

KONTROLLIARUANNE

nr OSIV-2-6/06/19
31.03.2006

Veeteede Ameti tegevus
tuletorni- ja navigatsioonitasu kogumisel ja
hangete korraldamisel

Tallinn
2006

Kokkuvõte

Eesti riik peab tagama üldkasutatavate veeteede korrashoiu ja Eesti vetes liikuvatele laevadele tingimused ohutuks ja turvaliseks liikluseks. Selleks peab riik tagama täpsete merekaartide olemasolu, tähistama ja märgistama laevateed, hoidma neist olulisemad talvel jäävabad, tagama laevaliikluse jälgimise ning laevadele vajaliku info edastamise jne.

Nende teenuste eest peavad laevaomanikud riigile tasuma. 2004. aastal maksid laevaomanikud Eesti riigieelarvesse tuleorni- ja navigatsioonitasuna 148 miljonit krooni. 2005. aasta riigieelarve koostamisel kavandati tasude laekumiseks 170 miljonit krooni.

Laevaomanikele eelnimetatud teenuste osutamine, neile selle eest arvete esitamine ning tasumise jälgimine on Veeteede Ameti ülesandeks. Riigikontroll auditeeris ameti tegevust nende tasude kogumisel, samuti seda, kas amet on temale eraldatud raha eest asjade, tööde ja teenuste ostmisel järginud nendeks toiminguteks riigi kehtestatud reegleid.

Olulisemad tähelepanekud

Kuigi Eesti sadamate külastamisel võetavad kohustuslikud tasud on naaberriikidega võrreldes konkurentsivõimelised, ei kata riigi kehtestatud tasumäärade suurus kulusid, mida riik peab vajalikuks laevaomanike paremaks teenindamiseks teha. Riik peab langetama otsuse, kas ta soovib katta need kulud merendusest laekuvate tuludega, mis eeldab tuleorni- ja navigatsioonitasu määrade tõstmist, või teistelt elualadelt laekuvate tuludega.

Veeteede Amet on tuleorni- ja navigatsioonitasude arvestamisega ja kogumisega rahuldavalt toime tulnud ning enamiku tuludest kokku kogunud. Samas on selles töös tehtud ka mitmeid vigu. Auditi käigus vaadeldud valimi osas tehtud tähelepanekud võimaldavad väita, et tuleorni- ja navigatsioonitasud on jäänud kogumata hinnanguliselt 1,4 protsendilt laevadelt. Seaduse valesti tõlgendamise tõttu on tuleornitasusid hinnanguliselt kogutud rohkem 1,9 miljonit krooni, mitmel juhul on nõutud ettevõtjalt tasude maksmist ka ettenähtust väiksemas ulatuses. Piisava aluseta (majandus- ja kommunikatsiooniministri teadmisel) on loobunud ASilt Tallink Grupp ja ASilt Hansatee Cargo tuleornitasude võlgnevuse sissenõudmisest summas 6,3 miljonit krooni. Kunagised vead riiklike tasude kehtestamisel võivad kaasa tuua potentsiaalseid nõudeid riigi vastu kuni 715 miljoni krooni ulatuses.

Veeteede Amet on ostmisel üldjuhul järginud riigihangete seaduse nõudeid. Siiski tuvastati auditi käigus ka eksimusi riigihangete seaduse nõuete vastu: alati polnud kinni peetud keelust jaotada hange riigihankemenetluse vältimiseks osadeks või valitud sobivat riigihankemenetlust. Hankemenetlustega seonduv oluline dokumentatsioon ei olnud mõnel juhul säilinud ning puudusi esines ka riigihangete registrile andmete edastamisel.

Poilaeva EVA-316 ümberehituse eest maksti esialgsest pakkumisest ligikaudu 30 miljonit krooni rohkem, sest hankemenetluse algatamisel ei hinnatud õigesti hanke eeldatavat maksumust ning menetlus algatati, omamata piisavalt raha ümberehituse eest tasumiseks. Ümberehituseks sõlmitud leping ei olnud riigile soodne: töövõtjale lubati ettemakseid tavapärasest parematel tingimustel, riik võttis osa töövõtja riskidest põhjendamatult enda kanda, samuti ei sätestanud leping seadmete asendamise saadava säästu jagamist tööde tellija ja teostaja vahel. Hankekonkursi käigus projektdokumentatsioonis tehtud muudatuse tõttu vähenes laeva suutlikkus abistada rasketes jääoludes teisi laevu.

Olulisemad ettepanekud

Majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Algatada toimingud meresõiduohutuse seaduse muutmiseks, kui ministeerium ei pea õigeks nõuda tuleorni- ja navigatsioonitasu maksmist ühe ööpäeva jooksul samas piirkonnas, kuid erinevasse sadamasse sisenemise korra eest ja puksiirkoosseisus sisenevatelt laevadelt, lähtudes iga laeva mahutavusest.

- Muuta oma 23.05.2005. a käskkirja nr 203 hinnangu osas, mis käib ASi Tallink Grupp ja ASi Hansatee Cargo vastu meresõiduohutuse seaduses 25.04.2004. a jõustunud muudatuste järgsel perioodil tuletornitasu osas esitatud kokku 6,3 miljoni krooni suuruse nõude sissenõudmise võimalikkuse kohta (s.t mitte käsitleda seda lootusetuna), ning anda korraldus see Veeteede Ameti bilansis arvele võtta ja sisse nõuda.
- Otsustada ministri 23.05.2005. a käskkirjas nr 203 käsitletud nõuete kogu ulatuses, s.t summas 33,6 miljonit krooni sissenõudmine või sissenõudmisest loobumine.
- Tellida lisauuringud, et selgitada perioodiks 2006–2013 koostatud transpordi arengukava kavandis ja Eesti jäämurdmise arengukava kavandis ettenähtud investeeringute katmiseks tuletorni- ja navigatsioonitasu määrade tõstmise võimalik mõju meie sadamate konkurentsivõimele.
- Otsustada, kas on vaja algatada tuletorni- ja navigatsiooniteenuse osutamiseks vajalike investeeringute stabiilse finantseerimise tagamiseks eelnõu, millega suunatakse tuletorni- ja navigatsioonitasudest laekuv tulu kas osaliselt või täies ulatuses nende kulutuste katteks.
- Selgitada põhjused, miks viibis EVA-316 ümberehituse finantseerimise küsimuste lahendamine, mille tagajärjel suurenes hanke maksumus enam kui 30 miljoni krooni võrra; ning tagada, et valitsemisala asutuste keeruliste ja suuremahuliste hangete korraldamisele eelneks hanke eeldatava maksumuse põhjalik analüüs ning hanketoiminguid ei alustataks ilma piisava rahalise katte olemasoluta.

Veeteede Ameti peadirektorile

- Korraldada riigile maksmisele kuuluvate tuletorni- ja navigatsioonitasude arvestamine selliselt, et välistada mõnele maksekohustuslasele arvete esitamata jätmine. Esitada tagantjärele arved laevadele, kellele need on jäänud esitamata või kellelt on nõutud nende maksete tegemist seaduses sätestatud väiksemas ulatuses.
- Tõhustada Veeteede Ameti sisekontrollisüsteemi hangete korralduse osas ning rakendada meetmed hangetega seonduva dokumentatsiooni säilimise tagamiseks. Näiteks tõhustada eelarveaasta alguses struktuuriüksuste juhatajate ja riigihangete koordineerimise eest vastutava isiku koostööd hangete plaani koostamisel ning määrata dokumentide säilimise ja ringluse eest vastutav isik riigihangete läbiviimise korras.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister nõustus Riigikontrolli ettepanekutega, sh ettepanekutega seadusemuudatuste algatamiseks. Ta teatas, et hagiavaldus ASi Tallink Grupp ja ASi Hansatee Cargo vastu olevate nõuete rahuldamiseks esitatakse käesoleva aasta aprillis. Samuti lubas minister teha omalt poolt kõik tagamaks, et laevade ehitamiseks korraldatavatele hangetele eelneks hanke eeldatava maksumuse põhjalik analüüs ning hanketoiminguid ei alustataks ilma piisava rahalise katte olemasoluta.

Veeteede Ameti peadirektor teatas oma nõustumisest Riigikontrolli tehtud ettepanekutega ja informeeris abinõudest, mida rakendatakse auditeerimisel tuvastatud vigade edaspidiseks vältimiseks. Ka esitas ta täiendavad selgitused põhjuste kohta, miks amet korraldas mitmed auditi aruandes märgitud hanked konkreetsetele isikutele suunatuna.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri ning Veeteede Ameti peadirektori vastuste täistekstid on lisatud aruandele.

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
Valdkonna ülevaade	5
Auditi iseloomustus	8
1. SADAMA KÜLASTAMISEL KOGUTAVATE RIIKLIKE TASUDE SUURENDAMISE VÕIMALUS	9
1.1. Tuletorni- ja navigatsioonitasust ei piisa ohutu meresõidu tagamise kulutuste katmiseks..	9
1.2. Eestis sadamate külastamisel võetavad tasud ei ole suuremad kui konkurentide tasud	11
1.3. Riigi saadav osa sadama külastamisel võetavates tasudes võiks olla suurem.....	12
2 TULETORNI- JA NAVIGATSIOONITASU KOGUMINE VEETEEDE AMETIS	14
2.1. Enamik maksekohustuslastest on tuvastatud	14
2.2. Tasumisele kuulunud summade arvestamisel on tehtud vigu.....	15
2.2.1. 2004. aasta mais-juunis võeti paljudelt laevadelt tuletornitasu ettenähtust rohkem.....	15
2.2.2. Samas piirkonnas mitmesse sadamasse sisenemist on käsitletud ühe sisenemisena	16
2.2.3. Puksiirkoosseisuna liikunud laevadelt on nõutud tasu ettenähtust vähem	17
2.2.4. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi loal on põhjendamatult lootusetuks tunnistatud nõudeid 6,3 miljoni krooni eest	17
2.3. Viivised ei ole sanktsioonina tõhusad	19
3. HANGETE KORRALDUS VEETEEDE AMETIS	20
3.1. Riigihangete seaduses sätestatud nõuetest oli kõrvalekaldumisi	20
3.1.1. Alati ei järgitud seadusest tulenevat hankemenetluse korraldamise nõuet.....	20
3.1.2. Eksiti info edastamisel riigihangete registrile	22
3.2. Poilaeva EVA-316 mitmeotstarbeliseks laevaks ümberehitamisel esines probleeme	23
3.2.1. Ümberehitamiseks ei kavandatud piisavalt raha, mis tõi kaasa tööde maksumuse suurenemise	23
3.2.2. Hankelepingu sõlmimisel pidanuks taotlema riigile soodsamaid tingimusi.....	25
3.2.3. Laeva jäämurdefunktsioon ei kujune selliseks, nagu see oli algul kavandatud	27
3.2.4. Järelevalvetoimingud ei ole piisavalt dokumenteeritud	27
3.2.5. Tööd ei lõpe algselt kavandatud ajaks	27
LISAD	29
1. Auditi meetodika: valimite moodustamine	30
2. Investeeringud tuletorni- ja navigatsioonitasu valdkonda	31
3. Erandid tuletorni- ja navigatsioonitasu maksmisel.....	33
4. Sadamatasude saajad Läänemere idakalda sadamates (sügis 2005)	35
5. Jäälõhkuja ahtrisõlgu funktsiooni selgitus.....	36
MAJANDUS- JA KOMMUNIKATSIOONIMINISTRI NING VEETEEDE AMETI PEADIREKTORI VASTUSED	38

Sissejuhatus

Auditi eesmärk: hinnata, kas Veeteede Ameti tegevus tagab riigile tulu laekumise seaduses ettenähtud tingimustel ja ulatuses ning kas ameti investeeringud valdkondadesse, milles teenuse pakkumise eest raha võetakse, on tehtud heaperemehelikult ning konkurentsi edendavalt.

Auditeeritud asutused: Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Veeteede Amet.

Auditeeritud periood: tuletorni- ja navigatsioonitasu osas 01.05.2004–30.04.2005, hangete osas 2004. aasta.

Auditirühma liikmed: IV osakonna vanemaudiitor Kristjan Mellik. Eksperdina osalesid auditis Eesti Mereakadeemia (sadama külastamisel võetavate kohustuslike tasude võrdlus) ja teaduskandidaat professor Anatoli Alop (EVA-316 ümberehitus).

Valdkonna ülevaade

Mõisted

Üldkasutatav veete – väljaspool sadama sissesõiduteed ja akvatooriumi asuv laevaliikluseks ettenähtud mõõdistatud veeala, mis on tähistatud kaardil ja vajaduse korral ka looduses.

Sadam – laevanduslikuks ja kaubanduslikuks tegevuseks, laevaremondiks või harrastuslikuks laeva-sõiduks või muuks merendustegevuseks kohandatud hoonete või rajatiste kompleks, mis asub piiritletud alal.

Sadama valdaja – isik, kes valdab sadamat ning korraldab sadama tegevust tervikuna.

Sadamaoperaator – sadama territooriumil laeva- või kaubaomanikele lao- või stividoriteenuseid osutav ettevõte.

Reeder – ettevõtja, kes valdab laeva ja kasutab seda oma nimel ning on kantud laevaregistrisse. Reederina käsitatakse ka isikut, kes on võtnud laeva omanikult lepinguga kohustused ja vastutuse laeva meresõiduohutuse korraldamise ja tehnilise teenindamise eest.

Laev – veesõiduk, mida kasutatakse majandustegevuseks, kutsetööks, riigihaldusülesannete täitmiseks või kutsekoolituseks. Laevana käsitletakse ka üle 24meetrise kogupikkusega veesõidukit, mida kasutatakse vaba aja veetmiseks.

Laeva kogumahutavus (GT) – see määratakse laevade mõõtmise rahvusvahelise konventsiooni alusel, kantakse mõõdukirja ja on praegu sadamates võetavate tasude arvutamise üheks põhiliseks aluseks.

Laevaagent – juriidiline või füüsiline isik, kes esindab reederit või laeva administratsiooni suhetes riiklike kontrolliorganite (toll, piirivalve jt), sadamate, sadamaoperaatorite ja muude asutuste ja ettevõtete külalastatavas sadamas.

Lootsimine – laevaperre mittekuuluva, kohalikku veeala hästi tundva kogemustega laevajuhi abi kasutamine kapteni nõuandjana laeva juhtimisel ohtlikus või raskelt navigeeritavas piirkonnas, eelkõige sadamasse sisse- ja sealt väljasõidul ning sadamavetes ümbersildumisel.

Pukseerimine – ühe või mitme laevaga laeva või muu ujuvvahendi vedamine või edasitõukamine.

Tuletornitasu – riigi kogutav tasu üldkasutatavale veetele meresõiduohutuse tagamiseks paigaldatud navigatsioonialase infrastruktuuri kasutamise eest.

Navigatsioonitasu – riigi kogutav tasu üldkasutataval veeteel navigatsioonilise korraldamise, jäämurde- ja informatsiooniteenuse kasutamise eest.

Riigihange, hange – asjade ostmine, ehitustööde ja teenuste tellimine, ehitustöö kontsessioonide andmine ning ideelahenduste tellimine 2004. aastal kehtinud riigihangete seaduse § 5 lõikes 1 nimetatud ostja poolt.

Riigihankemenetlus, hankemenetlus – riigihangete seaduses sätestatud kohustuslike toimingute kogum, mille eesmärgiks on hankelepingu sõlmimine.

Pakkumismenetlus – riigihangete registris registreeritav protseduur, mille käigus ostja selgitab välja eduka pakkumise ja sõlmib eduka pakkujaga hankelepingu või lükkab pakkumise(d) tagasi. Pakkumismenetluse liikideks olid 2004. aastal avatud pakkumismenetlus, piiratud pakkumismenetlus, väljakuulutamise läbirääkimistega pakkumismenetlus ja väljakuulutamiseteta läbirääkimistega pakkumismenetlus.

Riigihanke piirmäär – piirmäär, mille ületamisel peab ostja korraldama riigihangete seaduses sätestatud hankemenetluse. Asjade ostmisel või teenuste tellimisel oli 2004. aastal selleks 300 000 krooni (ilma käibemaksuta), ehitustööde tellimisel 2 miljonit krooni (ilma käibemaksuta).

Lihtmenetlus – riigihanke menetlus, mis 2004. ja 2005. aastal registreeriti riigihangete registris jaotises "Lihtmenetlus". Kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on väiksem riigihanke piirmäärast, ei pea ostja riigihanke korraldamisel kasutama pakkumismenetlust. Võimaluse korral peab ostja läbirääkimisi pidama vähemalt kolme pakkujaga. 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, peab ostja esitama riigihangete registrile pärast hankelepingu sõlmimist riigihanke deklaratsiooni. Niimoodi menetletud riigihanked registreeriti lihtmenetlusena.

Pakkumise kutse dokumendid – ostja poolt pakkujatele edastatavad dokumendid, milles ostja fikseerib oma soovid (nõuded) riigihanke objekti ja hankelepingu tingimuste osas ning teavitab turuosalisi hankemenetluse korraldusest, sh pakkumiste hindamise kriteeriumidest.

Tuletorni- ja navigatsioonitasu on osa sadamatasudest

Merendusküsimustega tegeleb Eestis suuremal või vähemal määral 6–7 ministeeriumi. Mere- ja transpordiga seonduv kuulub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas, valitsemisalas tegeleb valdkonnaga Veeteede Amet.

Transporditeenuste ekspordil on oluline roll Eesti välismajandusbilansi tasakaalustajana. Veeteenuste ekspordi ja impordi bilanss on olnud pidevalt positiivne, andes olulise panuse jooksevkonto defitsiidi vähendamiseks. Eesti Panga andmeil oli transporditeenuste üldbilanss üle 6 miljardi krooni, millesse suurima panuse (45,4%) andis meretransport.¹

Meresõiduohutuse seaduse kohaselt peavad sadamasse või selle reidile sisenevad laevad maksma riigile tuletorni- ja navigatsioonitasu üldkasutatavatele veeteedele meresõiduohutuse tagamiseks paigaldatud navigatsioonilase infrastruktuuri (tuletornitasu) ja üldkasutataval veeteel navigatsioonilise korraldamise, jäämurdeteenuse ja informatsiooniteenuse (navigatsioonitasu) kasutamise eest.

Tuletorni- ja navigatsioonitasuna kogutav raha on sisuliselt ettevõtjatelt võetav tasu Veeteede Ameti osutatavate teenuste eest. Nimetatud teenuste osutamine ja selle eest tasu kogumine on Veeteede Ameti ülesanne. 2005. aasta riigieelarves oli tuletorni- ja navigatsioonitasu laekumiseks prognoositud 170 miljonit krooni.

¹ Transpordi arengukava aastateks 2006–2013, kavand (<http://www.mkm.ee/doc.php?10356>)

Tuletorni- ja navigatsioonitasu moodustab vaid osa kuludest, mis tekivad laevadel sadamate külastamisel. Lisaks riiklikele tasudele peavad reederid või laevaagendid maksma tasu ka sadamate valdajatele, operaatoritele ja lootsidele.

Valides sadamaid, mille kaudu kaubavoogusid suunata, võrdlevad transiidiettevõtjad kaubavoogude liikumise kogukulusid erinevates sadamates. Nende kulude üheks osaks on ka sadamatasud, mida ettevõtjad oma arvestustes käsitlevad ühtse tervikuna, sõltumata sellest, kas tasude saajaks on riik või erasektor. Sadamatasusid tervikuna ega neis riigi osa ei saa suurendada suvaliselt, peab arvestama, et kui seetõttu suunatakse osa transiidist teistesse sadamatesse, kaotavad kõik – nii riik kui ka transiidiga seotud ettevõtjad.

