



28.11.2016 kontrollakt nr 12.2-4/6
riigihangete korraldamise kontrollimise kohta Politsei- ja
Piirivalveametis

Kontrollimise alus:	Rahandusministeeriumi 07.06.2016 kiri nr 12.2-4/08461
Kontrolliobjekti nimetus:	Politsei- ja Piirivalveamet
Kontrolliobjekti registrikood:	70008747
Kontrolliobjekti juhi nimi ja ametinimetus:	Elmar Vaher, peadirektor
Kontrollitav ajavahemik:	01.01.2015 – 31.12.2015
Kontrolli käigus andsid selgitusi:	Politsei- ja Piirivalveameti logistikabüroo hanke- ja lepingutalituse juhataja Kaia-Liisa Kadai, Politsei- ja Piirivalveameti logistikabüroo hanke- ja lepingutalituse jurist Merilyn Kull

1. Kontrollimise eesmärk ja ulatus

- 1.1. Kontrollimisele kuulus Politsei- ja Piirivalveametis (edaspidi ka Hankija või PPA) riigihangete korraldamisel riigihangete seaduses (edaspidi RHS) sätestatud nõuetest kinnipidamine ajavahemikul 01.01.2015 - 31.12.2015.
- 1.2. Kontrollimise eesmärgiks oli muu hulgas tuvastada, kas riigihanke piirmäära ületavate tehingute korral on korraldatud hankemenetlus; lihthanke piirmäära ületavate tehingute puhul on korraldatud lihthanke menetlus; hankija on jaotanud riigihanget osadeks, eirates riigihanke osadeks jaotamise korda; erandlike hankemenetluste liigi (väljakuulutamiseta ja väljakuulutamisega läbirääkimistega hankemenetlused) valik on olnud õiguspärane; hankelepingute sõlmimine ja muutmine on toimunud nõuetekohaselt; hankija on järginud RHS § 3 sätestatud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid.

- 1.3. Kontrollitaval ajavahemikul on Politsei- ja Piirivalveamet elektroonilise riigihangete registri (edaspidi ka eRHR) kaudu korraldanud 128 riigihanget, millest 55 avatud hankemenetlusega riigihanget, 41 lihthanget, 17 väljakuulutamisetega läbirääkimistega hankemenetlusega riigihanget, 12 lihtsustatud korras teenuse tellimise riigihanget, 1 piiratud hankemenetluse, 1 väljakuulutamisetega läbirääkimistega hankemenetlusega riigihanke ja 1 võistleva dialoogi.
- 1.4. Riigihangete korraldamist Politsei- ja Piirivalveameti reguleerib Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 26.05.2014 käskkirja nr 156 "Riigihangete läbiviimise korra ja ostujuhtide loetelu kinnitamine" lisa 1 „Riigihangete läbiviimise kord“ (edaspidi hankekord). Hankekorda on muudetud Politsei- ja Piirivalveameti peadirektori 31.07.2014 käskkirjaga nr 224 ja 03.10.2014 käskkirjaga nr 296.
- 1.5. Majandustehingute, sh maksumuselt riigihanke ja lihthanke piirmäära ületavate hangete, tegemisel on kontrollitud RHS-is sätestatud korras kinnipidamist Politsei- ja Piirivalveameti 2015. aasta raamatupidamise andmete, eRHR-is avaldatud ja Politsei- ja Piirivalveameti poolt edastatud dokumentide ning selgituste alusel.
- 1.6. Käesolevas dokumendis esitatud soetuste maksumused on märgitud ilma käibemaksuta.
- 1.7. Kontrollakti projekt edastati Hankijale tutvumiseks ja vastuväidete esitamiseks 17.11.2016. Hankija kontrollakti kohta vastuväideteid ei esitanud, kuid selgitas 25.11.2016 kirjas nr 1.1-20/13-2 järgmist: „Oleme aktis väljatoodud puudustega ja tehtud järeldustega üldjoontes nõus, mh järeldusega, et arvestades riigihangete kogumahtu, on tuvastatud kõrvalekalded käsitletavate pigem üksikjuhtude kui süstemaatiliste rikkumistena. Mitmel juhul hanke õigeaegne läbiviimine Hankijast mittesõltuvatel põhjustel ebaõnnestunud (toitlustusteenus arestikambritele, õhusõidukite kütus, sõidukite teiseldamisteenus), kuid teenuse iseloomust tulenevalt ei ole seda võimalik ajutiselt katkestada. Juhime tähelepanu asjaolule, et olulises osas on puudused juba kõrvaldatud ning riigihankemenetlused läbi viidud (trükiteenused, sõidukite teiseldamine, alkomeetrite kalibreerimine, toonerid, toitlustusteenus) või viimisel (koeratoit, ravimid). Mõningatel juhtudel on tegemist olnud üksikostudega. Vastuseks järelevalves tulemusena tuvastatud puudustele ning tehtud ettepanekutele teeb PPA oma tegevuses järgmised korrektiivid:
 - maksuvõlgade kontrollimisel kasutatakse riigihangete registri loodud võimalusi ning seda koheselt;
 - PPA hankekord lisatakse kodulehele mitte hiljem kui 01.12.2016;
 - hankekorras viiakse väikeostusid seniselt detailsemalt reguleerivad sätted sisse hankekorra muude planeeritud paranduste käigus, kuid mitte hiljem kui 31.03.2017;
 - PPA hanke- ja lepingutalituse analüüsib nii kontrollitud valdkondade kulusid kui ka planeeritud kulusid 2017. a eelarve lõikes ning viib menetlused läbi ka valdkondades, kus kulud võivad ületada, kuid tõenäoliselt ei ületa riigihanke piirmäära. Hanked lisatakse 2017. a hankeplaani ning viiakse 2017. a jooksul läbi;
 - riigihanke piirmäärade kinnipidamiseks kaalub PPA 2017. a aastast eelarve haldamise üle viia teenuspõhiseks, mis tähendab, et majanduskulude eelarve (sh investeeringud, toetused) kinnitatakse peadirektori poolt teenuse omanike ja teenuste lõikes, sh säilib ka majanduslik sisu (so eelarvekonto vaade) ning selles vaates tagatakse ka seire ja aruandlus“.

