7]	
Tartu Vangla	2000–2002	387,6 (383,6+4,0)	109,2[8]	AS Skanska EMV
Tartu Kohtumaja	2001–2002	124,6	-	AS Merko Ehitus
Ämari Vangla söökla	2000–2001	6,2	6,2	AS Facio Ehitus
Murru Vangla läänepiire	2000–2001	8,0	8,0	AS Facio Ehitus
Murru Vangla idapiire	2002–2002	7,1	7,1	AS Remet
Tartu Vangla sisustuse 7 hanget[9]	2002	11,1	11,1	
Tartu Kohtumaja sisustuse 3 hanget	2002	4,1	4,1	
		544,7	**138,6**	

Oma hinnanguid ja järeldusi formuleerides tuginesid audiitorid Justiitsministeeriumist ja tema lepingupartnereilt saadud dokumentide analüüsile ning ministeeriumi töötajate ja auditeeritud hangetega seotud isikute selgitustele.

Justiitsministri kehtestatud korra kohaselt allkirjastab ministeeriumi hankelepingud kantsler, kusjuures üle 500 000 krooni maksumusega hangete puhul peab ta ministrit eelnevalt informeerima. Kõik valimis olnud objektidega seotud lepingud ongi allkirjastanud kantsler või tema kohuseid täitnud asekantslerid, v.a Tartu Kohtumaja ehitamiseks kinnistu ostmise leping, mille allkirjastas minister Paul Varul, ja seoses Tartu Kohtumaja ehitamisega sõlmitud hoonestusõiguse seadmise ja hoonestusõiguse kasutusvaldusega koormamise leping, mille pärast lepingu eelnevat viseerimist kantsleri poolt allkirjastas minister Märt Rask.

Auditi viisid 2002. aasta III ja IV kvartalis läbi vanemaudiitor Olav Lüüs ning audiitorid Raivo Hurt ja Maret Põldaas.

Fotod reprodutseeritakse Justiitsministeeriumi loal.

[6] Kokku projekteerimine ja ehitamine, sh ehitaja hankesse kuulunud seadmete ja inventari maksumus; ei ole arvestatud ekspertiiside, ehitusjärelevalve, tellija hangitud sisustuse maksumust, samuti ka laenudega võtmisest tulenevaid kulutusi (intressid jne).
[7] Ülejäänud kulutused kaeti laenudega, mis hiljem tuleb samuti riigieelarvest tasuda.
[8] Summa seisuga 13.08.2002
[9] Tartu Vangla ja Tartu Kohtumaja sisustuse hangetest hinnati vaid osa; tabelis olevad arvud kirjeldavad auditiga hõlmatud hankeid.

1. Murru Vangla piirderajatised



Murru Vangla piirete rekonstrueerimise algatas 1997. aastal Vanglate Amet kooskõlastatult Justiitsministeeriumiga. Uute piirete rajamise eesmärgiks oli oluliselt vähendada valvatava territooriumi suurust (piirete kogupikkust) ning ajakohastada nii piirded kui ka nende valvesüsteem. Piirete rekonstrueerimine oli kahtlemata otstarbekas.

Piirderajatiste rekonstrueerimistööde projekteerimise lähteülesande kinnitas ministeerium 1997. aasta augustis. Tööd toimusid kolmes etapis – alustati piirete ehitamise ettevalmistustöödega, sellele järgnes vangla läänepiirete ehitamine ja rekonstrueerimistööd lõpetati vangla idapiirete ehitamisega.

Seoses Vanglate Ameti likvideerimisega on nende ehitistega seotud lepingud alates 2000. aastast allkirjastanud Justiitsministeeriumi ametnikud.

1.1. Vangla läänepiire

Esimese katse alustada Murru Vangla piirete rekonstrueerimistöödega tegi Vanglate Amet 1997. aastal, korraldades uute piirete ehitaja valikuks hankekonkursi. Parimaks peeti AS-i Facio Ehituse pakkumist, ehkki selles näidatud tööde maksumus ei olnud pakutuist madalaim. Ühe konkursil osalenu protesti lahendamisel kohustas Riigihangete Ameti vahekohus ametit oma otsust tühistama. Tuginedes pakkumise kutse dokumentides ostjale jäetud õigusele, lükkas amet seejärel tagasi ka kõik teised pakkumised.

1998. aasta juulis sõlmis Vanglate Amet lepingu AS-iga Facio Ehitus Murru Vangla piirderajatiste rekonstrueerimise ettevalmistustöödeks (suuremahulised mullatööd, olemasolevate ehitiste lammutamine). Põhjendades oma taotlust hanke kiireloomulisusega oli amet taotlenud Riigihangete Ametilt luba sõlmida hankeleping ilma hankekonkurssi korraldamata, ja nõusoleku ka saanud. Ehitaja kohustus aasta lõpuks tegema töid 3,3 mln krooni eest. Tööde mahtu lepingus ei fikseeritud, tellija pidi ehitajale tasuma tegelikult tehtavate tööde eest lepingus fikseeritud ühikuhinnete alusel. Kuigi lepingu järgi pidid tööd olema tehtud 1998. aasta 1. detsembriks, millest järeldub, et ka leping kehtis vaid 1998. aastal, sõlmis Vanglate Amet sama ettevõttega 1999. aasta veebruaris sellele lepingule lisakokkuleppe, millega tööde mahtu suurendati 6,2 mln kroonini (ligikaudu 88%) ja uueks tähtajaks määrati sama aasta juuni lõpp, mida augustis sõlmitud lisakokkuleppega pikendati veel oktoobri lõpuni.

Kuna tööde füüsilist mahtu enne tööde alustamist täpselt ei fikseeritud ja tööde ühikumaksumuse määramiseks hankekonkurssi ei korraldatud, ei ole tehtud kulutuste põhjendatuse kohta võimalik tagantjärgi seisukohta võtta. Miks tööd anti teha nimelt AS-ile Facio Ehitus, auditeerimisel ei selgunud.

1998. aasta oktoobris taotles Vanglate Amet Riigihangete Ametilt nõusolekut Murru Vangla piirete ehitaja valikuks ilma avatud pakkumismenetlust korraldamata, põhjendades seda tööde kiireloomulisusega. Luba ei saadud.

1999. aasta jaanuaris amet siiski sõlmis AS-iga Facio Ehitus lepingu Murru Vangla piirderajatiste ehitamiseks. Amet põhjendas oma otsust viitega tollal kehtinud riigihangete seaduse § 4 lõike 3 punktile 1, mille kohaselt riigihangete seaduses sätestatud korra järgimine polnud kohustuslik, kui hanke objekt oli seotud riigisaladusega.

AS-i Facio Ehitus valik oli loogiline, kuna sama äriühinguga oli varem sõlmitud leping nende ehitustööde alustamiseks vajalike ettevalmistustööde tegemiseks ning need tööd polnud veel lõpetatud. Kuid Riigikontrolli hinnangul eiras Vanglate Amet otsust tehes riigihangete seaduses sätestatut. Mainitud sätet rakendades pidanuks ostja lepingu sõlmimise eel pidama läbirääkimisi kolme pakkujaga, ent seda kinnitavaid dokumente audiitoritele ei esitatud. Kui objekt olnuks salajane, pidanuks salajane olema ka tema projektdokumentatsioon, kuid seda ei salastatud ei enne ega ka pärast lepingu sõlmimist. Audiitoritele ei esitatud dokumente, millest nähtuks, et AS-is Facio Ehitus selle ehitusobjektiga tegelenud töötajaile oleks taotletud luba tööks riigisaladusega. Riigikontrolli arvates oli tööde salajasusele viitamine vaid ettekääne andmaks hankelepingut AS-ile Facio Ehitus.

Tööde maksumuseks fikseeriti hankelepingus 14,2 mln krooni, tööde lõpetamise aega ei määratud. Audiitoritele ei esitatud tööde taotluseelarvet, mistõttu ei olnud võimalik võtta seisukohta tööde maksumuse põhjendatuse suhtes.