Eesti riik on omanikuna seni soovinud sadamatelt, et nad püüaksid säilitada ja suurendada oma osatähtsust Läänemere selle piirkonna sadamaid läbivates kaubamahtudes ning teeniks riigile kasumit.² ASi Tallinna Sadam 2004. aasta kasumist võttis riik dividendidena 2005. aastal välja 311 miljonit krooni, s.t ligikaudu kaks korda suurema summa, kui pidi laekuma riigieelarvesse tuletorni- ja navigatsioonitasuna.

Riigil on tähtajalised kohustused veeteede ohutuse suurendamisel

Tuletorni- ja navigatsioonitasu kogub Eesti riik laevaomanikelt järgmiste Veeteede Ameti poolt tehtavate toimingute eest:

- laevaliikluse korraldamine ja informatsiooniteenus;
- hüdrograafiline mõõdistamine ja kaardistamine;
- navigatsioonimärgistuse paigaldamine ja hooldus;
- jäämurdmine.

Nõuded riigile nende valdkondade korraldamiseks tulenevad Euroopa Liidu õigusaktidest, rahvusvahelistest konventsioonidest, millega Eesti on ühinenud, ning riigisisestest õigusaktidest.

Üheks auditi käigus vaadeldud küsimuseks oli (vt ka lk 8), kas riik on teenuste osutamiseks, mille eest tuletorni- ja navigatsioonitasu kogutakse, teinud või planeerinud investeeringuid, mis on vajalikud Euroopa Liidu, rahvusvahelistes konventsioonides või lepingutes toodud nõuete ja soovitude täitmiseks.

Auditi käigus ilmnas, et tähtajalisi ja täitmata rahvusvahelisi kohustusi ei ole Eestil palju. Eesti peab Euroopa parlamendi ja nõukogu direktiivi 2002/59/EÜ kohaselt lõpetama kõigi seire- ja teabesüsteemide seadmete ja rajatiste³ ehitamise 2007. aasta lõpuks. Direktiiv ise peab olema täielikult rakendatud 2009. aasta lõpuks, direktiivi rakendamist koordineerib Euroopa Mereohutusagentuur. Veeteede Ameti ametnike kinnitusel pole Eesti direktiivist tulenevate nõuete täitmisel liikmesriikide seas esirinnas, kuid loodab oma ülesannetega toime tulla.

Senistest tähtajalistest kohustustest on mõningate mõõndustega täidetud HELCOMi Kopenhaageni deklaratsioonist⁴ tulenev kohustus koostada kasutatavate laevateede elektronkaardid 2004. aasta lõpuks. Mõõndusena tuleb käsitleda asjaolu, et sobiva mõõdistuslaeva puudumisel on avamereandmete osas oldud sunnitud toetuma suuresti nõukogude perioodist pärit infole. Praegu on mõõdistatud ligikaudu 14 protsenti mõõdistamisele kuuluvatest veeteedest. Sama deklaratsiooni raames on kokku lepitud, et deklaratsioonile alla kirjutanud riigid mõõdistavad oma veeteed nõuetekohaselt 2011. aastaks.

² Transpordi arengukava aastateks 2006–2013 (kavand)

³ Peamiseks on laevade automaatse identifitseerimise süsteem (AIS – *Automatic Identification System*), mis võimaldab jälgida laevade ja nende lasti liikumist.

⁴ <http://www.helcom.fi/stc/files/MinisterialDeclarations/Copenhagen2001.pdf>

Tuletorni- ja navigatsioonitasude eest osutatavate teenuste nõuetekohaseks osutamiseks on vaja teha investeeringuid (vt p 1.1).

Auditi iseloomustus

Riigikontroll otsis auditi käigus vastust järgmistele küsimustele:

- Kas riik on teenuste osutamiseks, mille eest tuletorni- ja navigatsioonitasu kogutakse, teinud või planeerinud investeeringud, mis on vajalikud Euroopa Liidu, rahvusvahelistes konventsioonides või lepingutes toodud nõuete ja soovitude täitmiseks?
- Kas tuletorni- ja navigatsioonitasu kogumise korraldus ja määrad tagavad riigi konkurentsivõime?
- Kas Veeteede Amet on perioodil 01.05.2004–01.05.2005 esitanud tuletorni- ja navigatsioonitasu arved kõigile neile, kes seadusest tulenevalt pidanuks riigile neid tasusid maksuma? Kas Veeteede Amet on arvestanud maksmisele kuulunud summad õigesti ning kas esitatud arved on tasutud?
- Kas Veeteede Amet on 2004. aastal asjade ja teenuste ostmisel järginud riigihangete seaduse nõudeid?

Nendest põhiküsimustest lähtudes on üles ehitatud ka aruande struktuur: esimeses osas on võrreldud riigi kogutavaid tasusid ja konkurentsivõimet naaberriikide sadamatega ning hinnatud tuletorni- ja navigatsioonitasude suurendamise vajadust. Teises osas on hinnatud, kuidas Veeteede Amet on toime tulnud praeguste tuletorni- ja navigatsioonitasude kogumisega ning viimases osas on vaadatud Veeteede Ameti tegevust asjade ja teenuste ostmisel, seda eelkõige tuletorni- ja navigatsioonitasude valdkonnas.

Küsimustele vastamisel tugineti Veeteede Ametis leiduvale dokumentatsioonile ja auditi käigus saadud selgitustele ning kaasatud ekspertide hinnangutele. Auditi käigus kasutatud valimite moodustamise selgitused on esitatud lisa 1.

1. Sadama külastamisel kogutavate riiklike tasude suurendamise võimalus

Kõik Eesti suuremad sadamad töötavad teravas konkurentsisis teiste Läänemere idakalda riikide – Soome, Venemaa, Läti ja Leedu – sadamatega. Nende riikide sadamaid läbivate kaubavoogude põhiosa moodustavad ida-lääne ja lääne-ida suunalised transiitkaubad. Kaupade liikumise teekonna (riigid, sadamad) valikul arvestavad kaubaomanikud nii terviklikku logistikaprotsessi (mere-, raudtee-, maanteetransport) kui ka selle üksikosade toimimise kiirust, kvaliteeti, turvalistust ja maksumust.

Sadamaid läbivast transiidimahust ei sõltu mitte ainult sadamate tulud, vaid sellest olenevad kõigi transiidiahelas osalevate ettevõtjate tulud, samuti selles ahelas töötavate inimeste arv ja palgad. Seetõttu ei ole transiidivoogude mahtudest ja struktuurist huvitatud mitte ainult ettevõtjad, vaid ka kohalikud omavalitsused ja riik. Sadamaid läbivate kauba- ja reisijatevoogude pärast ei konkureeri omavahel mitte ainult sadamad, vaid terved riigid.

Üheks merevedude maksumust ja kaubateede valikut mõjutavaks teguriks on sadamate külastamise maksumus ehk see, kui kalliks kujuneb ühe või teise sadama külastamine. Riikidevahelise konkurentsi tingimustes ei ole mõtet riigi poolt sadama külastamisel võetavaid tasusid käsitleda eraldi sadamate valdajate ja operaatorite võetavatest tasudest: ettevõtjatel on ükskõik, kellele nad neid tasusid maksavad, neid huvitab külastuse kogumaksumus.

Riigikontroll püüdis Eesti Mereakadeemia abiga leida vastust küsimusele, kas Eestis sadamate külastamisel võetavad tasud on naaberriikidega võrreldes konkurentsivõimelised ning kas riik võiks tuletorni- ja navigatsioonitasu suurendada.

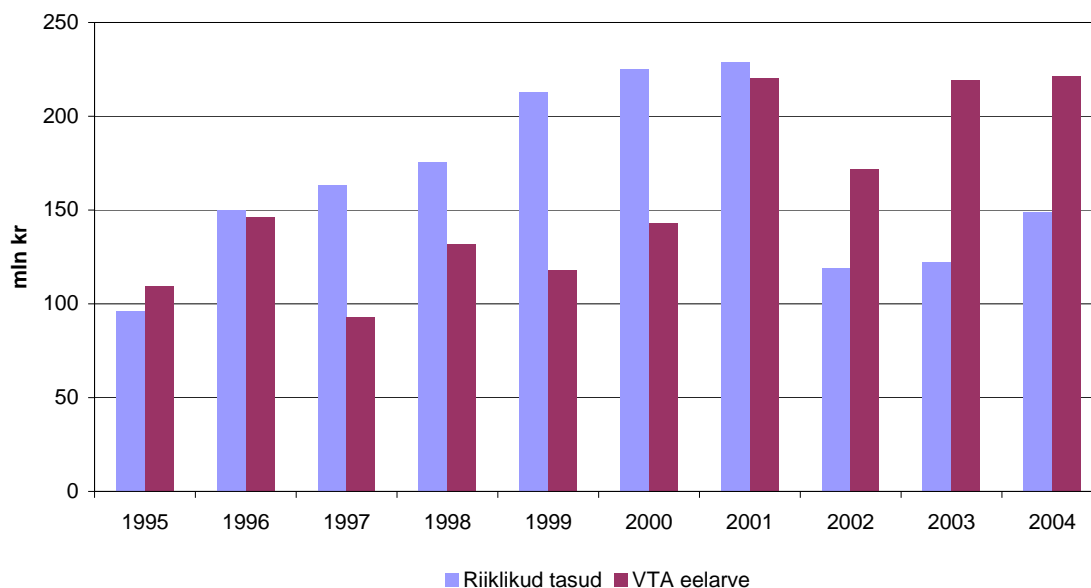
1.1. Tuletorni- ja navigatsioonitasust ei piisa ohutu meresõidu tagamise kulutuste katmiseks

Mitmes riigis on merenduses riiklike tasude kehtestamisel lähtunud printsiibist, et riigi poolt sadamate külastamisest kogutav tulu peaks katma riikliku mereadministratsiooni ülalpidamise ja administratsiooni osutatavate teenuste (laevaliikluse korraldamine, informatsiooniteenus, jäämurdmine jm) kulud. Auditi käigus saadud selgituste kohaselt lähtuti ka Eestis tuletorni- ja navigatsioonitasude kehtestamisel sellest põhimõttest.

Joonisel 1 on kõrvutatud riigi kulutused Veeteede Ameti ülalpidamisele riiklikest tasudest⁵ laekunud tuluga perioodil 1995–2004.

⁵ Riiklikud tasud: tuletorni- ja jäämurdetasu (kuni 2004), tuletorni- ja navigatsioonitasu (alates 2004), lootsitasu (kuni 2001).

Joonis 1. Sadamate külastamisel võetavad riiklikud tasud võrreldes Veeteede Ameti eelarvega 1995–2004



Allikas: Veeteede Amet

Möödunud kümne aasta jooksul on riik laevaomanikelt neile osutatud teenuste eest kogunud tasudena 1,64 miljardit krooni. Veeteede Ameti ülalpidamiseks on samal ajal kulutatud 1,57 miljardit krooni. Seega olid riigi tulud sadamate külastamisel võetavatest tasudest vaadeldud perioodil peaaegu niisama suured kui kulutused riikliku mereadministratsiooni tegevusele (~ laevaomanikele osutatavatele teenustele), ületades neid vaid 67 miljoni krooni võrra.

Nagu jooniselt näha, on alates 2002. aastast sadamatasude laekumised riigieelarvesse oluliselt vähenenud, mistõttu Veeteede Ameti kulud on oluliselt ületanud kogutud tulusid. Tulude vähenemise tingis riigi otsus loobuda lootsiteenuse osutamisest ning anda teenus üle riigi äriühingule ASile Eesti Loots.⁶ Pärast seda ei laekunud seni riiklike tasudena arvestatud lootsitasud enam riigieelarvesse.

Transpordi arengukava kavandis aastateks 2006–2013⁷ (edaspidi ka transpordi arengukava) peetakse vajalikuks mitmeid suuri investeeringuid, et suurendada laevadele osutatavate teenuste mahtu ja parandada kvaliteeti. Arengukavale lisatud finantsplaanis on arengukavaga hõlmatud perioodiks kavandatud merendusega seotud kulutusi keskmiselt 650 miljonit krooni aastas (sh Eestist riigieelarvesse laekuvast rahast keskmiselt 190 miljonit krooni aastas, ülejäänud Euroopa Liidu eelarvest). Selle summa hulka pole arvestatud mitte kõiki arengukavas vajalikuks peetud, kuid finantsplaanist välja jäetud kulutusi, näiteks tuletorni- ja navigatsioonitasude valdkonnas kulutused laevaliikluse juhtimise keskusele koos seadmete ja täiendavate tugialadega (Veeteede Ameti hinnangul ~130 miljonit krooni), hüdrograafia laeva ehitamisele koos sisseseadega (~210 miljonit krooni), täiendavale kahele jäämurdjale (~2 miljardit krooni). (Vt ka lisa 2)

Eelnevast tuleneb, et riigi poolt sadamate külastamisel kogutavate tasude praegused tariifid ei ole piisavad, et katta kõiki riigi poolt vajalikuks peetavaid merendusega seonduvaid investeeringuid ja riikliku mereadministratsiooni ülalpidamiskulutusi.

⁶AS Eesti Loots asutati 2000. aasta lõpus.

⁷<http://www.mkm.ee/doc.php?10356>

Seega peab riik otsustama, kas ta soovib merenduskulud katta merendusest laekuvate tuludega või finantseerida laevaomanikele osutatavaid teenuseid teistelt eluvaladelt laekuva tulu arvelt. On selge, et esimesel juhul peaks riik oma tasumäärasid tõstma (vt ka ptk 1.3).

1.2. Eestis sadamate külastamisel võetavad tasud ei ole suuremad kui konkurentide tasud

Tuletorni- ja navigatsioonitasu suurendamine riigi poolt, ilma et sadamad ja lootsid nende võetavaid tasusid vähendaks, põhjustaks Eestis võetavate sadamatasude suurenemise, mis võib omakorda kaasa tuua meie sadamate rahvusvahelise konkurentsivõime ja kokkuvõttes nii riigi kui ka ettevõtjate tulude vähenemise.

Riigikontroll eeldas auditit alustades, et riigi poolt sadamate külastamisel võetavate tasude suuruse määramisel ja laevadele nende tasudega seonduvate teenuste mahu ning kvaliteediküsimuste käsitlemisel on arvestatud sellega, kuidas riigi otsused võivad mõjutada meie sadamate konkurentsivõimet. Vastavaid uuringuid ja arvestusi Riigikontrollile Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumis (kus nende olemasolu seoses transpordi arengukava koostamisega oluks loomulik) ega ka Veeteede Ametis ei esitatud.

Riigikontrolli palvel võrdles Eesti Mereakadeemia (edaspidi ka mereakadeemia) sadamates võetavaid tasusid ASi Tallinna Sadam sadamatega kaubavoogude ja reisijate pärast konkureerivates Riia ja Ventspilsis (Läti), Klaipeda (Leedu), Primorski ja Peterburi (Venemaa) ning Helsingi (Soome) sadamates. Võrreldi nii sadamas võetavate tasude suurust kui ka nende struktuuri. Uuringu täisteksti saab lugeda Riigikontrolli kodulehelt (<http://www.riigikontroll.ee>).

Mereakadeemia piirdus oma uuringus vaid kohustuslike tasude võrdlusega, s.t võrdles riikide ja sadamate kehtestatud tasusid, mida tuleb igal juhul maksta laeva sisenemisel sadamasse või sadama reidile, jättes arvestamata üldjuhul mittekohustuslikud teenustasud.

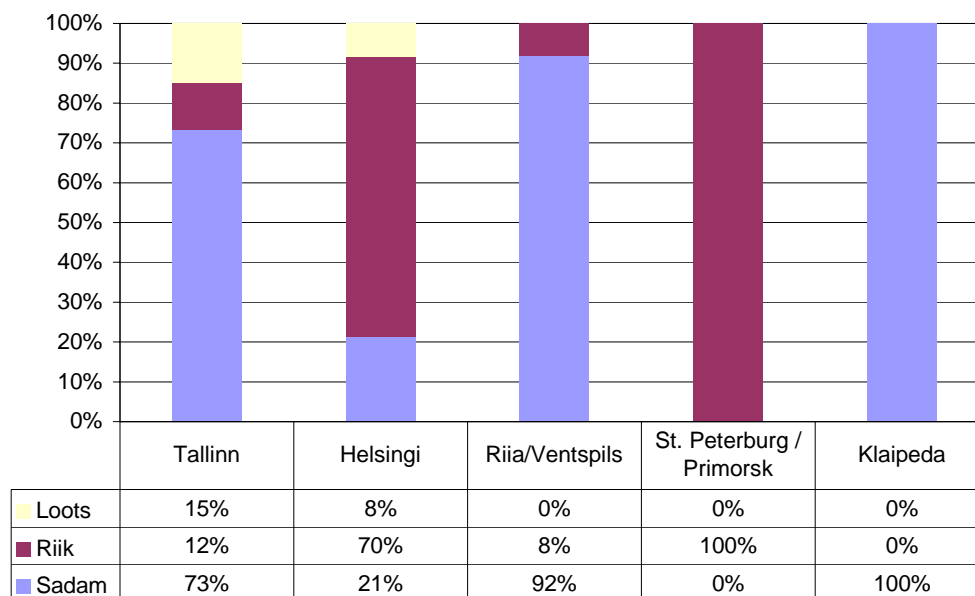
Kui jätta arvestamata tankeritelt nõutavad tasud⁸, siis on Eesti Mereakadeemia hinnangul võrreldud sadamatest keskmiselt kõige odavam sisenemine Tallinna sadamasse, vaid veidi kallimaks läheb Riia sadama külastus, järgnevad Klaipeda, Peterburi ja kõige kallimana Helsingi.

Tankerid peavad kõige vähem maksma Ventspilsis, järgnevad Primorsk ja Tallinna sadam. Ka tankeri sisenemise eest tuleb kõige rohkem maksta Helsingi sadamas.

Uuring selgitas ka sadamates võetavate kohustuslike tasude jagunemise sadama, riigi ja lootsi-organisatsiooni vahel (vt joonis 2 ja lisa 4).

⁸ Kõik uuringuga hõlmatud sadamad ei teeninda tankereid.

Joonis 2. Sadama külastamisel võetavate kohustuslike tasude jagunemine



Selgitus: keskmise jaotuse leidmisel võeti aluseks kohustuslike sadamatasude jagunemine järgmiste laevatüüpide korral: kuivlastilaevad, balkerid, rolkerid (ro-ro), konteinerlaevad, reisilaevad, merematkelaevad ja tankerid.

Allikas: Riigikontroll Eesti Mereakadeemia andmete põhjal

Mereakadeemia andmetel on riigi osa sadama külastamisel võetavatest kohustuslikest tasudest Tallinna sadamas suhteliselt väike. Venemaa ja Leedu esindavad selles osas äärmusi: esimeses kogub kõik tasud riik, teises sadam. Võrreldes Riia/Ventspils andmeid Tallina sadama omadega tuleb arvestada, et Läti on mereliikluse teenindamisel võtnud endale Eestiga võrreldes oluliselt vähem kohustusi.

