

KONTROLLIARUANNE

nr OSI-2-6/06/2
23.01.2006

Riigihangete teostamine Välisministeeriumis

Tallinn
2006

Kokkuvõte

Riigikontrolli auditi eesmärgiks oli hinnata Välisministeeriumi riigihangete korralduse vastavust kehtivale regulatsioonile. Selleks auditeeriti 36 riigihangete registris 2005. a esimesel poolel registreeritud riigihanget, mille teostajaks oli Välisministeerium. Audit sisaldab ka 2005. a Välisministeeriumi poolt 33 ettevõttele tehtud riigihangete piirmäära (100 000 krooni) ületavate väljamaksete (kokku summas 18 miljonit krooni) analüüsi. Riigisaladusega seotud seitset hanget ei auditeeritud.

Olulisemad tähelepanekud

Enamik riigihankeid oli auditeeritud ajavahemikul korraldatud nõuetekohaselt. Suurema osa riigihangete teostamisel oli Välisministeerium kinni pidanud riigihangete seaduse nõuetest ja Välisministeeriumi kantsleri kehtestatud riigihangete korraldamise korrast. Pakkumise kutse dokumendid olid asjatundlikult koostatud. Pakkumismenetluste korral oli järgitud protseduurireegleid. Hanke teostamine oli üldjuhul piisavalt dokumenteeritud. Lihtmenetluse puhul oli võimaluse korral peetud läbirääkimisi vähemalt kolme pakkujaga.

Mitte kõigil juhtudel ei järgitud riigihangete teostamisel riigihangete seadust, kusjuures mõned rikkumised on aasta-aastalt kordunud.

Mitme hanke korral oli pakkumismenetlus jäetud korraldamata.

- Tehniliselt ühtne riigihange (telefonijaamade ja telefonide ost) teostati kahes osas, sealjuures oli mõlema osa maksumus alla riigihangete piirmäära ning seetõttu ei korraldatud avalikku ega piiratud pakkumismenetlust.
- Seifide hankimisel ei korraldatud pakkumismenetlust, sest üksikuid hankeid ei suudetud koondada ühtseks hankeks.
- Arvutiste teenuse sisseostmisel saatkonda ja konsulaaresindusse ei korraldatud pakkumismenetlust. Seda ei ole ka varasematel aastatel tehtud.

Mitme hanke teostamisel ei ole hankelepingu sõlmimisse suhtunud vajaliku hoolsusega.

- Hankelepingu (rekonstrueerimistöde ehitusprojekt ja autorijärelevalve teenus) tingimused ei vastanud pakkumise kutse dokumentides ja edukaks tunnistatud pakkumises esitatud tingimustele, mistõttu hankijal oli võimalus nõuda täiendavat tasu 60 000 krooni ulatuses.

Kontrolliaruande valmimise ajaks olid Välisministeerium ja hankija allkirjastanud hankelepingu lisa, milles pooled viisid pakkumise kutse dokumentides ja edukaks tunnistatud pakkumises esitatud tingimused kooskõlla hankelepingu tingimustega.

- Konsultatsiooniteenuse (rekonstrueerimistöde ja riigihanke pakkumise kutse dokumentide ettevalmistamise teenus) hankeleping sõlmiti tagantjärele pärast teenuse osalist osutamist, kuigi edukaks tunnistatud pakkumine oli esitatud neli kuud varem.
- Hankelepingu kooskõlastajate hooletuse tõttu sätestati autode remondi- ja hooldusteenuse hankelepingus halvemad garantiitingimused kui hankija tehtud pakkumises.

Kontrolliaruande valmimise ajaks olid Välisministeerium ja hankija muutnud hankelepingu garantiitingimusi selliselt, et need vastavad hankija tehtud pakkumisele.

Ettepanekud välisministrile

- Täiendada riigihangete korraldamise korda sättega, mis kohustaks osakonna peadirektorit jälgima, et samalaadsed või funktsionaalselt koos toimivad kaubad või teenused hangitakse ühtse riigihankena. See takistab riigihanke osadeks jagamist ja tagab seeläbi riigihangete korra ning nõuete järgimise.

- Tagada hankemenetluse tuvastatud puuduste ja rikkumiste süstemaatiline järelkontroll, mille eesmärgiks on hankeprotsessi paranemise jälgimine ja süstemaatiliste rikkumiste väljaselgitamine.
- Tagada, et hankelepingu kooskõlastusringil jälgitakse pakkumise kutse dokumentide, edukaks tunnustatud pakkumise ja sõlmitava hankelepingu tingimuste vastavust, mis välistaks tühise hankelepingu sõlmimise.
- Tagada, et riigihanke teostamiseks ettenähtud dokumendid koostatakse, kooskõlastatakse ja kinnitatakse riigihangete seadusest ja riigihangete korraldamise korrast tuleneva tähtaja jooksul. Regulatsioonist kinnipidamisega on võimalik välistada juhtumid, kus dokumente vormistatakse formaalselt, sh tagantjärele.
- Täiendada riigihangete korraldamise korda selliselt, et oleks tagatud riigihangete piirmäärast väiksemate hangete puhul hankelepingute sõlmimine kirjalikku taasesitamist võimaldaval kujul, kui see on vajalik riigihanke teostamise selguse, läbipaistvuse ja kontrollitavuse huvis.

Välisminister pidas kontrolliaruandes esitatud ettepanekuid asjakohaseks ja esitas tegevuskava ettepanekute rakendamiseks.

Samas nentis minister, et osa aruandes märgitud juhtudest tulenevad Välisministeeriumi töö spetsiifikast:

- välisesindustel, kes on juriidiliselt ministeeriumi struktuuriüksused, on tegelikult suurem tegutsemisvabadus;
- turvanõudeid peab järgima ka siis, kui riigihangete seadus ei jäta selleks selgeid võimalusi.

Riigikontroll ei sea kahtluse alla välisesinduste kui ministeeriumi struktuuriüksuste tavapärasest suurema tegevusvabaduse vajalikkust ja turvanõuete järgimise olulisust. Välisministeeriumi töö erisustega ei saa aga põhjendada vajakajäämisi mõne riigihanke teostamisel, sest

- avastatud rikkumised riigihangete teostamisel väljaspool Eestit ei tulenenud mitte välisesinduste, vaid hanget korraldanud osakonna valest tegutsemisest;
- läbimõeldud kriteeriumite ja õige pakkumismenetluse liigi kasutamisel oleks olnud võimalik kinni pidada nii turva- kui ka riigihangete seaduse nõuetest.

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
Auditi iseloomustus	5
Valdkonna ülevaade	5
1. PAKKUMISMENETLUS	8
1.1. Tehniliselt ühtne riigihange jagati osadeks.....	8
1.2. Samalaadset teenust osteti erinevatelt hankijatelt	8
1.3. Välditi pakkumismenetluse korraldamist.....	9
1.4. Riigihanke deklaratsioon jäeti esitamata.....	9
2. HANKELEPINGU SÕLMIMINE.....	11
2.1. Hankelepingu tingimused ei vasta pakkumise kutse dokumentides ja edukaks tunnistatud pakkumises esitatud tingimustele	11
2.2. Hankeleping sõlmiti pärast teenuse osutamist	13
3. JÄRELEVALVE HANKE TEOSTAMISE ÜLE.....	15
3.1. Ehitustööde üleandmise-vastuvõtu aktidega võeti vastu tegemata töid	15
3.2. Teostatud ettemaksu tingimused ei ole selged	15
3.3. Kauba kättetoimetamise eest maksti hankijale põhjendamatut lisatasu	16
VÄLISMINISTRI VASTUS	17

Sissejuhatus

Auditi eesmärgiks oli hinnata Välisministeeriumi riigihangete korralduse vastavust kehtivale regulatsioonile.

Auditi käigus analüüsiti Välisministeeriumis ajavahemikul 26.01.–13.07.2005. a¹ teostatud riigihankeid ja hinnati nende vastavust riigihangete seaduse sätetele ning riigihangete korraldamise korrale².

Auditirühma kuulusid auditijuht Aalo Kukk ning audiitorid Taavi Mölder ja Tiiu Mõttus.