2000. aasta juulis vähendati lepingu maksumust 6,5 mln kroonini, st 54% võrra. Audiitoritele antud selgituste järgi tehti seda seoses mõningate muudatustega tööde koosseisus, mille tõttu küll tööde kogumaht ei vähenenud samas proportsioonis nagu tööde maksumus. Audiitorite arvates võib sellest järeldada, et 1999. aasta veebruaris sõlmitud lepingus oli tööde maksumus määratud normaalsest oluliselt kõrgemana. Audiitoritele ei esitatud ka tööde maksumuse kohta 2000. aasta juulis tehtud arvestusi. Tööd lõpetati aasta hiljem, 2001. aasta juulis, st poolteist aastat pärast esimese lepingu sõlmimist ja oluliselt hiljem ka kõige viimases lepingumuudatuses sätestatud tähtajast. Riigikontrolli arvates ei saa tehtud tööde mahu võrdlemisel töödeks kulunud ajaga väita, et tegemist oli kiireloomuliste töödega.

Piirde ehitamiseks lepingut sõlmides ei olnud Vanglate Amet kindel, et suudab töid kogu mahus vastavalt nende valmimisele rahastada. Seepärast sätestati lepingus ehitaja kohustus ehitamist vajadusel oma raha eest jätkata ning Vanglate Ameti kohustus ehitaja tehtud kulutuste pealt intressi maksta (kuna riigieelarvest raha leiti, siis seda lepingusätet ei rakendatud).

1.2. Vangla idapiire

Murru Vangla idapiirde ehitaja valikuks korraldati 2002. aasta II kvartalis avatud konkurss, millel osales viis pakkujat. Tööde taotluseelarve järgi arvestati tööde maksumuseks 8,7 mln krooni, leping AS-iga Remet sõlmiti 2002. aasta juulis summas 7,1 mln krooni. Tööde lõpetamise tähtajaks määrati 2002. aasta november (st viis kuud), tööde üleandmise-vastuvõtmise akt vormistati detsembris.

Ettepanek justiitsministrile

- Ehitushangete puhul aktsepteerida üldjuhul vaid avatud pakkumismenetlust, teiste menetluste rakendamist käsitleda erandina, mille lubamiseks kehtestada selged protseduurireeglid.

2. Ämari Vangla söökla

1970. aastatel ehitatud Ämari Vangla söökla tehnovõrgud olid amortiseerunud, osaliselt oli seda ka konstruktsioon. Söökla rekonstrueerimine oli kahtlemata vajalik.

Enne ehitustöid koostati söökla rekonstrueerimise projekt (tehniline tööprojekt), mis läbis ka ekspertiisi. Projektis ette nähtud rekonstrueerimistööd olid kavandatud läbi viia kahes etapis, et võimaldada tööde toimumise ajal kinnipeetavaid toitlustada.

Audiitoritele antud selgituste kohaselt on rekonstrueeritud sööklas olulisi puudusi, tingituna nii sellest, et projekteerija pidi projekti koostamisel arvestama võimalustega kohandada olemasolevat hoonet, kui ka sellest, et piisavalt ei arvestatud köögi töökorralduse eripäraga – köögis töötavad ka kinnipeetavad. Audiitorid ei võtnud seisukohta küsimuses, kas söökla projektlahenduse oleks saanud koostada nii, et praegu söökla töid häirivad asjaolud oleksid välditud.

Justiitsministeeriumi korraldatud avatud hankekonkursi, mille tingimused nägid ette, et tööd tuleb teha perioodil oktoober–detsember 2000 (st kuni 3 kuu jooksul) võitis AS Facio Ehitus tänu madalaimale pakkumishinnale. 2000. aasta novembris sõlmiti leping, mille kohaselt ta kohustus söökla rekonstrueerima 5,6 mln krooni eest 12 nädalaga (järgmise aasta veebruari lõpuks). Pool tööde mahust pidi tehtama 2000. aastal, pool 2001. aasta algul, st kuni veebruari keskpaigani. Töid tuli teha tingimustes, kus samas hoones jätkus kinnipeetavate toitlustamine.

Lepingus sätestati võimalus, et vajaduse korral finantseerib ehitust töövõtja. Sel juhul kohustunuks ministeerium tasuma töövõtjale tasumata kuludelt intressi 9,55% aastas. Sellest nähtub, et ministeerium sõlmis lepingu, olemata veendunud, et suudab sellest tulenevaid kulutusi riigieelarvest saadava rahaga õigeaegselt katta.

Ehkki ehitaja ei suutnud kokkulepitud tähtaegadest kinni pidada[10], ei rakendatud tema suhtes lepingus sätestatud sanktsioone.

Justiitsministeeriumi kinnitusel selgus alles ehituskonstruktsioonide avamisel, et hoone tehniline seisukord ei võimalda kavandatud skeemi teostada. Otsiti ka lahendusi toitlustada kinnipeetavaid mujal, kuid kinnipeetavate arvu tõttu rahuldavat lahendust ei leitud. Seega osutus ainsaks võimaluseks, mille abil tagada nii kinnipeetavate toitlustamine kui ka renoveerimistööde läbiviimine, ehitada ajutine köök.

Viidates tööde käigus selgunud täiendavate tööde tegemise vajadusele sõlmiti veebruari lõpus lepingule lisakokkulepe, millega tööde mahtu suurendati 0,2 mln krooni võrra (4% esialgsest maksumusest) ja tähtaega pikendati 7 nädala võrra (võrreldes esialgses lepingus sätestatuga 58% võrra), hiljem ka teine lisakokkulepe, millega tööde maksumust suurendati veel 0,4 mln krooni võrra ja tööde tähtaega pikendati veel 8 nädala võrra (2001. aasta juunini).

Justiitsministeeriumi selgituse kohaselt pikenes üldine tööde läbiviimise aeg hoone eeldatust halvema tehnilise seisukorra tõttu, mis lisaks suurenenud tööde mahule tingis ajutise köögi väljaehitamise. Kuna ministeeriumi hinnangul ei sõltunud esialgse kokkulepitud tähtaja mittetäitmine tööde teostajast, siis ei rakendatud ka lepingus võimalusena ette nähtud sanktsioone.

Riigikontroll ei vaidlusta lisatööde vajalikkust, küll aga peab ta põhjendamatuks nende tõttu tööde lõpetamise tähtaja enam kui kahekordset pikendamist.

Tingituna soovist häirida kinnipeetavate toitlustamise korraldamist võimalikult lühiajaliselt, oli tähtaeg hanke pakkumise kutse dokumentides ja hankelepingus määratud väga pingelisena, mis kahtlemata mõjutas pakkumiste maksumust. Riigikontrolli arvates ei saa välistada võimalust, et juhul, kui tähtaega määrates oleks enam arvestatud tööde tingimusi, osutunuks pakkumishinnad madalamaks.

---

[10] Lepingu järgi pidi pool tööde mahust tehtama 2000. aastal, pool 2001. aasta algul, kuni veebruari keskpaigani. 2000. aasta lõpuks oli töödest rahaliselt tehtud 12,5%, veebruari lõpuks 44,3%. Märtsi lõpuks oli tööde (korrigeeritud) mahust tehtud 51%.

Justiitsminister Märt Rask selgitas, et tööde lõpetamise tähtaja enam kui kahekordset pikendamist saab põhjendada tööde käigus selgunud lisatööde vajadusega. Tööde lõpetamine olevat viibinud eelkõige seetõttu, et neid tuli teha tingimustes, kus samas jätkati kinnipeetavate toitlustamist. Ajutise söökla ehitamisele ja töös hoidmisele kulus valdav osa täiendavast ajast. Minister ei nõustunud Riigikontrolli arvamusega, et juhul, kui ministeerium määranuks hanget välja kuulutades tööde lõpetamise aja vähem pingelisena, võinuks pakkumishinnad (st ka tööde lepinguline maksumus) osutuda madalamaks. Minister selgitas, et mida kauem ehitustööd kestavad, seda suuremad on ehitaja püsikulud, seega ka ehitusmaksumus.