Ehkki uuringu andmete kohaselt pole sadama külastamisel võetavad kohustuslikud tasud Tallinnas suuremad kui konkurentidel, tuleb sellesse järeldusse suhtuda mõõndustega, kuna arvestused põhinevad vaid avalikult kättesaadaval infol ega arvesta laevanduses tavaks olevate kokkuleppehindade või varjatud soodustuste mõju.⁹ Samuti ei arvesta tehtud järeldus mittekohustuslike sadamateenuste maksumust.

Ka puudus mereakadeemial info selle kohta, mille eest konkreetselt üht või teist tasu kogutakse ehk millised on üksikute tasuliikide hinnaerinevused (mereakadeemia selgituse kohaselt ei olnud sedalaadi info vabalt kättesaadav või oli andmete võrdlus raskendatud).

1.3. Riigi saadav osa sadama külastamisel võetavates tasudes võiks olla suurem

Viimane suurem arutelu sadamatasude tõstmise üle leidis aset 2004. aasta lõpus, kui Rahandus- ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium asusid ASi Tallina Sadam tasude olulise tõstmise osas vastandlikele seisukohtadele: Rahandusministeerium toetas tõusu, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium oli selle vastu. Vastasseis lõppes sellega, et sadamatasude suurenemine jäi plaanitud ulatuses toimumata. Toonase majandus- ja kommunikatsiooniministri Andrus Ansipi seisukoht oli, et nii suur tõus kahjustab Eesti kui edumeelse majanduskeskkonnaga riigi mainet ja suunab kaubavood konkureerivatesse sadamatesse.

⁹ Näiteks on uuringu tulemus, et Helsingi sadama võetavad tasud on oluliselt suuremad kui teistes sadamates, tõenäoliselt seepärast selline, et mereakadeemia kinnitusel ei kajasta Helsingi sadamatariifid tasudest vabastamise või nende vähendamise ametlikku korda.

Eesti sadamatasud on tervikuna suhteliselt konkurentsivõimelised, samas on sadama külastamisel võetavatest tasudest riigile jääv osa üks väiksemaid. Samuti peaks riik, kuna laekumised riiklikest tuletorni- ja navigatsioonitasudest ei ole piisavad riigi poolt merenduse valdkonnas vajalikuks peetavate kulutuste katmiseks, kaaluma tema poolt võetavate tasumäärade suurendamist (seda juhul, kui ei peeta õigeks merenduse doteerimist teiste valdkondade arvelt). (Vt ka p 1.1 ja 1.2)

Tuletorni- ja navigatsioonitasu laekuvad otse riigieelarvesse, kuid kaudselt teenib riik merendusest tulu ka ASi Tallinna Sadam ja ASi Eesti Loots ainuomanikuna: viimase viie aasta jooksul (2001–2005) on riik nendest äriühingutest dividendidena välja võtnud kokku 1,5 mld krooni (~300 mln kr aastas).

Kui riik suurendaks tuletorni- ja navigatsioonitasu määrasid, siis samale konkurentsitasemele jäämiseks võib see sundida ASi Tallinna Sadam ja ASi Eesti Loots vähendama nende võetavate teenustasude määrasid. Äriühingute teenustasude vähenemine võib omakorda kaasa tuua nende kasumi vähenemise ja tingida vajaduse vähendada nendest äriühingutest riigieelarvesse makstavaid dividendide.

On selge, et riiklikest tasudest otse riigieelarvesse laekuv tulu on riigi poolt laevaomanikele osutatavate teenuste parandamiseks vajalike investeeringute katmiseks kindlam allikas, kui seda on dividendid äriühingute kasumist. Seega saab riik valida, kas ta eelistab tulude laekumist riigieelarvesse riiklike tasudena või äriühingutest laekuvate dividendidena.

Selle küsimuse otsustamisel peab riik aga arvestama ka eraomandis olevate sadamate huvidega – nende tulud võivad tuletorni- ja navigatsioonitasu tõstmisel kahaneda, kui nad konkurentsiolekorrast tingituna peavad riigi võetavate tasude suurendamise kompenseerimiseks vähendama oma sadamatasude määrasid. Omanikuna võiks riik tõsta riigi kogutavaid tasusid ka ainult ASi Tallinna Sadam sadamates, kuid see läheks vastuollu põhimõttega, mille kohaselt peab riik kõiki eraõiguslikke juriidilisi isikuid kohtlema võrdsena.

Teiseks võimaluseks planeeritavate investeeringute finantseerimise tagamisel on tuletorni- ja navigatsioonitasu kogumise korra muutmine. Kehtiva regulatsiooni kohaselt ei ole riigieelarvesse sadamate külastamisest laekuv raha seotud merenduse valdkonda tehtavate kuludega, s.t laekunud tulu ei pea kasutama laevaomanikele riigi poolt teenuste osutamiseks vajalike investeeringute (nt jäämurdjate soetamine ja ülalpidamine, hüdrograafiatööd jms) finantseerimiseks.¹⁰ Auditi raames toimunud kohtumistel riigiasutuste ja ettevõtjate esindajatega avaldasid mitmed neist arvamust, et kui oleks kindel, et riiklike tasudena kogutav raha kulutatakse vaid riigi osutatavate teenuste mahu suurendamiseks ja nende kvaliteedi parandamiseks (näiteks jäämurde paremaks korraldamiseks), siis võiksid merenduses tegutsejad (sadama- ja laevaomanikud, operaatorid jt) suhtuda tasude suurendamisesse mõistvamalt, kuna laevade parem teenindamine riigi poolt suurendab sadamate konkurentsivõimet.

Mereakadeemia uuringust võib järeldada, et tuletorni- ja navigatsioonitasude suurendamise võimalust ei saa välistada, kuid sellesisuliste otsuste tegemiseks on vajalikud täiendavad uuringud.

Ettepanekud majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Tellida täiendavad uuringud, et selgitada transpordi arengukava 2006–2013 kavandis ja Eesti jäämurdmise arengukava kavandis ettenähtud investeeringute katmiseks tuletorni- ja navigatsioonitasu määrade tõstmise mõju meie sadamate konkurentsivõimele.
- Kaaluda tuletorni- ja navigatsiooniteenuse osutamiseks vajalike investeeringute stabiilse finantseerimise tagamiseks eelnõu algatamist, millega suunatakse tuletorni- ja navigatsioonitasudest laekuv tulu kas osaliselt või täies ulatuses nende kulutuste katteks.

¹⁰ Eesti riigieelarve koostamisel juhindutakse nn riigieelarve universaalsuse printsiibist, mille kohaselt riigi tulud ja kulud ei ole omavahel seotud. Erandiks on kütuseaktsiisi kasutamise korraldus: teeseaduse kohaselt sõltub tehoiuks riigieelarvest eraldatava rahasumma suurus kütuseaktsiisi laekumisest.

2 Tuletorni- ja navigatsioonitasu kogumine Veeteede Ametis

Meresõiduohutuse seaduse kohaselt peab tuletorni- ja navigatsioonitasu maksuma laevade eest kogumahutavusega alates 100 (GT). Tasud maksab reeder või teda esindav laevaagent. Sõltuvalt laeva kogumahutavusest on tuletornitasu suuruseks 640–51 000 krooni ja navigatsioonitasu suuruseks 100–35 000 krooni.

Tasu arvestatakse laeva saabumise eest sadamasse või sadama reidile, kui reidil olles laeva lastitakse, lossitakse, täiendatakse varudega (toit, vesi jms), remonditakse või on laev muul sellisel viisil seotud äritegevusega.¹¹ Seega ei pea laevad, mis küll kasutavad üldkasutatavat veeteed, kuid ei sisene sadamasse või sadama reidile, neid tasusid maksuma. Kui laev siseneb ühe ööpäeva jooksul mitu korda samasse sadamasse või selle reidile, siis käsitleb meresõiduohutuse seadus seda ühe sisenemisenä ning tasu makstakse ühe sisenemise eest. Kui aga laev väljub sadamast või selle reidilt ja naaseb alles järgmisel päeval, siis peab ta need tasud uuesti maksuma.

Tuletorni- ja navigatsioonitasusid kogub Veeteede Amet ning need laekuvad riigieelarvesse. 2004. aastal koguti tasusid ligi 148 miljonit krooni, 2005. aasta laekumiseks kavandati riigieelarves 170 miljonit krooni.

Meresõiduohutuse seaduse kohaselt on tasude maksmise aluseks ülddeklaratsiooni¹² või lootsikviitungi¹³ andmete põhjal koostatud arve¹⁴. Meresõiduohutuse seadus näeb tasu rakendamisel ette hulga erijuhte, mille puhul rakendatakse tasust vabastamist, tasumäära vähendamist või ka suurendamist. Nende loetelu on esitatud aruande lisa 3.

Veeteede Ameti töökorraldus tuletorni- ja navigatsioonitasu kogumisel

Tasude arvestuse aluseks olevad ülddeklaratsioonid laekuvad Veeteede Ameti koordinatsioonikeskusesse ja lootsikviitungid ökonomikaosakonda. Tasu arvestab Veeteede Ameti ökonomikaosakond, arved esitab ja tasu laekumist jälgib raamatupidamise osakond.

Veeteede Amet esitab arved reederitele/agentidele koondarvetena, s.t esitatakse üks arve kõigi laevade osas, kellel arvestusperioodil tekkis maksekohustus.

Kuigi Veeteede Amet saab tasude arvestamisel tugineda nii lootsikviitungitele kui ka ülddeklaratsioonidele, oli amet vaadeldud perioodil maksete arved koostanud, tuginedes peamiselt lootsikviitungitele, kasutades vajaduse korral andmete täpsustamiseks majasisest ülddeklaratsioonide andmebaasi.

2.1. Enamik maksekohustuslastest on tuvastatud

Kontrollimaks, kas Veeteede Amet on esitanud tuletorni- ja navigatsioonitasu maksmiseks arved kõigile neile, kes seadusest tulenevalt oleks pidanud riigile tuletorni- ja navigatsioonitasu maksuma, võrdles audiitor Veeteede Ametis ja ASis Eesti Loots olevate lootsikviitungite ning täiendavalt Veeteede Ametis olevate ülddeklaratsioonide andmeid.

¹¹ Meresõiduohutuse seadus, § 50⁴

¹² Sadamasse sisenemisel või enne sadamast väljumist laevaagendi või kapteni esitatav dokument, mille sisu on määratud Vabariigi Valitsuse määrusega, sisaldades muu hulgas andmeid laeva parameetrite ja teekonna kohta.

¹³ Lootsimisel laeva kapteni täidetav ja allkirjaga kinnitatav meresõiduohutuse seadusest tulenev dokument, mis sisaldab muu hulgas andmeid laeva parameetrite ja teekonna kohta.

¹⁴ Lootsimine Eesti sisemerel on meresõiduohutuse tagamiseks kohustuslik, samas sätestab meresõiduohutuse seadus hulga erandeid, kui laev ei pea kasutama kohustuslikku lootsimist, küll aga peab tasuma tuletorni- ja navigatsioonitasu. Nendeks on laevad kogumahutavusega kuni 100 (ei pea tasuma tuletorni- ja navigatsioonitasu) ja Eesti riigilippu kandvad laevad kogumahutavusega alla 300 ning laevad, mille kapten, või reisilaev, mille kapten ja vanemtüürimees on sooritanud lootsitasõidu eksami ning kel on lootsitasõidu luba. Sellistelt laevade sadamasse või reidile saabumise kohta saab infot vaid ülddeklaratsioonidelt.

Kontrollitud nädala osas ei tuvastatud lahknevust Veeteede Ameti ja ASi Eesti Loots andmetes.

Küll aga selgus lootsikviitungite võrdlemisel ülddeklaratsioonidega, et vaadeldud nädalal oli tasu jäetud arvestamata kahe laeva eest. Kuigi tegemist ei olnud lootsi kasutamise kohustusest vabastatud laevadega (laevadega, mille kaptenil on õigus lootsimist mitte kasutada), puudusid mõlema laeva kohta lootsikviitungid nii Veeteede Ametis kui ka ASis Eesti Loots. Üks neist laevadest oli auditeeritud perioodil külastanud Eesti sadamaid lootsi kasutamata ning tuletorni- ja navigatsioonitasu maksmata veel kaheksal korral. ASist Eesti Loots saadud selgituse kohaselt osutavad nemad lootsiteenust vaid tellimisel, s.t kui laev või agent lootsi ei telli, siis loots iseseisvalt kohale ei lähe. Kuna antud juhul oli tegemist väikeste laevadega, siis ei olnud nende kahe laeva pealt riigile saamata jäänud summad väga suured, kokku 2157 krooni (koos ülejäänud kaheksa külastusega 10 837 krooni). Juhul kui väikeste laevade asemel oleks tegemist olnud näiteks kahe keskmisest suurema tankeriga, siis oleks see summa ületanud 100 000 krooni.

Võib arvata, et kui Veeteede Amet oleks lootsikviitungite andmeid võrrelnud ülddeklaratsioonidega, siis oleks ilmnenud, et nende kahe laeva kohta pole ametile lootsikviitungeid esitatud. Tuletorni- ja navigatsioonitasu saanuks arvestada ülddeklaratsioonide alusel ning ühtlasi selgitada välja põhjused, miks on lootsikviitungid jäänud vormistamata või ASile Eesti Loots ja Veeteede Ametile esitamata.

Need kaks laeva moodustasid valimisse kuulunud laevadest 1,4 protsenti. Üldistades valimi tulemused tervikkogumile, võib väita, et tuletorni- ja navigatsioonitasu jäi kogumata ligikaudu 1,4%-l juhtudest.¹⁵

Ettepanekud Veeteede Ameti peadirektorile

- Korraldada tuletorni- ja navigatsioonitasu arvestamine selliselt, et maksukohustuse tekkimise tuvastamiseks kasutatakse nii lootsikviitungite kui ka ülddeklaratsioonide andmeid.
- Kontrollida ülddeklaratsioonide andmete järgi, kas kõigi laevade kohta, kes pidanuks lootsi kasutama, on ametile lootsikviitungid esitatud. Kui selgub, et mõned lootsi kasutama pidanud laevad on sadamatesse või reidile sisenenud lootsi kasutamata, rakendada nende suhtes kohustusliku lootsimise piirkonnas lootsitasõidu eest meresõiduohutuse seaduses ettenähtud sanktsioonid.
- Esitada tuletorni- ja navigatsioonitasu arved laevadele, kellele tuletorni- ja navigatsioonitasu on jäänud arvestamata.

2.2. Tasumisele kuulunud summade arvestamisel on tehtud vigu

2.2.1. 2004. aasta mais-juunis võeti paljudelt laevadelt tuletornitasu ettenähtust rohkem

Veeteede Amet ei rakendanud perioodil 25.04.–30.06.2004, s.t vahetult pärast meresõiduohutuse seaduses tuletorni- ja navigatsioonitasu osas tehtud muudatuste kehtima hakkamist laeva lipuriigist tulenevaid soodustusi.

Meresõiduohutuse seaduse järgi peavad Eesti riigilippu kandvad laevad maksma tuletorni- ja navigatsioonitasu 75 protsenti seaduses sätestatud tasumääradest. Seda soodustust pidi rakendama ka kõigi Euroopa Liidu liikmesriigi lippu kandvate laevade suhtes alates Eesti liitumisest Euroopa Liiduga ja vastava välislepingu alusel vastastikusel põhimõttel kolmanda riigi lippu kandvatele laevadele.

Veeteede Amet hakkas nimetatud soodustust rakendama alates 01.07.2004, s.t enam kui kaks kuud ettenähtust hiljem. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt tingis soodustuse rakendamata jätmise

¹⁵ Ei hõlma regulaarliinidel sõitvaid laevu ega lootsitasõidu õigusega laevu.

meresõiduohutuse seaduse rakendussätte ekslik tõlgendamine. Nimelt rakendus seaduses navigatsioonitasu kohta sätestatu alates 01.07.2005. a, kuid tuletornitasu maksmise kohustus tekkis seaduse jõustumisel kohe (24.04.2004). Veeteede Amet käsitles nii tuletorni- kui ka navigatsioonitasu ühtse navigatsioonitasuna ning rakendas lipuriigi soodustust mõlemas osas alates 01.07.2005. a. Riigikontrollile ametis antud selgituste kohaselt ei ole laevaomanikud Veeteede Ameti vastavaid arvestusi ning neile esitatud arveid vaidlustanud, s.t nad tõlgendasid seadust ametiga ühte moodi.

Kui kõigi sadamatesse ja reidile sisenenud laevade jagunemine lipuriigiti olnuks üldkogumis sarnane valimis olnud jaotusega, moodustanuks lipuriigi soodustuse õigusega laevade osakaal kõikidest maksekohustusega sisenemistest ca 87 protsenti.

2004. aasta mais ja juunis arvestati tuletornitasu kokku 18,7 miljonit krooni eest. Lipuriigi soodustus ulatus valimis 18 protsendini arvestatud tuletornitasudest (ilma soodustusest), seega üldistades valimi proportsioonid vaadeldud perioodile, koguti ajavahemikus maist juunini 2004 soodustuse mitte-rakendamise tõttu seaduses lubatust rohkem ligikaudu 3,5 miljonit krooni. Arvestades asjaolu, et AS Tallink Grupp ja AS Hansatee Cargo ei tasunud nimetatud perioodil tuletornitasu (vt ptk 1.2.4), ulatub laevaomanikelt enam kogutud summa hinnanguliselt 1,9 miljoni kroonini.

2.2.2. Samas piirkonnas mitmesse sadamasse sisenemist on käsitletud ühe sisenemisena

Meresõiduohutuse seaduse kohaselt peab Veeteede Amet arvestama tuletornitasu ja navigatsioonitasu üks kord ööpäevas laeva saabumise eest sadamasse või sadama reidile.¹⁶

Valimis oli kaks juhtu, kui laev sisenes reidile ühel päeval ja sadamasse alles järgmisel päeval. Tuletorni- ja navigatsioonitasu oli neilt laevadelt nõutud ühe sisenemise eest. Kui neilt oleks nõutud tasumist nii reidile kui ka sadamasse sisenemise eest, pidanuks nad riigile tasuma 132 000 krooni rohkem. Ameti selgituste kohaselt arvestatakse tuletornitasu ja navigatsioonitasu saabumise eest sadama reidile, kui laev on reidil seotud seaduses loetletud äritegevustega. Kui laev jääb reidile ootama kaikhoha vabanemist sadamas, siis käsitletakse saabumist reidile ja seejärel sadamasse ühe sisenemisena. Selline olevat rahvusvaheline tava.

Veeteede Amet ei ole kogunud tasu laevade liikumise eest 24 tunni jooksul sama piirkonna sadamate (Tallinnas nt Muuga ja Bekkeri sadama) vahel. Ameti selgituse kohaselt on sedalaadi liikumist käsitletud tegutsemisena ühe sadama piires.

Meresõiduohutuse ja sadamaseadus ei näe ette võimalust käsitleda mingi piirkonna või ka samale omanikule kuuluvaid sadamaid ühtse tervikuna, mistõttu sedalaadi juhtudel tulnuks arvestada tuletorni- ja navigatsioonitasu iga sadamasse või reidile sisenemise eest. Amet selgitas oma otsuseid asjaoluga, et meresõiduohutuse seadus ei sätesta sõnaselgelt kohustust arvestada tasu laeva liikumisel sama ööpäeva jooksul erinevate sadamate vahel.¹⁷

Auditeeritud valimis olid sadamatevahelise liikluse korral jäänud tasud arvestamata kolmel korral, mistõttu riigil jäi saamata 9500 krooni tulu.