2. Riigihangete seaduses sätestatud korras kinnipidamise kontrollimine

2.1. Riigihanke menetluse korraldamata jätmine

2.1.1. Toonerite ostmine

Politsei- ja Piirivalveamet ostis 2015. aastal erinevatelt ettevõtetelt (Bruce Campbell Ltd OY, ABcom Kaubanduse OÜ, Galador Grupp OÜ) printerite tonereid kokku 127 012,95 € eest. Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus (SMIT) korraldas 2015. aastal avatud

hankemenetlusega riigihanke nr 152653 „Printerite toonerid“ toonerite ostmiseks mh Politsei- ja Piirivalveametile RHS § 13 lg 1 alusel. Riigihanke nr 152653 tulemusena sõlmis hankija 23.06.2015 kehtivusega kuni 22.06.2017 raamlepingud Bruce Campbell Ltd Oy'ga, AS-iga Orient Kontorikaubad ja OÜ-ga Galador Grupp.

Hankija selgitas Rahandusministeeriumile, et enne riigihanke nr 152653 korraldamist osteti toonereid ilma kirjaliku hankelepinguta arvete alusel, kuna SMIT-i poolt läbiviidav hange venis.

Raamatupidamise andmetest nähtuvalt on Hankija ostnud perioodil 01.01.2015 – 22.06.2015 erinevatelt ettevõtetelt toonereid kogumaksumusega ca 65 000 € (sh peamiselt Bruce Campbell Ltd OY'lt maksumusega ca 52 000 €).

Kuna toonerite eest 2015. a tasutud summa perioodil 01.01.2015 – 22.06.2015 ületab 40 000 €, pidanuks Hankija korraldama toonerite ostmiseks hankemenetluse lähtudes RHS § 15 lg 1 p 2 ja § 16 lg 2.

Hankemenetluse korraldamata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 15 lg 1 p 2 ja § 16 lg 2 nõudeid, samuti ei ole Hankija järginud kirjaliku hankelepingu sõlmimise nõuet (RHS § 5).

2.1.2. Toitlustusteenuse tellimine

Politsei- ja Piirivalveamet tellis 2015. aastal Jaagumäe Kaubanduse OÜ-lt toitlustusteenuse osutamist Võru arestikambrile maksumusega 44 311,19 €. Hankija sõlmis Võru arestikambrile toitlustusteenuse tellimiseks 30.12.2014 hankelepingu Jaagumäe Kaubanduse OÜ-ga perioodiks 01.01.2015 – 31.12.2016. Sõlmitud hankelepingu eeldatav kogumaksumus on 164 250 on €. Eelnimetatud hankelepingu sõlmimiseks riigihanke menetlust ei korraldatud.

Hankija selgitas, et Võru arestikambris toitlustusteenuse osutamiseks avaldati hanketeade kahel korral (riigihanked nr 154037 ja nr 156803), kuid kummalgi korral ei esitatud pakkumust.

Selgitame, et pakkumuste mitteesitamise faktist ei tulene hankijale õigust nn otselepingu sõlmimiseks. Olukorras, kus riigihangete registri kaudu läbiviidud lihtsustatud korras teenuse tellimise riigihankes pakkumusi ei esitatud, võinuks Hankija kaaluda RHS § 19 lg 4 sätestatud alternatiivse võimaluse kasutamist ehk teavitada hankelepingu sõlmimise soovist Hankija veebilehel või korraldama uue lihtsustatud korras teenuse tellimise riigihanke eRHR-i kaudu.

Käesoleval juhul eiras Hankija Jaagumäe Kaubanduse OÜ-ga 30.12.2014 hankelepingu sõlmimisel RHS § 19 lg 4 ja lg 5 nõudeid.

Järelevalvemenetluses leidis tuvastamist, et Hankija tellis 2015. aastal toitlustusteenust seminaridel, konverentsidel jms üritustel kogusummas 164 429,55 €.

Hankija selgitas kontrollvisiidi käigus, et üritustele toitlustusteenuse riigihanget 2015. aastal ei korraldatud, kuid 2016. aastal korraldati riigihange (lihtsustatud korras teenuse tellimise riigihange nr 172021 „Toitlustusteenuse ja kohvipauside tellimine“, mille tulemusena sõlmiti 2016. aastal raamlepingud kokku 12 ettevõttega üheks aastaks).

Arvestades, et toitlustusteenuse maksumus 2015. aastal ületas riigihanke rahvusvahelist piirmäära, pidanuks Hankija korraldama toitlustusteenuse tellimiseks riigihanke lähtudes RHS § 19 regulatsioonist.

2.1.3. Reklaamiteenuse tellimine

Politsei- ja Piirivalveamet tasus 2015. aastal Artist Siseraadiod OÜ-le 10 508,63 € reklaamiteenuse tellimise eest. Reklaamiteenuse tellimiseks riigihanget ei korraldatud ja kirjalikku hankelepingut ei sõlmitud.

Reklaamiteenused on loetletud CPV määruse lisas VI, mistõttu on tegemist üldises korras tellitavate teenustega.

