

Ministeeriumide sõidukite majandamise otstarbekus

*Kas riigi raha kasutamine sõidukitega seonduvalt
on säästlik, läbipaistev ja kontrollitav?*

Head lugejad

Riigi sõidukid, eriti kõrgemate ametnike või ministrite autod, on perioodiliselt olnud avalikkuse huviorbiidis, sest paljudele on see köitvam teema kui nii mõnigi sadu miljoneid eurosid maksev keeruline projekt või kulukas poliitika. Siiski tuleb ka sellele teemale muu kõrval tähelepanu pöörata, sest kuigi riigi sõidukite ülalpidamiseks kulutatavad summad pole küll eelarve peamiseks kuluallikaks, nõuab sõidukite haldamine – soetamine, korrashoidmine ja sõitude üle arvepidamine ning kõige muu seonduvaga tegelemine – märkimisväärset ressursi paljudelt ametnikelt. Aastate jooksul on riigi sõidukite hulk vähenenud, samas pole allesjäänud autode kasutamise intensiivsus suurenenud, mis näitab, et autosid on jätkuvalt liiga palju. Ametisõidukite soetamist ja kasutamist on püüdnud korrastada erinevad valitsused, kuid alati see pole õnnestunud.

Riigikontrolli audit annab ülevaate valdkonnast ning käsitleb probleeme, millega selles valdkonnas tuleb edasi tegeleda. Mul on hea meel tõdeda, et Rahandusministeerium asus juba auditi tegemise ajal selle tulemusi kasutama ning paljusid Riigikontrolli ettepanekuid on ministeerium valdkonna korrastamise kavandamisel arvesse võtnud. Loodan, et see ei jää see vaid plaaniks ning võetakse vastu põhimõttelised otsused, mis aitavad riigi sõidukiparki ja selle toimimist optimeerida – et meil oleks just sellised autod, mis vaja, ning et need oleksid soetatud ja kasutatud mõistlikult.

Alar Karis
riigikontrolör

augustis 2016

Ministeeriumide sõidukite majandamise otstarbekus

Kas riigi raha kasutamine sõidukitega seonduvalt on säästlik, läbipaistev ja kontrollitav?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida ja miks me auditeerisime?

Riigikontroll on iga-aastastes raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse auditites korduvalt juhtinud tähelepanu sõidukite rentimisega seotud probleemidele ning soovitanud Rahandusministeeriumil need lahendada, kuid seda ei ole seni tehtud. 2015. aasta sügisel moodustas Rahandusministeerium ametisõidukite temaatikaga tegeleva töörühma, kes saab oma töös arvesse võtta käesoleva aruande soovitusi.

Riigikontroll auditeeris, kas riigiasutused (ministeeriumid ja nende valitsemisala asutused) majandavad sõidukeid otstarbekalt, järgides seejuures riigivaraseaduse, riigieelarve seaduse ja riigihangete seaduse nõudeid. Selleks kontrollis Riigikontroll, kuidas riigiasutused riigi kehtestatud õiguslikus raamistikus sõidukite soetamist planeerivad, rahastamisviise leiavad, riigihankeid korraldavad ja sõidukeid kasutavad.

Ajavahemikul 01.01.2013–30.06.2015 oli riigiasutuste käsutuses kokku 11 667 sõidukit, millest 42% olid sõidua autod ja maasturid ning 41% eriotstarbelised sõidukid. Peale riigiasutuste järelevalve-, riigi- ja korrakaitsetegevuse kasutatakse sõidukeid ka kõrgemate ametnike esindussõitudeks ning teenistujate lähetus- ja majandussõitudeks.

Riigiasutuste sõidukite soetamist ja kasutamist reguleeritakse riigivaraseaduse, riigieelarve seaduse ja riigihangete seaduse ning ligikaudu 20 aastat tagasi kehtestatud Vabariigi Valitsuse määrustega¹.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontrolli hinnangul võimaldab riigieelarve koostamise põhimõtete ülevaatamine, sõidukite soetamise ja kasutamise regulatsiooni korrastamine ning ühtse praktika kujundamine muuta sõidukite majandamist säästlikumaks ning kasutada vara heaperemehelikumalt. Samuti aitavad need tegevused vähendada eksimusi riigihangete korraldamisel ja riigieelarve seaduse järgimisel.

Jättes kõrvale kõrgemate riigiteenijate käsutuses olevad sõidukid, on Riigikontrolli arvates võimalik riigiasutuste käsutuses olevate sõidukite arvu optimeerida, parandades nende kasutamise eesmärgipärasust ja kasutades sõidukeid intensiivsemalt.

¹ Vabariigi Valitsuse 07.05.1997. a määrus nr 95 „Valitsusasutuste ametiautode kasutamise korrastamine“ ning 22.07.1997. a määrus nr 142 „Ametisõitude korraldamine ja kulunormid valitsusasutustes“.

- Ühtlustades soetatavate sõidukite tehnilisi omadusi, tehes ühishankeid ning analüüsid, milliseid sõidukeid on 3–5 aasta järel vaja uue vastu vahetada ja milliseid on mõistlikum pikema aja jooksul kasutada, on riigiasutustel võimalik sõidukite soetamisel säästa raha.
- Riigikontrollil ei olnud taasesitamist võimaldavas vormis võimalik tagantjärele hinnata, milliseid rahastamisviise olid riigiasutused sõidukite soetamisel kaalunud ning kuidas vastava otsuseni jõudnud. Ka Rahandusministeerium ei ole keskselt hinnanud, kas majanduslikult otstarbekam on sõidukeid kohe välja osta või rentida.
- Jättes kõrvale kõrgemad riigiteenijad, kellel on lubatud tööülesannetest tulenevalt teha ametiautoga personaalseid sõite, ilmnes, et ka tavatöötajad teevad ametisõidukitega erasõite, mis ei ole kooskõlas riigivaraseaduse põhimõttega valitseda riigivara eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult. Maksuseaduste järgi tuleb ametisõidukiga tehtud erasõitudel tasuda erisoodustusmaksu, mis lisandub sõiduki majandamiskuludele.
- Sõidukeid kasutatakse vähem, kui nende rentimisel või soetamisel on plaanitud, mistõttu on võimalik sõidukite arvu riigiasutustes optimeerida ning seeläbi kulusid kokku hoida. Samuti oleks võimalik sõidukeid valitsemisalasiseselt riigiasutuste vahel riskasutada ning seeläbi sõidukite koguarvu vähendada.
- Sõidukite efektiivse majandamise eesmärgil kasutatakse töösõitude tegemiseks ka teenistujate isiklikke sõiduautosid ja need sõidud hüvitatakse. Samas peab riigiasutus hüvitiselt tasuma erisoodustusmaksu, kui maksuvabastuse piirmäära ületatakse. Igakuiselt ja fikseeritud summas makstav hüvitis isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise eest võib olla käsitletav teenistuja lisatuluna, mistõttu peaks kaaluma selle väljamaksmist töötasuna.
- Riigiasutused on sõlminud kapitalirendi lepinguid, millega on riigile võetud kohustusi. Enamik kapitalirendi tingimustel sõlmitud lepingud ei ole aga raamatupidamises kohustusena kajastatud, mistõttu pole neid kohustusi arvestatud ka rahandusstatistikas.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Riigikontroll soovib Rahandusministeeriumil kui tõhusa riigihalduse eest seisval ning riigi finants- ja eelarvepoliitika eest vastutajal teha järgmist:

- analüüsida sõidukite haldamise ja riskasutusega seotud tegevuste ühte kesksesse üksusesse koondamise vajalikkust ja võimalikkust. Näiteks võiks valitsemisala asutused või ühishoones paiknevad ministeeriumid kasutada samu sõidukeid. See võimaldaks vähendada sõidukite arvu;

- otsustada, millist sõidukite hankimise rahastamisviisi, millistel puhkudel edaspidi kasutada, ning töötada välja konkreetsed põhimõtted erinevate rahastamisviiside rakendamiseks;
- kehtestada riigiasutuse sõidukite soetamise ja kasutamise põhimõtted ning rendilepingute tüüpvormid, ajakohastades seejuures valitsuse 1997. aasta määrused;
- soodustada sõidukite tsentraalset hankimist, koondades Riigi Tugiteenuste Keskusesse vajalik kompetentsus ja pakkudes valitsemisaladele teenust.