Auditi iseloomustus

Kontrolliti riigihangete registris 26.01.–13.07.2005. a registreeritud 36 riigihanke dokumente:

- võrreldi hankelepingute vastavust pakkumise kutse dokumentides (vt mõisted) ja edukaks tunnistatud pakkumises esitatud tingimustele;
- kontrolliti garantiikirjade, vaheaktide ja üleandmise-vastuvõtu aktide olemasolu ning vastavust hankelepingu tingimustele;
- kontrolliti maksedokumentide vastavust hankelepingu tingimustele ja üleandmise-vastuvõtu aktidele.

Riigikassa andmetele tuginedes analüüsiti Välisministeeriumi poolt (01.01.–29.09.2005) 33 ettevõttele tehtud 100 000 krooni ületavate väljamaksetega hankelepinguid ja/või maksedokumente, et selgitada välja, kas hangete teostamisel on järgitud riigihangete seadust.

Audit hõlmas ainult neid riigihankesid, mis ei ole seotud riigisadaladusega.

Valdkonna ülevaade

Mõisted

Riigihange = *hange* – asjade ostmine, ehitustööde ja teenuste tellimine, ehitustöö kontsessioonide andmine ning ideelahenduste tellimine riigihangete seaduse (edaspidi ka RHS) § 5 lõikes 1 nimetatud ostja poolt.

Riigihankemenetlus = *hankemenetlus* – RHSis sätestatud kohustuslike toimingute kogum, mille eesmärgiks on hankelepingu sõlmimine.

Ostja = *tellij*a – Välisministeerium.

Hankija – Välisministeeriumile kaupa müüv ettevõtte.

Pakkumismenetlus – riigihangete registris registreeritav protseduur, mille käigus ostja selgitab välja eduka pakkumise ja sõlmib eduka pakkujaga hankelepingu või lükkab pakkumise(d) tagasi.

Pakkumismenetluse liigid:

- *avatud pakkumismenetlus* – ostja kutsub kutse avaldamisega osa võtma kõiki isikuid;

¹ S.o riigihanked pärast riigihangete korraldamise korra kehtestamist 07.01.2005. a

² Välisministeeriumi kantsleri 07.01.2005. a käskkirjaga nr 4 kehtestatud riigihangete korraldamise kord

- *piiratud pakkumismenetlus* – ostja piirab pakkumisest osavõtjate ringi objektiivsete valikukriteeriumidega;
- *väljakuulutamisega läbirääkimistega pakkumismenetlus* – ostja valib taotlejate majanduslikku seisundit ja tehnilisi võimalusi arvesse võttes nende hulgast isikud, kellel ta võimaldab pakkumised esitada;
- *väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlus* – ostja valib eduka pakkuja välja, olemata seejuures seotud enamiku RHSis sätestatud nõuetega.

Lihtmenetlus – kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on väiksem riigihanke piirmäärast, ei pea ostja riigihanke korraldamiseks kasutama ühtegi pakkumismenetlust. Võimaluse korral peab ostja läbirääkimisi vähemalt kolme pakkujaga. Ostja esitab riigihangete registrile pärast hankelepingu sõlmimist riigihanke deklaratsiooni, juhul kui hankelepingu maksumus (ilma käibemaksuta) asjade ostmisel või teenuste tellimisel on **100 000 krooni ja üle selle** ning ehitustööde tellimisel **500 000 krooni ja üle selle**. Niimoodi menetletud riigihanked registreeritakse riigihangete registris rubriigis “Lihtmenetlus”.

Riigihanke piirmäärad:

- asjade ostmise või teenuste tellimise korral (ilma käibemaksuta) **300 000 krooni ja üle selle**;
- ehitustööde tellimise korral (ilma käibemaksuta) **2 miljonit krooni ja üle selle**.

Riigihanke rahvusvahelised piirmäärad:

- asjade ostmise või teenuste tellimise korral (ilma käibemaksuta) **130 000 SDRi³ või üle selle**;
- ehitustööde tellimise korral: (ilma käibemaksuta) **5 000 000 SDRi või üle selle**.

Kui riigihanke eeldatav maksumus on võrdne rahvusvahelise piirmääraga või ületab selle, saadetakse pakkumise kutse riigihangete registri kaudu Euroopa Ühenduste Ametlike Väljaannete Talitusele avaldamiseks.

Pakkumise kutse dokumendid (edaspidi PKD) – ostja poolt pakkujatele edastatavad dokumendid, mis sisaldavad selgitavat teavet riigihanke objekti ja hankelepingu tingimuste kohta.

Riigihanked Välisministeeriumis

Auditeeritud perioodil (26.01.–13.07.2005) on Välisministeerium riigihangete registri andmetel menetlenud 36 riigihanget (vt tabel 1), nendest 15 avatud pakkumismenetlust, 18 lihtmenetlust, 1 väljakuulutamisega läbirääkimistega ja 2 väljakuulutamiseta läbirääkimistega pakkumismenetlust.

Kaks avalikku pakkumismenetlust ebaõnnestusid: 1) integreeritud sideteenuse pakkumismenetlus tunnistati kehtetuks, kuna ostja määratud hindamiskriteeriumid ei võimaldanud objektiivselt soodsaimat pakkumist välja valida; 2) ehitustöö (Välisministeeriumi B-korpuse osaline rekonstrueerimine) edukaks tunnistatud pakkumine lükati tagasi, sest edukas pakkuja ei soovinud hankelepingut sõlmida.

Auditeeritud perioodil korraldas Välisministeerium ühe riigihanke, mille maksumus ületas riigihanke rahvusvahelise piirmäära. Osteti sedaankerega sõiduaudod (nn lipuaudod) maksumusega 3 635 920 krooni.

³ SDR (*Special Drawing Rights*) – Rahvusvahelise Valuutafondi arvestusühik, mille väärtuse aluseks on neljast valuutast (USD, EUR, JPY ja GBP) koosnev korv.

Välisministeeriumi eripära on, et projekteerimis-, ehitustööde ning ehitusjärelvalve riigihangete teostamine on välisesindustes mõnevõrra keerukam, sest nii tööjõud kui ka ehitusmaterjalid viiakse sihtkohta Eestist. Hankija peab lisaks oma tavapärastele professionaalsetele oskustele tundma välisriigi seadusi ja kohaliku bürokraatia tavasid.

Tabel 1. Välisministeeriumis auditeeritud perioodil menetletud riigihanked

Asjad	Mitu korda	Teenused	Mitu korda	Ehitustööd	Mitu korda
Valmistooted	1	Arhitektuuri-, inseneri- ja ehitusteenused	5	Ehitustööd	5
Raadiosideseadmed jm	2	Posti- ja telekommunikatsiooniteenused	2		
Kontori- ja arvutusmasinad, -seadmed jm	8	Kindlustusteenused	1		
Mootorsõidukid	4	Arvuti- ja sellega seotud teenused	2		
Meditiiniseadmed	1	Remondi- ja hooldusteenused	2		
Tekstiilitooted	1				
Naftasaadused ja -kütused	1				
Mööbel	1				

Allikas: riigihangete register

1. Pakkumismenetlus

RHSis on väljendatud seadusandja soov, et avaliku sektori raha kasutatakse riigihangete teostamisel võimalikult tulemuslikult. Õnnestunud riigihanke olulisteks kriteeriumiteks on nii ostetavate asjade, tööde ja teenuste soodus hind kui ka sobiv kvaliteet. Üldjuhul on selline kombinatsioon võimalik, kui turul on piisavalt palju kauba pakkujaid. Sellest lähtuvalt on ka seadusandja soovinud, et riigihankel osaleks võimalikult palju pakkujaid, sätestades RHSis (§ 54 lg 1 ja lg 2), et ostja peab kasutama avatud pakkumismenetlust, kutsudes avatud pakkumismenetlusest osa võtma kõiki huvitatud isikuid. Teised pakkumismenetlused (vt mõisted) on lubatud vaid RHSis sätestatud juhtudel.

Avalik pakkumismenetlus on kahtlemata kõige kulukam ja vaevanõudvam pakkumismenetluse liik, sest selle korraldamine eeldab nii soovitava kauba põhjalikku tundmist ja kirjeldamist kui ka hanke-menetluse protseduurireeglitest täpset kinnipidamist pakkumiste läbitöötamisel.