Hankija selgitas, et siseraadio reklaami teenust osteti firmalt Artist Siseraadiod OÜ ja need kulud olid 2015. a eelarvest 8 381,13 € ning KOV-i projekti kulud 2 127,50 €, kokku 10 508,63 €. Ostetud teenus oli siseraadio reklaampakett Tallinna linna suurtes kaubanduskeskustes Selveris, Prisma, Comarketis, Maksimarketis, Maximas, Viimsi Keskuses, Lasnamäe Centrumis, Ülemiste Keskuses ja Järve Keskuses (2 769, 80 helkuri kasutamise reklaamkampaania; 1 816,19 eur kiivri kasutamise reklaam ja ülejäänud korduvreklaamid aasta jooksul alaealisele mitte alkoholi osta; osaliselt summas 2 127,50 tasus alaealisele mitte alkoholi ostmise kampaania kulud Tallinna linn KOV-i projekti raames – st sellise summa eraldas PPA'le Tallinna linn, et kampaaniat läbi viia.

Selgitame, et hankija poolt asja ostmisel ja/või teenuse, ehitustöö tellimisel ei mõjuta riigihanke korraldamise kohustust asjaolu, kes antud soetuse eest tasub.

Reklaamiteenuse tellimiseks lihthanke korraldamata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 15 lg 3 ja § 18² nõudeid, samuti ei ole Hankija järginud RHS § 5 sätestatud kirjaliku hankelepingu sõlmimise nõuet.

2.1.4. Sõidukite remondi- ja hooldusteenuse tellimine

Politsei- ja Piirivalveamet tasus 2015. aastal Auto 100 Tallinn AS-ile 20 234,96 € ja Avestark OÜ-le 19 688,24 € sõidukite remondi- ja hooldusteenuse eest (politseiliste erivahendite paigaldamisega seotud teenused). Hankija tasus 2015. aastal Moller Auto Tallinn AS-ile, Moller Auto Pärnu OÜ-le, Moller Auto Viru OÜ-le, Moller Auto Viljandi OÜ-le kokku 69 589,40 € ning Profile Vehicles Baltic OÜ-le 15 939,48 € sõidukite remondi- ja hooldusteenuse eest. Teenuse tellimiseks riigihanget ei korraldatud. Samuti ei ole sõlmitud kirjalikke hankelepinguid.

Hankija selgitas, et sõidukite kasutusrendilepingutes on välja toodud kohad, kus sõidukitega võib remondis käia. Politsei- ja Piirivalveamet korraldas 2014. aastal sõidukite kasutusrendile võtmiseks riigihanke nr 150311 „Sõidukite kasutusrendile võtmine“. Riigihanke nr 150311 mahtu ei kuulunud sõidukite remondi- ja hooldusteenuse tellimine. Riigihanke nr 150311 hankelepingu p 6.3 kohaselt on rentnik kohustatud müüja poolt etteantud hooldusprogrammi kohaselt teostama vajalikud hooldus- ja remonttööd vastavates teeninduspunkti(de)s rendiperioodi lõpuni. Hankija selgitas, et mujalt ei ole võimalik neid seadmeid ja töid tellida, kuna soetus on seotud liisingusõidukite garantiiga. Hankija selgituste kohaselt on tegemist remonditöödega garantiiajal, kiirete töödega operatiivsõidukitele ning politseilise eritehnika paigalduse ja remondiga.

Selgitame, et olukorras, kus soetuse puhul ei ole tegemist riigihanke erandiga RHS § 14 ja/või § 103³ alusel, tuleb hankijal korraldada riigihanke menetlus vastavalt RHS-i nõuetele.

Juhul kui ainuõiguse kaitsega seotud põhjustel võib sõidukeid hooldada ja remontida üksnes konkreetne teenusepakkuja, võib hankija korraldada teenuse tellimiseks väljakuulutamiseta läbirääkimistega hankemenetluse RHS § 28 lg 2 p 2 alusel.

Arvestades, et sõidukite remondi- ja hooldusteenuse maksumus 2015. aastal ületas riigihanke piirmäära, pidanuks Hankija korraldama teenuse tellimiseks hankemenetluse. Hankemenetluse korraldamata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 15 lg 1 p 2 ja § 16 lg 2 nõudeid.

2.1.5. Valgustusseadmete ostmine

Politsei- ja Piirivalveamet tasus 2015. aastal AVVS-Tech OÜ-le üle 10 000 € valgustusseadmete ostmise eest (liiklusjärelvalve käigus dokumentide kontrolliks mõeldud valgusti maksumus 8892 €, valgustusseadmete (lambid, pirnid) maksumus 2418,14 €). Valgustusseadmete ostmiseks riigihanget ei korraldatud.

Valgustusseadmete ostmiseks lihthanke korraldamata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 15 lg 3 ja § 18² nõudeid.

2.1.6. Sõidukite varuosade ostmine

Politsei- ja Piirivalveamet ostis 2015. aastal summas 10 786,67 € Balti Autoosad AS-ilt sõidukite varuosasid. Varuosade ostmiseks riigihanget ei korraldatud ja kirjalikku hankelepingut ei sõlmitud.

Sõidukite varuosade ostmiseks lihthanke korraldamata jätmisega eiras Hankija RHS § 15 lg 3 ja § 18² nõudeid.

2.1.7. Relvatarvikute ja treeninggaasi balloonide ostmine

Politsei- ja Piirivalveamet ostis 2015. aastal relvatarvikuid ja treeninggaasi balloone kogusummas 56 601,29 € Baltic Fox OÜ-lt.

Eelnimetatud summast 8242,50 € tasus Hankija Baltic Fox OÜ-le riigihanke nr 158062 "Taktikaliste lampide ostmine" tulemusena 04.05.2015 sõlmitud hankelepingu alusel. Ülejäänud soetuste osas ei ole riigihanget/riigihankeid korraldatud ega kirjalikke hankelepinguid sõlmitud.

Kontrollvisiidi käigus selgitas Hankija, et relvagaase (treeninggaase) on ostetud summas ca 27 000 € ning relvade tarvikud summas ca 13 621 €, täiendavalt põhjendas Hankija relvatarvikute ja õppegaaside soetamise vajadust.