Riigikontroll soovib Rahandusministeeriumil koostöös teiste ministeeriumidega analüüsida tööülesannete täitmiseks vajalike sõidukite arvu valitsemisas ja kaaluda seeläbi sõidukite arvu optimeerimist.

[Rahandusministeerium nõustus enamiku Riigikontrolli soovitudustega.](#)

Sisukord

Riigiasutuste sõidukiparki saab optimeerida	7
Riigiasutuste sõidukipargis on enam kui 9000 sõidukit	7
Riigiasutuste sõidukite aastased ülalpidamiskulud moodustavad 5% riigi majandamiskuludest	9
Riigiasutuste sõidukite andmed tuleb korrastada	10
Sõidukeid saab majandada säästlikumalt	11
Sõidukeid renditakse eesmärgiga kasutada neid enam, kui tegelikult on kasutatud	11
Tavasõidukite kasutamist erasõitudeks tuleb selgemalt reguleerida	13
Isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise hüvitamist tuleb analüüsida	15
Riigiasutused saaksid hankida sõidukeid säästlikumalt	17
Tuleb hinnata, kas sõidukeid on majanduslikult otstarbekam välja osta või rentida	17
Riigiasutuste nõuded hangitavatele sõidukitele vajavad ühtlustamist	20
Rangemate keskkonnanõuetega arvestamine hangetes aitaks säästa keskkonda ja raha	21
Riigiasutused võiksid sõidukite hankimisel rohkem koostööd teha	23
Sõidukite soetamisel ei ole lähtutud riigieelarve seaduse reeglistikust	25
Ligikaudu kolmandik sõlmitud rendilepingutest vastab kapitalirendi tingimustele	25
Riigiasutused saaksid vältida lepingute sõlmimisel riigile kahjulikke tingimusi	27
Sõidukite rendilepingute mõju riigi rahandusstatistikale ei ole arvestatud	28
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritu vastused	31
Auditi iseloomustus	34
Auditi eesmärk	34
Hinnangu andmise kriteeriumid	34
Lisa 1. Ministeeriumide valitsemisalade sõidukipargid sõiduki tüüpide kaupa	37
Lisa 2. Rendi kapitali- ja kasutusrendiks klassifitseerimise põhimõtted	38
Lisa 3. Näited riigiasutuste hankedokumentides kasutatud lepingutingimuste kohta, mis aitavad tagada lepingu vastavuse kasutusrendi tingimustele	39
Lisa 4. Sõidukite keskkonnanäitajate ja kulude võrdlus kasutusaja (5 ja 10 aastat) jooksul võrdse aastase läbisõidu (20 500 km*) korral (näide auditi valimis olnud sõidukite põhjal)	40

Riigiasutuste sõidukiparki saab optimeerida

Riigi sõidukipargi jaotus auditeeritud perioodil

Liiklusregister on andmekogu, mille üks eesmärk on pidada arvestust sõidukite üle. **Sõiduk** on teel liiklemiseks ette nähtud või seal liiklev seade, mis liigub mootori või muul jõul.

Allikas: liiklusseadus, § 2 p 73 ja § 173 lg 1

Kaitseväge ja Kaitseliidu sõidukite registris kajastuvad need sõidukid, mille puhul on põhjendatud nende Kaitseväge kuuluvuse näitamine musta taustaga registreerimismärgi kaudu. Liiklusregistris registreeritakse muu hulgas ka Kaitseväge rendisõidukid, mille omanik on rendileandja.

30.06.2015. a seisuga oli Kaitseväge ja Kaitseliidu sõidukite registris kokku 4344 Kaitseväge sõidukit.

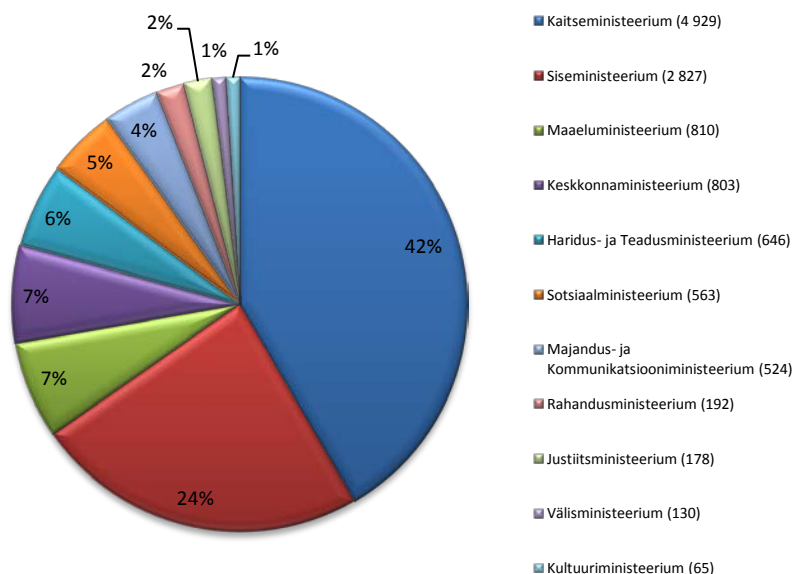
Allikas: Kaitseministeerium

Riigiasutuste sõidukipargis on enam kui 9000 sõidukit

1. Ministeeriumide ja nende valitsemisala asutuste (edaspidi ühise nimetusega riigiasutuste) sõidukipargist ülevaate saamiseks küsis Riigikontroll nii riigiasutustelt kui ka Maanteeameti hallatavast **liiklusregistrist** perioodil 01.01.2013–30.06.2015 riigiasutuste käsutuses olnud **sõidukite** nimekirja. Käesolevas auditis tehtud järeldused riigiasutuste sõidukite arvu ja koosseisu kohta põhinevad Riigikontrollile esitatud andmetel.

2. Riigiasutuste ja liiklusregistri ühildatud andmete järgi käsutasid riigiasutused auditeeritud perioodil kokku 11 667 sõidukit (sh **Kaitseväge ja Kaitseliidu sõidukite registris** olevad 4344 sõidukit), nendest ligikaudu 42% käsutasid Kaitseministeeriumi ja 24% Siseministeeriumi valitsemisalad (vt joonist 1)². Riigiasutustest olid suurimad sõidukite käsutajad Kaitseväge (4873), Politsei- ja Piirivalveamet (1710), Päästeamet (804), Sotsiaalministeerium (439), Maanteeamet (331), Keskkonnaamet (279) ja Keskkonnainspeksioon (273). Ülejäänud riigiasutustel oli alla 200 sõiduki.