Kuna lihtmenetluse korraldamine on tunduvalt vähem vaevanõudev, siis võib ostjal tekkida soov jagada muidu ühtne riigihange osadeks, et vähendada riigihanke maksumust alla riigihanke piirmäära ja luua niiviisi näiliselt seaduslik alus RHSis sätestatud pakkumismenetluste mittekasutamiseks. RHSis (§ 12 lg 2) on sätestatud otsene keeld jagada riigihange osadeks, et vältida riigihanke teostamise korda või nõudeid.

1.1. Tehniliselt ühtne riigihange jagati osadeks

Välisministeerium sõlmis 09.05.2005. a Adventus Solutions Eesti ASiga kaks hankelepingut, millest esimesega hangiti ministeeriumile ja välisesindustele telefonid ning teise lepinguga hangiti telefonijaamad. Hangete maksumused olid vastavalt 253 200 ja 273 988 krooni. Kasutati lihtmenetlust, kuna mõlema hanke maksumus jäi alla riigihangete piirmäära (300 000 krooni).

Nende hangete puhul ei ole telefonide ja telefonijaamade eraldi hankimine põhjendatud ei tehniliste ega majanduslike tingimustega. Eesti turul pakub nii telefone kui ka telefonijaamu palju firmasid ning võib eeldada, et mitmed neist oleks osalenud pakkumismenetluses, kui oleks korraldatud avalik pakkumine.

Kui Välisministeerium oleks hankinud telefonid ja telefonijaamad ühtse hankena, oleks hanke eeldatav maksumus ületanud riigihanke piirmäära, mistõttu oleks tulnud kasutada avalikku pakkumismenetlust. Ka riigihanget korraldava osakonna peadirektor mõonis, et telefonijaamade ja telefonide ostu võinuks korraldada ühtse hankena.

Riigikontrolli hinnangul rikkus Välisministeerium RHSis (§ 12 lg 2) sätestatud põhimõtet, mille järgi on keelatud riigihanke osadeks jagamine riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete vältimiseks.

1.2. Samalaadset teenust osteti erinevatelt hankijatelt

Välisministeerium ostis 01.01.2005. a kuni 01.12.2005. a mootorsõidukite remondi- ja hooldusteenust kümnele erinevalt hankijalt rohkem kui 800 000 krooni eest. Hankelepingud teenuse ostmiseks on sõlmitud kahe hankijaga: Saksa Auto ASiga (Volkswageni marki sõidukid) ja ASiga Silberauto Järve (Mercedes Benzi marki sõidukid). Mõlema hanke puhul kasutati lihtmenetlust. Ülejäänud kaheksa hankijat osutasid remondi- ja hooldusteenust erinevat marki mootorsõidukitele nagu Mercedes Benz, Chrysler, Audi, Volvo ja Hyundai.⁴

Garantiivälise remondi- ja hooldusteenuse ostmise erinevatelt hankijatelt ilma pakkumismenetlust korraldamata ei ole põhjendatud. PKDs kasutatavate hindamiskriteeriumite abil on võimalik leida

⁴ ABC Motors AS, AS Korea Auto, AS Info-Auto, AS Reval Auto, OÜ Reval Auto Tallinn, AS Silberauto, AS Silberauto Ülemiste, AS Silberauto Maardu

kõigi Välisministeeriumi kasutuses olevate mootorsõidukite remondiks ja hoolduseks sellised teenusepakkujad, kelle kogemus ja oskused on nõutaval tasemel. Kvaliteetset garantiivälist remondi- ja hooldusteenust suudavad pakkuda peale tootjafirma remonditöökodade teisedki töökojad. 2005. a mootorsõidukite eeldatava remondi- ja hooldusteenuste hankeks oleks tulnud läbi viia pakkumismenetlus(ed).

Riigikontrolli hinnangul rikkus Välisministeerium RHSi (§ 12 lg 1) sätestatud põhimõtet, mille järgi tuleb osadeks jagatud riigihanke iga osa ostu korral rakendada sellist pakkumismenetlust, mis vastab kõigi ostude summeeritud pakkumismenetlusele.

1.3. Välditi pakkumismenetluse korraldamist

Ainult erandjuhtudel võib ostja riigihangete teostamisel mitte rakendada RHSis sätestatud korda. Erandite loetelu on sätestatud RHSi §-s 4 ja see on lõplik. Muudel juhtudel on osja kohustatud kasutama riigihangete teostamisel kas avalikku või mõnda muud pakkumismenetlust.

1.3.1. Välisministeerium on ajavahemikul 01.01.–17.10.2005 teostanud Data Telecom OÜ-le väljamakseid rohkem kui **900 000 krooni** eest. Tasutud on arvutiside teenuse eest, mida Data Telecom OÜ osutas Moskva suursaatkonnale ja Peterburi peakonsulaadile. Nimetatud sideteenuse ostmiseks ei korraldatud pakkumismenetlust. Küll aga sõlmiti 12.04.2004. a hankeleping tähtajaga üks aasta, mis pikenes poolte vaikival kokkuleppel alates 12.04.2005. a veel üheks aastaks.

Samalaadse rikkumise tuvastas Välisministeeriumi siseauditi osakond 2002. a-l riigihangete auditi käigus, kui selgus, et tähtajatu lepingu alusel “on Interneti püsiühenduse kasutamise eest tasutud hankijale 2001. a 829 138.17 krooni”. Riigihanke teostamiseks ei kasutatud ühtegi pakkumismenetlust.

1.3.2. Välisministeerium on ajavahemikul 09.02.–05.08.2005 tasunud üheksa erinevat tüüpi seifi ning seifide transpordi eest ASile Intera kokku **324 246 krooni**. ASile Securitec on Välisministeerium ajavahemikul 02.05.–29.09.2005 tasunud kümne erinevat tüüpi seifi ning seifide transpordi eest **299 842 krooni**. Pakkumismenetlus jäeti korraldamata. Samuti ei sõlmitud hankelepingut ega esitatud sellekohast deklaratsiooni riigihangete registrile.

Hankelepingu sõlmimisse ei saa suhtuda kui tülikasse formaalsusesse, sest üldjuhul on hankeleping ainuke dokument, milles sätestatakse sellised olulised hanke tingimused, nagu kauba maksumus, kvaliteet, kogus, tarnetähtajad, sanktsioonid ja müügigarantii tingimused. Asjatundlikult koostatud hankeleping võimaldab vajaduse korral kontrollida tehinguga seotud asjaolusid ning tagab ostjale selged eelised mis tahes vaidluses hankijaga.

Välisministeeriumi siseauditi osakonna 2002. a riigihangete auditis tuvastati, et “mitmel juhul ei ole hankijaga sõlmitud kirjalikku hankelepingut”. Teisel nenditi, et rahandusosakonnal on tehinguga seonduvat raske kontrollida, kuna puuduvad kirjalikud lepingud.

Riigikontrolli hinnangul rikkus Välisministeerium eespool kirjeldatud hangete korral RHSi § 2 lg 7 sätestatud nõuet, mille kohaselt RHSis sätestatud kord kehtib riigihangete suhtes, mille eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on 300 000 krooni ja üle selle.

1.4. Riigihanke deklaratsioon jäeti esitamata

Juhul kui riigihanke eeldatav maksumus ilma käibemaksuta asjade ostmisel ja teenuste tellimisel on alla 300 000 krooni, ei ole ostja kohustatud järgima enamikku RHSi sätetest (§ 2 lg 7 p 1). Küll aga on ostjal kohustus sõlmida hankeleping ja esitada 10 päeva jooksul sellekohane deklaratsioon riigihangete registrile juhul, kui hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta on 100 000 krooni ja üle selle (RHS § 2 lg 9).

Välisministeerium on arve/saatelehtede järgi vastu võtnud järgmised trükised:

- aastaraamatud eesti keeles (1500 tk);
- aastaraamatud inglise keeles (1200 tk);
- trükis “Pilk peeglis” (1000 tk).

OÜ-le Bummi tasuti trükiste eest kokku **218 816 krooni**. Välisministeerium jättis hanke kohta deklaratsiooni riigihangete registrile esitamata.