Kuna relvatarvikute ja relvagaaside maksumused ületavad eraldivõetuna lihthanke piirmäära, pidanuks Hankija korraldama nii relvatarvikute kui ka treeninggaasi balloonide ostmiseks lihthanked. Lihthanke menetluste korraldamata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 15 lg 3 ja § 18² nõudeid.

2.1.8. Alkomeetrite kalibreerimisteenuse tellimine

Politsei- ja Piirivalveamet tellis 2015. aastal alkomeetrite kalibreerimisteenust Baltic Laboratory Systems OÜ-lt summas 15 969,12 €.

Kontrollvisiidi käigus selgitas Hankija, et riigihanget eelmisel aastal ei jõutud teha. Samas oli vaja kalibreerimisteenust tellida, kuna muidu ei oleks saanud politsei tööd teha. Käesoleval aastal on kalibreerimisteenuse riigihange tehtud (riigihange nr 172650 „Indikaator-alkomeetrite kalibreerimis- ja hooldusteenuse tellimine“), mille tulemusena sõlmis Hankija juunis 2016 raamlepingu kolme ettevõttega kehtivusega 48 kuud või kuni kogumaksumuse täitumiseni.

Kalibreerimisteenused on nimetatud CPV määruse VI lisas ja on tellitavad üldises korras.

Kuna kalibreerimisteenuse maksumus ületab lihthanke piirmäära, pidanuks Hankija korraldama teenuse tellimiseks lihthanke. Lihthanke korraldamata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 15 lg 3 ja § 18² nõudeid.

2.1.9. Ravimite ostmine

Politsei- ja Piirivalveamet ostis 2015. aastal Benu Apteek Eesti OÜ-lt ravimeid summas 10 747,04 €. Ravimite ostmiseks riigihanget ei korraldatud ja kirjalikku hankelepingut ei sõlmitud.

Kontrollvisiidi käigus selgitas Hankija, et tegemist on arestitutele vajaduspõhiselt retseptiravimite ostmisega, kuid eelmisel aastal hanget ei korraldatud. Käesoleval aastal on

ravimite ostmiseks avatud hankemenetlusega riigihanke nr 168679 „Retseptiravimite, käsimüügiravimite ja teiste apteegitoodete ostmine“ tulemusena hankeleping sõlmitud.

Kuna 2015. aastal ostetud ravimite maksumus ületab lihthanke piirmäära, pidanuks Hankija korraldama ravimite ostmiseks lihthanke. Lihthanke korraldamata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 15 lg 3 ja § 18² nõudeid.

2.1.10. Õhusõidukile kütuse ostmine

Politsei- ja Piirivalveamet ostis 2015. aastal BP Oil Hellenic SA-lt õhusõiduki kütust summas 28 378,52 €. Kütuse ostmiseks riigihanget ei korraldatud ja kirjalikku hankelepingut ei sõlmitud.

Kontrollvisiidi käigus selgitas Hankija, et BP Oil Hellenic SA-lt on Poseidon Sea 2015 raames ostetud lennukikütust Kreekas Kalamata lennuväljal, kus BP Oil Hellenic SA on ainus kütusemüüja. PPA patrulllennuk osales 2015. aasta mai kuus Frontexi ühisoperatsioonil „Poseidon Sea 2015“ Kreekas. Hankija selgitas, et rahvusvaheline organisatsioon Frontex, mis korraldab pagulasprobleemidega seotud missioone, ütleb, millisel lennuväljal tuleb maanduda. Info konkreetse lennuvälja ja seetõttu ka kütusemüüja kohta, tuli nii viimasel hetkel, et meil ei olnud võimalik riigihanget korraldada.

Rahandusministeerium märgib, et kuna hankija hanketegevust reguleerib RHS, tuleb hankijal RHS-i nõuetest lähtuda ka juhul, kui see on konkreetset situatsiooni arvestades keeruline.

Näiteks on RHS § 28 lg 2 p 2 alusel võimalik korraldada väljakuulutamisetähtaegiga läbirääkimistega hankemenetlus (VTA menetlus) juhul, kui hankelepingu sõlmimine on tehniliselt võimalik üksnes ühe pakkujaga.

Arvestades, et õhusõiduki kütuse maksumus 2015. aastal ületas lihthanke piirmäära, pidanuks Hankija korraldama kütuse ostmiseks kas lihthanke või siis VTA menetluse, kui tehnilistel põhjustel oli hankelepingu sõlmimine võimalik ainult ühe pakkujaga.

2.1.11. Meenete ja reklaamkingituste ostmine

Politsei- ja Piirivalveamet ostis 2015. aastal meeneid ja reklaamkingitusi Kinkston OÜ-lt summas 19 321,82 €, Logotrade OÜ-lt summas 13 847,8 € ja MP-Reklaamtrükk OÜ-lt summas 11 428,52 €. Meeneid osteti kogusummas üle 40 000 €, kuid riigihanget ei korraldatud ja kirjalikke hankelepinguid ei sõlmitud.

Hankija selgitas, et hangitud on erinevaid asju erinevatele projektidele.

Rahandusministeerium on seisukohal, et meened ja reklaamkingitused on sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad RHS § 23 lg 1 mõttes, mida kinnitab ka väljakujunenud riigihankepraktika. Meenete ostmiseks korraldavate riigihangete ese määratletakse üldjuhul nt CPV koodiga nr 18530000-3 „Kingitused ja auhinnad“.

Käesoleval aastal korraldas Hankija meenete ja reklaamkingituste ostmiseks avatud hankemenetlusega riigihanke nr 176434 „Reklaamkingituste ja meenete ostmine“, mille tulemusena sõlmis 27.09.2016 raamlepingud Kinkston OÜ-ga, Roi OÜ-ga ning ühispakkujatega OÜ Stillabunt ja OÜ Firmakink kehtivusega kuni 26.03.2018.