Joonis 1. Riigiasutuste käsutuses olnud sõidukite arv ministeeriumide valitsemisalade kaupa ajavahemikul 01.01.2013–30.06.2015



Allikas: koostanud Riigikontroll riigiasutustelt ja liiklusregistrist saadud andmete alusel

² Riigikontrolli ülevaade sisaldab kõiki auditeeritud perioodil (01.01.2013–30.06.2015) toimunud sõidukite liikumisi (sh kasutusse andmist, võõrandamist, rendileandjale tagastamist). Kuna sõidukid liikusid ka ühe valitsemisala sees või valitsemisalade vahel, kajastub sama sõiduk riigiüleses arvestuses kaks või enam korda. Kaitseväge ja Kaitseliidu sõidukite registri väljavõtte ei ühildu täielikult auditeeritud perioodiga, vaid on võetud registrist 30.06.2015. a seisuga. Kaitseministeeriumi sõidukite hulgas sisalduvad ka eriotstarbelised (kaitseotstarbelised) sõidukid.

Teadmiseks, et

liiklusregistris registreeritust on 30.06.2015. a seisuga riigis enim kasutatav sõiduk alla 5 aasta vanune, diiselmootori ja universaalkerega sõiduauto, mille mootori maht on 2 liitrit (1968 cm³) ja võimsus 103 kW.

3. Auditeeritud perioodi lõpus ehk 30.06.2015. aasta seisuga oli riigiasutustel kokku 6400 sõidukit, millele lisanduvad Kaitseväge ja Kaitseliidu sõidukite registris olevad 4344 sõidukit, mis ei olnud liiklusregistris arvel ega olnud auditis tehtud analüüsi aluseks. Riigikontrollile esitatud andmete põhjal võib välja tuua, et liiklusregistris arvel olevatest sõidukitest on enim Škoda, Toyota ja Mitsubishi³ sõidukimärke, populaarsemateks mudeliteks on Škoda Octavia ja Toyota Corolla (vt tabelit 1).

Tabel 1. Asutuste valduses olnud populaarsemad (st üle 100 sõiduki) margid ja mudelid 30.06.2015.* a seisuga

Sõiduki mark	Sõidukite arv	Sõiduki margi populaarseim mudel	Sõidukite arv	Peamine valitsemisala	Sõiduki tüüp
Škoda	862	Octavia	602	Siseministeerium	sõiduauto
Toyota	526	Corolla	144	Siseministeerium	sõiduauto
Mitsubishi	519	i-MiEV	475	Sotsiaal-ministeerium	sõiduauto
Volkswagen	365	Transporter Kasten	76	Siseministeerium	kaubik
Peugeot	350	308	120	Maaeluministeerium	sõiduauto
Respo	308	751	107	Siseministeerium	haagis
Opel	296	Astra Sports Tourer	52	Rahandus-ministeerium	sõiduauto
Tiki Treiler	247	BT-600 ja VTL-600	36	Siseministeerium	haagis
Citroën	239	Berlingo	153	Siseministeerium	kaubik
Nissan	219	Almera	64	Siseministeerium	sõiduauto
Hyundai	194	i30	65	Maaeluministeerium	sõiduauto
Suzuki	163	SX4	75	Majandus- ja Kommunikatsiooni ministeerium	sõiduauto
Kia	140	Ceed	83	Maaeluministeerium	sõiduauto
Mercedes-Benz	139	VITO 113 CDI	16	Siseministeerium	kaubik
Ford	138	Focus	34	Siseministeerium	sõiduauto
Scania	130	P94 GB4X2NZ 220	30	Siseministeerium	veoauto

* Analüüs ei sisalda Kaitseväge ja Kaitseliidu sõidukite registris olevat 4344 sõidukit, mis ei olnud liiklusregistris arvel.

Allikas: Riigikontrolli arvutused liiklusregistrist saadud andmete alusel

4. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt hindavad asutused üldjuhul enda sõidukipargi optimaalseks ja selle vähendamist lähiajal plaanis ei ole, välja arvatud Politsei- ja Piirivalveamet, Maksu- ja Tolliamet ning Maanteeamet, kes korrastasid 2015. aastal oma sõidukiparki. Vähendati sõidukite arvu, paigaldati sõidukitele positsioneerimist võimaldavad seadmed ning piirati selliseid sõite, millelt tuli tasuda erisoodustusmaksu.

³ Mitsubishi i-MiEV-d on elektriautod, mille Eesti riik sai Kyoto kliimaprotokolli raames sõlmitud heitkoguse ühikutega kauplemise teel.

Edaspidi on neil asutustel kavas sõidukeid ristikasutada ja nende arvu täiendavalt vähendada.

Eriotstarbeline sõiduk on ette nähtud kindla funktsiooni täitmiseks, milleks on vaja spetsiaalselt kohandatud keret ja/või varustust.

Majandus- ja kommunikatsiooniministri 03.06.2011. a määrus nr 37

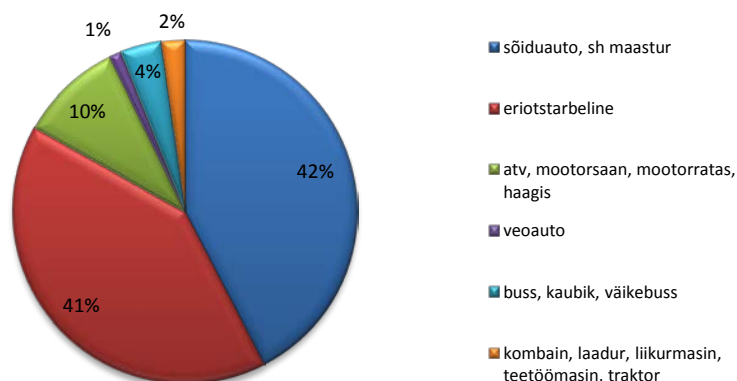
Eriotstarbelisi sõidukeid kasutatakse näiteks kaitseotstarbel, koolide õpetegevuses, tehnilise järelevalve ning piirivalves ja päästetöödel.

Tavasõidukid on käesoleva aruande kontekstis sõidukid, mis ei ole eriotstarbelised.

5. Liiklusregistris registreeritud riigi sõidukipark jagunes 30.06.2015. aasta seisuga vanuse järgi järgmiselt: alla 5 aasta vanuseid sõidukeid 49%, 5–10 aasta vanuseid sõidukeid 23% ning üle 10 aasta vanuseid sõidukeid 28%. Kõige rohkem on uusi sõidukeid kogu riigi alla 5-aastastest sõidukitest Siseministeeriumi valitsemisalas (32% sõidukeid ei ole vanemad kui 5 aastat), järgnevad Sotsiaalministeeriumi (15%) ja Maaeluministeeriumi (12%) valitsemisalad. Riigiasutused kasutavad oma ülesannete täitmiseks erinevat tüüpi sõidukeid – **tava- ja eriotstarbelisi sõidukeid**. Riigiasutuste käsutuses auditeeritud perioodil olnud 11 667 sõidukist suurema osa moodustavad sõidua autod, sh maasturid (42%), ning järgnevad eriotstarbelised sõidukid (41%). (Vt joonist 2 ja detailsemat jaotust lisast 1.)