Tuvastatud juhud moodustasid valimist vastavalt 1,4 (sisenemine reidilt sadamasse järgmisel päeval) ja 2 protsenti (liikumine erinevate sadamate vahel samal päeval). Hinnanguliselt samas ulatuses võib eeldada niisuguste juhtude esinemist ka tervikkogumis.

¹⁶ Meresõiduohutuse seadus, § 50⁴

¹⁷ Ameti selgituste kohaselt võetavat Rootsis laevatee tasu (*fairway due*) arvutamisel laeva kogumahutavuse põhjal küll arvesse sadamasse sisenemiste arv, kuid see olevat limiteeritud vastavalt 5 sisenemisele reisilaeva puhul ja 2 sisenemisele teiste laevade puhul kalendrikuus. Soomes arvestatavat rahvusvaheliselt reisilt tulevalt laevalt laevatee tasu üks kord, kui laev saabub Soome sadamasse. Seega ei kohaldatavat naaberriikides tasude maksmist iga erinevasse sadamasse sisenemise puhul.

Ettepanek majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Rakendada meetmed tagamaks, et Veeteede Amet nõuaks tuletorni- ja navigatsioonitasu maksmist iga erinevasse sadamasse sisenemise eest ühe ööpäeva jooksul. Kui seda nõuet ei peeta põhjendatuks, siis algatada toimingud meresõiduohutuse seaduse muutmiseks, et täpsustada nõude sõnastust.

2.2.3. Puksiirkoosseisuna liikunud laevadelt on nõutud tasu ettenähtust vähem

Laevade pukseerimisel on Veeteede Amet arvestanud tuletorni- ja navigatsioonitasu puksiirkoosseisu kuuluvate laevade kogumahutavuse summalt.

Valimisse kuulunud juhtudel oli tasu liidetud kogumahutavuselt väiksem kui tasu liitmata kogumahutavuselt, s.t puksiirkoosseisuna sõitnud laevadelt nõuti tasusid vähem, kui nad pidanuks maksma neil juhtudel, kui iga laeva eest oleks tasu arvestatud eraldi.

Veeteede Ameti selgituse kohaselt järgiti nii talitades kujunenud tava, mille kohaselt lähtuti tuletorni- ja navigatsioonitasu arvestuses nagu lootsitasudegi puhul puksiirkoosseisu liidetud kogumahutavusest. Kuigi seadusandja on sätestanud liidetud kogumahutavuse kasutamise lootsitasude arvestamisel, ei ole ta seda teinud tuletorni- ja navigatsioonitasu puhul. Seega puudub alus lootsitasudega sarnase praktika rakendamiseks ning tuletorni- ja navigatsioonitasu tuleb võtta iga laeva eest eraldi, sõltumata sadamasse või sadama reidile sisenemise viisist. Samas nõustub Riigikontroll ameti selgitusega, et nt puksiiri veetavad pargased ei ole ette nähtud iseseisvalt liikuma, s.t tuletorni- ja navigatsiooniteenust osutatakse mitte pargastele, vaid puksiirkoosseisule.

Sedalaadi juhtude arv moodustas valimis 2,6 protsenti (4 puksiirkoosseisu).

Ettepanek majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Algatada toimingud meresõiduohutuse seaduse muutmiseks puksiirkoosseisus liikuvatelt laevadelt tuletorni- ja navigatsioonitasu arvestamise reeglite osas. Kui seda ei peeta põhjendatuks, siis tagada, et Veeteede Amet nõuaks tuletorni- ja navigatsioonitasu maksmist igalt puksiirkoosseisu kuuluvalt laevalt eraldi.

2.2.4. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi loal on põhjendamatult lootusetuks tunnistatud nõudeid 6,3 miljoni krooni eest

Enam kui kaks aastat koguti tuletorni- ja jäämurdetasu piisava seadusliku aluseta

23.05.2005. a allkirjastas majandus- ja kommunikatsiooniminister käskkirja, millega tunnistas, viidates õiguskantslerile ja riigikohtu analoogilistele lahenditele, lootusetuks Veeteede Ameti nõuded ASi Hansatee Cargo ja ASi Tallink Grupp vastu kokku 33,6 miljoni krooni ulatuses ja andis ametile loa kanda need nõuded Veeteede Ameti bilansist välja.

Nimetatud äriühingud ei olnud 2003. aasta juunist 2004. aasta juunini tasunud tuletorni- ja jäämurdetasusid. Nad põhjendasid Veeteede Ameti esitatud arvete tasumata jätmist väitega, et teede- ja sideministril polnud õigust sätestada oma 12.12.2001. a määrusega nr 113 "Tuletorni- ja jäämurdetasude määrad ning soodustuste kohaldamise alused ja kord" riigile makstavate tasude määrasid.

Nimetatud määrus oli kehtestatud kaubandusliku meresõidu koodeksis toodud volitusnormi alusel, mille kohaselt pidi tuletorni- ja jäämurdetasude määrad ja soodustuste kohaldamise alused ning korra kehtestama Vabariigi Valitsus või tema volituse alusel teede- ja sideminister oma määrusega. Valitsus volitas ministrit seda tegema oma 07.01.1997. a määrusega nr 1.

2003. aasta kevadel nõustus õiguskantsler ASi Tallink Grupp seisukohaga, et kuna tuleorni- ja jäämurdetasud on maksu iseloomuga avalik-õiguslikud rahalised kohustised, siis on nende oluliste osade üle otsustamise delegeerimine seaduses (valitsusele) vastuolus põhiseaduse §-ga 113.

Põhiseadusega vastuolu likvideerimiseks kulus peaaegu pool aastat: meresõiduohutuse seaduse muudatus, millega sätestati tuleorni- ja navigatsioonitasu määrad ning rakendamise tingimused, võeti Riigikogus vastu 24.03.2004. a ja see jõustus tuleornitasu osas 25.04.2004. a, navigatsioonitasu osas 01.07.2004. a.

Põhjendamatult tunnistati lootusetuks kahe kuu tuleornitasude nõuded

Majandus- ja kommunikatsiooniministri 23.05.2005. a käskkirjaga tunnistati lootusetuks teiste hulgas ka riigi nõuded eelnimetatud äriühingute vastu tuleornitasude osas perioodist 25.04.2004–30.06.2005 kogusummas 6,3 miljonit krooni.¹⁸ Nõuded on ameti bilansist välja kantud, neid kajastatakse bilansiväliste nõuetena, nende sissenõudmiseks pole amet meetmeid rakendanud.

Kuna tuleornitasu osas jõustusid seadusega kehtestatud tasumäärad alates 25.04.2005. a, siis ei olnud nende nõuete lootusetuks tunnistamine põhjendatud. Auditi käigus mõõnsid eksitust ka ministeeriumi töötajad. Audiitorile antud selgituse kohaselt ei ole ministeerium teinud lõplikku otsust kogunõuetest loobumise kohta ning tegelevat nende sissenõudmise võimaluste selgitamisega.

Riiki ohustavad potentsiaalsed nõuded

Viidates õiguskantsleri seisukohale, milles tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks tuleorni- ja jäämurdetasude kehtestamine ministri määrusega, pöördus AS Tallink Grupp 2005. aasta juunis majandus- ja kommunikatsiooniministri poole taotlusega maksta ASile Tallink Grupp tagasi perioodil 01.01.1997 kuni 30.06.2004 tasutud tuleorni- ja jäämurdetasud kokku 117,9 miljoni krooni.

Sama sisuga taotluse on esitanud ka AS Hansatee Cargo – 28,6 miljonit krooni perioodi 01.01.1997 kuni 30.06.2005 eest – ja OÜ Hansaliin – 28,6 miljonit krooni perioodi 11.09.1997 kuni 31.05.1999 eest.

Majandus- ja kommunikatsiooniminister on nimetatutele teatanud, et ta ei aktsepteeri nende taotlustes toodud põhjendusi ja et makstud tasude tagasiküsimiseks puudub äriühingutel alus.

Kontrolliaruande koostamise ajal ei olnud nimetatud äriühingud oma nõuetega riigi vastu kohtusse pöördunud, ka polnud nad teatanud neist loobumisest. Kui kohus peaks äriühingute taotlused hindama põhjendatuks, on alust arvata, et sarnase nõude riigi vastu esitavad ka ülejäänud tuleorni- ja jäämurdetasu maksnud isikud ning riik peab neile riigieelarvest tegema suuri väljamakseid. Veeteede Amet on perioodil jaanuar 1997 kuni aprill 2004 esitanud tuleorni- ja jäämurdetasude arveid kokku ligi 715 miljoni krooni eest. Tegemist ei ole realiseerunud nõudega, kuid arvestades võimaliku nõude suurust, peab Riigikontroll seonduva riski väljatoomist oluliseks.

Selle, seni veel potentsiaalse nõude võimalikku suurust saanuks vähendada, kui pärast põhiseadusega vastuolu ilmnemist oleks püütud vajalikud seadusemuudatused võimalikult kiiresti vormistada. Paraku kulus õiguskantsleri märgukirjast Riigikogule, s.t põhiseadusega vastuolu selgest konstateerimisest meresõiduohutuse seaduse muudatuse vastuvõtmiseni ligi pool aastat. Kui seadusemuudatus oleks tehtud näiteks kuu ajaga (Riigikontrolli hinnangul olnuks see võimalik), siis võinuks Riigikontrolli arvestuste kohaselt potentsiaalne nõue riigi vastu olla hinnanguliselt kuni 67 miljonit krooni väiksem¹⁹, samuti poleks olnud vajalik tunnistada lootusetuks riigi nõudeid ASi Tallink Grupp ja ASi Hansatee Cargo vastu ligi 14 miljoni krooni ulatuses.²⁰

¹⁸ Märkus: kuna navigatsioonitasu hakati meresõiduohutuse seaduse rakendusätte kohaselt koguma alles alates 01.07.2004. a, siis koguti nimetatud perioodi eest ainult tuleornitasu.

¹⁹ Veeteede Ameti poolt arvestatud tuleorni- ja jäämurdetasud perioodil november 2003 kuni märts 2004.

²⁰ Majandus- ja kommunikatsiooniministri 23.05.2005 käskkirjaga maha kantud nõuded perioodist november 2003 kuni märts 2004.

Ettepanek Majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Muuta oma 23.05.2005. a käskkirja nr 203 hinnangu osas, mis käib ASi Tallink Grupp ja ASi Hansatee Cargo vastu meresõiduohutuse seaduses 25.04.2004. a jõustunud muudatuste järgsel perioodil tuletornitasu osas esitatud kokku 6,3 miljoni krooni suuruse nõude sissenõudmise võimalikkuse kohta (s.t mitte käsitleda seda lootusetuna), ning anda korraldus see Veeteede Ameti bilansis arvele võtta ja sisse nõuda.
- Otsustada ministri 23.05.2005. a käskkirjas nr 203 käsitletud nõuete kogu ulatuses sissenõudmine või sissenõudmisest loobumine.

2.3. Viivised ei ole sanktsioonina tõhusad

Kui laeva reeder või agent ei tasu temale esitatud tuletorni- ja navigatsioonitasude arvet õigel ajal, saab meresõiduohutuse seaduse kohaselt rakendada tema suhtes sanktsioonina viivise nõudmist. Viivise määr on 0,019 protsenti päevas tähtjaks tasumata summalt. Seadus sätestab, et esitatavate viivisarvete kogusumma ei tohi ületada maksmata tasu.

Auditi käigus selgus, et Veeteede Amet hakkas meresõiduohutuse seadusega sätestatud viiviseid sanktsioonina rakendama alles alates 2004. aasta juulist, kuigi viivise rakendamise võimalus sätestati juba sama aasta 25. aprillil jõustunud seadusemuudatusega.

Viivise arvestus toimub Veeteede Ametis automaatselt, seda teeb kasutatav raamatupidamisprogramm. Auditeeritud perioodil oli viivisarveid esitatud 46 juhul, kokku ligi 27 000 krooni eest. Ligi 68 protsenti arvestatud viivistest oli auditeeritud perioodi lõpuks tasumata. Suurimateks võlglasteks olid äriühingud AS Hansatee Cargo ja AS Tallink Grupp, kelle võlgnevuste osakaal moodustas koguviivistest peaaegu 90 protsenti (vt ka ptk 2.2.4).

Koondarvetest moodustatud valimi auditeerimisel ilmnas, et auditeeritud 25 koondarvest oli viivis jäänud arvestamata kahel juhul. Viivise arvestamata jätmist selgitati raamatupidamistarkvara toimimise vigadega (programm ei arvestanud viiviseid aastavahetusel jms). Arvestamata jäänud viivised polnud mahult märkimisväärsed (26 ja 82 krooni), kuid arvestades asjaolu, et tegemist oli süsteemi veaga (puudused arvutiprogrammis), siis peab Riigikontroll nendele tähelepanu juhtimist oluliseks (viga võib korduda ka suuremate summade korral).

Seaduses sätestatud viivise määr on väga väike, mistõttu viiviste rakendamine ei distsiplineeri isikuid, kes tasusid õigel ajal ei maksa. Samuti ületaksid maksmata viiviste sissenõudmisega seotud kulud enamikul juhtudel oluliselt viivise laekumisest saadava tulu, mistõttu viiviseid ei saa pidada sanktsioonina tõhusaks.

Ettepanek majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Kaaluda seadusemuudatuse algatamist, millega
 - tõstetakse meresõiduohutuse seaduses sätestatud viivise määra või
 - lisatakse meresõiduohutuse seadusesse tuletorni- ja navigatsioonitasu õigel ajal maksmata jätmise eest täiendavate sanktsioonide rakendamise võimalus.

3. Hangete korraldus Veeteede Ametis

Tuletorni- ja navigatsioonitasuna kogutav raha on sisuliselt ettevõtjalt võetav tasu Veeteede Ameti osutatavate teenuste eest. Nende teenuste osutamiseks ostab Veeteede Amet asju, töid ja teenuseid. Riigiasutused peavad nendes ostutehingutes järgima riigihangete seadusega kehtestatud nõudeid. Kui riik otsustab transpordi arengukavas toodud investeeringute tegemise, siis suureneb oluliselt ka Veeteede Ameti ostude maht. Riigikontroll hindas, kuidas on Veeteede Amet 2004. aastal järginud riigihangete seaduses sätestatud põhimõtteid ja reegleid.

3.1. Riigihangete seaduses sätestatud nõuetest oli kõrvalekaldumisi

3.1.1. Alati ei järgitud seadusest tulenevat hankemenetluse korraldamise nõuet

Riigihangete seaduse kohaselt tuli 2004. aastal asjade ja teenuste ostmisel rakendada riigihanke seadust, kui ostu maht käibemaksuta ületas 300 000 krooni.

Riigihankeid jaotati osadeks eesmärgiga kasutada lihtmenetlust

Riigihangete seadus kajastab seadusandja soovi, et avaliku sektori raha kasutatakse ka riigihangete teostamisel võimalikult otstarbekalt. Riigihange on õnnestunud, kui ostmisel saadakse ühteaegu nii soodus hind kui ka sobiv kvaliteet. Õnnestumise eelduseks on olukord, kus turul on piisavalt palju kauba pakkujaid ning nad saavad tegutseda ausa konkurentsi tingimustes.

Riigihangete seadus sätestab, et ostjad peavad hankija valikuks kasutama eelkõige avatud pakkumismenetlust, mille puhul saavad oma pakkumise esitada kõik ostja seatud nõuetele vastavad isikud. Avalik pakkumismenetlus on üldjuhul kõige kulukam ja ostjalt kõige enam vaeva nõudev pakkumismenetluse liik, selle nõuetekohane korraldamine eeldab nii soovitava kauba põhjalikku tundmist ja kirjeldamist kui ka protseduurireeglite täpset järgimist pakkumiste hindamisel.

Kuna lihtmenetluse korraldamine on tunduvalt vähem vaevanõudev, siis võib ostjal tekkida soov jagada sisuliselt ühtne riigihange osadeks, et vähendada riigihanke maksumust alla riigihanke piirmäära ja luua niiviisi näiliselt seaduslik alus riigihangete seaduses sätestatud pakkumismenetluste mittekasutamiseks. Seadus keelab riigihanke osadeks jaotamise eesmärgiga vältida riigihangete teostamise korda või nõudeid.

Veeteede Ameti 2004. aasta hangete auditeerimisel tuvastati neli tehingut, mille puhul oli Veeteede Amet audiitori arvates hanke osadeks jaotanud, selleks et vältida riigihangete seaduses sätestatud riigihankemenetlust.

- *Ankrukettide ostmine.* Mais ja detsembris osteti lihtmenetlusega ankrukette navigatsiooni-märgistuse kinnitamiseks. Kahe hanke kogumaksumuseks (käibemaksuta) oli 306 600 krooni, ketid osteti ühelt isikult. Eelneva kahe aasta jooksul oli ankrukette ostetud kokku 967 000 krooni eest. Seega pidanuks Veeteede Amet teadma, et ankrukettide ostmiseks kulub aastas eeldatavalt üle 300 000 krooni, ning kavandama nende ostmiseks riigihankemenetluse.
- *Laevavärvide ostmine.* Samalt isikult osteti kahe lihtmenetlusena korraldatud hankega laevavärve kogumaksumuses (käibemaksuta) 400 000 krooni. Teistelt värvimüüjatelt pakkumisi ei võetud. Veeteede Ameti kinnitusel on laevavärvide tarnijaid Eestis ainult kaks, kellest ühe toodangut kasutab ka Veeteede Amet. Laevavärvi tarnija vahetamine ei olevat mõttekas, kuna erinevate tarnijate müüdiv laevavärv ei sobivat üksteise peale kandmiseks (värv hakkab pärast laeva vette laskmist maha kooruma). Riigikontrolli arvates saab pakkumise kutse dokumentides seada ostmise tingimuseks nõude, et pakutav värv peab sobima pealekandmiseks varem kasutatule. Samuti oleks saanud 2004. aastal kehtinud riigihangete seaduse järgi rakendada väljakuulutamisetähtaegide läbirääkimistega pakkumismenetlust (§ 57), mida amet on eelnevail aastail laevavärve ostes ka kasutanud.

- *Toiduainete ostmine laevaperedele.* Samalt isikult osteti viie lihtmenetluse käigus toiduaineid laevaperede toitlustamiseks kogusummas ligi 1,5 miljonit krooni. Riigihangete registrile teatati hankelepingute sõlmimisest summas 635 000 krooni. Hanke jaotamist viieks osaks selgitati sellega, et erinevatel toiduainerühmadel on erinev riigihangete klassifikaatori number. Riigikontrolli arvates tulnuks korraldada ühine riigihankemenetlus; võimaluse siduda klassifikaatori poolst erinevad objektid ühe menetlusega annavad riigihangete seaduse §-d 3 ja 17. Ameti selgituse kohaselt on ka varem nii toimitud, kuid seetõttu olevat hangitu eest kokkuvõttes rohkem tasutud. Riigikontroll ei analüüsinud ameti varem korraldatud hankemenetlusi, et selgitada, kas ja milliseid vigu nende puhul tehti. Küll märgib Riigikontroll, et riigihangete seaduses sätestatu ainu-eesmärgiks ei ole ostjale odavaima hinna saamine, vaid ka kõigi turuosaliste võrdne kohtlemine.
- *Paadimootorite ostmine.* Samalt isikult osteti eraldi ostuna kaks kummipaati, kaks mootorit ja nende veoks kaks paadihaagist. Nende kogumaksumus (käibemaksuta) ületas 300 000 krooni. Amet selgitab asjade eraldi ostmist sellega, et mootoreid saab kasutada paatidest eraldi, s.t tegemist ei ole ühe riigihanke objektiga. Kuna enamikul juhtudel on paadimootorite, paatide ja vajalike haagiste müüjad samad isikud, siis saanuks need asjad Riigikontrolli arvates osta ühe hankega. Riigihangete deklaratsiooni kohaselt olevat küsitud pakkumisi neljalt isikult, kuid ametis puudus küsitud ja saadud pakkumiste kohta dokumentaalne jälg. Riigikontroll on seisukohal, et ka lihtmenetluse käigus peab pakkumiste küsimine ja saadud vastused olema dokumenteeritud ning selle menetluse kasutamise protseduurid peaksid olema kehtestatud ametisisese juhendiga.