Välisministeerium on OÜ-lt Bummi ostnud trükiteenuseid ka varasematel aastatel. Riigikontroll tuvastas oma 2001. ja 2002. aasta finantsauditites, et pakkumismenetlust korraldamata ja hankelepingut sõlmimata osteti mõlemal aastal OÜ-lt Bummi trükiteenust samalaadsete teoste trükkimiseks.

Riigikontrolli hinnangul ei pidanud Välisministeerium kinni RHSi § 2 lg 9 sätestatud nõudest: kui hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta on teenuste tellimisel 100 000 krooni või üle selle, on ostjal kohustus kümne päeva jooksul pärast hankelepingu sõlmimist esitada riigihangete registrile riigihanke deklaratsioon.

Ettepanekud välisministrile

- Täiendada riigihangete korraldamise korda sättega, mis kohustaks osakonna peadirektorit jälgima, et samalaadsed või funktsionaalselt koos toimivad kaubad või teenused hangitakse ühtse riigihankena. See takistab riigihanke osadeks jagamist ning tagab seeläbi riigihangete korra ja nõuete järgimise.
- Tagada hankemenetluse tuvastatud puuduste ja rikkumiste süstemaatiline järelkontroll, mille eesmärgiks on hankeprotsessi paranemise jälgimine ja süstemaatiliste rikkumiste väljaselgitamine.

2. Hankelepingu sõlmimine

Hankelepingu sõlmimisel on oluline, et hankelepingu tingimused vastaksid pakkumise kutse dokumentide (edaspidi PKD) ja edukaks tunnistatud pakkumise tingimustele. Juhul kui ostja ja edukas pakkuja ei pea hankelepingu sõlmimisel kinni PKD ja edukaks tunnistatud pakkumise tingimustest, tekib võimalus väita, et hankelepingus muudetud tingimustel oleks edukaks võinud osutada keegi teine pakkujatest. Järelikult satub kahtluse alla, kas ostja on teinud kõik endast oleneva, et tagada riigihanke läbipaistvus ja pakkumismenetluses osalejate võrdne kohtlemine.

PKD ja edukaks tunnistatud pakkumise tingimuste ning sõlmitud hankelepingu tingimuste mittevastavusest tingituna on hankeleping, mis ei vasta pakkumise kutse dokumentides ja edukaks tunnistatud pakkumises esitatud tingimustele, tühine (RHS, § 52 lg 2 ja lg 3). Tühise lepingu sõlmimisega kaasneb risk, et kogu töö ja vaev, mis on kulutatud riigihanke teostamisele, osutub asjatuks, sest tsiviilseadustiku üldosa seaduse järgi (§ 84 lg 1) ei ole tühisel tehingul algusest peale õiguslikke tagajärgi ja tühise tehingu alusel saadu tagastatakse alusetu rikastumise sätetest lähtudes.

2.1. Hankelepingu tingimused ei vasta pakkumise kutse dokumentides ja edukaks tunnistatud pakkumises esitatud tingimustele

2.1.1. Välisministeerium sõlmis 25.04.2005. a OÜga Arhitektuuribüroo R. Projekt töövõtulepingu Moskva suursaatkonna konsulaarosakonna hoonetiiva rekonstrueerimiseks vajaliku ehitusprojekti koostamiseks ja autorijärelevalve teenuse osutamiseks.

PKDs (vt joonis 1) oli tingimuseks seatud, et projekteerimisperioodil võimaldab ostja hankijale tasuta majutust. Juhul kui ostjal ei ole võimalust projekteerimisperioodil tasuta majutust pakkuda, hüvitab ostja faktiliselt tõestatud majutuskulud 60 000 krooni ulatuses. Ehitusperioodil ei lubanud ostja võimaldada hankijale tasuta majutust, mistõttu majutuskulud arvestati autorijärelevalve kulude sisse.

Hankelepingus leppisid pooled kokku, et lepingu hind sisaldab ostja reservi 60 000 krooni, mida kasutatakse juhul, kui ostja ei saa pakkuda hankijale Moskvast tasuta majutust. Reserv kuulub pärast akt-aruande esitamist kuludokumentide ulatuses väljamaksmisele. Erinevalt PKDst ei tehta hankelepingus vahet projekteerimis- ja ehitusperioodi majutuskulude vahel ning seetõttu on hankijal võimalus nõuda majutuskulude väljamaksmist ka ehitusperioodil, hoolimata sellest et PKD ja edukaks tunnistatud pakkumise kohaselt olid ehitusperioodi majutuskulud autori-järelevalve kulude all ette nähtud.

Ostja ei ole hankelepingus kasutanud majutuskulude sätestamiseks PKD tingimusi, mistõttu hankija võiks lepingu tingimusi tõlgendada endale soodsamalt ja nõuda majutuskulude tasumist ka ehitusperioodil, kuigi autorijärelevalve kulud sisaldavad ehitusperioodi majutuskulusid.

Joonis 1. Moskva suursaatkonna konsulaarosakonna hoonetiiva rekonstrueerimiseks vajaliku ehitusprojektiga seotud majutuskulud

PKD ja edukaks tunnistatud pakkumise tingimused	
PROJEKTEERIMISPERIOODIL	EHITUSPERIOODIL
1. Tellija võimaldab tasuta majutuse.	1. Tellija ei võimalda tasuta majutust.
2. Kui tasuta majutada pole võimalik, hüvitab tellija töövõtjale tõestatud majutuskulud 60 000 krooni ulatuses.	2. Majutuskulud on arvatud autorijärelevalve kulude sisse.

Hankelepingu tingimused	
PROJEKTEERIMISPERIOODIL	EHITUSPERIOODIL
1. Tasuta majutuse pakkumine ei ole lepingus otseselt sätestatud ei projekteerimis- ega ehitusperioodil.	
2. Tellijale hüvitatakse 60 000 krooni ulatuses kulusid, juhul kui tellija ei paku töövõtjale tasuta majutust ei projekteerimis- ega ehitusperioodil.	
	3. Majutuskulud on juba arvestatud autorijärelevalve kulude sisse.

Allikas: Riigikontroll

Riigikontrolli hinnangul on Välisministeerium rikkunud RHSi § 52 lg 2 sätestatud põhimõtet: hankelepingu tingimused peavad vastama pakkumise kutse dokumentides ja edukaks tunnistatud pakkumises esitatud tingimustele.

2.1.2. Välisministeeriumi ja Saksa Auto ASi vahel 08.03.2005. a sõlmitud teeninduslepingus Volkswageni marki mootorsõidukite remondi- ja hooldusteenuste teostamiseks ning originaalvaruosade ja -tarvikute müügiks ja paigaldamiseks on lepingu punktis 4.4 pooled kokku leppinud, et hankija annab teostatud töödele ning varuosadele **üheaastase garantii**, mis algab arve väljakirjutamise hetkest.

Oma 03.03.2005. a esitatud pakkumises, mille Välisministeerium tunnistas edukaks, garanteeris Saksa Auto AS Volkswageni marki sõidukitele teostatud remonttöödele vigadeta töö **kahe aasta kestel ilma läbisõidupiranguta**, juhul kui kasutatakse originaalvaruosasid ja -tarvikuid.

Seega on ostja leppinud hankelepingu sõlmimisel hankijaga kokku oluliselt kehvemates garantiitingimustes, kui hankija oli oma pakkumises soovinud. Välisministeeriumi selgituse kohaselt polevatki hankelepingus sätestatud garantiitähtaja pikkus oluline, kuna nii või teisiti rakendub seadusest tulenev kaheaastane müügigarantii. Ostja oleks pidanud teadma, et seaduses⁵ sätestatud kaheaastane müügigarantii kehtib vaid tarbijale⁶ müügi korral. Kuna Välisministeerium ei ole tarbija võlaõigusseaduse tähenduses, siis tema puhul kehtib müügigarantii vastavalt hankijaga kokkulepitule.

⁵ Võlaõigusseadus, § 218 lg 2

⁶ Tarbija on võlaõigusseaduse § 34 järgi füüsiline isik, kes teeb tehingu, mis ei seonu iseseisva majandus- ja kutsetegevusega.