6. Ministeeriumide ja nende allasutuste sõidukite kasutusotstarve lähtub üldjuhul tegevusvaldkonnast (nt järelevalve, riigi- ja korrakaitse). Peale eriotstarbeliste sõidukite soetatakse sõidukeid ka eri tasandi juhtidele või nende asetäitjatele individuaalseks ning töötajatele ühiseks kasutamiseks. Tavasõidukeid kasutatakse lähetus- ja majandussõitudeks ning eraldi on kasutusel nn esindussõidukid ministrite, kantslerite ning mõningatel juhtudel ka asekantslerite ja asutuste juhtide teenindamiseks.

Joonis 2. Riigiasutuste käsutuses olnud sõidukipargi jaotus sõiduki liikide kaupa perioodil 01.01.2013–30.06.2015



Allikas: koostanud Riigikontroll riigiasutustelt saadud andmete alusel

Riigiasutuste sõidukite aastased ülalpidamiskulud moodustavad 5% riigi majandamiskuludest

Sõidukitele tehtud kulud

7. Riigi raamatupidamise andmetel kulutasid riigiasutused auditeeritud perioodil ehk ajavahemikul jaanuar 2013 kuni juuni 2015 nii eriotstarbelistele kui ka tavasõidukitele aastas keskmiselt 5% majandamiskuludest ehk 25,6 miljonit eurot (vt tabelit 2). Kõige suurema osa kuludest moodustavad rendimaksud ja isikliku sõiduvahendi kasutamise hüvitised. Suurimad aastased väljaminekud on ootuspäraselt kahes riigi suurima sõidukipargiga ministeeriumis – Siseministeeriumis ja Kaitseministeeriumis –, moodustades kokku ligi 62% riigiasutuste sõidukitele tehtavatest kuludest.

Tabel 2. Ministeeriumide valitsemisalade keskmised kulud (tuhandetes eurodes) sõidukitele perioodil 01.01.2013–30.06.2015

	Haridus- ja Teadusministeerium	Justiitsministeerium	Kaitseministeerium*	Keskkonnaministeerium	Kultuuriministeerium	Maaeluministeerium	Majandus- ja Kommunikatsiooni-ministeerium	Rahandusministeerium	Siseministeerium	Sotsiaalministeerium	Välisministeerium	KOKKU
Aasta keskmine sõidukite kogukulu	1739	798	5629	1800	380	1719	1537	819	10 126	459	590	25 596
Rent ja isikliku sõiduvahendi kasutamise hüvitis	810	471	1120	1047	183	829	581	474	4760	208	58	10 541
Kütus	577	209	2911	433	115	564	555	219	3056	122	162	8923
Remont ja hooldus	154	58	729	173	38	130	221	48	971	36	158	2716
Kindlustus	91	21	46	69	22	80	91	30	529	19	105	1103
Muud maismaasõidukite majandamiskulud	107	39	823	78	22	116	89	48	810	74	107	2313
Aasta keskmised majandamiskulud	38 730	28 670	102 92	24 861	13 975	15 252	64 671	16 763	87 512	96 389	23 100	512 415
Osakaal ministeeriumi majandamis-kuludest, %	4	3	5	7	3	11	2	5	12	0	3	5

* Kaitseministeeriumi sõidukipargi kohta tabelis esitatud kulusumma ei ole täielik, sest rivi- ja lahingumasinatega seotud kulud kajastatakse ka teistel kulukontodel, kui on tavapärane.

Allikas: Riigikontrolli arvutused saldoandmike infosüsteemi andmetel

Sõidukipõhise kuluarvestuse olemasolu

8. Riigikontrolli audiitorid uurisid, kuidas riigiasutused lisaks üldisele raamatupidamisarvestusele sõidukitega kaasnevate kulude üle arvestust peavad. Selgus, et kui mõned asutused peavad sõidukite kaupa üsna detailset kuluarvestust (sh on teada rendimakse, kindlustuskulu, kütuse-, remondi- ja hoolduskulu, korrashoiu- ja remondimaterjali- ning muu kulu), siis on ka asutusi, kellel kuluarvestus sõidukite kaupa puudub. Detailset sõidukipõhist kuluarvestust peetakse üldjuhul raamatupidamistarkvara abil. Samas on riigiasutusi, kes on kasutusele võtnud ka eraldi infosüsteemi, mille abil peetakse igapäevast sõidukipõhist kulu- ja läbisõiduarvestust (nt tarkvara „Sõiduk“ Siseministeeriumi valitsemisalas). Riigikontrolli arvates võimaldab sõidukite kohta peetav detailne kuluarvestus analüüsida ja põhjendada sõidukite kasutamist ning soetamist puudutavaid otsuseid ning on vajalik suure sõidukipargiga asutustele.

Riigiasutuste sõidukite andmed tuleb korrastada

Erinevused riigiasutuste ja liiklusregistri andmetes

9. Võrreldes riigiasutuste esitatud andmeid liiklusregistri andmetega, tuvastas Riigikontroll, et ligikaudu 1/3 sõidukite andmetes esines erinevusi, mis auditi käigus osaliselt kõrvaldati. Peamiste erinevuste põhjustena võib välja tuua järgmist.

- Osa riigiasutusi ei olnud (nt aastalõpu inventuurides) enda valduses olevate sõidukite seisukorda ja olemasolu füüsiliselt kontrollinud ega sõidukite arvestuse andmeid liiklusregistriga võrrelnud. Seetõttu oli liiklusregistris asutuste nimel sõidukeid, mille nad olid juba rendileandjale tagastanud või kolmandale osapoolale võõrandanud. Sõiduki tagasi saanud rendileandja või

Registriandmete muutmiseks peab sõiduki omanik või tema esindaja esitama Maanteeametile nõuetekohase taotluse viie tööpäeva jooksul andmete muutmise arvestes.

Allikas: liiklusseadus, § 77 lg 3

selle uus omanik ei olnud **registriandmeid muutnud**, mistõttu kajastus sõiduk registris endiselt riigiasutuse kasutuses olevana.

- Riigiasutused esitasid Riigikontrollile sõidukite kohta puudulikku infot või vigaseid andmeid. Näiteks jäeti esitamata info maha kantud, kasutuskõlbmatute, varastatud või õppevahendina kasutuses olevate sõidukite kohta. Andmeid täpsustades selgus, et riigiasutus on jätnud oma raamatupidamisest ja liiklusregistrist kasutuskõlbmatud sõidukid maha/välja kandmata.
- Esines juhtumeid, kus rendileandja ei olnud liiklusregistris märkinud, et renditud sõidukite vastutav kasutaja/omanik on riigiasutus, mistõttu kajastusid need sõidukid nimekirjas, mille asutused esitasid Riigikontrollile oma sõidukite kohta, aga ei kajastunud registris.

10. Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumile koostöös teiste ministeeriumidega: korraldada sõidukeid puudutavate andmete korrastamine.

Rahandusministeeriumi vastus: Maanteeameti sõidukite registriosakonna andmetel toimus riigiasutuste poolne sõidukite andmete korrastamine 2015. aasta sügisel.

Täiendava meetmena kaalutakse sõiduautode töörühma tehtud ettepanekut registreerida riigiasutuste varasid kajastavates infosüsteemides lisaks omandis olevatele sõidukitele ka kasutusrendis olevad sõidukid, et luua keskne ja terviklik pilt riigi omandis ja kasutuses olevast transportvarast.