Riigihankemenetluse korraldamise nõudeid eirati

Riigihangete seaduse § 4 sätestab erandjuhud, mille korral ei ole ostja kohustatud järgima riigihangete seaduses sätestatud korda. Kõigil ülejäänud juhtudel peab ostja riigihangete teostamisel kasutama kas avatud või mõnda muud sobivat pakkumismenetlust. Audiitor tuvastas auditi käigus mitu juhtu, kui seda nõuet ei järgitud.

- *Kütuse ostmine.* 2004. aastal ostis Veeteede Amet ASilt Eesti Statoil ja ASilt Neste Eesti kütust ja autotarbeid kokku 1,9 miljoni krooni eest (vastavalt 976 000 ja 954 000 krooni eest) ilma müüja valikuks riigihankemenetlust korraldamata. Ametil on kasutusel nende kütusemüüjate kliendi-kaardid, lepingud nimetatud äriühingutega on sõlmitud vastavalt 1994. ja 1993. aastal. Auditi käigus saadud selgituste kohaselt ei ole korraldatud riigihankemenetlust, kuna ükski tanklakett ei kata kogu Eestit, samuti seepärast, et kokkulepped nende äriühingutega on sõlmitud veel enne riigihangete korralduse reguleerimist eraldi seadusega.

Riigikontroll märgib, et praegu on mõlemal kütusemüüjal esindused enamikus linnades, seega võiks hankekonkursiga saada ostjale senisest paremad tingimused. Kui Veeteede Amet jõuab oma vajaduste hindamisel järeldusele, et üks kütusemüüja ei suuda siiski tagada tema vajaduste rahuldamist, võiks kaaluda riigihanke osadeks jaotamist, nagu seaduses lubatud, ühe pakkumismenetluse raames, eraldades suuremad linnad ülejäänutest.

- *Sõiduautode ostmine.* Veeteede Amet rentis 2004. aastal riigihankemenetluseta kahelt äriühingult liisinguga seitse sõiduautot (vt tabel 1).

Tabel 1. Aastal 2004 riigihankemenetlusteta ostetud sõiduaudod

Aeg	Lepingu nr	Mudel	Maksumus, kr
29.01.2004	20040250	Nissan Almera	179 830
29.01.2004	20040219	Honda CR-V	253 389
19.04.2004	0076961L	Suzuki Liana	215 583*
19.04.2004	0076958L	Suzuki Liana	215 583*
19.04.2004	0076960L	Suzuki Liana	215 583*
19.04.2004	0076963L	Nissan Double Cab	422 238*
29.11.2004	20043887	Nissan Double Cab	377 457
Kokku			1 879 664

* Sõiduauto maksumus oli lepingus antud eurodes, teisendamisel kasutati suhet 1 euro =15,6 krooni.

Allikas: Veeteede Amet

Mõlema müüja puhul oli ühel ajal sõlmitud lepingute maksumus suurem piirmäärast, mille ületamisel tulnuks rakendada riigihankemenetlust. Riigihangete seaduse järgi rakendatakse seaduse nõudeid ka asjade järelmaksuga ostmisel ja liisimisel (nii asja omandamise õigusega kui ka ilma).

- *Koristusteenuse ostmine.* ESS Puhastustööde ASilt osteti koristusteenust 664 000 krooni eest ning samasse gruppi kuuluvalt OÜ-lt Majatek (Tartu) 138 000 krooni eest. Teenuse osutaja valikuks riigihankemenetlust ei korraldatud. Koristusteenuste lepingud olevat sõlmitud tähtajatuna juba 1998. aastal. Et selgitada, kas sama teenust on võimalik saada parematel tingimustel, oleks otstarbekas teenuse pakkuja valikuks korraldada riigihankemenetlus.
- *Arvutustehnika ostmine.* 2004. aastal osteti mitme hankega kuuelt äriühingult arvutustehnikat kokku ca 1,6 miljoni krooni eest. Riigihangete registrile esitati deklaratsioonid vaid kahe partii monitoride ostmise kohta väärtuses 290 000 krooni. Ei deklareeritud nii lau arvutite, tööjaamade kui ka sülearvutite ostmist, kuigi nende eest makstud summast tulenevalt pidanuks seda tegema. Ka maksti erinevate monitoride eest üle 300 000 krooni, s.t nende müüja valikuks pidanuks korraldada riigihankemenetlust. Veeteede Ameti töötajate selgituste kohaselt ei ole nad pidanud otsustavaks arvutustehnika ostudel riigihankemenetluste korraldamist, kuna jooksva vajaduse prognoosimine on raske, samuti võtab ühine hange võimaluse reageerida sooduspakkumistele. Amet selgitas riigihankemenetluste korraldamata jätmist asjaoluga, et IT-riistvara hinnad langevad pidevalt, ja ühekordse ostuga kulutatakse rohkem kui hangete osa kaupa teostamisel. Riigikontrolli arvates pidanuks Veeteede Amet rakendama ühist pakkumismenetlust suuremate tooterühmade kaupa (monitorid, sülearvutid jm). Arvutustehnika soetamise praegune korraldus ei taga hankija valikuks tehtud otsuste läbipaistvust ega ole kooskõlas riigihangete seaduses sätestatud eesmärgiga edendada konkurentsi ja kohelda turuosalisi võrdselt.
- *Sõiduki- ja liikluskindlustuse ostmine.* ASilt If Eesti Kindlustus osteti sõiduki- ja liikluskindlustusi 474 000 krooni eest. Riigihankemenetlust ei ole korraldatud seetõttu, et nende kindlustusliikide klassifikaatorid on erinevad. Nii sõiduki- kui ka liikluskindlustuse puhul on tegemist seotud ning tähtajaliste teenustega, mistõttu neid teenuseid tulnuks käsitleda koos ja korraldada riigihankemenetlust riigihangete seaduse § 3 või § 17 kohaselt või deklareerida ostud seaduse § 2 lg 9 kohaselt.

3.1.2. Eksiti info edastamisel riigihangete registrile

Riigihangete seaduse kohaselt pidi ostja esitada kümne päeva jooksul pärast pakkumismenetluse lõppemist riigihangete registrile riigihanke deklaratsiooni. Mitte kõigi auditiga hõlmatud hangete puhul ei oldud seda reeglilt järgitud: tuvastati hilinemisi deklaratsiooni esitamisel, ühel juhul leidis viga deklaratsioonis esitatud andmetes. Audiitor tuvastas mitu juhtu, mille puhul ostetud asjade maksumus käibemaksuta ületas 100 000 krooni, kuid riigihangete registrile oli deklaratsioon jäetud esitamata.

3.2. Poilaeva EVA-316 mitmeotstarbeliseks laevaks ümberehitamisel esines probleeme

Veeteede Ameti 2004. aastal sõlmitud hankelepingutest oli kõige suurema maksumusega leping poilaeva EVA-316 ümberehitamiseks jäämurdjaks-õlitõrjelaevaks. Ümberehituse tulemusena peaks veebruaris 2006 valmima mitmeotstarbeline laev, mis oleks võimeline

- teostama jäämurdetöid kuni 50 cm paksuses jääs Liivi lahel ja Väinamerel;
- kõrvaldama õlireostust Läänemeres nii lahtises vees kui ka jääoludes;
- tõrjuma tuld laevadel ja sadamates, kus õnnetuspaigale on võimalik ligi pääseda merelt;
- paigaldama ja hooldama poisid (säilib laeva esialgne funktsioon).

Riigikontroll otsis EVA-316 ümberehituse korralduse auditeerimisel vastust järgmistele küsimustele:

- Kas riigihangete ja sellele järgnenud konkursi pakkumise kutse dokumentide tehnilised nõuded ja tingimused olid sõnastatud selgelt ja üheselt mõistetavalt?
- Kas konkursi tulemusena sõlmitud leping vastas konkursi tehnilistele tingimustele, edukaks tunnistatud pakkumisele ja tavapärasele praktikale laevaehituses?
- Kas ümberehituse käigus tehti põhjendamatuid tehnilisi muudatusi või muudatusi, mille tulemusena ümberehituse objekt muutus sisuliselt?
- Kas Veeteede Ameti teostatud ümberehituse järelevalve korraldus oli nõuetekohane?

Laeva ümberehitaja valikuks korraldatud konkursi tingimuste ja töö tehniliste aspektide hindamiseks kaasas Riigikontroll auditisse eksperdina Eesti Mereakadeemia õppejõu, teaduskandidaadi professor Anatoli Alopi. Ekspert tugines oma arvamuse kujundamisel riigihanke pakkumise kutse dokumentidele, hankijaga sõlmitud lepingule (koos lisadega), Veeteede Ameti töötajate selgitustele ja tööde järelevalvet kirjeldavatele dokumentidele. Ekspert ei käinud laeva ümberehitamise kohas (ei inspekteerinud töid) ega tutvunud detailsete tööjoonistega.

3.2.1. Ümberehitamiseks ei kavandatud piisavalt raha, mis tõi kaasa tööde maksumuse suurenemise

Rahvusvahelise keskkonnakaitse-koostöö raames nõustus Soome Keskkonnaministeerium rahastama õlikoristus- jm seadmete paigaldamise ühele Veeteede Ameti laevale, kui seadmed ostetakse Soome tootjate või edasimüüjate käest.

Veeteede Amet algatas 2004. aasta jaanuaris poilaeva EVA-316 mitmeotstarbeliseks laevaks ümberehitaja leidmiseks avatud riigihankemenetluse. Riigihanke eeldatavaks maksumuseks prognoositi 75,5 miljonit krooni. Sellest 52 miljonit krooni oli ametile lubatud riigieelarvest ja 1,5 miljonit eurot (23,4 miljonit krooni²¹) oli lubanud Soome Keskkonnaministeerium. Hange ja ka sellele järgnenud hange ebaõnnestusid. Ümberehituseni jõuti alles kolmandana korraldatud konkursi käigus.

Töödeks oli olemas korralik projekt

Riigikontrolli kaasatud eksperdi hinnangul on pakkumise kutse dokumendid ja neile lisatud eskiisprojekt koostatud ning sõnastatud selgelt ja loogiliselt ning nendes toodud tehnilised nõuded ja tingimused on üheselt arusaadavad. Pakkumise lisaks oleva eskiisprojekti oli koostanud kvalifitseeritud

²¹ Ligikaudne arvestus, milles 1 euro võrdub 15,6 krooniga.

projekteerija (ILS OY, Soome). Projekt vastas seda tüüpi projektidele esitatavatele nõuetele ning valdkonna kvaliteedinõuetele ja üldtunnustatud praktikale. Üldjoontes sama eskiisprojekti kasutati kõigil kolmel ümberehituse teostaja leidmiseks korraldatud konkursil. Vaid viimase konkursi käigus muudeti jäämurdja ahtrisälgu osas eskiisprojekti tekstiosa (joonised jäid samaks). Veeteede Ameti kinnitusele tehti seda eesmärgiga vähendada projekti maksumust (vt ka ptk 3.2.3).

Esimene riigihankemenetlus ebaõnnestus, enamik dokumentidest on kadunud

Esimese riigihanke käigus esitati neli pakkumist. Kõige odavamalt oli nõus tööd tegema AS BLRT Gruppi kuuluv OÜ Tallinna Laevatehas, kes pakkus ümberehituse maksumuseks 107,6 miljonit krooni. Kalleima pakkumise suuruseks oli 175 miljonit krooni. Kuna esitatud pakkumiste maksumus ületas Veeteede Ametile laeva ümberehituseks ettenähtud summad (koos soomlaste kaasfinantseerimisega 75,5 miljonit krooni), siis lõpetati riigihankemenetlus kõikide pakkumiste tagasilükkamisega.

Audiitoril polnud võimalik tutvuda kõigi esimese riigihankekonkursi käigus esitatud pakkumistega, kuna enamikku pakkujate esitatud dokumentidest Veeteede Ametis enam ei olnud. Saadud selgituse kohaselt kasutasid neid erinevad isikud järgmise hankekonkursi ettevalmistamisel ning jätsid hiljem tagastamata. Auditi jooksul ei õnnestunud Veeteede Ametil puuduvaid dokumente leida.

Riigihangete seaduse järgi kohustub ostja riigihangete seaduses viidatud dokumente säilitama. Veeteede Ametis on riigihanke dokumentide säilitamise tähtajaks määratud seitse aastat.

Ebaõnnestus ka teine riigihankemenetlus

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium olevat 2004. aasta suvel lubanud eraldada Veeteede Ametile ümberehituse tarvis lisaelarvest täiendavalt 50 miljonit krooni. 2004. aasta juulis kuulutas amet välja uue riigihanke. Ametlikult oli Veeteede Ametil riigihanke algatamise ajal nendeks töödeks riigieelarvest eraldatud endiselt vaid 52 miljonit krooni. Arvestades ka Soome riigi lubatud toetust, võis amet arvestada kokku ligikaudu 125,4 miljoni krooniga. Tehti neli pakkumist. Pakkujad olid samad, kes eelmiselgi korral, v.a OÜ Tallinna Laevatehas, kelle “asemel” esitas pakkumise samasse kontserni kuuluv AB Vakaru Laivu Gamykla (Leedu)²², kes tegi ka kõige odavama pakkumise – 139 miljonit krooni (8,88 miljonit eurot).

Pakkumiste hindamiseks moodustatud komisjon tunnistas kvalifitseerunuks ühe pakkuja, kes ei vastanud pakkumise kutse dokumentides esitatud tingimustele. Nimelt pidi pakkujate viimase aasta netokäive ületama 200 miljonit krooni²³, kuid ühe pakkuja esitatud andmete kohaselt oli tema käive nõutavast väiksem. Nimetatud äriühing kutsuti järgnenud konkursil osalema kui varem kvalifitseerunu.

Kuna taas ületas küsitud summa ümberehituseks kavandatu, lükati kõik pakkumised tagasi. Seetõttu ei pidanud ameti peadirektor kinnitama pakkujate kvalifitseerimise kohta komisjoni tehtud otsust, s.t formaal-juriidiliselt Veeteede Amet pakkujate kvalifitseerimisel viga ei teinud.

Tööde teostajat ei valitud riigihankemenetlusega

Pärast kaht ebaõnnestunud riigihanget loobus Veeteede Amet riigihankemenetluse kasutamisest.

2004. aasta oktoobri lõpus allkirjastas Veeteede Ameti peadirektor käskkirja, millega algatas konkursi EVA-316 ümberehituse teostaja leidmiseks. Riigihankemenetluse korraldamata jätmist põhjendati sellega, et riigihangete seadus lubab ostjal eirata riigihangete seaduses sätestatud korda, kui tegemist on riigihankega, mis on seotud riigi julgeoleku tagamisega.²⁴

²² Inglisekeelne ärinimi: JSC Western Shipyard

²³ Erinevalt eestikeelsest versioonist oli inglise keeles koostatud pakkumise kutse dokumentides viimase aasta nõutava netokäibe suuruseks märgitud 250 miljonit krooni, niisama suurt käivet nõuti ka esimese hankekonkursi tingimustes.

²⁴ Riigihangete seadus, § 4 lg 1

Veeteede Ameti hinnangul olevat EVA-316 ümberehitamise puhul tegemist just sedalaadi juhuga, kuna Eesti Vabariigi julgeolekupoliitika alustes (2004)²⁵ käsitletakse Eesti julgeolekupoliitika ühe põhisuunana keskkonna turvalisuse tugevdamist, sh Eesti valmisoleku tõhustamist võitluseks mere-reostusega ja ohutuma laevaliikluse korraldamiseks Läänemerel. Riigihangete Amet aktsepteeris Veeteede Ameti toodud põhjendusi.²⁶

Riigikontrolli arvates ei ole viidatud riigihangete seaduse säte mõeldud kasutamiseks sellistel juhtudel. Riigikontroll on seisukohal, et selle 2004. aastal kehtinud riigihangete seaduses sätestatud erandi rakendamine oli põhjendatud ainult juhtudel, kui sellega püüti ära hoida või vähendada vahetat, ootamatult tekkinud ohtu riigi julgeolekule või inimeste elule ja tervisele.

Ameti selgituse kohaselt oli loobumine riigihankemenetlusest tingitud vajadusest sõlmida hankeleping 2004. aastal. Nimelt oli Soome Keskkonnaministeerium teatanud, et Soome osaleb ümberehituse finantseerimisel vaid juhul, kui ümberehituse leping sõlmitakse veel 2004. aastal. Vastasel juhul võivad nad olla sunnitud omapoolsest toetusest loobuma.

Aastane viivitus suurendas tööde maksumust 30 miljoni krooni võrra

Veeteede Amet küsis konkursi käigus pakkumised kolmelt viimase hankemenetluse raames kvalifitseerunud ja odavamad pakkumised teinud äriühingult (kaks Soomest, üks Leedust). Parimaks tunnistati AB Vakaru Laivu Gamykla pakkumine summas 8 788 950 eurot (~137 miljonit krooni, s.t peaaegu niisama palju, kui ta soovis saada eelmisel konkursil osaledes). See summa ületab 30 miljonit krooni võrra summa, mida küsis aasta algul sama töö eest samasse kontserni kuuluv OÜ Tallinna Laevatehas, kes grupisisese alltöövõtu korras tegigi enamiku hanke objektiks olnud töödest. Sellisena fikseeriti hanke maksumus ka detsembri lõpus sõlmitud lepingus. Lepingu kogumaksumusest jäi Veeteede Ameti kanda 6,5 miljonit eurot (102 miljonit krooni; täiendavad 50 miljonit krooni eraldati ametile Vabariigi Valitsuse 22.12.2004. a korraldusega), ülejäänud lubas katta Soome Keskkonnaministeerium, tasudes seadmete eest otse Soome tootjatele-edasimüüjatele. Soome riik leidis võimaluse suurendada kaasfinantseeritavat osa 1,5 miljonilt eurolt 2,28 miljoni euroni (23,4 miljonilt kroonilt 35,7 miljoni kroonini).

Seega läks riigi suutmatus hinnata töö eeldatavat maksumust ning leida tööks vajalikku raha riigile täiendavalt maksma 30 miljonit krooni. Audiitorile antud selgituste kohaselt tugines Veeteede Amet tööde maksumuse prognoosimisel Soome poole kalkulatsioonidele EVA-316 sõsarlaevade ümberehitamisel, mis – nagu hiljem olevat selgunud – ei olnud täielikud, ja infole Eestis viimasel ajal ehitatud laevade maksumuse kohta. Samas oli Veeteede Ameti käsutuses juba enne riigihangete korraldamist ümberehituse eskiisprojekti koostanud Soome firma ILS OY mitteametlik hinnang tööde maksumusele – 8,5 miljonit eurot, mis vastab suurusjärguna summale, mis kujunes ka ümberehituse tegelikuks maksumuseks.²⁷

3.2.2. Hankelepingu sõlmimisel pidanuks taotlema riigile soodsamaid tingimusi

Riigikontrolli kaasatud eksperdi hinnangul vastab sõlmitud leping konkursi tingimustele ning on koostatud juriidiliselt ja sisuliselt tasemel, mis võimaldab konkursiga seatud eesmärkide saavutamise.

