

Ehitushangete lepingute täitmine ja järelevalve

Riigikontrolli aruanne

Riigieelarve kontrolli erikomisjon 16.01.2019

Auditimeeskond: Janne Kurg, Alvar Nõuakas, Illar Tõnisson

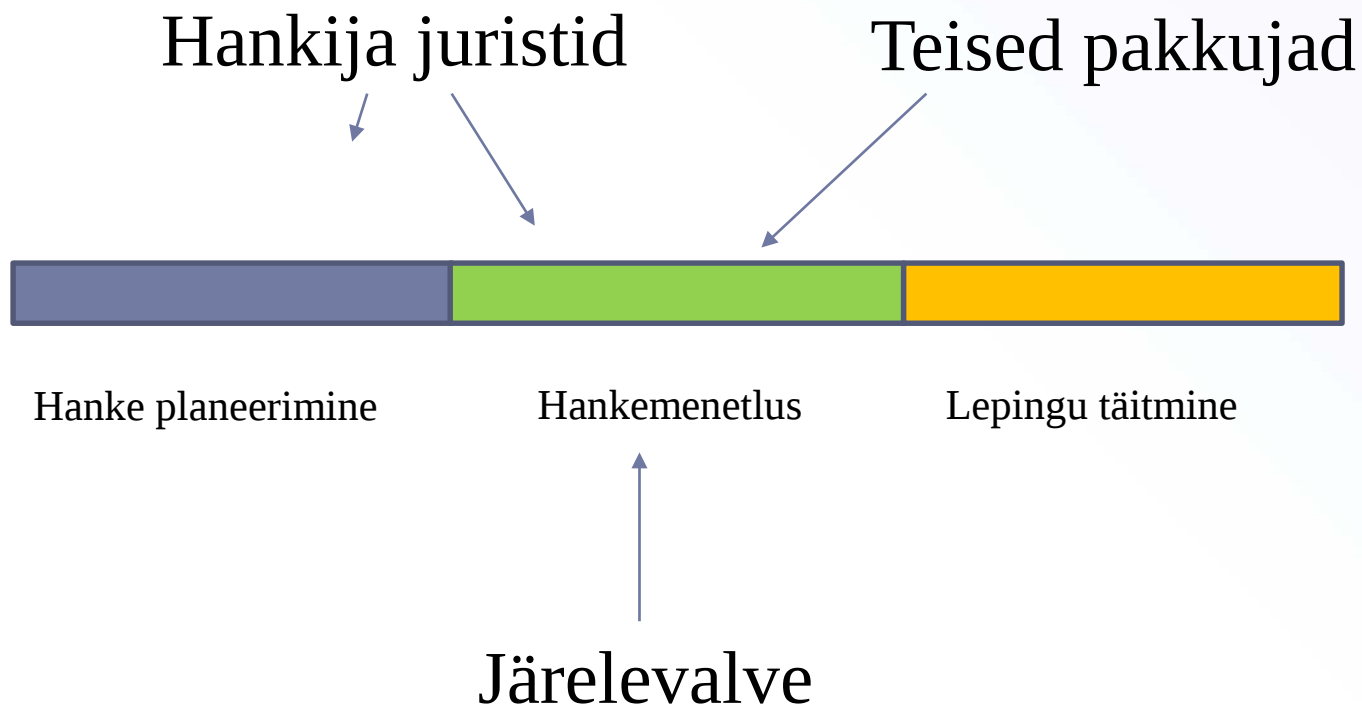
Peakontrolör: Ines Metsalu-Nurminen



Riigihangete eesmärk

- Läbivalt tuleb silmas pidada riigihangete korraldamise peamist eesmärki: saada avaliku raha eest parim tulemus
- Seda eesmärki peaks toetama nii:
 - * seadus;
 - * hankijate tegevus;
 - * järelevalve

Riigihanke etapid





Auditi põhiküsimused

- Kas hankelepingute täitmine on toimunud kooskõlas riigihangete seaduse üldpõhimõtetega?;

üldpõhimõtted  *läbipaistvus;
otstarbekus ja säästlikkus;
pakkujate võrdne kohtlemine;*

- Kas hankija on loonud sisekontrollisüsteemi (ja sisemise töökorralduse), kus ametiisikute pädevus lepingute täitmisel on selgelt piiritletud?
- Kas Rahandusministeeriumi järelevalve riigihangete üle on mõjus ja hõlmab piisavalt ka hankelepingu täitmist?

Läbilõige auditis hõlmatud ehitistest





Järeldused

- Keskmiselt sai auditis analüüsitud ehitised kasutusele võtta kaheksa kuud hiljem, kui seda nägi ette esialgne hankeleping;
- Ehituse maksumus kallines esialgse hankelepinguga võrreldes keskmiselt 20%;
- Peamised põhjused:
 - * ehitaja ei suuda lepingut täita;
 - * puuduliku projektiga hankesse minek;

Selleks, et vajadusel oleks võimalik lepingu täitmise vastavust riigihangete seadusele hinnata, tuleb ehitamise käik läbipaistvalt dokumenteerida.