Arvestades, et meenete ja reklaamkingituste kogumaksumus 2015. aastal ületas riigihanke piirmäära, pidanuks Hankija korraldama meenete ja reklaamkingituste ostmiseks hankemenetluse. Hankemenetluse korraldamata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 15 lg 1 p 2 ja § 16 lg 2 nõudeid.

2.1.12. Sõidukite teisaldamisteenuse tellimine

Politsei- ja Piirivalveamet tellis 2015. aasta teises pooles sõidukite teisealdamisteenust Falck Autoabi OÜ-lt summas 91 590,75 € riigihanget korraldamata.

Avatud hankemenetluse nr 143262 „Sõidukite teisealdamine“ tulemusena Falck Autoabi OÜ-ga sõlmitud hankeleping lõppes 08.07.2015. Perioodil 09.07.2015 – 31.12.2015 tellis Hankija Falck Autoabi OÜ-lt sõidukite teisealdamisteenust ilma riigihanketa. 2015. aasta augustis korraldatud riigihanke nr 165719 „Sõidukite teisealdamise teenuse tellimine“ hankemenetluse tunnistas Hankija kehtetuks RHS § 29 lg 3 p 6 alusel põhjendatud vajadusel.

Hankija selgitsas, et riigihanke nr 170809 „Sõidukite teisealdamise teenuse tellimine“ tulemusena sõlmitud raamlepingute kohaselt osutab Lääne- ja Ida-Virumaal alates 14.06.2016 teenust Roheline Laine OÜ ning Tallinnas ja Harjumaal alates 09.06.2016 H.C.H OÜ.

Rahandusministeerium märgib, et juhul kui esines põhjendatud vajadus hankemenetluse kehtetuks tunnistamiseks ja hankemenetlus lõppes RHS § 29 lg 3 p 6 alusel, ei tulene sellest hankijale nn otselepingu sõlmimise õigust. Antud olukorras pidanuks Hankija siiski leidma teenuse tellimiseks RHS-is ette nähtud menetluslikke võimalusi. Näiteks võib hankija korraldada väljakuulutamiseteta läbirääkimistega hankemenetluse RHS § 28 lg 2 p 3 alusel juhul, kui hankelepingu kiire sõlmimine on vajalik hankijast sõltumatute ettenägematute sündmuste tagajärjel tekkinud äärmise vajaduse tõttu, mis ei võimalda kinni pidada RHS § 35 sätestatud tähtaegadest.

Arvestades, et sõidukite teisealdamisteenuse maksumus 2015. aastal ületas riigihanke piirmäära, pidanuks Hankija korraldama teenuse tellimiseks hankemenetluse. Hankemenetluse korraldamata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 15 lg 1 p 2 ja § 16 lg 2 nõudeid.

2.1.13. Trükiteenuste tellimine

Politsei- ja Piirivalveamet tellis 2015. aastal Folger Art AS-ilt trükiteenust summas 11 928,60 € kirjaliku hankelepinguta ja riigihanget korraldamata.

Hankija selgitas Rahandusministeeriumile, et tegemist on funktsionaalselt erinevate soetustega nagu jõulukaardid, infovoldikud, kleebised jms. Hankija märgib, et osaleb 2016. a Siseministeeriumi poolt korraldatavas ühishankes (avatud hankemenetlusega riigihange nr 172200 „Trükiteenuste ostmine Siseministeeriumi valitsemisala asutustele“, CPV kood 79800000-2 „Trüki- ja seotud teenused“).

Trükiteenused (CPV kood 79810000-5), samuti trüki- ja seotud teenused (CPV kood 79800000-2) on nimetatud CPV määruse VI lisas, mistõttu on tegemist üldises korras tellitavate teenustega.

Trükiteenuse esemeks on erinevate trükiste trükkimine. Trükiteenust pakkuvad ettevõtted tegelevad üldjuhul mitmesuguste dokumentide ja materjalide trükkimisega. Ka on hankepraktikas tavaks käsitleda mitmesuguste trükiteenuste tellimist sama eesmärgi saavutamiseks vajaliku teenuse tellimisena ning trükiteenuse tellimise riigihankega hõlmatakse tavapäraselt mitmesuguste dokumentide trükkimist (nt voldikud, flaierid, plakatid, kalendrid, visiitkaardid, menüüd, kleebised, esindustrukised jms).

Kuna Hankija poolt 2015. aastal tellitud trükiteenuse maksumus ületas lihthanke piirmäära, pidanuks Hankija korraldama trükiteenuse tellimiseks lihthanke. Lihthanke korraldamata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 15 lg 3 ja § 18² nõudeid.

2.1.14. Fotograafiaseadmete ostmine

Politsei- ja Piirivalveamet ostis 2015. aastal Nordic Digital AS-ilt fotograafiaseadmeid summas 19 105,60 € riigihanget korraldamata ja kirjaliku hankelepinguta.

Hankija selgitas, et ostetud on funktsionaalselt erinevaid ja mittekoostimivaid asju väikeostudena: binokleid summas 7485 €, foto- ja videokaamera tarvikuid summas 9852,27 € ja statiive summas 1768,33 €.

Hankija raamatupidamise andmetest nähtuvalt on Hankija ostnud teleobjektiive summas 6996,67 €, statiivi summas 1768,33 €, fotokaamera maksumusega 1632,50 € ning ülejäänud maksumuse osas foto- ja videokaamera tarvikuid (nt lisaaku, mälukaardid, vesilood välgupsessa jms).

Kontrollvisiidi käigus selgitas Hankija, et fototarvikute ja kaamerate hange on käesoleval aastal läbi viidud. eRHR-ist nähtuvalt korraldas Hankija 2016. aastal riigihanke nr 172556 „Kompakt- ja peegelkaamerate ning fototarvikute ostmine“, mille esemeks oli peegelkaamera, zoom – objektiivide ja fototarvikute (välklamp, mälukaart, aku) ostmine. Riigihanke tulemusena sõlmis Hankija 06.06.2016 raamlepingu AS-iga Overall Eesti.