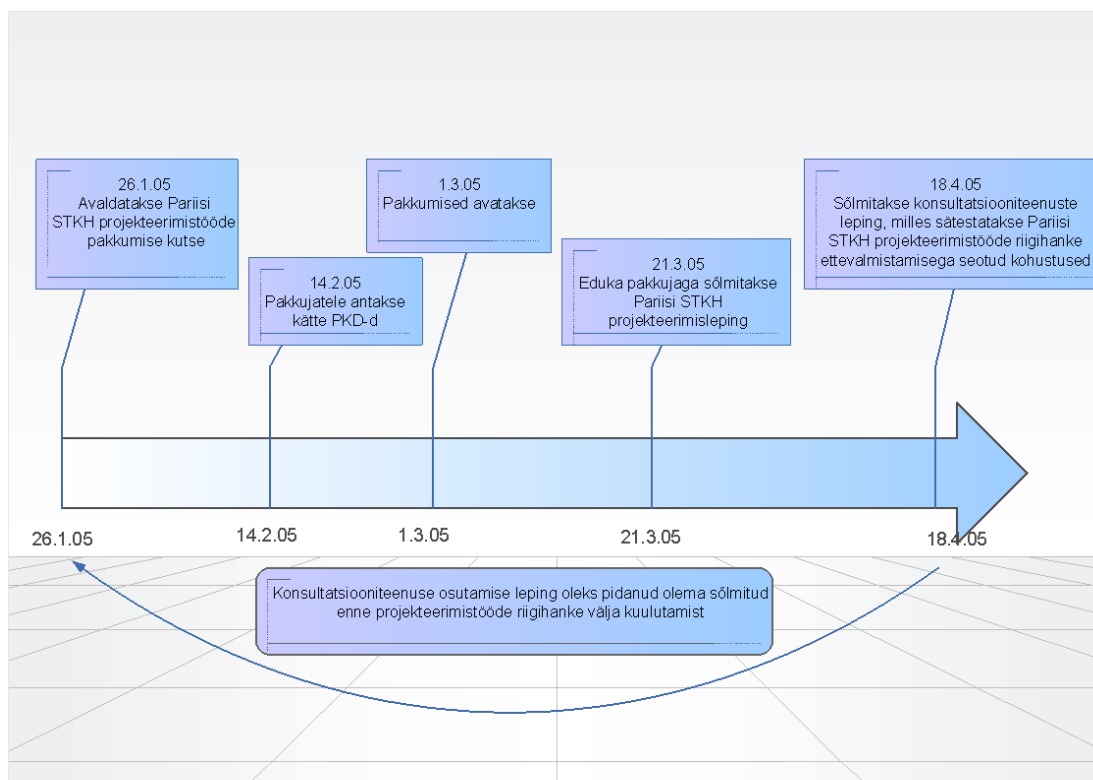
Riigikontrolli hinnangul on Välisministeerium sõlminud hankelepingu, milles sätestatud garantiitingimused asetavad riigi põhjendamatult halvemasse olukorda, sest Välisministeerium ei ole nõudnud edukaks tunnistatud pakkumises esitatud garantiitingimuste sätestamist hankelepingus. Seetõttu on hankija ajalised kohustused garantiitähtaja suhtes vähenenud kaks korda.

2.2. Hankeleping sõlmiti pärast teenuse osutamist

Riigihangete teostamise hea tava hulka kuulub kahtlemata ka põhimõte, et enne teenuste või ehitustööde teostamisele asumist sätestavad tehinguosalised hankelepingus oma õigused ja kohustused. Hankelepingu sõlmimisega venitamist ajal, kui teenuseid osutatakse või töid juba tehakse, ei saa õigeks pidada. Hankelepingu sõlmimine pärast seda, kui teenused on osutatud või ehitustööd tehtud, seab ohtu riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse.

Välisministeerium sõlmis 18.04.2005. a ASiga Telora-E konsultatsiooniteenuse osutamise lepingu (vt joonis 2), mille alusel osteti Pariisi suursaatkonna konsulaarosakonna hooneosa (edaspidi saatkonnahoone) rekonstrueerimistööde ja riigihanke pakkumise kutse dokumentide **ettevalmistamise teenust**. Nimetatud lepingu alusel olid pooled 29.04.2005. a allkirjastanud osutatud teenuse akti nr 1, mille kohaselt hankija oli ostjale osutanud teenust veebruaris-aprillis Pariisi saatkonnahoone projekteerimistööde ettevalmistamise ja riigihanke korraldamisel kokku 80 tundi summas 36 000 krooni. Sealjuures oli saatkonnahoone projekteerimistööde riigihanke pakkumise kutse avaldatud juba 26.01.2005. a. Pakkumise kutse kohaselt anti PKDd pakkujatele kätte 14.02.2005. a. Töövõtuleping Pariisi saatkonnahoone projekteerimiseks sõlmiti OÜga Arhitekt Olavi Nõmmik juba 21.03.2005. a.

Joonis 2. Pariisi suursaatkonna konsulaarosakonna hooneosa projekteerimis- ja rekonstrueerimistöödega seotud konsultatsiooniteenuse hanke protsess



Allikas: Riigikontroll

Seega osutas AS Telora-E oma aktis nr 1 üle antud konsultatsiooniteenused seoses Pariisi saatkonnahoone projekteerimistööde PKD ja projekteerimislepingu ettevalmistamisega tunduvalt varem ning konsultatsiooniteenuse osutamise leping oli sõlmitud tagantjärele.

Ettepanekud välisministrile

- Tagada, et hankelepingu koostööstusringil jälgitakse pakkumise kutse dokumentide, edukaks tunnistatud pakkumise ja sõlmitava hankelepingu tingimuste vastavust, mis välistaks tühise hankelepingu sõlmimise.
- Tagada, et riigihanke teostamiseks ettenähtud dokumendid koostatakse, koostööstatakse ja kinnitatakse riigihangete seadusest ja riigihangete korraldamise korrast tuleneva tähtaja jooksul. Regulatsioonist kinnipidamisega on võimalik välistada juhtumid, kus dokumente vormistatakse formaalselt, sh tagantjärele.

3. Järelevalve hanke teostamise üle

Riigihanke teostamisel on poolte jaoks määrava tähtsusega hetk, kui hankija annab kauba üle ja ostja võtab kauba vastu. Kauba vastuvõtmisega väljendab ostja oma heakskiitu/rahulolematust kauba kvaliteedi suhtes ja üldjuhul hakkab sellest hetkest kulgema kauba eest tasumise tähtaeg. Kauba vastuvõtmine vormistatakse üleandmise-vastuvõtu aktiga, mis on tavaliselt eelduseks hankijale tasumisel. Seetõttu on oluline, et üleandmise-vastuvõtu akt kajastaks võimalikult täpselt ostjale üle antavaid asju, teenuseid või ehitustöid. Mis tahes mittevastavused üleandmise-vastuvõtu akti koostamisel võivad põhjustada tarbetuid riske ja vaidlusi riigile.

3.1. Ehitustööde üleandmise-vastuvõtu aktidega võeti vastu tegemata töid

Välisministeerium sõlmis 21.02.2005. a hankelepingu OÜga Eke Expo Peterburi peakonsulaadi kasutada oleva korteri renoveerimistööde teostamiseks.

Lähtudes märtsis ja aprillis 2005. a tellija ja töövõtja poolt allkirjastatud tehtud tööde ja kulutuste aktidest nr 1, 2 ja 3, oli töövõtja teinud kõik lepingujärgsed tööd ning nimetatud aktide alusel oli riigikassa tasunud 24. maiks 2005. a kõik hankelepingu-järgsed maksed summas 648 633 krooni. Hiljemalt 2005. a aprilli alguseks selgus, et korteris ei ole otstarbekas ega võimalik teostada osa kokkulepitud töödest. Samuti ilmnes täiendavate tööde tegemise vajadus, millele töövõtja tegi hinnapakkumise 19.04.2005. a. Hinnapakkumises olid loetletud ka hankelepingu-järgsed tööd summas 28 568 krooni, mis olid jäänud tegemata, kuid mille kohta koostati teostatud tööde üleandmise-vastuvõtu aktid. Nende tööde eest tasus Välisministeerium 24. maiks 2005. a.