Seadmete odavamate vastu vahetamisest saadud kokkuvõid ei vähendanud tööde kogumaksumust

Ümberehituse lepingu maksumuse aluseks oli tööde teostaja tehtud hinnapakumine, mille rahastamine jagunes Soome ja Eesti vahel. Lepingu täitmise käigus soetati mitmed Soome riigi poolt tasutud seadmed

²⁵ <https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=773389>

²⁶ Riigihangete Ameti peadirektori 26.11.2004. a kiri Veeteede Ametile

²⁷ Veeteede Ameti selgituse kohaselt ei oska ostjad üldjuhul laevaehitustööde maksumust kuigi täpselt hinnata. Maksumus määratakse analoogiliste tööde maksumusega võrdlemise teel. Pakkumisi teevad äriühingud mitmest riigist, kus on erinevad tootmistingimused ja -kulutused, sh erinev tööjõu ja materjalide maksumus. Seda näitab ka EVA-316 ümberehitamiseks korraldatud esimesele hankekonkursile esitatud pakkumiste maksumuste suur erinevus: 67,4 miljonit krooni (suurim 175 ja väiksem 107,6 miljonit krooni).

kavandatust odavamalt või vahetati lepingupoolte kokkuleppel välja odavamate, kuid oma omadustelt ja kvaliteedilt tõenäoliselt mitte halvemate analoogide vastu, mis läbi saavutati kulude kokkuhoid vähemalt 6,5 miljoni krooni ulatuses.²⁸ Saavutatud sääst ei vähendanud Soome poole kaasfinantseerimise ulatust, seega tasus Soome riik selle summa ulatuses kulutusi seadmetele, mille eest algselt pidanuks tasuma Veeteede Amet. Veeteede Ameti makstavat summat see aga ei vähendanud. Riigikontrolli arvates pidanuks hankelepingus ette nägema selliste asenduste korral saadava säästu jaotamise tellija ja töövõtja vahel.

Veeteede Amet võttis enda kanda osa töövõtja riskidest

Ümberehituse leping käsitleb lepingu täitmist takistava vääramatu jõuna ka viivitusi varustuse või materjalide kohaletoomisel tööde teostaja alltöövõtjate poolt. Seega on Veeteede Amet põhjendamatult enda kanda võtnud osaliselt töö teostaja riskid. Ameti selgituste kohaselt tehti seda hankija survele, kuna leping tuli sõlmida 2004. aastal ning lepingu viibimine oleks seadnud ohtu hanke kokkulepitud tingimustel rahastamise (vt lk 26).

Korraldatud riigihangete pakkumise kutse dokumendid ja hilisema konkursi tingimused ei sätestanud võimalust käsitleda alltöövõtja viivitusi lepingu täitmist mõjutada võiva vääramatu jõuna, seega võimaldas amet töövõtjale soodustuse, millest teisi pakkujaid ei olnud konkursi käigus teavitatud.

Tööde eest tasumise tingimused pidanuks kokku leppima riigile soodsamana

Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt tuleb ettemaksete tegemist võimaluse korral vältida. Konkursi tulemusena sõlmitud lepingu tingimuste järgi kohustus Veeteede Amet tasuma ettevõtjale

- 38% lepingu kogumaksumusest kohe lepingu sõlmimise järel (51% Veeteede Ameti tasutavast osast);
- 22% põhiprojekti valmimise ja pikendustöödega alustamisel järel (30% ameti osast) ning
- 14% laeva üleandmise järel (19% ameti osast).

Ettemaksu tagas BLRT Grupp.

Sama laeva ümberehitamiseks eelnevalt korraldatud kahe riigihankekonkursi pakkumistes osalejad olid soovinud maksetingimusi, mis olid riigile oluliselt soodsamad. Näiteks:

- 20% lepingu sõlmimisel, 20% keskseksiooni valmimisel, 20% esi- ja tagaseksiooni valmimisel, 20% sektsioonide liitmisel laevaga, 10% katsetuste algamisel, 10% laeva üleandmisel.
- 30% lepingu sõlmimisel, 30% laeva saabumisel töökotta, 30% laeva üleandmisel ja ülejäänud 10% 30 päeva pärast üleandmist.
- 30% lepingu allkirjastamisel, 30% teraskonstruktsioonide lõpetamisel, 40% laeva üleandmisel.

Seega olid AB Vakaru Laivu Gamykla soovitud ja riigi aktsepteeritud maksetingimused riigile suhteliselt ebasoodsad, kuna 60 protsenti töö maksumusest ja 81 protsenti riigi finantseeritavast osast pidi Veeteede Amet maksma enne peamiste ümberehitustöödega alustamist. Korraldatud riigihanke-menetluste pakkumise kutse dokumendid ja konkursi tingimused ei käsitlenud ettemaksete tegemist. Riigikontrolli hinnangul pidanuks ettemaksete tegemine kajastuma pakkumise kutse dokumentides ja konkursi tingimustes või olema pakkumiste hindamisel üheks kriteeriumiks.

²⁸ Teiste tootjate odavamate analoogidega asendati küttesüsteem ja puksiirvints; pakkumises esitatud maksumusest odavamalt soetatud puksiirvints, küttesüsteem ja õlikorjesüsteem. Seadmete maksumuseks kujunes hinnapaksumises näidatud 1,93 miljoni euro asemel 1,51 miljonit eurot, seega säästeti nimetatud seadmete pealt 415 000 eurot (~6,5 miljonit krooni) ehk 21,5% esialgsest maksumusest. Ümberehituse käigus on loobutud ka uue puksiirkonksu paigaldamisest (maksumus pakkumise kohaselt 240 000 krooni). Riigikontrolli kaasatud eksperdi hinnangul ei mõjuta nimetatud seadmete väljavahetamine teiste tootjate või odavamate mudelite vastu, samuti uuest puksiirkonksust loobumine oluliselt projektiga ettenähtud lõpptulemust ja selle kvaliteeti. Küll pidanuks seadmete maksumuse oluline muutumine kajastuma tööde eest tasutavas summas.

3.2.3. Laeva jäämurdefunktsioon ei kujune selliseks, nagu see oli algul kavandatud

Laeva ümberehitaja valikuks korraldatud riigihankekonkurssidel sooviti laeva ahtriosasse ka jää-murdja sälgu ehitamist. Sälgu olemasolu kajastus nii eskiisprojekti tekstis kui ka lisatud joonistel. Viimasel konkursil (korraldati pärast kaht ebaõnnestunud riigihankekonkurssi) ahtrisälgude ehitamist enam ei nõutud, küll aga viidati endiselt joonistele, millel sälk on olemas. Ameti selgituse kohaselt loobuti ahtrisälgust hanke maksumuse vähendamiseks. Ameti otsusest loobuda sälgust olevat kõiki kolme konkursil osalenut teavitatud ja kõik olevat sellest ka selgelt aru saanud. Just sälgust loobumise tõttu olevat kõik pakkujad oma hinda vähendanud (vähenemine ulatus 95 000 eurost 675 000 euroni).

Jäämurdja ahtrisälku kasutatakse laevade pukseerimiseks rasketes jääoludes, seega vähendab sälgust loobumine EVA-316 tulevast tegevusvõimet jäämurdjana (vt ka lisa 5). Eksperdi hinnangul ei ole tegu laeva omaduste olulise muutmisega, kuna pukseerimissälku läheb tarvis vaid eritingimustes ning sälgu saab lisada ka hiljem. Riigikontroll märgib, et tagantjärele pole mõtet arutada, kas juhul, kui ahtrisälgust oleks loobutud juba teise riigihankekonkursi algatamisel, oleks konkursi tulemused kujunenud teistsuguseks.

3.2.4. Järelevalvetoimingud ei ole piisavalt dokumenteeritud

Kaasatud eksperdi hinnangul on Veeteede Ameti järelevalvet teostavate isikute kvalifikatsioon järelevalve teostamiseks piisav. Küll tõi ekspert välja asjaolu, et kuigi saadud selgituste kohaselt ei ole Veeteede Ameti esindajatele järelevalve teostamisel takistusi tehtud, ei olnud ametil regulaarselt dokumenteeritud infot eri tööde teostamise käigust, maksumusest ega kõigist seonduvatest lepingutest.

Eksperdi hinnangul tuleks järelevalve teostamisel rohkem tähelepanu pöörata eri tööoperatsioonide käigu ja maksumuse dokumenteerimisele ning töögraafiku täitmise kontrollimisele.

3.2.5. Tööd ei lõpe algselt kavandatud ajaks

Tööde teostajaga sõlmitud esialgse lepingu kohaselt pidi ümberehitus olema lõppenud ning laev Veeteede Ametile üle antud 15.12.2005. a. Auditi käigus ilmnis, et tööde lõpetamine on veninud, ja ehkki lepingus toodud tähtaega pikendati kuni 01.02.2006. a, ei valminud laev ka selleks tähtajaks. Tööde viibimist on ümberehituse teostaja selgitanud tarnete viibimisega, s.t on viidatud lepingu punktile, mis võimaldab lepingu täitmist takistava vääramatu jõuna käsitleda viivitusi varustuse või materjalide kohaletoomisel tööde teostaja alltöövõtjate poolt (seega rakendus lepingu punkt, mille kohaselt amet võttis enda kanda osa hankija riskidest, vt aruande ptk 3.2.2).

Lepingu tingimuste kohaselt vabastab viivituse põhjusena vääramatu jõu aktsepteerimine tööde teostaja lepingus ettenähtud leppetrahvist, milleks lepingu järgi oli iga viivitatud nädala eest 880 eurot (leppetrahvi kogusumma on piiratud 2 protsendiga tähtajaks lõpetamata tööde maksumusest). Rohkem riigi huvisid kaitsvaid sanktsioone leping ette ei näe. Riigikontroll hinnangul ei ole lepingus sätestatud viivis sanktsioonina riigi huvide kaitsmiseks ümberehitusteööde käigus (sh võimalike viivituste vastu) piisav.

EVA-316 ümberehituse viibimine toob riigile kaasa ka täiendavaid rahalisi väljaminekuid seoses jäämurdmisega Pärnu lahel. Talvise navigatsiooni kindlustamiseks korraldas Veeteede Amet 2005. aasta juulis riigihanke jäämurdja prahtimiseks (rentimiseks) Pärnu lahe tööpiirkonda perioodiks 01.12.2005 kuni 15.04.2006, vastav hankelening sõlmiti oktoobris 2005.²⁹ Lähtudes Veeteede Ameti peadirektori 27.12.2005. a käskkirjast, alustati Pärnu lahel jäämurdetöödega 01.01.2006. Arvestades asjaolu, et EVA-316 üheks funktsiooniks kujuneb õlitõrje, on sellise täiendavat valmisolekut tagava rendilepingu

²⁹ Sõlmitud leping valmisolekutasu ette ei näe, tasutakse vaid jäämurdja prahtimise eest 57 300 krooni ööpäevas, millele lisandub igakordne mobilisatsioonitasu tööpiirkonda saabumise eest.

sõlmimine vajalik ka edaspidi. Samas, kui EVA-316 ümberehitamine oleks lõpetatud tähtajaks 2005. aastal, siis oleks riik kokku hoidnud Pärnu lahel täiendava jäämurdja kasutamise raha.

Ettepanekud

Majandus- ja kommunikatsiooniministrile

- Selgitada põhjused, miks viibis EVA-316 ümberehituse finantseerimise küsimuste lahendamine, mille tõttu suurenes hanke maksumus enam kui 30 miljoni krooni võrra. Tagada, et keeruliste ja suuremahuliste hangete korraldamisele eelneks hanke eeldatava maksumuse põhjalik analüüs ning hanketoiminguid ei alustataks ilma piisava rahalise katte olemasoluta.

Veeteede Ameti peadirektorile

- Täiendada Veeteede Ameti sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks välistatud riigihangete seaduse nõuete eiramine ning tagatud hangetega seonduva dokumentatsiooni säilimine. Näiteks tõhustada eelarveaasta alguses struktuuriüksuste juhatajate ja riigihangete koordineerimise eest vastutava isiku koostööd hangete plaani koostamisel ning määrata dokumentide säilimise ja ringluse eest vastutav isik riigihangete läbiviimise korras.
- Üldjuhul mitte lubada hankijaile ettemakseid. Kui ettemaksete tegemine on hangitava töö või teenuse puhul turul tavapärane, järgida ettemaksete lubamisel turul tavapäraseid makseagu ja -mahte.

Olav Lüüs
IV auditorsakonna peakontrolör

Lisad

1. Auditi metoodika: valimite moodustamine

Tuletorni- ja navigatsioonitasu kogumise auditeerimine

Riigikontroll auditeeris Veeteede Ameti tegevust tuletorni- ja navigatsioonitasu kogumisel perioodil 01.05.2004–01.05.2005, s.t aasta jooksul pärast meresõiduohutuse seaduse muudatuse jõustumist 2004. aasta aprillis, millega muudeti nende tasude maksmise korraldust.

Hinnanguliselt oli auditeeritud perioodil tegemist ligi 10 000 juhtumiga, mille puhul pidanuks laevaomanik tuletorni- ja navigatsioonitasu maksuma.

Kontrollimaks, kas Veeteede Amet on esitanud tuletorni- ja navigatsioonitasude maksmiseks arved kõigile neile, kes seadusest tulenevalt oleks pidanud riigile tuletorni- ja navigatsioonitasu maksuma, valis audiitor vaadeldud perioodist juhuvalikuga nädala, mille ulatuses võrreldi omavahel Veeteede Ametis ja ASis Eesti Loots olevate lootsikviitungite ning täiendavalt Veeteede Ametis olevate üld-deklaratsioonide andmeid. Valimisse sattus 148 sisenemist sadamasse või reidile. Valimi suurus võimaldab tehtud tähelepanekuid üldistada tervikkogumile 95% usaldusväärusega, kusjuures viga jääb 10% piiresse.³⁰

Hindamaks, kas Veeteede Amet on arvestanud maksmisele kuulunud summad õigesti ning kas esitatud arved on tasutud, moodustati juhuvalikuga 25 koondarvest koosnev valim, mis hõlmas auditeeritud perioodi jooksul esitatud koondarvetest 2,4%. Valimisse sattunud koondarvetega oli hõlmatud 156 sadamasse või reidile sisenemist. Valimi suurus võimaldab valimi põhjal tehtud tähelepanekuid üldistada tervikkogumile 95% usaldusväärusega, kusjuures viga jääb 10% piiresse.

Riigihangete auditeerimine

Riigihangete registri andmetel algatas Veeteede Amet 2004. aastal kokku 61 riigihankemenetlust. Korraldatud hangetest moodustasid 11% avatud menetlusega, 7% väljakuulutamiseta läbirääkimistega menetlusega ja 82% lihtmenetlusega korraldatud hanked. Hankemenetluses osalejad vaidlustasid ameti toimingud kahe hanke korraldamisel.

Auditeeriti kuue juhuslikult valitud riigihangete registris deklareeritud riigihanke korraldust ja dokumentatsiooni (10% registris deklareeritud hangetest), lisaks analüüsiti kahe vaidlustatud hanke-toimingutega hanke korraldust. Hankemenetluse korraldamata jätmise kontrollimisel tugineti Veeteede Ameti kassaväljavõtte andmetele 2004. aasta kohta.

Üheks vaidlustatuist oli poilaeva EVA-316 mitmeotstarbeliseks laevaks ümberehitaja leidmiseks korraldatud hankemenetlus. Kuna see oli ameti 2004. aasta suurim ja tehniliselt ilmselt keerukaim hange, hinnati selle hankega seonduvat põhjalikumalt – vaadati hankeprotsessi selle kõigis etappides: hanke ettevalmistamist, pakkumiste hindamist, lepingu sõlmimist ja ameti toiminguid lepingust tulenenud kohustuste täitmisel.

³⁰ Märkus: kuna enamik lootsitasõidu lubadest on antud liinilaevadele, kelle tasude arvestus toimub liinigraafiku alusel, siis eraldi valimit lootsitasõidu õigusega laevadest ei moodustatud.

2. Investeeringud tuleorni- ja navigatsioonitasu valdkonda

Transpordi arengukava kavandis aastateks 2006–2013 on toodud esile mitmeid tuleorni- ja navigatsiooniteenuste (sh jäämurdeteenuse) osutamise probleeme, mille lahendamine eeldab riigilt ulatuslikke investeeringuid.

Laevaliikluse juhtimiskeskus

Laevaliikluse korraldamise nõuded tulenevad Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni (IMO), Rahvusvahelise Meremärkide ja Tuletornide Administratsioonide Liidu (IALA) ja teiste pädevate rahvusvaheliste organisatsioonide nõuetest ja soovitudest.

Laevaliikluse juhtimiskeskus asub praegu Tallinnas Hundipea sadamas ja tema teeninduspiirkonnaks on Tallinna, Muuga ning Kopli lahe piirkond. Transpordi arengukavas käsitleb Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium juhtimiskeskust Hundipeal ajutise lahendusena: vajalikuks peetakse uue keskuse rajamist, mis muu hulgas võimaldaks laiendada keskuse tegevust ka teistele intensiivsema laevaliiklusega aladele.

Veeteede Ameti hinnangul maksaks uue keskuse ehitamine koos nüüdisaegse sisseseadega ja täiendavate tugialade loomisega 130 miljonit krooni. Transpordi arengukavale lisatud finantsplaan aastateks 2006–2009³¹ sellekohaseid kulutusi ei sisalda.

Hüdrograafialaev

Riigi kohustused hüdrograafiliste mõõdistustööde osas tulenevad peamiselt IMO rahvusvahelisest konventsioonist inimelude ohutusest merel (SOLAS), Rahvusvahelise Hüdrograafiaorganisatsiooni (IHO) standarditest ja HELCOMi Kopenhaageni deklaratsioonist.

Mõõdistustöödest sõltub üldise mereohutuse tagamine, sh merekaartide väljaandmine. Veeteede mõõdistamise osas nimetab transpordi arengukava peamise probleemina avameremõõdistustöödeks sobiva laeva puudumist. Praegu kasutusel olevad laevad on mõeldud tööks ranna lähedal ega võimalda töötamist lainetusega üle 30meetrise sügavuse korral.

Laeva rentimist mõõdistustöödeks ei pea Veeteede Amet otstarbekaks, kuna mõõdistustöö peab olema pidev ning seetõttu kujuneks rentimine ostmisest kokkuvõttes kallimaks. Ka märgitakse, et meile sobivaks ajaks on laeva raske leida (teistel riikidel on sama mõõdistuskohustus).

Veeteede Ameti hinnangul maksaks uue spetsiaalse avameremõõdistuslaeva soetamine 230 miljonit krooni. Kuigi transpordi arengukavas käsitletakse avameremõõdistuslaeva puudumist tõsise probleemina, ei näe arengukavale lisatud finantsplaan ette sellekohaseid väljaminekuid.

Jäämurdmine

Tuginedes meresõiduohutuse seadusele, on Eesti valitsus võtnud riigile kohustuse³² teenindada jäämurdjatega Muuga sadamat, Tallinna lahe ja Kopli lahe sadamaid, Paldiski Põhjasadamat ja Lõunasadamat, Kunda ja Pärnu sadamat.