Sõidukeid saab majandada säästlikumalt

Sõidukeid renditakse eesmärgiga kasutada neid enam, kui tegelikult on kasutatud

Sõidukite kasutamise säästlikkus

Lepingus fikseeritud **maksimaalsest läbisõidust** sõltub rendimaksete suurus. Näiteks sarnaste sõidukite kasutamisel

* tasuti õiguse eest sõita aastas 25 000 km 2988 eurot/aastas, kuid tegelikult sõideti aastas keskmiselt 13 000 km;

* tasuti õiguse eest sõita aastas 37 500 3708 eurot/aastas, kuid tegelikult sõideti aastas keskmiselt 28 000 km

11. Riigikontroll küsis riigiasutustelt pisteliselt andmeid nende kasutuses olevate tavasõidukite tegeliku keskmise aastase läbisõidu kohta. Samuti võrdlesid audiitorid rendilepingu alusel kasutatavate tavasõidukite keskmist tegelikku aastast läbisõitu lepingus kokku lepitud **maksimaalse läbisõiduga**. Selgus, et umbes 70% auditeeritud sõidukitest kasutatakse planeeritust vähem. Teisisõnu renditakse sõidukeid ka siis, kui nende tegelik kasutamise vajadus on vähene, või tasutakse rendimaksetega suurema läbisõidu eest, kui on tegelikult kasutatakse.

12. Riigikontrolli arvates tuleks maksumaksja raha säästliku kasutamise tagamiseks enne sõiduki ostmist hoolikalt läbi mõelda, kas see ikka on tegelikkuses vajalik ja leiab piisavalt intensiivset kasutust.

Teadmiseks, et

Läti on püüdnud muuta sõidukite majandamist efektiivsemaks autotransporditeenuse sisseostmisega, kuid ebaõnnestunud.

Läti rahandusministeeriumi autotransporditeenuse sisseostmise eesmärk oli saada kvaliteetne teenus ja vähendada halduskulusid, mille tulemusena planeeriti väikest ja tõhusat riigihaldust, vastutuse delegeerimist, töötajate arvu ja seeläbi kulude vähenemist ning olemasoleva inimressursi kasutamist poliitika elluviimiseks, mitte tehniliste küsimuste lahendamiseks. Lätlaste audit aga näitas, et kulud olid kasvanud, sest ministeerium oli keskendunud inimressursi vähendamisele, hindamata teenuse sisseostmisega kaasnevaid kulusid.

13. Sõidukite säästlikuks majandamiseks võib Riigikontrolli arvates praktiseerida sõidukite riskasutust, näiteks valitsemisalasiseselt riigiasutuste vahel ja ühishoones paiknevate ministeeriumide vahel ning võtta kasutusele sõidukite infosüsteem, milles saab igapäevaselt jälgida sõidukite kasutamise intensiivsust ning vajaduse korral broneerida endale sobilik sõiduk.

14. Riigikontrolli soovitusel Rahandusministeeriumile: analüüsida tavasõidukite kasutamist, kaaludes

- sõidukite riskasutuse võimalusi erinevate riigiasutuste vahel, sh nt sõidukite infosüsteemi kasutusele võtmist, mis võimaldaks sõidukite igapäevase kasutamise jälgimist ning riskasutamist;
- sõidukite haldamisega seotud tegevuste ühte kesksesse üksusesse (nt valitsemisalasiseselt ja ühishoones paiknevate ministeeriumide vahel) koondamise võimalikkust.

Rahandusministeeriumi vastus: ministeeriumite ühishoone puhul on analüüsitud muuhulgas tugivaldkondade konsolideerimisvõimalusi ning selle tulemusel tehtud ettepanekutele tuginedes saab ühishoones olema ühine haldusosakond ja ühised sõiduautod koos selleks vajaliku broneerimissüsteemiga.

Üleriigiliselt on riigireformi ühe osana plaanis riigimajade loomine (erinevate riigiasutuste esindatus ühes hoones), mille puhul on samuti võimalik tugitegevuste (sh sõidukipargi) konsolideerimine.

Erinevas asukohas asuvate riigiasutuste ühtset autoparki on katsetatud (nt Rahandusministeerium ja Maksu- ja Tolliamet), kuid see ei ole siiani ennast õigustanud. Samas, mitmesuguste IT-süsteemide ja tehnoloogilistest muutustest tulenevate arengute (näiteks isejuhtivad autod) valguses tuleb seda tulevikus põhjalikumalt kaaluda.

15. Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumile koostöös teiste ministeeriumidega: eelarveraha sihipärase ning säästliku kasutamise tarvis analüüsida, kas ja kui mitme sõiduki kasutamine on vajalik tööülesannete täitmiseks, ning optimeerida sõidukite arvu.

Rahandusministeeriumi vastus: Rahandusministeerium tellis valitsussektori asutuste ressursside ja eelarve kasutamise seire- ja analüüsimetoodika koostamise („Valitsussektori asutuste ressursside ja eelarve kasutamise seire- ja analüüsimetoodika“), mille üks fookusvaldkondadest oli maismaasõidukite kulude seire. Analüüsides keskselt erinevate asutuste kulusid (näiteks asutuste keskmisi kulusid 1 km läbimiseks), on võimalik leida ja osutada riigis kasutusel olevatele parimatele praktikatele ja seeläbi neid laialdasemalt kasutusele võtta.

Rahandusministeerium ei pea õigeks hinnata keskselt asutuste tööks vajaliku vallasvara piisavust/mittepiisavust. Tööks vajalike vahendite optimaalne planeerimine, soetamine ja haldamine on riigivara seadusest tulenevalt iga riigivara valitseja kohustus.

Tavasõidukite kasutamist erasõitudeks tuleb selgemalt reguleerida

16. Riigikontroll kontrollis, kuidas ministeeriumid ja riigiasutused on reguleerinud tavasõidukite töösõitudeks ning isiklikuks otstarbeks kasutamist ning kuidas on kehtestatud reegleid järgitud. Selleks vaadati üle sõidukite kasutamisega seonduv õiguslik regulatsioon ja asutuste asjakohased sisekorrad. Küsiti riigiasutustelt sõidukite kasutusotstarbe ja -intensiivsuse kohta ning kontrolliti pisteliselt sõidupäevikute pidamist ametiautodega tehtud sõitude kohta ja sõidupäevikutesse märgitud sõitude eesmärgi vastavust riigiasutuse tegevusele.

17. Riigivara, sealhulgas sõidukite valitsemist reguleerib riigivaraseadus, mis kohustab kasutama sõidukeid heaperemehelikult ehk kasutama sõidukeid ainult töösõitudeks (sihipärasus), nii palju kui see on vajalik (säästlikkus), ja nii nagu on ette nähtud (seaduslikkus). Vabariigi Valitsuse kehtestatud määrus valitsusasutuste ametiautode kasutamise korrastamise⁴ kohta annab õiguse ametiautot personaalselt otstarbel kasutada vaid peaministril, ministritel, riigisekretäril, ministeeriumide kantsleritel, Riigikantselei peadirektoril ja maavanematel. Jättes kõrvale kõrgemate riigiteenijate vajaduse kasutada ametiautot tööülesannetest tulenevalt personaalselt, tuvastasid audiitorid riigiasutuste tavasõidukite kasutamise puhul järgmist.