Riigikontroll märgib, et hankekonkursi tingimuste järgi pidid kõik pakkujad nii tööde lõpetamise tähtaega kui ka tööde maksumust määrates arvestama asjaoluga, et rekonstrueeritavas sööklas jätkub kinnipeetavate toitlustamine. Seega ei saa sellega põhjendada hankelepingus fikseeritud tähtaegade ületamist. Riigikontroll nõustub täielikult ministri seisukohaga ehituskestuse ja ehitaja püsikulude vahelise seose kohta, kuid märgib, et selgitus pole asjakohane – kui tellija soovib, et ehitaja teeks töid kiiremini, kui see nende tegemise tingimusi arvestades ehitajale normaalsena tundub, siis peab ta kiiruse eest juurde maksma.

3. Tartu Vangla



3.1. Hanke tingimused

Tartu Vangla projekteerimise lähteülesande kinnitamisel 1998. aastal nähti ette projekteerida vangla 500-le kinnipeetavale arvestusega, et vajadusel saab vangla vastu võtta kuni 1000 kinnipeetavat. 2000. aastal sõlmitud projekteerimis-ehitustöövõtulepingus täpsustati, et vangla tuleb projekteerida nii, et sinna saaks vajadusel paigutada kuni 650 eeluuritavat ja kuni 350 süüdimõistetut, viimastest 50 eluaegset vanglakaristust kandvat. Vangla kavandamisel lähtuti ministeeriumi pikemaajalisest tegevuskavast, mis näeb ette ülemineku tsentraliseeritult paiknevatelt kinnipidamiskohtadelt piirkondlikele vanglatele ning laagrisüsteemilt kambersüsteemile.

Vangla kambrite suuruse ja sisustuse kavandamisel lähtuti vangistusseaduses, Vabariigi Valitsuse ja justiitsministri määrustega kinnitatud juhistest.

Vangla projekteerijaks ja ehitajaks, kes pidi lahendama ka ehituse finantseerimise küsimused (riik tasunuks ehitaja kulud pärast objekti valmimist, vastavalt sõlmitavale kokkuleppele), valis Vanglate Amet 1998. aastal korraldatud kaheetapilise pakkumismenetluse tulemusel kuue pakkuja hulgast AS-i EMV (praegune ärinimi AS Skanska EMV).

AS-i EMV pakkumise edukaks tunnistamise üheks põhjuseks oli ka tema pakutud lahendus ehituse finantseerimisega seotud küsimuste lahendamiseks nii, et riik esialgu oma raha kulutama ei pidanuks. Hiljem leidis riik siiski ise võimaluse ehitust finantseerida nii välislaenust kui ka riigieelarvest ja ehitajaga sõlmitud lepingus ehitajapoolse finantseerimise nõuet enam polnud. Mitmed isikud vaidlustasid ministeeriumi toiminguid selle hanke korraldamisel, mistõttu ministeerium muutis oma otsuste formuleeringut, kuid mitte sisu – tollal kehtinud riigihangete seaduses polnud praegu seaduses olevat sätet, mille järgi hankeleping on tühine, kui see on sõlmitud edukaks tunnistatud pakkumises olnuist erinevail tingimustel.

Leping AS-iga EMV sõlmiti alles 2000. aasta novembris. Lepingu sõlmimine viibis, sest otsiti riigile kõige sobivamat lepingu rahastamise viisi ja sellele vajalikku juriidilist vormi ning lepingu lisades püüti tulevasele vanglale esitatavad nõudmised võimalikult täpselt sätestada. Lepingu kohaselt pidi objekt valmima 2002. aasta novembris. Kasutusluba väljastati 2002. aasta oktoobris, ministeerium võttis objekti ehitajalt vastu detsembris. Ehitise vastuvõtmise protokollist nähtub, et vangla ehitati täitepinnasega kaetud turbakihile ning pole välistatud turbakihi vajumisest tulenevad kommunikatsioonide vigastused ja hoonete hallitamine. Garantiiperioodil ilmnevad vead kõrvaldab ehitaja oma kulul, vangla administratsioon ja ehitaja on kokku leppinud vajaliku monitooringu korraldamises.

3.2. Vangla ehitamise rahastamine

Vangla ehitamise ja sisustamise eeldatavateks kuludeks arvestas Justiitsministeerium 1998. aastal 440 mln krooni[11].

1999. aasta juunis sõlmiti Põhjamaade Investeerimispangaga leping, millega see lubas anda vangla ehitamiseks 13 mln eurot (203,4 mln krooni lepingu sõlmimise ajal kehtinud kursi järgi)[12]. Riigikogu ratifitseeris lepingu 2000. aasta aprillis. Riik kohustus aastail 2001–2003 rahastama vangla rajamist kuni 50% ulatuses projekti kogumaksumusest, raha selleks pidi ette nähtama 2001.–2003. aasta riigieelarvetes.[13]

Hankekonkursil pakkus AS EMV ehitamise maksumuseks 365,8 mln krooni (koos käibemaksuga). Leping AS-iga EMV sõlmiti summas, mille ehitaja oli 1998. aastal toimunud konkursil pakkunud. Täiendavate kokkulepetega, millega riik andis hiljem osa algselt enda peale võetud hangetest ehitaja korraldada, suurendati objekti ehitamise maksumust 17,8 mln krooni võrra, 383,6 mln kroonini; 2002. aasta detsembris sõlmiti lisa- ja muudatustööde kokkulepe, mille järgi ehitaja pidi tegema vangla ehitusel 2002. aasta lõpuni töid veel 4 mln krooni eest.

2001. aastal eraldas Justiitsministeerium riigieelarvest investeeringuteks saadud rahast Tartu Vangla ehitamiseks ja soetusteks 33,7 mln krooni, 2002. aastal 60 mln krooni (2002. aasta riigieelarvest 45,3 mln krooni ja 14,7 mln krooni 2001. aastal kasutamata jäänud raha). Kuna 2002. aastaks eraldatud summa ei taganud nõuetekohast finantseerimist – vangla valmimiseks pidanuks riik finantseerima vähemalt 135 mln krooni ulatuses, kuid riigieelarvega eraldati Justiitsministeeriumile kogu valitsemisala investeeringuteks kokku 81,4 mln krooni, sh ehitusteks 45,3 mln krooni –, siis sõlmis ministeerium 06.05.2002 faktooringlepingu, millega Hansa Liising Eesti AS võttis endale kohustuse finantseerida vangla ehitamist 2002. aastal summas 94,7 mln krooni. Selle summa peab ministeerium Hansa Liising Eesti AS-ile tagasi maksma 2004. aasta aprilli lõpuks, lisaks 4 473 000 krooni intressidena ja 223 600 krooni lepingu sõlmimise tasuna (see tasuti juba 2002. aastal).

Riigile sellise kohustuse võtmiseks polnud ministeeriumil Vabariigi Valitsuse nõusolekut. Samas tuleneb Rahandusministeeriumis koostatud ja Riigikogule esitatud riiklike investeeringute programmidest Rahandusministeeriumi sisuline nõusolek finantseerida objekti ehitamist lisaks Põhjamaade Investeerimispanga laenule ka muudest allikatest: ehituse finantseerimiseks 2002. aastal ei kavandatud riigieelarvest piisavalt raha, kuigi oli teada, et objekt tuleb 2002. aastal käiku anda. 2003. aasta riigieelarve eelnõu koostamisel (RIP-is) kavandati Tartu Vangla rajamisega seotud kuludeks 63,5 mln krooni, sellest faktooringu eest tasumiseks 60,2 mln krooni (sama summaga on arvestatud ka 2004. aastal).

Riigikontrolli arvates oli faktooringlepingu sõlmimine vangla ehitamise ja sisustamise finantseerimiseks vastuolus riigieelarve seaduse § 29 lõikega 3, mis keelas ministeeriumil võtta laenu (sisuliselt on faktooringlepingu näol tegu laenuga). Tuleb arvestada, et põhiseaduse § 65 kohaselt on riigile varaliste kohustuste võtmine vaid Riigikogu pädevuses. Riigieelarve koostamisel oli teada, kui palju riik vangla ehituse lõpetamiseks raha peab kulutama, ja kui seda riigieelarvest anda polnud, tulnuks riigieelarve kinnitamisel otsustada ka laenu võtmine.