Arvestades Eesti geograafilist paiknemist, on sadamate aastaringse laevatatavuse tagamine äärmiselt oluline. Transiiditurgu kujundavad teenuse ostjad ning laevateede ja sadamate raskete jääolude tõttu kord ümbersuunatud kaubavoogusid on hiljem väga raske tagasi võita. Samavõrra oluline on tagada ka stabiilne reisijatevedu.

³¹ <http://www.mkm.ee/doc.php?10357>

³² Majandus- ja kommunikatsiooniministri 23.12.2003. a määrus nr 265 "Jäämurdetööde kord"

Eestil on praegu vaid üks jäämurdja – “Tarmo”. Laev on vananenud, mistõttu laeva hooldus- jm kulud on suhteliselt kõrged. Veel sellel talvel peaks lõppema poilaeva EVA-316 ümberehitamine mitmeotstarbeliseks laevaks, laeva ühe funktsioonina nähakse jäämurdmist Pärnu lahel.

2005. aasta detsembris Majandus- ja Kommunikatsiooniministeriumis valminud Eesti jäämurdmise arengukava kavandi kohaselt vajab Eesti oma sadamate aastaringseks teenindamiseks vähemalt nelja mitmeotstarbelist jäämurdjat (sh üht “Tarmo” asemele). Võrdluseks olgu toodud, et näiteks naaberriigis Soomes on 9, Rootsis 8 ning Venemaal (Läänemerel) 11 jäämurdjat.

Seni on jäämurdjaid vajaduse korral juurde renditud. Nii on võimalik probleemi lahendada pehme ja mõnikord ka mõõduka talve korral, karmi talve tingimustes vabu jäämurdjaid üldjuhul saada ei ole. Kaasaegse jäämurdja maksumuseks hinnatakse keskmiselt 1 miljard krooni. Transpordi arengukava finantsplaanis on arvestatud raha kahe jäämurdja soetamiseks alates aastast 2009.

3. Erandid tuleorni- ja navigatsioonitasu maksmisel

Tuleorni- ja navigatsioonitasu maksmisest on vabastatud järgmised laevad:

- Eesti Vabariigile kuuluvad haldusülesandeid täitvad laevad;
- Eesti Vabariigi sõjalaevad;
- ujuvhospitalid, õppelaevad ning Eestis teadusuuringuid tegevad laevad;
- Eestit hõlmavates rahvusvahelistes mitteärilistes koostööprogrammides osalevad laevad;
- riiklikule visiidile saabunud välisriikide laevad;
- laevad, mille eesmärgiks on tuua maale haigeid, laevaõnnetuse läbielanud isikuid või surnuid;
- kalapüügilaevad;
- Eesti mandri ja saarte vahel regulaarset ühendust pidavad laevad, k.a postilaevad;
- reidil punkerdavad ning pils- ja tankipesuvett ning õlijääke ära andvad laevad, mis ei külasta Eesti sadamaid;
- laevad, mis on saabunud üksnes reidile tormivarju.

Tasumäära vähendatakse järgmistel juhtudel:

- tegemist on Euroopa Liidu (edaspidi ka EL) lipuriigi või vastavat lepingut omava riigi lippu kandva laevaga;
- tegemist on EL lipuriigi, vastavat lepingut omava riigi lippu kandva laeva ja teiste laevadega, kes taotleavad vähendust ning vastavad järgmistele tingimustele:
 - on kiirlaev või merematkelaev;
 - omab tugevdatud jääklassi;
 - laev saabus reidile, kuid ta ei sisene sadamasse ning seisuaeg reidil ei ületa 24 tundi;
- eraldatud ballasttankidega topeltpõhjaga naftatankeritel võetakse tasumäära arvutamisel aluseks vähendatud kogumahutavus, kui mõõdukirjas on märkuste lahtris vastav märg;
- talvise navigatsiooni perioodil, kui sadam osutab jäämurdeteenust ise.

EL lipuriigiga sarnaseid soodustusi tagav leping on Eestil vaid Ukrainaga. Norra ja Islandiga Eestil eraldi lepingud puuduvad, kuid kuna mõlemad on osa Euroopa majandusruumist³³, siis käsitletakse nende riikide lippu kandvaid laevu tasumäära vähendamisel EL riikidega samadel alustel. Lipuriigi soodustus laieneb ka EL riikide asumaadele.

Talvise navigatsiooni perioodi määrab Veeteede Ameti peadirektor oma käskkirjaga. Praktikas pole olnud juhust, kus sadam osutanuks jäämurdeteenust ise.

Tasumäära suurendamist rakendatakse järgmistel juhtudel:

³³ Euroopa Majanduspiirkonna leping

- laeva jääklass tervikuna või teatud piirkonna jaoks on madalam kui VTA peadirektori kehtestatud nõuded talvisel navigatsiooniperioodil;
- lootsitasõidul lootsiteenistuse loal.

Märkus: seadusandja eksimus ei võimalda rakendada tasumäära suurendamist lootsitasõidul lootsiteenistuse loal, kuna lootsiteenistust enam ei eksisteeri ning kunagise lootsiteenistuse ülesandeid täidab riigile kuuluv äriühing AS Eesti Loots, kellel õigus sedalaadi vabastuse andmiseks puudub.

4. Sadamatasude saajad Läänemere idakalda sadamates (sügis 2005)

Tabelis toodud andmed on võetud Eesti Mereakadeemia uuringust “Eesti ja naaberriikide sadamatasude võrdlus”.

Tabelis ei kajastu järgmised tasud:

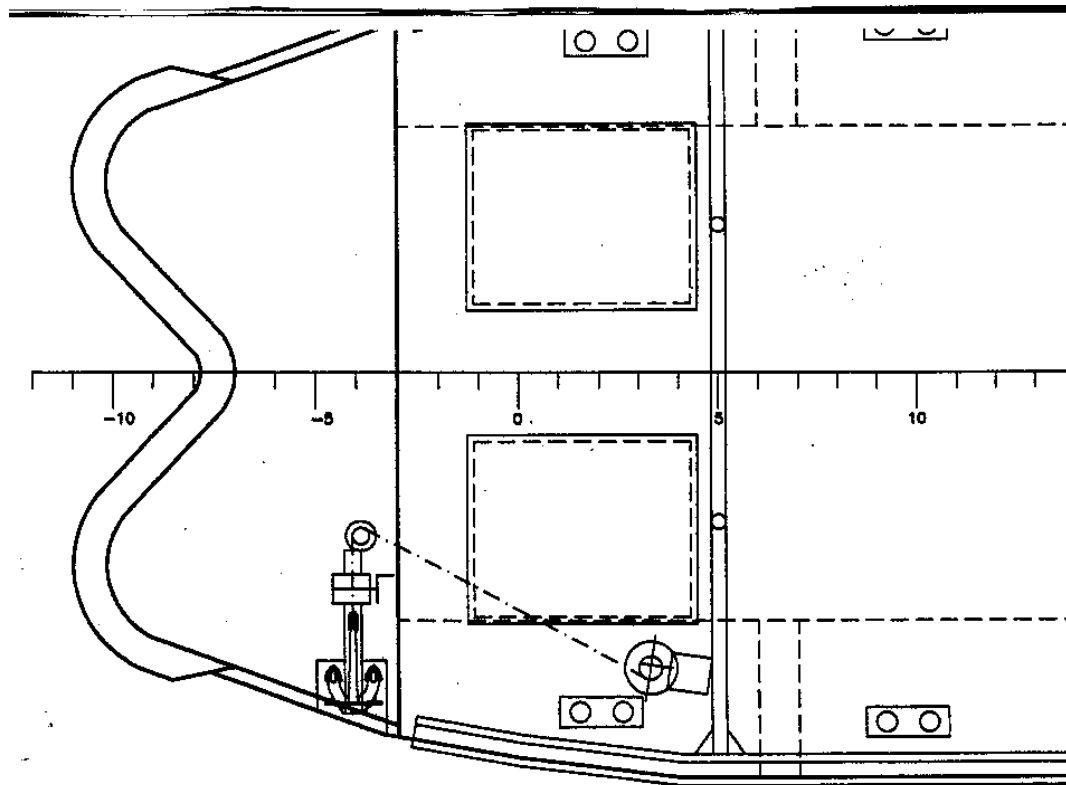
- ankrutasu ja kaubatasu Riias, kuna tegelikult neid seal ei koguta;
- väikese tonnaaži tasu Riias ja väikelaevatasu Ventspilsis;
- Peterburi sadamas ankrutasu, kuna eeldati, et laev ei oota oma teenindamise järjekorda reidil.

Sadamatasud	Tallinn	Helsingi	Riia	Ventspils	Peterburi	Primorsk	Klaipeda
Tonnaažitasu	Sadam		Sadam	Sadam			Sadam
Laevatasu		Sadam			Riiklik admin	Riiklik admin	Sadam
Kaitasu	Sadam		Sadam		Riiklik admin		Sadam
Kanalitasu			Sadam	Sadam	Riiklik admin		
Sildumistasu	Sadam	Sadam		Sadam	Era		
Sanitaartasu ¹ / Jäätmetasu ² / Ökotasu ³		Sadam ²	Sadam ¹	Sadam ¹	Riiklik admin ³	Riiklik admin ³	Sadam ¹
Navigatsioonitasu	Riik				Riiklik admin	Riiklik admin	Sadam
Jäämurdetasu			Sadam		Riiklik admin	Riiklik admin	
Laevatee tasu		Riik					
Tuletornitasu	Riik		Riik	Riik	Riiklik admin	Riiklik admin	
Lootsitasu	Lootsiorg	Lootsiorg	Sadam	Sadam	Riiklik admin	Riiklik admin	Sadam
Reisijatasu	Sadam	Sadam	Sadam				Sadam

5. Jäälõhkuja ahtrisälgu funktsiooni selgitus³⁴

Jäälõhkuja ahtri konstruksiooni eritunnuseks on sageli nn jäälõhkujasälg (vt joonis). Selle eesmärk on võimaldada jäälõhkujal laeva rasketes jääoludes pukseerida.

Joonis. Jäälõhkujasälguga laevaahtri konstruksioon



Selline vajadus võib tekkida siis, kui jääkanalis liikuva transpordilaeva laius on jäälõhkuja laiusest suurem, mistõttu jääb jääkanal sellele laevale kitsaks ning ainult omal jõul edasiliikumine muutub tema jaoks raskeks või isegi võimatuks. Ekstreemse juhtumina võib nimetada jääs liikuva transpordilaeva peamasinate riket või laeva käiturite või rooliseadme vigasaamist, mille tagajärjel vajab ta vältimatut pukseerimisabi.

Laevade pukseerimine vabal veel toimub enamasti pika pukseerimistrossi (kuni 300 m) abil. Sel juhul on vahekaugus puksiiri ja pukseeritava laeva vahel ning pika trossi amortiseerimise efekt piisavad, selleks et tagada ohutu meresõit. Jääkanalis pukseerimine pika trossi abil ei ole võimalik, lühema trossi kasutamisel suureneb oluliselt laevade kokkupõrke ehk transpordilaeva poolt jäälõhkujale-puksiirile tagant sissesõidu oht. Ka lühiajalised pinged pukseerimistrossis ületaksid vahetevahel lubatud koormuste piire ebahühtlase liikumise ja tugevate nõksakute tõttu, mis võib viia trosside purunemiseni.

Nende ohtude vältimiseks ja jääkanalis laevade edukaks pukseerimiseks kasutataksegi nn tandemi pukseerimisvarianti, kus pukseeritav laev siseneb vööriga jäälõhkuja ahtrisälgu ning kinnitatakse kindlalt selles positsioonis pingul trosside abil jäälõhkuja külge. Seda tüüpi pukseerimise korraldamiseks on hädavajalik suure võimsusega vints puksiiril, lisapollarid jäälõhkuja-puksiiri ahtriosas ning ahtriosa tugevdatud kerekonstruksioon.

Üheks poilaeva EVA-316 ümberehituse eesmärgiks on jäälõhkuja funktsiooni täitmine Pärnu lahes. Pärnu lahe keskmine maksimaalne jääpaksus aastati on 30 cm, kuid on esinenud aastaid, kui jääpaksus on olnud oluliselt üle 50 cm (maksimaalne lausjäa paksus 68 cm). Pakkumise kutse üks nõuetest oli, et

³⁴ Väljavõte A. Alopi eksperdi hinnangust

laev peab olema suuteline liikuma pideva kiirusega 7,38 sõlme 50 cm paksus lausjääs. Jättes praegu kõrvale üksikasjalikud arvestused, võib kindlalt väita, et jääs paksusega 50 cm ja rohkem on laev võimeline tagama katkematu navigatsiooni ehk häirimatu transpordilaevade liikumise vaid juhul, kui jääkanalit n-ö hoitakse pidevalt käigus, s.o kanalit uuendatakse pidevalt ega lasta kanalil külmuda lausjäässe. Ei saa välistada, et rasketes jääoludes võib tekkida Pärnu lahes vajadus pukseerida transpordilaevu ülalnimetatud põhjustel ja viisil.

Seega võib väita, et jäälõhkujasälguga ahtrist loobumine ja sellega seonduvad kere ahtriosa kergem konstruktsioon ning pukseerimisseadmele leebemate nõuete esitamine toob endaga kaasa asjaolu, et ümberehitatav laev EVA-316 ei suuda Pärnu lahes teatud tingimustes tagada talvist navigatsiooni. Ekspert soovib tellijal mõelda hilisemate konstruktsiooniliste täienduste peale eesmärgiga tagada ikkagi jääs pukseerimine.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri ning
Veeteede Ameti peadirektori vastused



Hr Olav Lüüs
Peakontrolör
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie 09.02.2006 nr OSIV-2-7.1/187

Meie 16.03.2006 nr 5-3/

Kontrolliaruande eelnõu

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (edaspidi MKM) esitab omapoolse arvamuse auditi eelnõus sisalduvate ettepanekute kohta alljärgnevalt.

1. Tellida täiendavad uuringud, et selgitada transpordi arengukava 2006-2013 kavandis ja Eesti jäämurdmise arengukava kavandis ettenähtud investeeringute katmiseks tuletorni- ja navigatsioonitasu määrade tõstmise mõju meie sadamate konkurentsivõimele.

Kahtlemata tasude tõstmine ei mõju positiivselt sadamate konkurentsivõimele, kuid MKM kaalub sellekohaste täiendavate uuringute tellimise vajadust.

2. Kaaluda tuletorni- ja navigatsiooniteenuse osutamiseks vajalike investeeringute stabiilse finantseerimise tagamiseks eelnõu algatamist, millega suunatakse tuletorni- ja navigatsioonitasudest laekuv tulu kas osaliselt või täies ulatuses nende kulutuste katteks.

MKM peab vajalikuks kaaluda nimetatud ettepanekut.

3. Rakendada meetmeid tagamaks, et Veeteede Amet nõuaks tuletorni- ja navigatsioonitasu maksmist iga erinevasse sadamasse sisenemise eest ühe ööpäeva jooksul. Kui seda nõuet ei peeta põhjendatuks, siis algatada toimingud meresõiduohutuse seaduse muutmiseks, et täpsustada nõude sõnastust.

MKM ei pea põhjendatuks ühe ööpäeva jooksul erinevatesse sadamatesse sisenemise eest mitmekordset tasu võtmist ning alustab seaduse muudatuse, millega täpsustatakse meresõiduohutuse seaduse (edaspidi MSOS) § 50⁴ sõnastust.

4. Algatada toimingud meresõiduohutuse seaduse muutmiseks puksiirkoosseisus liikuvatelt laevadelt tuletorni- ja navigatsioonitasu arvestamise reeglite osas. Kui seda ei peeta vajalikuks, siis tagada, et Veeteede Amet nõuaks tuletorni- ja navigatsioonitasu maksmist igalt puksiirkoosseisu kuuluvalt laevalt eraldi.

MKM ei pea vajalikuks nõuda tuletorni- ja navigatsioonitasu maksmist puksiirkoosseisus sisenevatelt laevadelt lähtudes eraldi iga laeva mahutavusest vaid peab mõistlikuks tasu arvutamist lähtudes puksiirkoosseisu kuuluvate laevade summeeritud kogumahutavusest ning algatame MSOSi § 50⁴ sellekohase täiendamise.

5. Muuta oma 23.05.2003. a käskkirja nr 203 hinnangu osas, mis käib ASi Tallink Grupp ja ASi Hansatee Cargo vastu meresõiduohutuse seaduses 25.04.2004. a jõustunud muudatuste järgsel perioodil tuletornitasu osas esitatud kokku 6,3 miljoni krooni suuruse nõude sissenõudmise võimalikkuse kohta (s.t mitte käsitleda seda lootusetuna), ning anda korraldus see Veeteede Ameti bilansis arvele võtta ja sisse nõuda.

6. Otsustada ministri 23.05.2003. a käskkirjas nr 203 käsitletud nõuete kogu ulatuses sissenõudmine või sissenõudmisest loobumine.

Nimetatud käskkirjas käsitletud nõuded on otsustatud sisse nõuda ning hagiavaldus nõuete rahuldamiseks esitatakse hiljemalt 17.04.2006. a. Samas rõhutame, et tegemist ei ole kuigi perspektiivse kohtuasjaga riigi jaoks.

Peame oluliseks märkida, et nõuete bilansis kajastamise küsimuses toetame Veeteede Ameti peadirektori 28.veebruari 2006. a. kirjas nr 1-1-5/381 toodud seisukohti, et nõuete bilansist väljakandmine ei tähenda nendest nõuetest loobumist.

7. Kaaluda seadusmuudatuse algatamist, millega tõstetakse meresõiduohutuse seaduses sätestatud viivise määra või lisatakse tuletorni- ja navigatsioonitasu õigel ajal maksmata jätmise eest täiendavate sanktsioonide rakendamise võimalus.

MKM mõönab, et tõepoolest seaduses sätestatud viivis on väike ning kaalume viivise määra suurendamist.

8. Selgitada põhjused, miks viibis EVA-316 ümberehituse finantseerimise küsimuse lahendamine, mille tõttu suurenes hanke maksumus enam kui 30 miljoni krooni võrra. Tagada, et keeruliste ja suuremahuliste hangete korraldamisele eelneks hanke eeldatava maksumuse põhjalik analüüs ning hanketoiminguid ei alustataks ilma piisava rahalise katte olemasoluta.

Laevade ehitus on oma olemuselt keeruline protsess, seda enam, et üldjuhul analoogiad puuduvad. Just keerukuse tõttu on sageli võimatu hinnata laevaehituse lõpphinda. Arvame, et Veeteede Amet on teinud kõik endast kõik oleneva, et saada võimalikult soodne hind riigile.

Mis puudutab väidet, et hanke hind on 30 miljoni krooni võrra suurenenud, siis leiame, et ilmselt oli esimese hanke odavaim pakkumine selgelt alla turuhinna ning tõenäoliselt ei oleks sellise pakkumise esitanud ettevõtte suutnud tagada nimetatud summa eest vajalike tööde teostamist.

EVA-316 hange on olnud siiani üks keerulisemaid hankeid Veeteede Ameti ajaloos ning andnud palju kogemusi, mida edaspidistel hangete korraldamisel silmas pidada ja eelkõige vältida eelnevaid vigu.