18. Riigikontrolli audit näitas, et enamik riigiasutusi on kehtestanud ametisõidukite kasutamist reguleerivad korrad, milles on muu hulgas kokku lepitud, kas ja kuidas sõidupäevikut pidada ning ametisõidukit isiklikuks otstarbeks kasutada.

19. Asutuste praktika ametiautoga erasõitude võimaldamisel võib jagada kaheks – osa asutusi laseb töötajal tehtud erasõidud kilomeetrite alusel kinni maksta ning teised maksavad erasõitudel tulu- ja sotsiaalmaksu (erisoodustusmaksu, vt ka tabelit 3), mille osa asutusi arvab töötaja palgast maha. Riigikontroll on kehtivatest õigusaktidest lähtudes arvamusel, et ametisõidukid on soetatud ametisõitude tegemiseks, mitte isiklikuks otstarbeks. Seetõttu tohib ametisõidukitega erasõite teha vaid põhjendatud juhtudel, neid vastavalt maksustades ning selle hüvitamist nõudes.

20. Enamik riigiasutusi peab ametisõidukite kasutamise kohta sõidupäevikuid, kuid puuduliku dokumenteerimise tõttu ei ole alati võimalik aru saada sõidu seotusest tööga. Mitmed suuremat sõidukiparki haldavad asutused on võtnud kasutusele elektroonsed lahendused, näiteks on paigaldanud sõidukitele positsioneerimist võimaldavad seadmed, mis hõlbustavad sõitude üle arvepidamist. Osa riigiasutusi ei pidanud sõidupäeviku täitmist vajalikuks, sest sisekordadega on isiklike sõitude tegemine keelatud ning sellest tulenevalt eeldatakse sõidukite kasutamist vaid tööga seotud sõitudeks. Riigikontroll juhib tähelepanu, et sõiduki kasutamise seotust tööga on võimalik tõendada nii sõidupäeviku kui ka muude tõendite või dokumentidega. Kui sõiduki kasutamise sihtotstarvet ei tõendata, on see Maksu- ja Tolliameti tõlgenduse kohaselt võrdsustav sõiduki kasutamisega isiklikuks otstarbeks ehk töötaja **tuluga**, millelt riigiasutus peab tasuma tulu- ja sotsiaalmaksu.

Kõrgemad riigiteenijad on Vabariigi President, Riigikogu esimees ja aseesimees, peaminister, Riigikohtu esimees ja liikmed, riigikontrolör, õiguskantsler, ministrid, riigisekretär jne.

Allikas: kõrgemate riigiteenijate ametipalkade seadus, § 3

Töötajale tekkiva **tulu väärtus on** 256 eurot kuus, kui ametiautot kasutatakse isiklikeks sõitudeks ilma sõidupäevikut pidamata.

Näiteks, 2015. a kehtinud maksumäärade korral tekib riigiasutusel ametiauto töötajale isiklikeks sõitudeks kasutada andmisel ühes kuus tulumaksukulu 64 eurot ja sotsiaalmaksukulu 106 eurot, mis teeb ühe sõiduki aastaseks lisakuluks 2035 eurot.

Kui sõitude üle peetakse arvestust, võimaldab kord arvestada tulu väärtuse sõidetud kilomeetrite alusel (kuni 0,3 eurot kilomeetri eest).

Allikas: rahandusministri 13.01.2011. a määrus nr 2 „Erisoodustuse hinna määramise kord“

⁴ Vabariigi Valitsuse 07.05.1997. a määrus nr 95 „Valitsusasutuste ametiautode kasutamise korrastamine“

Teadmiseks, et

näiteks Leedul on õnnestunud riigiasutuste sõidukite kulusid kokku hoida:

- Pärast elektroonilise järelevalve süsteemi rakendamist, et pidada sõidukite kasutamise üle arvestust, vähenesid Leedu riigiasutustes kütusekulud kolmandiku võrra.
- Kui osa ministeeriumide vanemametnikest hakkas ametisõiduki asemel kasutama isiklikku autot ning vastavalt kasutusele kompensatsiooni saama, vähenesid kulud võrreldes asutusele kuuluvate sõidukitega 1,5–2 korda.
- Kehtestati ranged sõidupäeviku pidamise ja täitmise nõuded – varem oli neid täidetud nädalase või koguni kuise intervalliga.
- Koondati esindussõidukite haldamine ühte asutusse.
- Riigiasutustele kuuluvaid sõidukeid hakati märgistama logo või muu tähistusega.

21. Riigikontroll koondas riigiasutustelt ning Maksu- ja Tolliametilt saadud andmetele tuginedes perioodil 01.01.2013–30.06.2015 ametiautode isiklikeks sõitudeks kasutamisel tasutud maksud tabelisse (vt tabelit 3). Tabelist nähtub, et ametiautode erasõitudeks kasutamisel makstavad maksud on aasta-aastalt vähenenud, mis viitab erasõitude tegemise vähenemisele.

Tabel 3. Ametiautode erasõitudeks kasutamisel tasutud erisoodustusmaks ministeeriumide kaupa perioodil 01.01.2013–30.06.2015

Valitsemisala	Maksude summa (eurodes)		
	2013	2014	2015*
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	215 061	170 618	121 094
Kaitseministeerium	122 880	114 688	47 616
Maaeluministeerium	81 591	70 911	63 091
Haridus- ja Teadusministeerium	35 333	37 575	37 321
Sotsiaalministeerium	18 953	19 968	17 920
Siseministeerium	12 985	10 681	9 216
Rahandusministeerium	8 399	8 399	9 158
Kultuuriministeerium	8 125	7 936	5 406
Justiitsministeerium	4 469	3 850	4 070
Keskkonnaministeerium	4 393	5 249	4 294
Välisministeerium	0	0	0
KOKKU	512 189	449 875	319 186

* Tabelis on 2015. aasta summad ehk 2015. aasta 6 kuu tulemus on ekstrapoleeritud tervele aastale.

Allikas: Riigikontroll Maksu- ja Tolliameti ning riigiasutuste esitatud andmete järgi

22. **Riigikontrolli soovitused Rahandusministeeriumile:** riigivara heaperemeheliku valitsemise, sh tavasõidukite sihipärase kasutamise tagamiseks

- kehtestada ühtsed ametisõidukite erasõitudeks kasutamise põhimõtted, arvestades seejuures kõrgemate riigiteenijate tööülesannetest tulenevat vajadust kasutada sõidukit personaalselt;
- kaaluda sõidukitele positsioneerimist võimaldavate seadmete paigaldamist ja/või leida sobiv lahendus sõitude üle arvestuse pidamiseks.

Rahandusministeeriumi vastus: käesoleva auditi ja Rahandusministeeriumi poolt läbi viidud riigiasutuste sõiduautode kasutamise analüüsile tuginedes kehtestatakse nii ühtsed põhimõtted ametisõidukite erasõitudeks kasutamise kohta kui ka ühtlustatakse nõudeid tehtavate sõitude üle arvestuse pidamise kohta.

Koos käesoleva auditi soovitustega kaalub Rahandusministeerium sõiduautode töörühma ettepanekut korraldada 2016. aasta sügisel riigiasutustele ühishange GPS-seire ja sellega kaasneva

broneerimissüsteemi teenuse hankimiseks, toetudes täna juba antud süsteemi kasutavate asutuste teadmistele ja kogemustele.