Justiitsministeeriumi selgitusel ei olevat riigiasutustel kuni 2002. aasta 20. juulini kehtinud riigieelarve seaduse sõnastuse järgi olnud keelatud faktooringlepinguid sõlmida.

Nimetatud kuupäeval jõustunud riigieelarve seaduse muudatusega lisati riigieelarve seaduse § 29 lõike 3 sõnadele "on keelatud võtta laenu" sõnad "kasutada kapitalirenti või võtta muid selliseid kohustusi". Riigikontrolli arvates ei muutnud seadusemuudatus riigieelarve seaduses varem sätestatut, sellega vaid täpsustati varem kehtinud keelu sõnastust. Riigikontroll nõustub justiitsministriga selles, et ka praeguses sõnastuses ei reguleeri riigieelarve seadus riigile varaliste kohustuste võtmisega seotud küsimusi piisavalt täpselt – formuleeringut "võtta muid sarnaseid kohustusi" võib erinevalt tõlgendada.

---

[11] Ministeeriumi praeguste arvestuste kohaselt kujuneb vangla ehitamise ja sisustamise kogumaksumuseks ilma Põhjamaade Investeerimispangalt saadud laenu intressideta ligikaudu 500 mln krooni.

[12] Laenu tagasimaksmine lõpeb 2014. aastal. Rahandusministeeriumis ei ole arvestusi selle kohta, kui suureks võivad kujuneda lisaks laenu põhisummale pangale tehtavad maksed (intress, mille suurus sõltub Euribori tasemest, kohustistasu, lepingutasu, lepingu administreerimise tasu); senise Euribori tasemega arvestades oleks see summa vähemalt 40 mln krooni.

[13] Vabariigi Valitsuse 22.01.2000. a istungi protokoll, päevakorrapunkt 19

3.3. Vangla lukkude ja läbipääsusüsteemi hanked

AS-iga EMV 2000. aastal sõlmitud lepingu kohaselt oli valve- ja signalisatsioonisüsteemi ning tulekahju häiresüsteemi projekteerimine ja ehitamine AS-i EMV ülesanne. Justiitsministeeriumi ülesandeks oli korraldada arvutipõhiste läbipääsu- ja lukustussüsteemide projekteerimine ja rajamine, sh ka hankida kõik lukud.

Kambrilukkude hankija leidmiseks korraldas ministeerium 2001. aasta oktoobris avatud hanke. Tehtud pakkumised ei vastanud pakkumise kutse tingimustele ja 2001. aasta novembris otsustas ministeerium nad kõik tagasi lükata. Ministri moodustatud juhtkomisjonile oli selge, et ehitustööde graafiku-kohaseks jätkamiseks 2002. aasta algul tuleb paari kuu jooksul teha lõplikud otsused kambrilukkude ja läbipääsusüsteemi suhtes (st otsused, mida riigihangete seadusele tuginedes ei vaidlustata või mille osas on vaidlused lahendatud). Kuna komisjon polnud kindel, et riigihankemenetlust rakendades sellega hakkama saadakse, otsustati hanked vormistada AS-i Skanska EMV kaudu. Vormiliselt anti lukkude hange korraldada ehitajale (kes ei pea asjade ostmisel järgima riigihangete seaduses sätestatud reegleid), samas jäi ministeeriumile õigus teha olulisimad otsused, sh õigus otsustada, kellelt ehitaja lukud ostab. Ministeerium kohustus tasuma hanke eest nii, et makstav summa kindlustaks ehitajale selle hanke pealt kasumimarginaali, mida ta soovis muude tööde eest.

Riigikontrollile esitatud dokumentidest ja selgitustest nähtub, et kambrilukkude hankija leidmiseks avatud pakkumise väljakuulutamisel 2001. aasta oktoobris teadis ministeerium täpselt, milliseid lukke ta vanglale soovib ja kes neid toodab. Hanke korraldamise eesmärgiks oli leida isikud, kes lukud Eestisse tarnivad ja paigaldavad. Põhjuseks, miks avatud hankekonkursil ei pakutud ühtegi ministeeriumi nõuetele vastavat lukutüüpi, oli asjaolu, et pakkujad ei olnud selliste lukkude tootjatega varem tehinguid teinud ega suutnud seetõttu pakkumiste esitamiseks antud aja jooksul (18 päeva) vajalikke kokkuleppeid sõlmida. Riigikontrolli arvates ei hinnanud ministeerium hanget välja kuulutades turuosaliste võimalusi õigesti. Riigikontrolli arvates olnuks selle hanke puhul ka otstarbekam korraldada piiratud pakkumine.

Algul pakkus ministeeriumi nõuetele vastavaid lukke AS-ile Skanska EMV vaid üks äriühing. Hanke objektile esitatavate nõuete ja hanke maksumuse täpsustamiseks pidas ehitaja selle äriühinguga ligi poolteist kuud läbirääkimisi. 2002. aasta jaanuaris teatas ministeerium ehitajale selle äriühingu kasuks tehtud valikust, kuid juba nädala pärast otsustas teise äriühingu kasuks. Ministeeriumi esindanud isiku esialgsete selgituste kohaselt Riigikontrollile oli otsuse muutmise põhjuseks hankija suutmatus saada lukkude tootjalt kinnitus ühes hankega seonduvas küsimuses. Kui Riigikontrolli kogutud lisaandmetest nähtus, et selle saamine poleks vastava konkreetse nõudmise esitamisel olnud probleemiks, selgitati hankija muutmist väitega, et teine äriühing olevat lukke pakkunud mõnevõrra soodsamalt. Riigikontrollile selle kohta esitatud andmed ei ole oma koosseisult võrreldavad, ka on hinnapakkumised tehtud erineval ajal (konkureerivaid üheaegseid hinnapakkumisi ei võetud), mistõttu Riigikontroll jääb seisukohale, et lukkude hankija suhtes tehtud otsuse muutmine ei olnud piisavalt põhjendatud. Lukkude hanke ehitaja kaudu korraldamine tingis riigile lisakulutusi ehitaja üldkulude ja kasumimarginaalina arvestatud 600 000 krooni ulatuses. Riigikontroll märgib, et kui ministeerium olnuks hanke otsustajaks mitte ainult sisuliselt, vaid ka formaalselt, võinuks esialgu valitud hankija ministeeriumi otsuse vaidlustada, kuid ehitaja tehtud otsust vaidlustada ei saa.

Läbipääsusüsteemide rajaja leidmiseks ministeerium konkurssi ei korraldanud, kuna jõudis arusaamisele, et läbipääsusüsteemidega seotud küsimused tuleb lahendada väga tihedas seoses valve- ja signalisatsioonisüsteemide rajamisega, mistõttu nende kõigi ostjaks peaks olema üks isik – kas riik või ehitaja. Kuna valve- ja signalisatsioonisüsteemide eest vastutas ehitaja, otsustas ministeerium 2001. aasta novembris anda ka läbipääsusüsteemidega seonduvad hanked ehitaja korraldada, jättes sellegi hanke puhul endale õiguse otsustada ehitaja allhankija valik.

Sisuliselt korraldas ministeerium ehitaja taha varjudes kambrilukkude ja läbipääsusüsteemide saamiseks väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumise, milleks tal neid hankeid ametlikult ise läbi viies oleks kulunud oluliselt rohkem aega.

3.4. Kambrimööbli hankimine

Tartu Vangla kambritesse pidi vajaliku mööbli hankima ehitaja. Ministeeriumile ei olnud ehitaja kogutud mööblipakkumised vastuvõetavad. 2002. aasta veebruaris teatas ministeerium ehitajale, et mööbli valmistab AS Eesti Vanglatööstus.[14] 2002. aasta mais sõlmis ministeerium ehitajaga täiendava kokkuleppe[15] kambrimööbli garantiide, leppetrahvide ja muude tingimuste osas, millega vabastas ehitaja vastutusest mööbli kvaliteedi ja kambrite mööbliga komplekteerimise õigeaegsuse eest.