Teostamata, kuid väljamakstud tööd tasaarvestati lisatöödega, mille kohta sõlmiti 14.06.2005. a tagantjärele hankeleping, mille punktis 9.1 on lisatööde üleandmise tähtajaks määratud mai 2005.

Seega allkirjastas Välisministeerium tööde üleandmise-vastuvõtu aktid, millega muude tööde hulgas võeti vastu ka teostamata ehitustöid. Nimetatud aktid olid Välisministeeriumi poolt hankijale tehtud väljamaksete aluseks. Töövõtulepingu lisatööde teostamiseks sõlmisid pooled pärast seda, kui lisatööd olid juba tehtud.

3.2. Teostatud ettemaksu tingimused ei ole selged

Kui hanke maksumus ilma käibemaksuta asjade ostmisel või teenuste tellimisel on alla 100 000 krooni ning ehitustööde tellimisel alla 500 000 krooni, peab ostja järgima riigihangete teostamise head tava, tagama kasutatava raha kõige ratsionaalsema ja säästlikuma kasutamise ning pidama pakkuja teadlikkuse korral läbirääkimisi vähemalt kolme pakkujaga.⁷

Kahtlemata tähendab riigihangete teostamise hea tava riigihanke korraldamist selliselt, et oleks tagatud riigihanke teostamise selgus, läbipaistvus ja kontrollitavus. Hankelepingu sõlmimine on üheks abinõuks, mis aitab eelnimetatud põhimõtteid ellu rakendada.

Välisministeerium ostis ASilt Stallion 12.05.2005. a arve nr 050512-01 alusel Trend Micro InterScan VirusWall Enterprise Edition'i ja Trend Micro Scanmail eManager'i tooteuuenduse (kummalgi juhul osteti 500 uuendatavat litsentsi) ja tugiteenust alates 27.06.2005. a kuni 26.06.2006. a, tasudes toodete ja teenuste eest kokku 107 453 krooni (koos käibemaksuga).

Kirjalik hankeleping nimetatud toodete/teenuste ostmiseks on sõlmimata, seepärast ei ole võimalik kindlaks teha, missugused on **tugiteenuse osutamise tingimused**, sh teenuse osutamise aeg, maht ja

⁷ RHS, § 2 lg 8

piirangud.⁷ Kuna tugiteenuse eest maksmise puhul on tegemist ettemaksuga, siis oleks olnud väga oluline hankelepingus selgelt sätestada tugiteenuse osutamise tingimused. Ettemaksu tegemisest asja, teenuse või ehitustöö eest peab riigihanke teostamisel üldjuhul hoiduma, sest sellega kaasnevad täiendavad riskid, juhul kui hankija ei suuda oma kohustusi täita. Kui aga ettemaksmine osutub siiski vältimatuks, peavad hankija kohustused olema selgelt sätestatud tema poolt allkirjastatud dokumendis.

Riigikontrolli hinnangul ei ole teostatud hange piisavalt läbipaistev, sest Välisministeerium ei ole pidanud oluliseks hanke teostamisel kirjaliku hankelepingu sõlmimist, mistõttu ei ole selged hanke tingimused tugiteenuse ostmise osas.

3.3. Kauba kättetoimetamise eest maksti hankijale põhjendamatu lisatasu

Pärast hankelepingu sõlmimist hakkavad osapooled täitma oma kohustusi. Vajaduse korral nõutakse teiselt osapoolelt tema kohustuste täitmist. Ostja õigus ja kohustus on nõuda hankijalt, et kauba tarnimise tingimused vastaksid täpselt sellele, milles pooled kokku leppisid. Igasugused maksetingimuste muudatused, mille eesmärgiks on luua hankijale soodsamad tarnetingimused, on täiesti põhjendamatud.

Välisministeerium sõlmis 23.08.2005. a OÜga Securitec hankelepingu 8 kontoriseifi ostmiseks. Hankija andis kauba ostjale üle 20.09.2005. a. Ühtlasi esitas hankija samal kuupäeval ostjale 8 seifi transpordi eest arve nr 170 summas 5050 krooni, mille Välisministeerium kandis hankijale üle 29.09.2005. a. Seifide transpordi eest tasuti, hoolimata sellest et hankelepingu punktis 7.1 on sätestatud hankija kohustus transportida seifid omal kulul nende üleandmise kohta Tallinnas Islandi väljak 1. Samuti on hankelepingus sätestatud, et lepingu objektiks on 8 kontoriseifi ostmine ja **paigaldamine ostja poolt näidatud kohas.**

Riigikontrolli hinnangul on Välisministeeriumi poolt hankijale seifide transpordi eest lisatasu maksmine põhjendamatu, sest hankelepingu tingimuste kohaselt sisaldab lepingu hind ka seifide transpordi ja paigaldamisega seotud kulusid.

Ettepanekud välisministrile

- Täiendada riigihangete korraldamise korda selliselt, et oleks tagatud riigihangete piirmäärast väiksemate hangete puhul hankelepingute sõlmimine kirjalikku taasesitamist võimaldaval kujul, kui see on vajalik riigihanke teostamise selguse, läbipaistvuse ja kontrollitavuse huvis.
- Nõuda OÜ-lt Securitec tagasi enammakstud seifide transporditasu.

Ines Metsalu
I auditiosakonna peakontrolör

⁸ Tootja Trend Micro Inc litsentsitingimustes on öeldud, et toote litsentsiga kaasneb tavaliselt esmane tehniline tugi, kuid ei ole nimetatud, kes seda tuge pakub ning mida see sisaldab.

Välisministri vastus

Pr Ines Metsalu
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 16.12.2005 nr OSI-2-7.1/05/
Meie 30.12.2005 nr 13/16702

Arvamus kontrolliaruande eelnõu kohta

Riigikontrolli töötajate poolt läbi viidud audit “Riigihangete teostamine Välisministeeriumis” oli esmakordne sedavõrd põhjalik hanketoimingute revideerimine ministeeriumis. Kontrolliaruandes nimetatud puudustest osa viitab vajadusele parandada sisekontrollisüsteemi, et vältida tulevikus esiletoodud puudusi. Osa märkimist leidnud juhtudest tulenevad Välisministeeriumi tegevusspetsiifikast: tegevuskohad asuvad erinevate riikide territooriumil, mis oluliselt komplitseerib asjaajamist; välisesindused, mis juriidiliselt kujutavad endast välisministeeriumi struktuuriüksusi, omavad tegelikkuses paratamatult suuremat tegutsemiseseisvust. Ka on vajadus järgida turvalisusnõudeid ka siis, kui Riigihangete seadus ei jäta selleks selgeid võimalusi jmt. Välisministeeriumi selgitused iga märkuse kohta on esitatud kirja lisas.

Välisministeerium peab kontrolliaruandes esitatud ettepanekuid asjakohasteks ja kavatseb neid rakendada järgmiselt:

1. Riigihangete korraldamise korda täiendatakse sättega, mis kohustab osakonna peadirektorit jälgima, et samalaadsed või funktsionaalselt koos toimivad kaubad või teenused hangitakse ühtse riigihankena ja sättega mis tagab riigihangete piirmäärast väiksemate hangete puhul hankelepingute sõlmimise kirjalikku taasesitamist võimaldaval kujul. Vastutab haldusküsimuste asekanstler. Tähtaeg 31. 01.2006.a.
2. Hankemenetluses tuvastatud puuduste ja rikkumiste järelkontrolli teostamiseks kavandatakse meetmeid nii haldusküsimuste asekanstleri kui siseauditi osakonna poolt. Tähtaeg 31.01.2006.a.
3. Hankelepingu kooskõlastusprotseduure täiustatakse selliselt, et oleks tagatud edukaks tunnistatud pakkumise ja sõlmitava hankelepingu tingimuste vastavus. Vastutab juriidilise osakonna peadirektor. Tähtaeg 31.01.2006.a.
4. OÜ-lt Securitas nõutakse tagasi seifide enammakstud transporditasu. Vastutab rahandusosakonna peadirektor. Tähtaeg 31.01.2006.a.