Kavas on reguleerida senisest ühtlasemalt ka asutuse sõidukite personaalse kasutamise (ametisõidukite) ja erasõitude võimaldamise kord.

Eelnõu konkreetsete ettepanekutega, arvestades ka käesoleva auditi tähelepanekuid, valmib kava kohaselt 2016. aasta sügiseks.

Isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise hüvitamist tuleb analüüsida

Isikliku sõiduauto kasutamine töösõitudeks

Isikliku sõiduauto kasutamise hüvitise maksmise kord kehtestab hüvitise maksmise põhimõtted ning sõitude üle arvestuse pidamise vajaduse, kusjuures

- **kuni 31.08.2014** võis sõitude üle arvestust pidamata maksuvabalt hüvitada kuni 64 eurot ning arvestust pidades kuni **256 eurot kuus** (ühe kilomeetri eest 0,3 eurot);
- **alates 01.09.2014** ei tohi sõitude üle arvestust pidamata hüvitist maksta, siis on see palgalisa, ning arvestust pidades võib maksuvabalt maksta hüvitist **335 eurot kuus** (ühe kilomeetri eest 0,3 eurot);

Hüvitise maksuvaba piirmäära ületavalt summalt makstakse erisoodustusmaksu.

Näiteks, makstes sõidupäevikut pidavale töötajale iga kuu 500 eurot isikliku sõiduauto hüvitist, tekib asutusele 2015. a kehtinud maksumääradega tulumaksukulu 41 eurot ja sotsiaalmaksukulu 68 eurot, mis teeb aastaseks kogukuluks 6000 eurot hüvitist ja 1312 eurot maksudeks.

23. Mitmed riigiasutused kompenseerivad oma töötajatele seadusega **ettenähtud korras** isikliku sõiduautoga tehtud töösõidud. Isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise hüvitist (edaspidi isikliku sõiduauto hüvitis) maksavad riigiasutused peamiselt kahel viisil, kuid esineb ka nende kahe variandi kombinatsioone:

- töötajale on määratud asutuse juhi käskkirjaga igakuine isikliku sõiduauto hüvitise piirmäär. Hüvitise maksuvabastuse piirmäära ületavalt summalt tasutakse erisoodustusmaksu;
- riigiasutuse juhi loal saab töötaja õiguse kasutada töösõitudeks isiklikku sõiduautot ning hüvitist makstakse sõidupäeviku alusel 0,3 eurot kilomeetri eest, kuid üldjuhul mitte rohkem kui hüvitise maksuvabastuse piirmäär.

24. Isikliku sõiduauto hüvitise maksmise korraldus riigiasutustes muutus läbipaistvamaks pärast 2014. aasta 1. septembrit, mil koos tulumaksuseadusega uuendati ka Vabariigi Valitsuse kehtestatud korda⁵. Uuendatud nõuete kohaselt ei ole lubatud isikliku sõiduauto hüvitist maksta, kui tehtud sõitude üle arvestust ei peeta. Juhul kui hüvitist ilma arvestust pidamata siiski makstakse, kajastatakse ja maksustatakse seda hüvitist kui töötasu.

25. Selle korra muutmisest alates peab enamik hüvitist saavaid töötajaid isikliku sõiduautoga tehtud töösõitude üle arvestust, kuid osal kontrollitud juhtudel ei vastanud arvestus kehtestatud korrale. Enim eksiti nõude vastu märkida üles tehtud töösõidu eesmärk. Samuti tehti vigu Maksu- ja Tolliametile isikliku sõiduauto hüvitist puudutavate andmete esitamisel – kas jäeti vastav aruanne esitamata või esitati see vigaste andmetega.

26. Ministeeriumides ja allasutustes perioodil 01.01.2013–30.06.2015 makstud isikliku sõiduauto hüvitised on esitatud tabelis 4. Töötajatele ühes kuus makstud hüvitis jäi vahemikku 10– 695 eurot. Riigikontrolli arvates võib isikliku sõiduauto hüvitis, mida on makstud üle piirmäära ja regulaarselt (igakuiselt) määratud summas, viidata töötajale makstavale palgalisale. Riigikontrolli hinnangul tuleb töötajale maksta töötasu, mitte peita töötasu erinevatesse kompensatsioonidesse. See ei ole kooskõlas eelarveraha läbipaistva ja sihipärase kasutamise põhimõtetega .

⁵ Vabariigi Valitsuse 14.07.2006. a määrus nr 164 „Teenistus-, töö- või ametiülesannete täitmisel isikliku sõiduauto kasutamise kohta arvestuse pidamise ja hüvitise maksmise kord“

Tabel 4. Töötajatele makstud isikliku sõiduauto hüvitis ministeeriumide valitsemisalade kaupa perioodil 01.01.2013–30.06.2015

Valitsemisala	2013		2014		2015	
	Summa (eurodes)	Isikute arv	Summa (eurodes)	Isikute arv	Summa (eurodes)*	Isikute arv
Keskkonnaministeerium	504 281	219	472 005	208	359 284	185
Siseministeerium	402 822	1078	436 816	2078	375 940	913
Haridus- ja Teadusministeerium	304 473	579	288 446	616	277 456	andmed puuduvad
Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium	172 496	133	145 966	154	21 538	43
Maaeluministeerium	130 706	134	130 843	104	73 016	53
Rahandusministeerium	83 284	152	163 567	201	177 432	142
Justiitsministeerium	64 828	195	65 318	164	64 766	106
Sotsiaalministeerium	51 188	165	64 347	166	80 558	127
Kultuuriministeerium	45 009	76	31 162	40	18 128	31
Kaitseministeerium	33 801	105	30 467	91	32 916	70
Välisministeerium ⁶	0	0	0	0	0	0
KOKKU	1 792 888	2836	1 828 937	3822	1 481 034	1670

* Tabelis on 2015. aasta summad ehk 2015. aasta 6 kuu tulemus on ekstrapoleeritud tervele aastale.

Allikas: Riigikontroll Maksu- ja Tolliameti ning riigiasutuste esitatud andmete järgi

27. Riigikontrolli arvates on vaja analüüsida isikliku sõiduauto hüvitise majanduslikku tasuvust ehk hüvitisele lisanduvat maksukohustust arvesse võttes hinnata, kas ja mis ulatuses võib isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamine olla riigiasutustele majanduslikult soodsam kui ametisõiduki rentimine või soetamine.

28. Riigikontrolli soovitused Rahandusministeeriumile:

- analüüsida, kas isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise hüvitamine on riigile majanduslikult tasuvam võrreldes riigiasutuse ametisõiduki kasutamisega;
- kehtestada analüüsist lähtuvad hüvitiste piirmäärad riigiasutustes.

Rahandusministeeriumi vastus: Rahandusministeerium on seisukohal, et isikliku sõiduauto omamine ei saa olla kohustuslik ning riik kui tööandja peab tagama tööks vajalikud vahendid kõigile teenistujatele. Rahandusministeeriumi poolt kokku kutsutud sõiduautode töörühma poolt läbi viidud analüüsile tuginedes on Vabariigi Valitsuse määruses nr 164 (14.07.2006) „Teenistus-, töö- või ametiülesannete täitmisel isikliku sõiduauto kasutamise kohta arvestuse pidamise ja hüvitise maksmise kord“ sätestatud piirmäär 0,30 eurot kilomeetri kohta reeglina piisav isikliku autoga tehtud ametisõidu kulude katmiseks. Seega, poolte kokkuleppel on teenistuja isikliku sõiduauto kasutuse kompenseerimine teatud juhtudel majanduslikult tasuv.