Sisuliselt suunas ministeerium selle enam kui 2 mln kroonise hanke riigi äriühingule. Riigikontroll aktsepteerib ministeeriumi jõupingutusi saada nimetatud äriühingus töötavatele kinnipeetavatele suhteliselt lihtsat masstööd. Samas tuleb konstateerida, et ministeerium eiras selle hanke puhul riigihangete seadusest tulenevat nõuet valida hankija avaliku hankekonkursi tulemuste põhjal. Riigiasutused peaksid vältima selliseid otsuseid, mis formaalselt on õigusaktidega kooskõlas, kuid sisuliselt nendega vastuolus – ka siis, kui nende eesmärk on üldsuse poolt mõistetav ja aktsepteeritav.

Kontrolliaruande eelnõu arutamisel justiitsministriga tõstatas minister küsimuse vajadusest muuta õigusakte, millest sõltub kinnipeetavatele töö kindlustamine. Vangistusseaduse kohaselt peab vangla juhtkond kinnipeetavaile tööd leidma. Justiitsministeeriumi hinnangul pole kinnipeetavate tööjõul tuginev tootmine turul konkurentsivõimeline. Riigihangete seadus lubab riigiasutustel osta asju kinnipidamisasutustelt või nende tootmisüksusi haldavailt riigi asutatud äriühinguilt riigihangete seaduses sätestatut mitte järgides juhul, kui hanke eeldatav maksumus aasta arvestuses koos käibemaksuga on alla 500 000 krooni (teiste hankijate puhul on piirmääraks 100 000 krooni). Kuid kui kinnipeetavate toodetav pole kvaliteedilt parem ja hinnalt odavam kui teiste turuosaliste pakutav, siis riigiasutused kinnipidamisasutustele ja AS-ile Eesti Vanglatööstus tellimusi ei esita. Ainuüksi Justiitsministeeriumi tellimustest kinnipeetavaile töö kindlustamiseks aga ei piisa.

3.5. Ministeeriumi töö korraldus hankega seotud küsimuste lahendamisel

Tartu Vangla ehitusega seotud küsimuste lahendamiseks moodustati ministeeriumis juhtkomisjon eesotsas kantsleriga. Tellijafunktsioonide täitmiseks sõlmiti leping projektijuhtimisega tegeleva äriühinguga (projektijuhiga), keda volitati esindama ministeeriumi suhetes ehitajatega peaaegu kõigi tellija funktsioonide täitmisel.

Riigikontrolli arvates olid need otsused ainuõiged, teisiti poleks ministeerium suutnud selle objektiga seonduvaid küsimusi lahendada. Samas märgib Riigikontroll, et ministeerium pidanuks täpsemalt sätestama oma töötajate ülesanded (nende tööjaotuse, õiguste ja vastutuse jaotuse) selle hanke täitmisel tekkivate küsimuste lahendamisel. Audiitorite hinnangul olnuks õigem, kui ministeerium määranuks juhtkomisjoni esimehe (kantsleri) kõrvale veel ühe ametniku, kes koordineerinuks ministeeriumi töötajate ja vajadusel ka projektijuhi tegevust ja tehtavaid otsuseid juhtkomisjoni koosolekute vahelisel perioodil.

Projektijuhi töö kambrilukkude hangete korraldamisel ebaõnnestus Riigikontrolli arvates seepärast, et selle hanke puhul polnud piisavalt selgelt piiritletud kohustused ja vastutus ministeeriumi, projektijuhi ja ehitaja vahel. Ministeerium suhtles selle hankega seonduvais küsimustes võimalike hankijatega ja tegi otsuseid ka ilma projektijuhti kaasamata ja teda informeerimata. Seetõttu polnud selge, mille eest projektijuht kambrilukkude hanke puhul vastutab ja millised on tema õigused.

Riigikontrolli arvates tuleks suurte ja keerukate ehitusobjektide puhul reeglina vältida projekteerimis-ehitustöövõttu ja lahutada projekteerimine ehitamisest. Projekteerimise staadiumis saaks siis tellija tugineda konsultantidele, ehitamise staadiumis lisaks projektijuhile ka projekteerijatele. Esitatud selgituste kohaselt rakendati Tartu Vangla rajamisel projekteerimis-ehitustöövõttu arvestades selle objekti unikaalsust.

---

[14] 28.02.2002. a kooskõlastuskiri nr 55

[15] 24.05.2002. a täiendav kokkulepe nr 3 projekteerimis-ehitustöövõtu lepingule nr 173

Ettepanek justiitsministrile

- Ehitushangete finantseerimisel järgida riigieelarve seaduse nõuet, mille kohaselt riigiasutustel on keelatud võtta laenu, kasutada kapitalirenti ning võtta muid selliseid rahalisi kohustusi.

Ettepanekud rahandusministrile

- Koostada seaduseelnõu täpsustamaks riigieelarve seaduse § 29 lõiget 3 nii, et oleks selge, mida seadusandja käsitleb "laenu" ja "muude selliste kohustuste" all, ning esitada see ettenähtud korras Vabariigi Valitsusele läbivaatamiseks.
- Kaaluda vajadust töötada koos justiitsministriga välja riigihangete seaduse muudatusettepanekud, mis võimaldaksid vangide tööhõive tagamiseks teha hanked erandina AS-ilt Eesti Vanglatööstus.

Ettepanek majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Täiendada majandusministri 03.04.2001. a määrusega nr 40 kinnitatud ehitustööde ja ehitiste projekteerimise riigihangete korraldamise eeskirja § 6 "Töövõtu korralduse meetod" lõiget 2 riigiasutustele kohustuslike reeglitega, millest nad peavad juhinduma projekteerimis-ehitustöö-võtu korralduse meetodi valikul, ja selle meetodi rakendamisest asutusele tulenevate erinõuetega.

Justiitsminister Märt Rask kommenteeris oma vastuses vaid vangla lukkude ja läbipääsusüsteemide hangetega seonduvat.

Minister ei nõustunud Riigikontrolli seisukohaga, et sisuliselt korraldas ta 2001. aasta novembris ehitaja taha varjudes kambrilukkude ja läbipääsusüsteemide saamiseks väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetluse, milleks tal neid hankeid ise läbi viies oleks kulunud oluliselt rohkem aega. Ministri väitel oli see otsus tingitud eelkõige ehitushanke kui terviku otstarbeka korraldamise vajadusest.

Minister ei nõustunud ka Riigikontrolli väitega, et ministeerium tegi kambrilukkude hankija valikul mõningaid olulisi otsuseid projektijuhti kaasamata ja teda informeerimata.

Riigikontroll nõustub ministriga selles, et vangla lukkude ja läbipääsusüsteemide hanked võinuks juba hankelepingu sõlmimisel anda ehitaja korraldada.

Mis aga puutub sellesse, et kambrilukkude hankija valikul tehti mõningaid otsuseid ilma projektijuhti kaasamata, siis vastavasisuline väide kontrolliaruandes põhineb projektijuhi kirjalikul selgitusel, mida ministeeriumi töötajad aruande eelnõu ettevalmistamisel ei vaidlustanud.

Rahandusminister Harri Õunapuu vastas Riigikontrollile, et kuigi keeld riigiasutustele kasutada ilma seadusandja eelneva nõusolekuta faktooringut ja liisingut tuleneb selgelt riigieelarve seadusest, peab ministeerium võimalikuks kaaluda seaduse täiendamist, millega see keeld veelgi selgemalt fikseeritaks. Minister pidas vajalikuks ka muudatusi õigusaktides, mis võimaldaksid vange paremini tööga kindlustada.

Rahandusminister Harri Õunapuu majandus- ja kommunikatsiooniministri ülesannetes nõustus Riigikontrolli väitega, et majandusministri 03.04.2001. a määrus nr 40 "Ehitustööde ja ehitiste projekteerimise riigihangete korraldamise eeskiri" vajab täiendamist, sealhulgas töövõtumeetodite valimise osas. Määrust muutes tuleb töövõtu meetodite osas valikute tegemine sätestada selgemalt.

4. Tartu Kohtumaja



Tartu Kohtumaja projekteerimise lähteülesande kinnitamisel 1999. aasta märtsis arvestati Tartu Maakohtu tööpiirkonna võimaliku laienemisega. Veel enne hoone valmimist sai selgeks, et 2002. aastal see ei toimu. Seetõttu olid mõned ruumid kontrolliaruande vormistamise ajal kasutusele võtmata, kusjuures ühtegi ruumi polnud ka välja renditud.