Rahandusministeerium on seisukohal, et fotograafiaseadmed on sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad RHS § 23 lg 1 mõttes, mida kinnitab ka väljakujunenud riigihankepraktika. Fotograafiaseadmete ostmiseks korraldavate riigihangete ese määratletakse nt CPV koodiga nr 38650000-6 „Fotograafiaseadmed“, nr 38651000-3 „Kaamerad/fotoaparaadid“.

Fotograafiaseadmeid müüvad ettevõtted tegelevad nii foto- ja videokaamerate kui ka nende tarvikute, sh statiivide müügiga. Rahandusministeerium on seisukohal, et kaamerad, statiivid ja kaamerate tarvikud on käsitletavad funktsionaalselt koostimivate asjadena RHS § 23 lg 1 tähenduses.

Kuna 2015. aastal ostetud fotograafiaseadmete maksumus ületab lihthanke piirmäära, pidanuks Hankija korraldama fotograafiaseadmete ostmiseks lihthanke. Lihthanke korraldamata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 15 lg 3 ja § 18² nõudeid.

2.1.15. Koeratoidu ja -tarvete ostmine

Politsei- ja Piirivalveamet ostis 2015. aastal koeratoitu ja -tarbeid summas üle 65 000 € (sh on koeratarvete maksumus alla 10 000 €).

eRHR-ist nähtuvalt on Hankija korraldanud koeratoidu ostmiseks alates 2011. aastast kuus hankemenetlust, millest kolm hankemenetlust on Hankija lõpetanud ning kolme hankemenetluse tulemusena on sõlmitud raamlepingud.

Riigihanke nr 140454 „Koeratoidu ostmine“ tulemusena sõlmis Hankija 24.04.2013 raamlepingu Penner OÜ-ga kogumaksumusega 4 275 € (tegelikuks raamlepingu maksumuseks kujunes 6 736,05 €), täitmise tähtajaga 23.04.2015. Samuti sõlmis Hankija riigihanke nr 140454 tulemusena 29.04.2013 raamlepingu OÜ-ga Ossu Lemmikloomapood kogumaksumusega 492,60 €, lepingu täitmise tähtajaga 28.04.2015.

eRHR-ist nähtuvalt on täitmisel avatud hankemenetlusega riigihanke nr 145724 „Koeratoidu ostmine“ tulemusena Royal Canin Estonia OÜ-ga 07.07.2014 sõlmitud raamleping kogumaksumusega 76 500 € täitmise tähtajaga 06.07.2016 (st 24 kuuks).

Ülalnimetatud riigihangete tulemusena sõlmitud raamlepingud pidanuksid raamlepingute kohaselt lõppema raamlepingute tähtaja möödumisel või lepingu kogumaksumuse täitumisel, sõltuvalt sellest, kumb asjaolu varem saabub. Hankija ei ole antud nõudest kinni pidanud, vaid on jätkanud raamlepingu alusel koeratoidu ostmist ka peale raamlepingute kogumaksumuse täitumist.

Rahandusministeerium on teadlik asjaolust, et koeratoidu ostmise riigihangete läbiviimine on olnud Hankijal keeruline ning mitmel korral on koeratoidu ostmise riigihangete korraldamine ebaõnnestunud.

Samas ei mõjuta riigihangete läbiviimise komplitseeritus ja ka ebaõnnestumine riigihangete korraldamise kohustust.

Peale ülalnimetatud raamlepingute lõppemist on Hankija ostnud koeratoitu OÜ-lt Ossu Lemmikloomapood maksumuses ca 6500 €, Penner OÜ-lt maksumuses ca 4900 € ning Royal Canin Estonia OÜ-lt maksumuses ca 9700 €, mille kogumaksumus ületab lihthanke piirmäära.

Kuna 2015. aastal ostetud koeratoidu maksumus ületab lihthanke piirmäära, pidanuks Hankija korraldama koeratoidu ostmiseks lihthanke. Lihthanke korraldamata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 15 lg 3 ja § 18² nõudeid.

2.1.16. Raadioside tarvikute ostmine

Politsei- ja Piirivalveamet ostis 2015. aastal Radiocom Baltic OÜ-lt raadioside tarvikuid (mikrofone, kuulareid, adaptoreid, kõrvahoidikuid jms) kogumaksumusega 41 270 €. Raadioside tarvikute ostmiseks riigihanget ei korraldatud ja kirjalikku hankelepingut ei sõlmitud.

Hankija selgitas, et tehti mitu järjestikust väikeostu ning riigihanke piirmääraga ei arvestatud.

Raadioseadmed on tähistatud CPV koodiga nr 32344210-1. Hankija poolt ostetud raadioside tarvikud on funktsionaalselt koostoimivad asjad RHS § 23 lg 1 tähenduses.

Arvestades, et raadioside tarvikute maksumus 2015. aastal ületas riigihanke piirmäära, pidanuks Hankija korraldama asjade ostmiseks hankemenetluse. Hankemenetluse korraldamata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 15 lg 1 p 2 ja § 16 lg 2 nõudeid.

2.1.17. Kühvelraamide ostmine

Raamatupidamise andmetest nähtuvalt on Hankija ostunud 2015. aastal Saarik & Ko OÜ-lt kühvelraame maksumusega 12 810 €. Kühvelraamide ostmiseks riigihanget ei korraldatud ja kirjalikku hankelepingut ei sõlmitud.

Hankija mõõnas, et tegemist oli planeerimise ja kommunikatsiooni veaga.

Kuna kühvelraamide maksumus ületab lihthanke piirmäära, pidanuks Hankija korraldama kühvelraamide ostmiseks lihthanke. Lihthanke korraldamata jätmisega on Hankija eiranud RHS § 15 lg 3 ja § 18² nõudeid.