MKM teeb omalt poolt kõik, et tulevikus korraldatavate hangete puhul eelneks maksumuse põhjalik analüüs ning et hanketoiminguid ei alustataks ilma piisavate rahaliste vahendite olemasoluta.

MKM plaanib esitada meresõiduohutuse seaduse muudatuste eelnõu riigikogule käesoleva aasta I pooles.

Lugupidamisega

Edgar Savisaar
Minister

Martin Rakov 6397 685
martin.rakov@mkm.ee



VEETEDE AMET **ESTONIAN MARITIME ADMINISTRATION**

Hr Olav Lüüs
Riigikontroll

Teie 13.02.2006 nr OSIV-2-7.1/06/
Meie 28.02.2006 nr 1-1-5/381

Kontrolliaruande eelnõu

Austatud härra Lüüs

Saadame Teile Veeteede Ameti arvamusel kontrolliaruande “Veeteede Ameti tegevus tuleorni- ja navigatsioonitasu kogumisel ja hangete korraldamisel” eelnõus esitatud faktide ja seisukohtade ning tehtud ettepanekute kohta.

Täname Teid läbiviidud suuremahulise töö eest, mille käigus ei peetud paljuku analüüsi tellimist Eesti Mereakadeemialt. Esmakordselt on tõsiselt huvi tuntud, kas ametil on piisavalt materiaalseid võimalusi oma põhimäärusejärgsete ülesannete täitmiseks navigatsiooniohutuse tagamisel, ning seotud seda otseselt riigi konkurentsivõimega.

Vaatamata sellele, et Veeteede Amet ei ole kontrolliaruandes esitatud kõikide seisukohtadega nõus, on kontrolli käigus välja toodud mitmeid puudusi nii ameti töös kui ka lünki seadusandluses, millesse Veeteede Amet suhtub väga tõsiselt ning tõhustab oma sisekontrolli, et vältida analoogseid vigu edaspidi.

Lugupidamisega

Andrus Maide
Peadirektor

Lisa: 5 lehel

Ene Lillipuu 6 20 55 31
ene.lillipuu@vta.ee

Veeteede Ameti arvamus
kontrolliaruande nr OSIV-2-5/06/6 “Veeteede Ameti tegevus tuletorni- ja navigatsioonitasu kogumisel ja hangete korraldamisel” kohta

1. Kontrolliaruandes “Veeteede Ameti tegevus tuletorni- ja navigatsioonitasu kogumisel ja hangete korraldamisel” on objektiivselt välja toodud ohutu ja turvalise veeliikluse tagamisel riigi kohustuste täitmiseks vajaminevateks investeeringuteks eraldatavate rahaliste vahendite ebapiisavus.

Aruandes on tehtud väärtuslikke ettepanekuid tuletorni- ja navigatsiooniteenuse osutamiseks vajalike kulutuste finantseerimise küsimuse lahendamiseks.

Riigikontroll koostöös Eesti Mereakadeemiaga on püüdnud leida vastust küsimusele, kas riigi poolt laevadelt võetavad tasud on naaberriikidega võrreldavad. Tõstatatud küsimus on eriti oluline mereohutuse seisukohalt, et tagada Veeteede Ameti praeguseks loodud süsteemi jätkusuutlikkus.

Nagu näitab joonis 1 (aruande p 1.1), ületavad Veeteede Ameti tegevuskulud tunduvalt laevaomanikelt võetavaid riiklikke tasusid. Samas tuleb märkida, et tänased tegevuskulud peaaegu ei sisalda jäämurdmisele kuluvaid rahalisi vahendeid. See tähendab, et riiklikest tasudest moodustuv summa on kordades väiksem summast, mida riik peaks kulutama ohutu navigatsiooni tagamiseks.

Võrdluseks võib tuua meie lähinaabrid Soome ja Rootsi, kus kogu navigatsiooniohutuse valdkonna, kaasa arvatud jäämurdmine, kulud kaetakse laevaomanikelt kogutavatest navigatsioonitasudest. Soome riik kogub navigatsioonitasusid ~75 mln eurot, mis eelarve kaudu eraldatakse Soome Mereadministratsioonile. Iga-aastaselt planeeritakse jäämurdmisele ligikaudu 37 mln eurot. Eesti Mereakadeemia töös on ilmekalt välja toodud Eesti ja Soome kogutavate riiklike tasude erinevus.

Veeteede Amet toetab riigikontrolli ettepanekut täiendavate uuringute läbiviimiseks, et suurendada tuletorni- ja navigatsioonitasude määrasid tagamaks navigatsiooniohutuseks (sh jäämurdmisele) vajaminevate investeeringute katmine, samuti veeteede korrashoiu (sh jäämurdmise) korraldamise stabiilne finantseerimine. Sellega oleks tagatud ka selgus laevaomanikele, kuidas nende makstavaid tasusid kasutatakse.

2. Veeteede Amet peab sellegipoolest vajalikuks täpsustada ja selgitada aruandes esitatud väiteid.

- **Tuletorni- ja navigatsioonitasu kogumine Veeteede Ametis** (aruande p 2)
 - a) Laeva lipuriigist tulenevate soodustuste kohaldamisel (aruande p 2.2.1) lähtus Veeteede Amet MSOS § 50¹⁰ lõikest 2, mille kohaselt tasu vähendamist tuleb taotleda.
 - b) Samas piirkonnas mitmesse sadamasse sisenemist on käsitletud ühe sisenemisenä (aruande p 2.2.2) kooskõlas MSOS § 50⁴, mille kohaselt tuletorni- ja navigatsioonitasu arvestatakse üks kord ööpäevas laeva saabumise eest sadamasse või sadama reidile. Seadus ei näe ette tasu arvestamist ööpäeva jooksul igakordse sisenemise eest sadamasse või sisenemiste eest erinevatesse sadamatesse.

Edaspidiste erinevate tõlgendamisvõimaluste välistamiseks toetab Veeteede Amet ettepanekut täpsustada seaduse regulatsiooni.

Ööpäeva jooksul igasse erinevasse sadamasse sisenemise eraldi maksustamist ei pea Veeteede Amet põhjendatuks ega otstarbekaks.

- c) Laevade pukseerimisel tuletorni- ja navigatsioonitasu arvestamine (aruande p 2.2.2) lähtudes puksiirkoosseisu kuuluvate laevade liidetud kogumahutavusest, on kooskõlas tasustatavate teenuste olemusega ning aluseks on võetud, kes on teenuse tarbija, milleks on puksiirkoosseis, mitte sinna kuuluv iga alus eraldi.

Otstarbekas on sisse viia vastavasisuline täpsustav seadusemuudatus sarnaselt lootsimistasu arvestamisele, sest see on põhjendatud, kuna puksiiri veetav pargas ei ole ette nähtud iseseisvalt liikuma.

- d) Nõuete lootusetuks tunnistamine (aruande p 2.2.4) ja bilansis arvelevõtmine

Raamatupidamise aruandluses (bilansis) kajastatakse lühiajalisi nõudeid, mille laekumine on eeldatavalt järgneval aruandeperioodil ja eeldusel, et nende laekumise tõenäosus on suur.

ASdele Tallink ja Hansatee Cargo esitatud nõuded ei vasta eelnimetatud kriteeriumitele ja arvesse võttes teadaolevat informatsiooni võlgade sissenõudmise asjaolude keerukuse kohta annab see aluse realistlikult hinnata nõuete laekumise ebareaalsust ja pikaajalist protsessi.

Seega ei ole raamatupidamisarvestuse põhimõtete alusel õiglane kajastada neid nõudeid bilansis.

Eraldades võla üldsummast, s.o tasumata arvetest tinglikud summad (6,3 mln kr), mille tasumise või sissenõudmise alus on seadusega tagatud, ei muuda nende laekumist tõenäolisemaks ega anna põhjust käsitleda neid raamatupidamisarvestuses teisiti.

Nõuded kantakse bilansist välja, st tunnistatakse lootusetuteks nõueteks ja arvestatakse neid bilansiväliselt 10 aasta jooksul. Nõuete lootusetuks tunnistamise toiming ei tähenda seda, et oleks nõuete sissenõudmisest loobutud.

Endiselt saadab Veeteede Amet ASle Tallink ja ASle Hansatee Cargo teatiseid võlgnevuste kohta kogusummas - nii bilansis kajastud kui ka bilansiväliselt arvestatavate nõuete kohta.

Veeteede Amet on järginud nõuete lootusetuks tunnistamise taotlemisel raamatupidamise head tava, lähtunud Raamatupidamise Toimkonna juhenditest ja riigi raamatupidamise üldeeskirjast.

Vaatamata sellele, et nõuded on bilansist välja kantud vastavalt majandus- ja kommunikatsiooniministri 23. mai 2005. a käskkirjale nr 203, kajastatakse neid jätkuvalt Veeteede Ameti raamatupidamises bilansiväliste nõuetena.

▪ **Hangete korraldus Veeteede Ametis** (aruande p 3)

- e) Lihtmenetluse kasutamisega (aruande p 3.1.1) ei eiranud Veeteede Amet riigihangete seadust. 2004. a kehtinud RHS § 2 lg 7 sätestab hankelepingu eeldatava maksumuse, kuid ei seo seda mingi konkreetse ajavahemikuga erinevalt varasemast seadusest.

Lihtmenetluste kohaldamisel Veeteede Ametis oli tagatud riigihanke eesmärk: ostja rahaliste vahendite säästlik ja ratsionaalne kasutamine.

- Ankrukettide ostmisel oli tegemist erinevat liiki navigatsioonimärkide kinnitamiseks ette nähtud, kuid tehnilise kirjelduse poolest erinevate toodetega, mille puhul on kasutatud üldistavat nimetust ankrukett.

Erinevate parameetritega ankrukettide juurdeostmise vajadus varieerub aastate lõikes, kuivõrd kettide purunemine ja kadumine sõltub nii ilmastikutingimustest kui ka muudest asjaoludest ning aastase vajaduse täpne prognoosimine ei ole võimalik. Seetõttu ei saa pidada ankrukettide ostmist vastavalt tekkinud vajadusele mais ja detsembris katseks jaotada riigihangete osadeks.

- Laevavärvide ostmine

Laevavärvide markide valikul lähtutakse pikaajalistest kogemustest, mille alusel on leitud optimaalne kompromiss ühest küljest maksumuse ja teisest küljest värvkatte vastupidavuse ja pealekandmise tehnoloogia keerukuse vahel.

Pakkumise kutse dokumentides võib seada tingimuseks, et pakutav värv peab sobima pealekandmiseks varem kasutatule, kuid selle nõude täitmine osutub praktikas ebareaalseks. Firmad ei ole katsetanud oma värvide nakkuvust teiste firmade poolt toodetavate värvidega ega saa vastavat garantiid anda. Eestis on laevavärvide pakkujaid ainult kaks (kelle värvid üks teisele kandmiseks ei sobi).

Värvide vajadus sõltub sõlmitavate objektide kogusest ja amortiseeritusest ning värvi vajadus ei ole täpselt etteplaneeritav.

Kuna ühekordsete ostude maksumus oli alla riigihangete piirmäära, ei olnud vajadust teha riigihanget.

- Toiduainete ostmine laevaperedele

Toitlustamise summa ühe laevapereliikme kohta on 65 krooni (koos käibemaksuga) päevas. Toiduainete näol on tegemist laia nomenklatuuri ja muutuvate hindadega ning toiduainete ostmisel on otstarbekas lähtuda peamistest tootegruppidest. Tootegruppide lõikes ostetuna ei ületanud kõik tootegrupid isegi 100 tuhande krooni piiri, mistõttu nendest hankelepingutest riigihangete registrile teatamine ei olnud vajalik.

Aruandes toodud põhjendus toiduainete ostmiseks riigihanke läbiviimise vajaduse kohta eesmärgiga tagada kõigi turuosaliste võrdne kohtlemine ei ole kooskõlas RHS § 1 mõttega, mille järgi tuleb tagada vaid pakkumismenetluses osalejatele võrdne kohtlemine.

- Paadimootorite ja paatide eraldi ostmine on õigustatud, kuivõrd ostetud mootorid ei kuulu ühte komplekti paatidega ning tegemist ei ole ühe riigihanke objektiga. Mootoreid on võimalik kasutada paatidest eraldi. Ostetud mootorid ja paadid on ka raamatupidamises arvele võetud eraldi.

Lihtmenetluse dokumenteerimise nõue ei tulene RHS-st.

- g) Riigihankemenetluse korraldamise nõudeid ei ole eiratud. Näiteks koristusteenuse ostmine ühelt ettevõtjalt on õigustatud ameti pikaajalise positiivse kogemusega selle aktsiaseltsiga nii teenuse kvaliteedi kui ka turvalisuse seisukohalt lähtudes. Arvutustehnikat on ostetud erinevatelt äriühingutelt eri aegadel. Ostetud

arvutustehnikat ei oleks olnud võimalik koondada ühte hankesse toodete erineva spetsiifika tõttu. Sõiduki- ja liikluskindlustus on samuti erinevad tooted, neid sõlmitakse erinevatele sõidukitele väga erinevatel aegadel. Arvestades, et kummagi kindlustusliigi maksumus ei ole ületanud riigihanke piirmäära, ei ole rikutud RHS nõudeid.

h) EVA 316 ümberehitamise teostajat ei valitud riigihankemenetlusega (aruande p 3.2.1) kooskõlas RHS § 4 lg 1. RHS ei piira nimetatud sätte rakendamist ainult juhtudele, kus püütakse ära hoida või vähendada vahetat, ootamatult tekkinud ohtu riigi julgeolekule või inimese elule või tervisele. Otstarbekam ja riigi rahaliste vahendite kasutamise seisukohalt odavam on ohtusid ennetada ning mitte oodata ohtude tekkimist, et neid siis vähendada.

i) Seadmete odavamate vastu vahetamine (aruande p 3.2.2)

EVA 316 ümberehitamise hange oli korraldatud, arvestades tööde lõpphinda, mitte üksikute tööde või seadmete maksumust. Lepingus ei ole ära määratud üksikute seadmete hind ja sellepärast ei saa väita, et mõni seade on odavamalt ostetud, kuna puudub alus, millega võrrelda. Vastavalt lepingule kooskõlastas Veeteede Amet seadmete vahetuse analoogide vastu kvaliteedi ja tehnoloogia seisukohast, märkides kooskõlastusel ära, et lepinguhind ei tohi kallineda. Vahetatavate seadmete hind ei ole Veeteede Ameti poolt kooskõlastatud, nagu ei ole kooskõlastatud ka ühegi teise seadme hind.

j) EVA 316 jäämurdefunktsiooni täitmise võimet ahtrisälgu puudumine ei vähenda (aruande p 3.2.3). Ekspert on oma arvamuses õigesti leidnud, et tegemist ei ole laeva omaduste olulise muutmisega.

Toetudes Veeteede Ametis olevale kompetentsile, vähendati enne kolmandat konkurssi projekti mahtu selliselt (nt ahtrisälgust, uuest puksiirkonksust loobumine jne), et säiliks planeeritule võimalikult lähedane tulemus. Otsuse tegemisel võeti arvesse, et ühelt poolt Pärnu sadama asukoht jõe suudmes ja sadama sissesõidukanali sügavus, mis piiravad sadamasse saabuvate laevade suuruse, ning teiselt poolt EVA 316 peamasinate võimsust ja ASD tüüpi käitured arvestades on laevade sälgus pukseerimise vajadus minimaalne. Vajaduse korral tunneb merepraktika alternatiivseid lahendusi. Vastavad muudatused viidi sisse eskiisprojekti seletuskirja, jooniseid ei muudetud, kuna see ei olnud vajalik. Joonised on kaitstud ILS autoriõigustega ning Veeteede Ametil ei olnud õigust joonisel muudatusi teha. Eskiisprojekti aluseks on viimane parandatud tekst, mitte joonis. Professionaalsed laevaehitajad said kõik üheselt aru tehtud muudatustest.

3. Veeteede Ameti rakendatavad abinõud lähtudes peadirektorile kontrolliaruandes tehtud ettepanekutest:

- Ettepanek korraldada tuletorni- ja navigatsioonitasu arvestamine selliselt, et maksukohustuse tekkimise tuvastamiseks kasutatakse nii lootsikviitungite kui ka ülddeklaratsioonide andmeid.

Veeteede Amet võttis senini tuletorni- ja navigatsioonitasu arvestamisel alusdokumendiks lootsikviitungi, juhindudes MSOS § 50⁴ lõikest 2, mille kohaselt on antud kaks alternatiivset võimalust: tuletorni- ja navigatsioonitasu arve koostatakse kas lootsikviitungi või laeva ülddeklaratsiooni alusel. Veeteede Amet lähtus tasude arvestamisel lootsikviitungitest põhjusel, et andmed lootsikviitungitel on täpsemad kui ülddeklaratsioonidel.

Edaspidi korraldame tuletorni- ja navigatsioonitasu arvestamisel maksekohustuse tekkimise tuvastamise nii lootsikviitungite kui laeva ülddeklaratsioonide alusel.

- Ettepanek kontrollida ülddeklaratsioonide andmete järgi, kas kõigi laevade kohta, kes pidanuks lootsi kasutama, on ametile lootsikviitungid esitatud. Kui selgub, et mõned lootsi kasutama pidanud laevad on sadamatesse või reidile sisenenud lootsi kasutamata, rakendada nende suhtes kohustusliku lootsimise piirkonnas lootsitasõidu eest meresõiduohutuse seaduses ettenähtud sanktsioonid.
Ettepanek esitada tuletorni- ja navigatsioonitasu arved laevadele, kellele tuletorni- ja navigatsioonitasu on jäänud arvestamata.

Igapäevase tegevuse raames ei ole kahjuks võimalik paralleelselt korraldada tasude arvestamist ning tagantjärele kõikide laevade ülddeklaratsioonide ja lootsikviitungite võrdlemist. Arvestama peab ka vääртеomenetluse algatamist ja sanktsioonide kohaldamist võimaldavaid tähtaegu.

Laevadele, kellele on jäänud tuletorni- ja navigatsioonitasu arved esitamata, esitame vastavad arved.

- Ettepanek täiendada Veeteede Ameti sisekontrollisüsteemi selliselt, et oleks välistatud riigihangete seaduse nõuete eiramine ning tagatud hangetega seonduva dokumentatsiooni säilimine. Näiteks tõhustada eelarveaasta alguses struktuuriüksuste juhatajate ja riigihangete koordineerimise eest vastutava isiku koostööd hangete plaani koostamisel ning määrata dokumentide säilimise ja ringluse eest vastutav isik riigihangete läbiviimise korras.

Veeteede Amet tõhustab oma sisekontrolli, et edaspidi võimalikke vigu vältida.

Auditi läbiviimise käigus tuvastatud riigihanke osade dokumentide kadumise asjaolude selgitamiseks viis Veeteede Amet peadirektori 16.11.2005.a käskkirja nr 205-OP alusel läbi uurimise ning töötas välja ettepanekud sarnaste juhtumite vältimiseks.

- Ettepanek üldjuhul mitte lubada hankijaile ettemakseid. Kui ettemaksete tegemine on hangitava töö või teenuse puhul turul tavapärane, järgida ettemaksete lubamisel turul tavapäraseid makseaegu ja -mahte.

Kinnitame, et reeglina Veeteede Amet hankijaile ettemakseid ei tee. Kui ettemaksete tegemine on vastava hanke puhul turul tavapärane, siis järgime edaspidi veelgi hoolikamalt vastavale turule omaseid makseaegu ja mahte.