Riigikontrolli arvates oli õige projekteerida hoone Tartus asuvate justiitsasutuste töötajate arvu edasise kasvuga arvestades, küll aga peaks ministeerium rakendama abinõud, et anda tühjalt seisvad ruumid tasu eest kasutusse.

Hoone sisustuse hankeid korraldades arvestati sellega, et kogu hoonet justiitsasutused esialgu kasutusse ei võta.

4.1. Kohtuhoone asukoha valik

Justiitsministeerium asus justiitsasutuste hoonele (praegu Tartu Kohtumaja) Tartus sobivat asukohta otsima 1998. aasta jaanuaris. Tartu linn pakkus ministeeriumile valiku riigi-, munitsipaal- või eraomanduses olevatest kinnistutest. Linna arvates olid sobivaimad kõrvuti asuvad munitsipaalomandis olevad hoonestamata krundid Vene tn 3 ja Narva mnt 10. 1998. aasta mais teatas justiitsminister linnavalitsusele, et on otsustanud valida Vene tn 3. Audiitoritele antud selgituse järgi olevat ministeerium hiljem selle koha esindushoone jaoks siiski sobimatuks hinnanud, mistõttu 1999. aasta märtsis ostis ta AS-ilt Merko Ehitus 4 mln krooni eest kinnistu asukohaga Kalevi tn 1.[16]

Ministeeriumil ei olnud raha, et tasuda kinnistu eest kohe. Lepingu järgi pidi ta ostusumma tasuma hiljemalt 14 kuu pärast, seejärel pidi hakatama arvestama viivist 0,1% päevas tasumata summalt. Kokkulepitud ajaks ministeerium oma võlga ei tasunud, kuigi see olnuks võimalik. 2001. aasta juuliks, kui ministeerium sõlmis lepingu sellele kinnistule kohtuhoone ehitamiseks, oli viiviseid kogunenud 1,7 mln krooni.

Kinnistu müüdi tingimusega, et ministeerium tellib AS-ilt Merko Ehitus ka hoone projekteerimise ja ehitamise, st loobub projekteerija ja ehitaja valikuks konkursi korraldamast.

Ministeerium on seisukohal, et kinnistu ostmiseks tehtud kulutused ja nõustumine AS-i Merko Ehitus nõudega, et hoone projekteerija ning ehitaja valikuks ei korraldata konkurssi, vaid need tööd antakse AS-ile Merko Ehitus, olid õigustatud, kuna seetõttu sai võimalikuks ehitada kohtuhoone piisavalt esinduslikule kohale.

Endise justiitsministri Paul Varuli selgitusel analüüsiti Justiitsministeeriumis põhjalikult, kas on võimalik ehitada mõni olemasolev hoone ümber kohtuhooneks. Sobivat varianti siiski ei leitud, võimalik ümberehitamine olnuks uusehitisega võrreldes tõenäoliselt kallim, ka ei leitud sobivat hoonet. Lõpuks jõuti järeldusele, et sobivaim koht kohtuhooneks Tartus on krunt asukohaga Kalevi tn 1. See oli Paul Varuli selgitusel Justiitsministeeriumi juhtkonna üksmeelne otsus, mida täielikult toetas ka Tartu linn.

[16] Aasta enne seda, siis, kui ministeerium oli sobiva krundi otsimisega juba kaks kuud tegelenud, oli linnavalitsus müünud sellel krundil olnud poolelioleva ehituse AS-ile Merko Ehitus, misjärel nimetatu ostis eelisostuõigusega ka kogu kinnistu.

4.2. Kohtuhoone projekteerimiseks ja ehitamiseks 1999. aastal sõlmitud leping

1999. aasta märtsis, kinnistu ostmise päeval, sõlmis Justiitsministeerium AS-iga Merko Ehitus kohtuhoone projekteerimise ja ehitamise lepingu. Riigihangete Ametilt oli varem saadud luba jätta hankekonkurss korraldamata, kusjuures taotlust põhjendati sedastusega, et nende tööde andmine AS-ile Merko Ehitus on tingimuseks, mille alusel selle hoone jaoks ainuke sobiv kinnistu riigile müüdi. Selgitades, et teisi valikuvõimalusi riigil polnud, oli ministeerium saanud ka valitsuselt loa sõlmida leping.[17]

Valitsus lubas lepingu sõlmida summas 87 mln krooni. Riigieelarves polnud selleks raha kavandatud. Otsust tehes arvestas valitsus Justiits- ja Rahandusministeeriumi arvamust, et nad suudavad leida hoone projekteerimiseks ja ehitamiseks 1999. aastal tehtavate kulutuste katte kas Justiitsministeeriumi-siseseid kulutusi ümber jaotades (lisaeelarve kaudu) või 2000. aasta riigieelarvega.[18]

Lepingu kohaselt pidi hoone tehniline projekt valmima 18 nädalaga, ehitustööd pidid lõppema 2001. aasta jaanuariks. Lepingu lisadest selgub, et 87 mln krooni eest ei lubanud ehitaja teha mitte kõiki pakkumise aluseks olnud eskiisprojektis olnud töid. Ehitaja ei olnud nõus tegema hoone siseviimistlust[19], ei pidanud hankima ja paigaldama sanitaartehnilisi seadmeid ega paigaldama valgusteid. Ka ei sisaldanud ehitushind hoone kasutamiseks kavandatud elektrialajaama maksumust. Ehitaja arvestuste järgi oli hoone kasutuselevõtuks vajalike, kuid tegemata jäävate tööde maksumus üle 20 mln krooni. Seega – kui hoone oleks valmis ehitatud 1999. aastal sõlmitud lepingu kohaselt, poleks seda ka mitte osaliselt kasutusse saanud võtta. Ministeerium selgitab lepingu sõlmimist sellistel tingimustel asjaoluga, et ta oli saanud valitsuselt loa sõlmida leping vaid summas 87 mln krooni ning lootnud leida ehitamise käigus täiendavat raha, et ehitada hoone valmis justiitsasutustele tegelikult vajalikul kujul investeeringute objektidevahelise ümberpaigutamise teel.

Lepingu punktiga 9 kohustus ministeerium lepingu lõpetamisel temast sõltuvail põhjustel tasuma ehitajale lisaks kõigi tema tehtud tööde eest 10 mln krooni. Samas ei jätnud lepingu sama punkti formuleeringud ministeeriumile õigust leping lõpetada neil juhtudel, kui töövõtja ei täida oma kohustusi.

Riigikontrolli arvates seadis ministeerium end selle lepinguga sisuliselt sõltuvusse ehitaja otsustest. Leping andis talle ehitaja suhtes liiga vähe õigusi.

4.3. Kohtuhoone projekteerimiseks ja ehitamiseks 2001. aastal sõlmitud lepingud

Kuna 1999. aastal sõlmitud lepingu täitmiseks ministeerium raha ei leidnud, ei asunud ka ehitaja seda lepingut täitma. Kuid lepingut ei lõpetatud. Alustati hoone projekteerimisega.

2000. aastal otsustas ministeerium hoone ehitamise kulud katta erakapitali kaasamise teel – seada erakapitalil põhineva, ehitajaga seotud äriühingu kasuks hoonestusõigus tulevase kohtuhoone kinnistule tingimusel, et äriühing ehitab oma raha eest sellele hoone ning koormab selle kasutusvaldusega riigi kasuks (annab hoone tasu eest riigile kasutada). Ministeerium sai selleks valitsuselt nõusoleku, kuid vastavasisulise lepinguni ei jõutud, kuna (ministeeriumi selgitusel) asuti seisukohale, et on võimalik leida riigile soodsamaid ehitise rahastamise võimalusi.

Ka 2000. aastal suutis ministeerium leida raha vaid projekteerimistöödeks. Septembris sõlmiti projekteerimise töövõtuleping, mille kohaselt AS Merko Ehitus pidi koostama hoone tehnilise projekti.