Asjaliku koostöö eest tänades

Urmas Paet
Välisminister

Lisa: Välisministeeriumi selgitused Riigikontrolli kontrolliaruande “Riigihangete teostamine välisministeeriumis” eelnõu kohta

Välisministeeriumi selgitused Riigikontrolli kontrolliaruande “Riigihangete teostamine välisministeeriumis” eelnõu kohta

Riigikontrolli aruande punkt 1.1.

Riigihanke jagamine osadeks

(Adventus Solutions Eesti AS)

Välisministeerium püüdleb oma tegevuses sidekulutuste kokkuhoiu poole, kasutades VoIP tehnoloogial põhinevat privaattelefonivõrgu süsteemi. Erinevate tootjate telefonijaamade sellise tehnoloogia abil kokku ühendamist on varem testitud ning kogetud tõsiseid ühilduvusprobleeme. Kuna välisministeeriumil puudub ressurss kõigi esinduste ja peamaja telefonisüsteemide ühtlustamiseks ühe hankega ning kogu süsteemi korraga väljavahetamiseks puudub ka tegelik vajadus, sest olemasolevad jaamad tagavad vajaliku funktsionaalsuse piisavas perspektiivis, tuleb seda teha osade kaupa. Olulistest punktides (peamaja, EL esindus ja NATO esindus) on VoIP lahendus Alcatel jaama põhine, seega ühtse süsteemi mõttes on vajalik ka teistesse sõlmpunktidesse soetada vastavalt ühilduvad telefonijaamad. Seetõttu osteti olemasoleva süsteemiga ühilduvuse tagamiseks ning ebamõistlike arenduskulude ja -riskide vältimiseks esindustesse Alcatel jaamad lihtmenetluse hankega.

Oli teada, et nii peamajja kui EL esindusse on vaja juurde osta süsteemitelefone, mis ühilduks juba olemasoleva telefonijaamaga . Seetõttu leiti, et on otstarbekas suurendada telefonide hanke mahtu ka telefoniaparaatide võrra, mida kasutatakse uute hangitud jaamade juures. Riigihangete registri CPV klassifikaatorite loetelus on telefonijaamad ja telefoniaparaadid eraldi punktidenä välja toodud (vastavalt, 32.55.12 ja 32.55.21), seega ei ole üheselt õigustatud seisukoht, et tehniliselt on tegemist samade toodetega.

Riigikontrolli aruande punkt 1.2.

Samalaadse teenuse ostmise erinevatelt hankijatelt

Riigikontrolli poolt esitatud arvamus, et välisministeerium saaks remonttöid osta ühelt töökojalt, ei ole kohane, kuna Riigikontroll on jätnud tähelepanuta asjaolu, et välisministeeriumi sõidukipark lisaks margilisele mitmekesisusele koosneb ka erinevat liiki sõidukitest.

Välisministeerium on aja jooksul läbi viidud riigihangete tulemusena omandanud erinevat marki sõidukeid, nende hulgas sõidua autod, buss ja veoautod. Erinevat liiki sõidukitele nõuetekohaseks hoolduse ja diagnostika teostamiseks on vajalik erineva tehnilise sisseseade olemasolu, ilma milleta ei saa sõidukitele teostada elektroonikakomponentide diagnostilist kontrolli, tagamaks vastavust sõidukitele esitatavatele tehnilistele- ja turvanõuetele.

Välisministeerium on kaalunud riigikontrolli poolt soovitatud avatud pakkumismenetluse korraldamist ning viinud selle ettevalmistamiseks läbi vajaliku eelneva turuolukorra analüüsi. Arvestades saadud analüüsitulemusi ja

välisministeeriumi omandis olevate sõidukite liigilisi- ja margierinevusi, ei osutunud kõiki sõidukeid hõlmava avatud hanke korraldamine otstarbekas, kuna selgus, et võimalikel pakkujatel puudub piisav tehniline baas, mis võimaldaks katta nii sõiduautode, veoautode kui busside diagnostikaks ja hoolduseks esitatavad nõudmised.

Välisministeerium lähtub oma sõidukite remondil ja hooldusel lisaks riigihangete põhimõtetele eeskätt tootjatehaste kehtestatud garantiitingimustest ja tootjatehase või seda esindama volitatud müüjate soovitudest sõidukitele nõutava kvaliteediga müügijärgse väärtuse tagamiseks. Garantiihooldus ja -remont tehakse valdavalt tootja poolt selleks volitatud esindustes ning garantiiväline hooldus ja remont, arvestades sõidukiliikide kaupa, ei ületa riigihanke korraldamiseks nõutavat piirmäära riigihangete seaduse tähenduses.

Riigikontrolli aruande punkt 1.3. Pakkumismenetluse läbiviimine

1.3.1 Data Telecom'ist andmesideteenuse ostmine

Lähtuti Teabeameti soovituselt mitte sõlmida lepinguid Venemaal kohalike internetipakkujatega. Venemaa teenusepakkujad oleksid avaliku hanke puhul esindajate kaudu saanud aga teenust pakkuda. Seepärast võeti pakkumised Elionilt, Soneralt ja Data Telecomilt, kellest viimane tegi odavaima pakkumise.

1.3.2 Seifide ostmine

Nimetatud hanke puhul lähtus hanke teostanud ametnik kahjuks ekslikult põhimõttest, mille kohaselt maksumuse piirmäära arvestatakse eraldi peamajale ja välisesindustele soetatud seifide lõikes.

Riigikontrolli aruande punkt 1.4. Hankelepingu puudumine (OÜ Bummi)

Välisministeeriumi pressi- ja infoosakond tellis OÜ Bummi kaudu kujundus-, küljendus- ja trükitöid kolme erineva väljaande tarbeks: Välisministeeriumi aastaraamat (maksumus 87 423 krooni), *Estonian Ministry of Foreign Affairs Yearbook* (59 898.30 krooni) ja „Pilk peeglisse” (71 494.50 krooni).

Igal väljaandel on oma toimetuse ja erinev sisu (lähtudes aastaraamatu spetsiifikast leidub ositist kattumist vaid inglisekeelse ja eestikeelse raamatu puhul), samuti sihtgrupid, kellele trükkis on mõeldud. *Estonian Ministry of Foreign Affairs Yearbook* koostajaks on poliitika planeerimise osakond, ülejäänud kaht toimetatakse pressi- ja infoosakonnas.

Kõigi kolme väljaande suhtes eraldi küsiti erinevatelt trükikodadelt hinnapakumisi. Reageerisid 8 firmat, millest kõige soodsamate pakkumiste tegija ka välja valiti.

Eraldi võetuna ei ületanud ükski tellimus (toode) 100 000 krooni piiri ning seetõttu ei näinud pressi- ja infoosakond vajadust sõlmida hankeleping ja saata sellekohane deklaratsioon riigihangete registrile.

Välisministeeriumi töö olulise spetsiifika – ametnike roteerimise – tõttu vahetusid aastatel 2004/2005 pressi- ja infoosakonna peadirektor, büroode direktorid ja paljud töötajad. Uutel juhtidel ja väljaannete toimetajatel puudus paraku seetõttu informatsioon Riigikontrolli varasemates finantsauditites antud hinnangutest ja tehtud ettepanekutest, mis käsitlesid sarnaseid juhtumeid. Ebapiisavaks osutus ka finantskontrolli süsteem, mis ei suutnud vältida kirjeldatud juhtumit.

Riigikontrolli aruande punkt 2.1. Hankelepingutega seonduv

2.1.1 25.04.2005.a. sõlmitud leping OÜ AB R. Projekt (Moskva stk. hoone projekteerimine)

Sõlmitud leping ei vastanud täpselt PKD-s algselt sätestatud tingimustele inimliku tekstitoimetusliku vea tõttu. Pooled on kogu hankemenetluse käigus olnud seisukohal, et kehtib PKD-s nimetatud tingimus ning et seda tingimust ei muudeta.

Hetkeks on viga lepingus poolte poolt allkirjastatud muudatusega parandatud.