2.2. Vale riigihanke menetluse liigi valimine

- 2.2.1. Hankija korraldas avatud hankemenetlusega riigihanke nr 156392 „Toiduainete ostmine laevadele“, mille osades nr 1, 2, 5, 7 ja 12 esitatud ainsa pakkumuse lükkas Hankija tagasi põhjusel, et pakkumus ei vastanud riigihanke tingimusele müügikoha olemasolu osas. Seejärel korraldas Hankija eelnimetatud osadele väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetluse nr 160854 „Toiduainete ostmine laevadele“ RHS § 28 lg 2 p 1 alusel, põhjendusel, et kõik avatud hankemenetluse käigus esitatud pakkumused olid olemuselt erinevad hankedokumentides sätestatud hankelepingu eseme tehnilisest kirjeldusest ja riigihanke esialgseid tingimusi olemuslikult ei muudeta.

Selgitame, et igasugune pakkumuse mittevastavus hankedokumentidele ei ole samastatav „pakkumuste olemusliku erinevusega hankelepingu eseme tehnilisest kirjeldusest“ RHS § 28 lg 2 p 1 tähenduses. Pakkumuste olemuslik erinevus hankelepingu eseme tehnilisest kirjeldusest esineb eelkõige olukorras, kus pakutud ei ole hankedokumentides nõutud hankelepingu eset, vaid midagi sootuks erinevat, millest saab järeldada, et turul ei esinegi antud valdkonnas konkurentsi.

Käesoleval juhul on Hankija eiranud väljakuulutamisetähtaegade läbirääkimistega hankemenetluse nr 160854 „Toiduainete ostmine laevadele“ korraldamisel RHS § 28 lg 2 p 1 nõudeid, arvestades, et erandliku hankemenetluse liigi valimise eeldused ei olnud täidetud.

2.2.2. Hankija korraldas lihthanke nr 161290 „PVL-101 „Kindral Kurvits" dokkimistööde ja laeva värvimise teenuse tellimine“, mille tulemusena sõlmis 30.05.2015 hankelepingu OÜ-ga Tallinn Shipyard, hankelepingu maksumusega 25 022,84 €. Tegelikult hankelepingu maksumuseks kujunes 53 193 €, mis ületab riigihanke piirmäära. Lisaks tellis Hankija samalt pakkujalt täiendavaid töid summas 9415 €, mida ei käsitletud selle hankelepingu alusel tehtavateks töödeks. Lisatööde teostamise vajadus ilmses laeva dokkimisel ja inspekteerimisel Klassifikatsiooniühingu Lloyd's Register inspektori poolt. Rahandusministeeriumi hinnangul viitab hankelepingu tegeliku maksumuse suurenemine üle kahe korra ning täiendavate tööde tellimine riigihanke ebapiisavale planeerimisele ja eksimustele riigihanke eeldatava maksumuse määramisel. Riigihanke planeerimisel pidanuks Hankija hoolsamalt analüüsima võimalikku riigihanke kogumahtu, sh dokiülevaatusega ja võimalike inspektori märkustega kaasnevaid kulusid, millest lähtudes pidanuks Hankija valida riigihanke korraldamiseks nõuetekohase menetluse liigi. Hankija on hankelepingu mahu suurenemist käsitlevas memos ka märkinud, et lepingu täitmise käigus kujunes olukord, kus lepingu alusel tehtavate tööde kogumaksumus kujunes suuremaks, kui läbiviidud menetlus oleks võimaldanud ehk Hankija oleks pidanud sellise maksumuse korral läbi viima avatud hankemenetluse. Võttes arvesse „Kindral Kurvits" dokkimistööde ja laeva värvimise teenuse tellimise kogumaksumust, oleks Hankija pidanud läbi viima avatud hankemenetluse. Isegi, kui asuda seisukohale, et Hankija ei saanud esmase lihthanke läbiviimisel ette näha tööde lõplikku kogumahtu, pidi Hankija lisatööde tellimisel mõistma, et nende eeldatava maksumuse määramisel peab arvesse võtma ka juba sõlmitud lepingu maksumust, kuivõrd RHS § 23 lg 1 kohaselt ei või Hankija jaotada riigihanget osadeks RHS-is riigihanke teostamiseks kehtestatud korra või nõuete eiramiseks, eriti kui hankelepingu esemeks on funktsionaalselt koos toimivad või sama eesmärgi saavutamiseks vajalikud asjad, teenused või ehitustööd.

Märgime, et juhtudel, kui hankelepingu mahu täpne prognoosimine on keeruline (näiteks seonduvalt kolmanda isiku poolt tehtavate võimalike ettekirjutustega lisatööde tellimiseks), tuleks riigihanke korraldamisel antud riskiga arvestada ja sõlmida mittesiduvate kohustustega raamleping. Sellisel juhul võib hankija sama teenuse hankimiseks sõlmida ka teisi raam- või hankelepinguid, arvestades RHS § 20 – 23 sätestatut. Juhul kui hankija raamlepingut ei sõlmi, tuleb hankelepingu maht määratleda konkreetselt.

Käesoleval juhul on Hankija lihthanke nr 161290 korraldamisel eiranud RHS § 15 lg 1 p 2 ja § 16 lg 2 nõudeid, st jätnud korraldamata hankemenetluse.

2.3. Riigihanke aruande ja selle lisa tähtaegne esitamine

eRHR-ist nähtub, et lihthanke nr 154706 „Analüsaatori ostmine“ on riigihanke aruanne esitatud registrile 06.11.2014, s.o. 38. päeval peale hankelepingu sõlmimist.

RHS § 18² lg 9 ja RHS § 37 lg 1 kohaselt kohustub hankija esitama riigihangete registrile riigihanke aruande 20 päeva jooksul pärast lihthanke lõppemist.

Riigihanke aruande hilinemisega esitamisega on Hankija eiranud RHS § 18² lg 9 ja RHS § 37 lg 1 nõudeid.