---

[17] Vabariigi Valitsuse 10.03.1999. a korraldus nr 320-k.
[18] Vabariigi Valitsuse 02.03.1999. a istungi päevakorrapunkt 37.
[19] Lepingus fikseeritud summa eest ei pidanud ehitaja tegema hoone siseseinte viimistlust ja viimistlusmaterjale muretsema, ostma projektis kavandatud monteeritavaid siseseinu ja neid paigaldama, hankima ja paigaldama põrandakatteid, ostma vahelagede viimistlemiseks vajalikke materjale ja lagesid viimistlema.

2001. aastal viis ministeerium 2000. aastal valitud rahastamisskeemi ellu AS-i Hansa Liising Eesti kaudu. Ka sellele otsusele sai ta valitsuse heakskiidu[20]. Juulis sõlmisid ministeerium ja AS Hansa Liising Eesti Kalevi tn 1 kinnistule hoonestusõiguse seadmise ja hoonestusõiguse kasutusvaldusega koormamise lepingu. Samal päeval allkirjastasid nimetatud ja AS Merko Ehitus võla ülekandmise lepingu, mille kohaselt liisingfirma kohustus tasuma ehitajale ministeeriumi võla 1998. aastal ostetud kinnistu eest summas 5,7 mln krooni (4 mln krooni ostusumma ja 1,7 mln krooni viivised). Samal päeval sõlmisid nimetatud kolm ka projekteerimise ja ehituse töövõtulepingu, mille kohaselt ehitaja kohustus ehitama liisingfirmale hoone, mille kasutajaks jääb Justiitsministeerium. See leping, summas 124,6 mln krooni, viidi ka ellu. Tartu Kohtuhoone valmis 2002. aasta juunis ja võeti suvel kasutusele.



4.4. Kohtuhoone maksumus

Audiitorid püüdsid jõuda selgusele põhjustes, miks ehituse maksumus kasvas 1999. aastal sõlmitud lepingus olnud 87 mln kroonilt 124,6 mln kroonini 2001. aastal sõlmitud lepingus, st 37,6 mln krooni ehk 43% võrra.

Arvestuste järgi, mis ehitaja esitas ministeeriumile, pidanuks ministeerium 2001. aastal juhul, kui ehitaja oleks valmis ehitanud kasutuskõlbliku hoone, selle eest tasuma 20,3 mln krooni rohkem, kui lepingus fikseeriti. Hoone tehnilises projektis, millele tuginedes tehti 2001. aasta hinnaarvestused, oli hoone pind 13,4% suurem 1999. aasta lepingus arvestatust. Ehitushinna indeks kasvas 26 kuuga 8,1%. Ministeeriumi ja ehitaja väitel selgitab nende faktorite koosmõju ehitusmaksumuse kasvu.

Samas ei pidanuks see ehitis Rahandusministeeriumis kasutatava metoodika alusel 2001. aastal maksma üle 105 mln krooni. Kui seda arvestusmetoodikat õigeks pidada, siis võib teha järelduse, et juba 1999. aasta lepingus oli ehitise maksumus määratud turuhinnast kõrgemana ja ka ehitaja arvestused vajalike lisatööde maksumuse kohta ei olnud õiged.

Ehitaja kinnitusel arvestas ta 2001. aasta lepingus projekteerimis- ja ehitustööde maksumuse hulka ka osa ehitaja poolt krundi ostmiseks ja maa erastamiseks tehtud kulutustest, samuti krundi ostmisjärgse valvamise kulud (ehitaja oli krundil asunud poolelioleva ehituse ostnud 6,5 mln krooni eest, ministeeriumile müüs ta kinnistu 4 mln krooni eest) – ehitaja arvestuste järgi kokku enam kui 2,75 mln krooni[21].

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.

---

[20] Vabariigi Valitsuse 12.06.2001. a korraldus nr 387-k

[21] Kui lisada see summa koos sellelt arvestatavate intressidega kuludele, mida riik kannab seoses selle krundi ostmisega vastavalt hoonestusõiguse seadmise ja hoonestusõiguse kasutusvaldusega koormamise lepingule, kulutab riik seoses kohtuhoone ehitamiseks kinnistu ostmisega enam kui 14 mln krooni.

4.5. Hoonestusõiguse seadmise ja hoonestusõiguse kasutusvaldusega koormamise leping

Hoonestusõigus seati 36 aastaks, kasutusvaldus riigi kasuks 17,5 aastaks alates ehitisele kasutusloa andmisest.

Hoonestusõiguse seadmise ja hoonestusõiguse kasutusvaldusega koormamise lepinguga kohustus riik tasuma AS-ile Hansa Liising Eesti kasutusvalduse tasuna 9,3 mln krooni rohkem, kui see pidi maksma ehitajale. Ministeeriumi selgitusel oli see valitud rahastamisskeemi hind. Summa olevat kujunenud liisingfirma poolt ehitajale ehitusperioodil makstavalt summalt arvestatud intressist, ehitusjärelevalve kuludest (projekteerimis-ehituslepingu kohaselt oli omanikujärelevalve liisingfirma ülesandeks), lepingutasust, hoonestusõiguse tasu ettemaksete summast ja hoonestusõiguse tasu väärtusest lepingu sõlmimise ajal. Seega kohustus riik tasuma kõik liisingfirma tehtavad kulud seoses selle objektiga.

Ministeeriumile olnuvat kolmel põhjusel kasulikum finantseerida ehitamist liisinguga kui pangalaenuga. Esiteks: pikaajaliste laenude keskmine intressimäär valitsusasutustele olevat sel ajal olnud 6,95%, liisinglepingus fikseeritud intresside tase (6 kuu Euribor + 2,2%) aga 6,3%[22]. Teiseks: liisingmakseid ja võlasummalt arvestatavat intressi tuli hakata maksma alles pärast ehitise valmimist. Kolmandaks pidanuks laenu võtmiseks luba küsima valitsuselt (kui mitte Riigikogult), st laenulepingu sõlmimiseks kulunuks oluliselt rohkem aega kui liisinglepingu sõlmimiseks. Viimane olnudki põhiargument, millele tehtud otsus tugines. Audiitoritel polnud võimalik selgitada, millise protsendi ja tagasimaksmise tingimustega olnuks riigil 1999. aasta suvel võimalik pangalaenu võtta (ministeerium pankadega selles küsimuses läbirääkimisi ei pidanud), st kas kohtumaja ehitamise finantseerimine pangalaenuga olnuks kokkuvõttes odavam kui liisingskeemi kasutamine.

Kasutusvalduse tasu 17,5 aasta jooksul ositi maksmisest tingituna kohustus riik maksma 66,1 mln krooni intresse[23]. Riigi lepingujärgsed kulud kokku fikseeriti summas 211,8 mln krooni.

Riik kohustus 17,5 aasta jooksul osade kaupa tasuma ka liisingfirma poolt ehitajale hüvitatava kinnistu maksumuse 6,1 mln krooni[24] ja selle ositi maksmisega kaasnevad intressid 4,2 mln krooni[25].

Justiitsministeeriumi tõlgenduse kohaselt ei saanud tollal kehtinud riigieelarve seaduses olnud sätet "ministeeriumil /---/ on keelatud võtta laenu" käsitleda keeluna sõlmida liisinglepinguid. Kuid Riigikontrolli arvates on riigieelarve seaduse tähenduses ükskõik, kas riigieelarvest finantseeritava asutuse võetav laen vormistatakse "puhta" laenuna (pangalaenuna), liisinglaenuna, faktooringlaenuna või mõnel muul viisil. Riigieelarve seaduse loogikast tuleneb, et riigile rahaliste kohustuste võtmine peab olema kooskõlastatud Riigikoguga.

Hoonestusõiguse seadmise ja hoonestusõiguse kasutusvaldusega koormamise lepingu ettevalmistamist käsitlevaist dokumentidest nähtub, et lepingu osapoolte arvates pidanuks leping sätestama ehitise mineku riigi omandisse pärast seda, kui ministeerium on liisingfirmale kogu lepingujärgse kasutusvalduse tasu ära maksnud. Kuid lepingus seda otsesõnu sätestatud pole. Riigikontrolli arvates sisaldab lepingu p 16 formuleeringuid, mis võivad seada kahtluse alla riigi õiguse saada hoone pärast kasutusvalduse tasu kogu lepingujärgse summa maksmist enda omandisse ilma selle eest täiendavalt tasumata.