2.1.2 Saksa-Auto AS

Välisministeerium nõustub Riigikontrolli tähelepanekuga lepingus ekslikult esinenud lühema tähtaja kohta, võrreldes edukaks tunnistatud pakkumisega Käesolevaks ajaks on viga parandatud ning lepingutingimused viidud vastavusse pakkumises esitatud tingimustega.

Välisministeerium ei nõustu Riigikontrolliga meie poolt kontrollaruande ettevalmistamise käigus antud selgituste tõlgendamise osas, kuna viidatud selgitustes ei käsitletud välisministeerium mitte Võlaõigusseaduse tarbijale müügi sätteid, vaid Volkswagen AG poolt alates 01.01.2005 Euroopa Majandusühenduse ja Šveitsi müügipiirkonnas kõikidele Volkswagen-marki sõidukitele kehtestatud tootjagarantii tingimusi. Nimetatud tingimused kohustavad kõiki Volkswageni importööre ja nende volitatud lepingupartnereid tagama müüdavatele sõidukitele kahe aasta pikkuse valmistajagarantii ilma läbisõidupiiiranguta.

Riigikontrolli aruande punkt 2.2. Hankelepingu sõlmimine pärast teenuse ostmist (AS Telora-ga sõlmitud konsultatsioonileping)

Selgitused:

1) **lepingu tingimused olid sisuliselt kokku lepitud**, sest 2004.a. detsembris oli läbi viidud lihtmenetlus teenuse pakkuja leidmiseks (läbirääkimised 3 pakkujaga, millest

parima pakkumise esitas AS Telora) - sõlmitava lepingu tingimused olid tellija poolt esitatud PKD ning eduka pakkuja poolt esitatud pakkumine;

2) **kuni lepingu vormistamiseni teenuse osutamine toimus 100 % töövõtja riisikol**; akt ja arve esitati nende poolt ning maksmist alustati välisministeeriumi poolt pärast lepingu vormistamist;

3) lepingu vormistamiseks oli vaja täita järgmised eeltingimused: pooltevahelised lepingu kooskõlastusprotseduurid (nii konsultantfirma kui ka ministeeriumisisesed), kõige sellega ka koheselt alustati, kuid see võttis palju aega; sisuliste tööde peatumine kuni lepingu vormistamiseni oleks kulutanud palju väärtuslikku aega, mis omakorda suurendab oluliselt kulutusi, seetõttu käivitati ka sisuline töö paralleelselt.

Ajal on ka oma selge rahaline väärtus, Pariisi stk. ruumide puhas rendihind kuus on ligi 170 000 krooni; mida kiiremini sai alustada sisuliste töödega, hoone kiiremal kasutusse andmisel tuleb vähem tasuda rendikulude eest.

4) pärast teenus pakkuja nõuetekohast leidmist (lihtmenetluse teel vastavalt Riigihangete seadusele) oli väga oluline Pariisi saatkonnahoone projekteerimise riigihanke käivitamine ja pärast selle edukat läbiviimist projekteerimise alustamine ja läbiviimine.

Ülaltoodu on selgituseks vaid sellel konkreetsel juhtumil: hankelepingu sõlmimine erinevatel põhjustel viibis; riskid olid maandatud ja viivitusest tingitud võimaliku kahju vältimine oluline.

Riigikontrolli aruande punkt 3.1.

Ehitustööde üleandmine ja vastuvõtmine

(OÜ Eke EXpo hankeleping Peterburi Peakonsulaadi korteri renoveerimiseks)

a) Tööde akteerimise kohta:

Ehitusfirma edastas põhilepingu viimase akti (akti nr.3) ja lisatööde akti (nr.4) ajaliselt üheaegselt, kus siis numbriliselt hilisem akt (ehk lisatööde akt) viis paranduse sisse ka eelmise akti (ehk akti nr.3) selles osas, kus oli vastuolu (gaasitööde 15 000 kr. ulatuses ärajätmine ja asendamine elektritöödega). Selline oli ehitaja ehk akti koostaja mõte, VMi haldusosakonnal toona sellele vastuväiteid polnud, **sest rahalises arvestuses on tulek õige, samuti tuleb reaalselt välja tehtud tööde sisu.**

OÜ Eke Expo sõnul ei soovinud nad akti nr. 3 sellisel kujul esitades saada tasu tegemata tööde eest, vaid rahaliselt samas väärtuses teostatud muudatustöö eest. Seda kinnitab ka ehitusfirma 19.aprill esitatud seletuskiri, kus detailselt kirjutas muudatustööd ja nende tekkimise põhjused. Kuid kirje "gaasitööd" jäi akti nr. 3 sisse. Akti koostamise ajal kontrolliti tööde teostamist reaalselt, sellele viitab ka ehitajalt välja nõutud juba eespool nimetatud seletuskiri täiendavate tööde kohta (kus ühe alapunktina kirjutas see, miks objektiivsetel põhjustel ei saanud gaasitööd teostada ja need asendada elektritöödega). Gaasitööd ei saanud teostada, kuna gaasitarbija Lengas ei oleks andnud korterisisese gaasivarustuse paigaldamiseks luba.

Aktide esitamise järgselt sai küsitud nõu Riigihangete ametist, kust öeldi, et kui deklaratsioon on tehtud, siis hanke summat tehnilistel põhjustel deklaratsioonis muuta ei saa (täiendavate tööde tõttu suurenes tööde maksumus), seega ei saa ka muuta lepingu summat riigihanke deklareerimise seisukohast. Tuli sõlmida täiendav lisaleping. Täiendavad protseduurid võtsid oma aja lepingu sõlmimiseks. Lisatööde akti eest tasuti pärast lepingu sõlmimist.

b) täiendava hankelepingu sõlmimise tähtaegadest:

Aruandes on rõhutatud, et hankeleping sõlmiti tagantjärele (kui tööd olid juba tehtud). Ehitustööde läbiviimisel (eriti välisobjektidel, objektile sõit oluliselt aeganõudvam) on väga keeruline korraldada asjad selliselt, et lisa- või täiendavate tööde tegemist ei alustataks enne kui on vormistatud lepingu muudatused. See on seotud ebanõistlike kulutuste tekkega kui muudatustöö vormistamise tõttu peaks töö seisma panema. Ehitusfirma näeb just siis "süüdlasena" ehituse tellijat ja tema aeganõudvaid protseduure; seetõttu on praktikas kasutusel, et lisatöö või muudatustöö tegemiseks on täiesti piisav kui ehitusfirma poolt esitatud lisa või muudatustöö kalkulatsioon on vastavalt tellija esindaja poolt heaks kiidetud ning alustatakse paralleelselt lepingu muutmise protseduuridega. Kui lisatöö maht ei ole suur ning tähtajad lühikesed, võib juhtuda, et lisatööd saavad ka enne lõpetatud kui lepingu muudatus vormistatakse. Väljamakse tegemise eelduseks on juba nõuetekohane lepingu muudatus.

Sama skeemi kasutati ka antud objektil, kus tuli tellijal kiireloomuliselt võtta vastu otsus gaasitööde asendamiseks elektritöödega.

Riigikontrolli aruande punkt 3.2.

Teostatud ettemaksu tingimused

(AS Stallionist hangitud viirusetõrje tarkvara uuendused)

Antud punktis kirjeldatus on tegemist viirustõrje tarkvara uuendusega. Kõik viirustõrje tarkvarad on koostatud selle põhimõtte järgi, et ostetakse litsents, mis kehtib teatud ajavahemiku jooksul ja tasutakse selle eest kohe alguses litsentsi omandamisel. Hankelepingut ei pidanud vajalikuks koostada seetõttu, kuna tegemist on konkreetse tootega (juba hangitud toote uuendusega), mille tingimused on välja toodud tootja koduleheküljel (<http://www.trendmicro.com>). AS Stallion on Eestis antud tootja ainus esindaja ja tema väljastas ka hankelepinguga sertifikaadi, kus oli kirjas toodete uuenduste kehtivusaeg ja tingimused.

Riigikontrolli aruande punkt 3.3.

Lisatasu maksmine kauba kättetoimetamise eest

(Seifide transport)

Välisministeerium nõustub riigikontrolli seisukohaga, et nimetatud juhul on transpordi eest tasumisel põhjendamatult ületatud lepingus sätestatud hinda.