Riigihanke aruande lisa on esitatud eRHR-ile hilinemisega järgmistes avatud hankemenetlusega riigihangetes: nr 167236, nr 166247, nr 165435, nr 161623 ja järgmistes lihthangetes: nr 169732, nr 166534.

Politsei- ja Piirivalveamet tellis 2015. aastal kolimisteenust AVA-Ekspress OÜ-lt summas 22 859,05 €. Hankija sõlmis AVA-Ekspress OÜ-ga lihthanke nr 156116 "Kolimisteenuse tellimine" tulemusena hankelepingu 04.12.2014, kehtivusega kuni 03.12.2017, maksumusega 18 000 €. Riigihanke nr 156116 hankelepingu p 9.1 kohaselt kehtib leping kolm aastat või kuni maksimaalse kogumaksumuse täitumiseni, vastavalt varem saabunud

asjaoluni. Hankija selgitas Rahandusministeeriumile, et riigihanke nr 156116 hankelepingu mahtu ületati, kuna kolimisteenuse tellimise vajadus osutus planeeritust suurmaks ja uut hanget ei jõutud nii kiiresti läbi viia. Uus hankeleping sõlmiti 19.04.2016 riigihanke nr 171299 „Kolimisteenuse tellimine“ tulemusena. Kuna riigihanke nr 156116 tulemusena sõlmitud hankeleping lõppes lepingu p 9.1 kohaselt kogumaksumuse (18 000 €) täitumisega, pidanuks Hankija lugema hankelepingu lõppenuks kogumaksumuse täitumisest ja esitama eRHR-ile riigihanke aruande lisa hankelepingu lõppemisest 20 päeva jooksul (RHS § 36 lg 4). Käesoleva ajani ei ole Hankija esitanud eRHR-ile riigihanke aruande lisa hankelepingu lõppemise kohta.

2.4. Maksuvõlgade puudumise kontrollimine

Hankija ei ole kontrollinud maksuvõlgade puudumist eRHR-i kaudu hankemenetluse algamise päeva seisuga ja vabalt valitud kuupäeval enne hankelepingu sõlmimist järgmiste riigihangete korraldamisel: nr 167944, nr 167236, nr 168641, nr 162526, 162520.

Hankija ei ole kontrollinud maksuvõlgade puudumist eRHR-i kaudu vabalt valitud kuupäeva seisuga enne hankelepingu sõlmimist järgmiste riigihangete korraldamisel: nr 166818, nr 166473, nr 165483, nr 166247, nr 168430, nr 169516, nr 167516, nr 166288, nr 165897, nr 165174, nr 162526, nr 161858, nr 161241, nr 161584.

Selgitame, et maksuvõlgade puudumist tuleks hankija igal juhul kontrollida eRHR-i päringusüsteemi kaudu, kuna eRHR-i kaudu päringu teostamisel on tagatud, et päringu tulemus vastab RHS § 38 lg 1 p 4 sätestatud maksuvõla definitsioonile ning maksuvõlgade puudumise kontrollimisel on tagatud läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõtte järgimine (RHS § 3 p 2).

3. Järeldused

- 3.1. Politsei- ja Piirivalveameti poolt on kontrollitaval ajavahemikul riigihangete korraldamine toimunud valdavas osas kooskõlas RHS-is sätestatuga. Kontrollimise käigus tuvastati kõrvalekaldumisi RHS-is sätestatud korrast seoses nõutavate riigihankemenetluste korraldamata jätmisega, kirjalike hankelepingute sõlmimata jätmisega, vale riigihanke menetluse liigi valimisega, maksuvõlgade puudumise kontrollimisega ning riigihanke aruande ja aruande lisa hilinevad esitamisega eRHR-ile.
- 3.2. Arvestades Hankija riigihangete kogumahtu, on tuvastatud kõrvalekalded käsitletavad pigem üksikjuhtude kui süstemaatiliste rikkumistena.

4. Tähelepanekud ja soovitused

- 4.1. Politsei- ja Piirivalveameti veebilehelt ei ole leitav hankekord. Märgive, et hankekord tuleb avalikustada hankija veebilehel, kuna tegemist on avaliku dokumendiga, millega tutvumiseks on avalikkusel põhjendatud huvi.
- 4.2. Hankekorras soovitame senisest detailsemalt reguleerida alla lihthanke piirmäärade maksumusega riigihangete (väikeostude) läbiviimise kord, mis võimaldaks tagada olemasoleva konkurentsi efektiivsemat ärakasutamist väikeostude sooritamisel (nt sätestada minimaalse arvu võrreldavate hinnapakumiste taotlemise nõue). Juhime tähelepanu, et hankekorra p 49 (lihtsustatud korrast tellitavad teenused) on kasutatud eksitavat mõistet „hankemenetlus“ (RHS § 19 lg 2 kohaselt on hankija kohustatud korraldama hankemenetluse üksnes juhul, kui riigihanke esemeks on lisaks lihtsustatud korrast tellitavatele teenustele asjad või CPV määruse VI lisas nimetatud teenused, mille eeldatav maksumus on võrdne riigihanke piirmääraga või ületab seda).
- 4.3. Positiivse hankepraktikana märgive, et Hankija sõlmib hankelepinguid sageli majanduslikult soodsama pakkumuse alusel; pikendab huvitatud isikute soovil reeglina

pakkumuste esitamise tähtaegu (nt riigihangetes nr 165896 ja nr 163551) ja nn rahvusvaheliste riigihangete korraldamisel on lisanud hankedokumentidele (HD) ka HD inglisekeelse tõlke.

(allkirjastatud digitaalselt)

Kati Orgmets
osakonnajuhataja asetäitja
riigihangete ja riigiabi osakond

Kontrollija:

Madli Juhani
jurist riigihangete järelevalve alal
riigihangete ja riigiabi osakond
611 3931; madli.juhani@fin.ee