---

[22] Audiitorite arvestuse kohaselt 6,6%

[23] Lepingu sõlmimisel tehtud arvestus. Tasutavate intresside suurus sõltub Euribori muutustest ja võib erineda lepingu sõlmimisel arvestatust (seni on intresse tasutud esialgu arvestatust vähem).

[24] Võla ülekandmise lepinguga kohustus liisingfirma tasuma ehitajale mitte 6,1, vaid 5,7 mln krooni. Hoonestusõiguse seadmise ja hoonestusõiguse kasutusvaldusega koormamise lepingus on võlasumma fikseeritud 0,4 mln krooni suuremana, viitega võla ülekandmise lepingule. Summade erinevust ei põhjendata. Ministeeriumi selgitusel kohustus ta liisingfirmale tasuma 0,4 mln krooni rohkem seepärast, et lepingu järgi pidi ta hakkama liisingmakseid ja võlasummalt arvestatavaid intresse tasuma alles 13 kuu pärast.

[25] Seegi summa sõltub Euriborist.

4.6. Justiitsministeeriumi tegevus 2001. aastal sõlmitud lepingute täitmisel

Tartu Kohtumaja ehitamiseks ministeeriumi, ehitaja ja liisingfirma (hoonestaja) vahel sõlmitud lepinguga kohustus ministeerium hoone projekteerimise ja ehitamise ajal sisuliselt täitma kõiki tellija funktsioone, v.a ehitaja arvete tasumine. Selles abistas teda liisingfirma poolt valitud ehitusjärelevalvet tegev äriühing. Tööde käigus asus tellijafunktsioone osaliselt täitma ka Tartu Ringkonnakohus. Audiitoritele esitatud dokumentidest ja selgitustest ei nähtu, et nimetatute tegevuses oleks olnud olulisi puudusi. Küll aga märgib Riigikontroll puudusi selles suhtes, kuidas ministeerium realiseeris 1999. aastal sõlmitud lepingutes riigile antud õigusi.



Hoonestusõiguse seadmise ja hoonestusõiguse kasutusvaldusega koormamise lepingu p 11.2 järgi kohustus Hansa Liising Eesti AS tegema hoonestusõiguse ettemaksu kuue kuu hoonestusõiguse tasu suuruses summas, st 140 800 krooni, ja seejärel igakuiselt tasuma hoonestusõiguse tasu 23 500 krooni. Liisingfirma neid makseid ei teinud. Perioodil oktoober 2001 – august 2002 jäi riigil saamata 375 500 krooni. Ministeeriumist saadud andmete kohaselt tehti tasaarveldus 2002. aasta novembri algul, kusjuures lepinguosalised arvestasid võlgnevuse suuruseks 422 500 krooni. Lepingu järgi pidi liisingfirma nende maksetega hilinemisel tasuma iga viivitatud päeva eest viivist 0,1%. Pärast seda, kui audiitorid olid juhtinud ministeeriumi tähelepanu sellele sättele, esitas ministeerium 2002. aasta novembri lõpus AS-ile Hansa Liising Eesti arve summas 108 200 krooni (kui võlgnevuse suuruseks oli 375 500 krooni, pidanuks viivise suuruseks olema 105 000 krooni). Audiitorite märkuse peale muutis ministeerium oma nõude suurust. Detsembris tasus AS Hansa Liising Eesti viivisena riigile 104 500 krooni. Ministeerium selgitas kontrolli puudumist selle sätte täitmise üle 2001. aasta suvel toimunud tööülesannete ümberjaotamisega ministeeriumis (kontrolli pidanuks teostama finants- ja varahaldustalitus).

Ettepanek justiitsministrile

- Rakendada abinõud tagamaks, et ministeeriumis peetaks korrektset arvestust lepingutest riigile tulenevate rahaliste õiguste ja nende rakendamise üle.

Ettepanek rahandusministrile

- Kaaluda vajadust kehtestada normatiivid riigiasutuste tööruumide suuruse ja nõuete osas, esitades vajadusel Vabariigi Valitsusele vastavasisuliste õigusaktide eelnõud.

Justiitsminister Märt Rask ei vaidlustanud kontrolliaruande eelnõus fikseeritud Tartu Kohtumaja ehitamisega seotud olulisimate toimingute faktoloogiat.

Minister teatas, et on ette valmistatud konkurss leidmaks kohtumaja vabadesse ruumidesse rentnikke.

Kohtumaja jaoks 1999. aastal ostetud kinnistu eest tasumatajätmist (millest tekkis riigile kohustus maksta 1,7 mln krooni viivist) põhjendas minister väitega, et kuna ministeerium ei leidnud raha 1999. aastal sõlmitud kohtumaja projekteerimise ja ehitamise lepinguga riigile võetud kohustuste täitmiseks, asuti läbirääkimistes ehitajaga seisukohale, et mõlemad lepingud – nii kinnistu ostmise kui ka projekteerimise ja ehitamise leping – ei olnud kehtivad. Ministri hinnangul oleks maa eest tasumine enne terviklikku õigussuhte korraldamist ehitajaga olnud riigile kahjulik; ministeeriumi positsioon selles küsimuses võimaldanud vältida võimalikku kahjuhüvitusnõuet riigi vastu.

Minister ei nõustunud Riigikontrolli väitega, et 1999. aastal sõlmitud projekteerimise ja ehitamise lepinguga seadis ministeerium end sisuliselt sõltuvusse ehitaja otsustest. Lepingu formuleeringud ei olevat kuidagi piiranud ministeeriumi õigusi ehitaja suhtes.

Minister teatas, et ei pea vajalikuks muuta 09.07.2001 sõlmitud hoonestusõiguse seadmise ja hoonestusõiguse kasutusvaldusega koormamise lepingu sõnastust. Minister oli seisukohal, et lepingu sõnastusest ja asjaõigusseadusest tulenevalt riik hoone eest täiendavalt maksma ei pea. Minister pidas vajalikuks märkida, et lepingu selle punkti sõnastuse muutmisega kaasneks riigilõivu ja notaritasu maksmine.

Minister nõustus Riigikontrolli märkusega vajaliku kontrolli puudumisest hoonestusõiguse tasu laekumisel.

Riigikontroll nõustub ministri väitega, et 1999. aastal ehitajaga sõlmitud lepingu formuleeringud ei vähendanud ministeeriumi seadusest tulenevaid õigusi ehitaja suhtes. Samas peab Riigikontroll vajalikuks märkida, et lepingu kohaselt pidanuks ministeerium juhul, kui ta katkestanuks lepingu põhjusel, et tööd ei kulge kavandatu kohaselt või et ehitaja tegevus on muul viisil vastuolus lepingu tingimustega (ehituslepingutes üldaktsepteeritud lepingute katkestamise põhjused), maksma ehitajale lisaks ehitaja kulude hüvitamisele kahjutasu 10 mln krooni.

Riigikontroll võtab teadmiseks justiitsministri väite, et ministeerium tulenevalt oma protsessuaalsest positsioonist ei tasunud Tartu Kohtuhoone ehitamiseks ostetud kinnistu eest sellepärast, et see olnuks riigile kahjulik. Riigikontroll märgib, et varem oli Justiitsministeerium selgitanud, et riigile tekkis 1,7 mln krooni suurune kohustus (viivised) seetõttu, et ministeeriumil polnud raha kinnistu eest tasumiseks. Suurema kahju vältimise versiooni esitas minister alles auditi aruande eelnõu lõppvariandi arutelul.

Rahandusminister Harri Õunapuu nõustus ettepanekuga vaadata läbi küsimus riigiasutuste tööruumide suuruse ja neile esitatavate nõuete osas ning kehtestada vastavad normid ja normatiivid.

Jüri Kõrge

Peakontrolör

Tegevusriskide auditi osakond

Justiitsministri vastused

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 17.03.2003 Reg nr 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

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/03/1448

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

Rahandusministri vastus

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" § 83 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) 696 6810
http://www.fin.ee

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

RIIGIKONTROLL
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 kommunikatsiooniministri vastus

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