Probleem: ehitajad, kes ei suuda / taha lepingut täita

- Mitme hoolsa hankija puhul ilmnes kirjavahetusest selgelt, et ehitaja on teinud alapakkumise lootuses asendada nõutud materjale enda jaoks odavamatega;
- Seaduses ette nähtud võimalused pahatahtlike ehitajate välistamiseks pole hästi toimima hakanud, uuel seadusel pole piisavalt rakenduspraktikat;
- Hankijad peaksid juhtudel kui lepingut ei täideta, rakendama sanktsioone ja kandma märke lepingu mittetäitmise kohta registrisse;
- Riigikontrolli soovitusel hankijatele:
 - * Valida enne hankemenetlust projektdokumentatsioonist välja võtmetähtsusega asjad ja küsida, kas pakkujad kavatsevad kasutada neid või samaväärseid lahendusi.
 - * Kui hankija ei hinda asju ja lahendusi samaväärseks ning pakkuja ei ole nõus oma pakkumuses neid muutma, siis lugeda pakkumine hanketingimustele mittevastavaks.
 - * Pakkumus toodete ja materjalidega on sõlmitud hankelepingu lisaks ja need tooted ja materjalid, mille kohta on hankija eelnevalt selgitust küsinud ja mille kasutamises on kokku lepitud, hankelepingu käigus asendamisele ei kuulu.
 - * Kirjeldada ja nõuda välja lepingu rikkumise tõttu tekkivad lisakulud

Probleem: puuduliku projektiga hankesse minek I

- Ühelgi juhul, kui hangiti projekteerimist ja ehitamist koos või hakati paralleelselt ehitamisega juurde või ümber projekteerima, ei vastanud lõpptulemus algsetele hanketingimustele.
- Tallinna Lennujaama reisijate ala laienduse näide - võrreldes eelprojektiga (millega hankesse mindi):
 - * muutused hankija organisatsioonis;
 - * reisijate kasvu prognoosi suurenemine;
 - * uute reisiterminali ettevõtete soovid;
 - * julgestuskontrolli tehnoloogia arengud:Lisaks: hanke läbiviimise ajal toodi Euroopa Liidu eesistumine pool aastat ettepoole.

KÜSIMUS: Kas sellistel juhtudel võiks olla rakendatav mõni muu menetluse liik?





Probleem: puuduliku projektiga hankesse minek II

- Kuna objektipõhine projekteerija vastutuskindlustus ei ole rakendunud, eelistavad hankijad panna ehitajale kohustuse parandada või täiendada vigaseid projekte.

Riigikontrolli soovitused hankijatele:

- * Nõuda projekteerimisteenuse hankimisel, et projekteerija osaleks hiljem ehitustööde käigus aktiivselt ka ehitushanke teabevahetuses ja autorijärelevalves, siduda projekteerijale viimase makse tegemise tähtaeg ehitustööde lõpuga;
- * Kui hankija pole kindel, et projekti järgi hakatakse ehitama lähiaastatel, näha juba projekteerimise tellimisel ette, et pärast projekti valmimist omandab hankija sellega seotud õigused, ning hiljem korraldada enne ehitushanget eraldi hange projekteerija järelevalve tegemiseks;
- * Projekti vigadest tulenevate kahjude vältimiseks kaaluda projekteerimisteenuse hankimisel projekteerijalt objektipõhise vastutuskindlustuse nõudmist. Ehitada hanked üles selliselt, et kindlustusettevõtted oleks motiveeritud pakkuma võimalikult tugevat kindlustuskaitset



Rahandusministeeriumi järelevalve

- Rahandusministeeriumi järelevalve peaks ühtlasi tuvastama süsteemseid vigu, mis ei pruugi olla tingitud hankija oskamatusesest või pahatahtlikkusest, vaid riigihangete seaduse mitterakendatavusest;
- Rahandusministeerium on hinnanud oluliste töömahtude, materjalide või lahenduste muutmist hankelepingu sisuliseks muutmiseks, kuid rahandusministeeriumi järelevalve ehitushangete üle ei pruugi taoliseid muudatusi üldse tuvastada;
- Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumile: analüüsida ehitushangete üle plaanilist järelevalvet tehes vajaduse korral ka tehtud tööde akte, ehitustööde protokolle ja ehituspäevikut, et hinnata hankelepingu täitmise vastavust riigihangete seadusele ja tuvastada, kas ehitushangete osas ilmneb eriomaseid probleeme, mis tulenevad riigihangete seaduse mitterakendatavusest.