⁶ Tabelis 4 on kajastatud Vabariigi Valitsuse 14.07.2006. a määruse nr 164 alusel makstud hüvitiste summad, mille hulka ei kuulu Välisministeeriumi poolt välisteenistuse seaduse alusel makstavad hüvitised. Eelpool nimetatud Vabariigi Valitsuse määruse alusel Välisministeeriumis hüvitisi auditeeritava perioodil ei makstud.

Rahandusministeeriumi hinnangul on kompensatsiooni maksmise piirmäärade kehtestamine vajalik, kuna alates läbisõidust 14 000 km/aastas (kompensatsioonina 4200 eurot aastas) on reeglina asutusel majanduslikult kasulikum soetada sõiduauto ning anda see töövahendina teenistujale kasutamiseks.

Riigiasutused saaksid hankida sõidukeid säästlikumalt

Tuleb hinnata, kas sõidukeid on majanduslikult otstarbekam välja osta või rentida

Majanduslikult otstarbekas tehing

tähendab, et see tehing on asutuse põhitegevuseks vajalik ja sihipärane ning sõlmitud võimalikult soodsatel tingimustel.

29. Riigikontroll uuris, kas riigiasutused on sõidukeid välja ostes või rentides eelnevalt analüüsinud sõlmitavate lepingute [majanduslikku otstarbekust](#). Samuti analüüsiti riigiasutuste sõidukite soetamise lepinguid, muu hulgas nendest tulenevaid rahalisi väljaminekuid.

30. Riigiasutustel ei olnud Riigikontrollile esitada dokumenteeritud analüüsi ega põhjendusi selle kohta, milliseid rahastamisviise oli kaalutud ning kuidas oli otsuseni jõutud. Enamasti vastati, et sõidukite hankimine toimub lähtuvalt vajadustest. Varasema praktika põhjal leidsid mõned asutused, et väljaost on soodsaim, samas märkisid nad, et väljaostetud sõiduki korral võib olla keeruline prognoosida ja planeerida eelarvesse hooldus- ja remondikuluseid ning sõiduk hiljem realiseerida. Samas osa asutusi märkis, et vähe kasutatud ja hästi hooldatud sõiduki turuhind võib olla rohkem kui kaks korda kõrgem kui tagastatava sõiduki lepingujärgne jääkväärtus, mistõttu võib jääkväärtusega sõidukeid välja ostes ning neid turuhinnaga müües teenida märgatavat tulu. Ühe aspektina toodi välja ka võimalus loovutada väljaostetud sõiduk uue soetatava sõiduki sissemakseks.

31. Sõidukite väljaost eeldab investeringuteks vajaliku summa ettenägemist riigieelarves ja pikaajaline osamaksetega rent või väljaost eraldi luba kohustuse võtmiseks. Kasutusrendilepingu positiivse küljena toodi välja asjaolu, et riigiasutustel on mugav sõidukit lihtsalt kasutada ja see hiljem tagastada, müügi pärast muretsemata, ning seda, et fikseeritud makseid on eelarvesse lihtne planeerida. Sealsamas toodi välja, et kasutusrendilepingute sõlmimisega kaasnevad täiendavad kulud, näiteks intressi- ja kaskokindlustuskulud.

32. Riigikontrolli arvates viitavad riigiasutustelt saadud vastused asjaolule, et soovitakse vältida kohustuste võtmisega kaasneva paberimajanduse ning järelturuga tegelemist.

Majanduslikult otstarbekama tehingutüübi selgitamine – väljaost või rent

33. Majanduslikult otstarbekama tehingutüübi selgitamiseks vaatasid audiitorid läbi ja analüüsisid 112 perioodil 01.01.2013–30.06.2015 sõlmitud sõidukite väljaostu ja rendilepingut. Riigiasutused on kohe välja ostnud sõidukid, mille ostu on finantseeritud erinevatest välismaistest ja kodumaistest toetusmeetmetest ning milles rendiga kaasnevad intressikulud ei ole abikõlblikud. Samuti on kohe välja ostetud sõidukid, mida on plaanis vähem kasutada, mis maksavad vähem ja on väiksemad (mootorrattad, mootorsaunid, maastikusõidukid), ning eriotstarbelised sõidukid (päästeautod, eritellimusel ümberehitatud sõidukid). Rendilepinguid on riigiasutused sõlminud enamasti 3–5 aastaks, harva ka 7 aastaks.

34. Kuigi riigiasutuse soetatud sõidukid on omadustelt igauks isemoodi ja nende soetamiseks sõlmitud lepinguid ei saa võrrelda kestuse ega muude kokkulepitud tingimuste poolest, juhib Riigikontroll tähelepanu järgmistele probleem- ja otsustuskohtadele efektiivsema tehingutüübi hindamisel.

Majanduslik eluiga on periood, mille vältel vara on eeldatavasti majanduslikult kasutatav.

Kasulik eluiga on periood, mille jooksul ettevõtte vara tõenäoliselt kasutab.

Allikas: Raamatupidamise Toimkonna juhendid nr 9 „Rendid“ ja nr 5 „Materiaalne ja immateriaalne põhivara“

- Auditi käigus saadud selgituste kohaselt on riigiasutused hinnanud sõidukite **majanduslikuks elueaks** 10 aastat, kuid rendilepinguid sõlmides planeeritakse sõidukeid kasutada ja enamasti kasutataksegi vaid 3–5 aastat (**kasulik eluiga**). Riigikontrolli arvates tuleb läbi mõelda, millistel juhtudel on põhjendatud sõidukite sage vahetamine ja sellega seoses kokkuvõttes suuremate kulude tegemine ning millal kasutatakse sõidukit pikema aja jooksul.
- Kui sõiduki kohesel väljaostmisel tuleb korraga maksta suurem summa, siis rendileping võimaldab väljamakseid pikemale perioodile hajutada. Siiski, ka liisingulepingute sõlmimisel tasuti korraga esimese sissemaksena kuni 45% renditud sõiduki maksumusest ja mida suurema sissemakse riigiasutused tegid, seda väiksemad olid igakuised rendimaksed.
- Ilmestamaks sõiduki esimese sissemakse, jääkväärtuse ning rendiperioodi mõju rendilepinguga kaasnevatele väljaminekutele, on tabelis 5 toodud 20 000 eurot maksva sõiduki väljaostu ja rentimise erinevad stsenaariumid. Kapitali- ja kasutusrendilepingutega kaasnevates kuludes olulisi erinevusi ei ole, kuid kapitalirendilepingu lõppedes saab pärast jääkväärtuse tasumist sõiduki endale. Kuna mõlema, nii kapitalirendi kui ka sõiduki kohese väljaostu eesmärk on sõiduki soetamine, on nendest majanduslikult soodsam sõiduki kohene väljaost. Suurendades lepingu perioodi 3-lt aastalt 5-le aastale, väheneb igakuine rendimakse peaaegu poolteist korda, kuid lepingu summaarne intressikulu suureneb rohkem kui poolteist korda.

Tabel 5. Väljaostu ja rendilepinguga kaasnevad väljamaksed erinevatel tingimustel

	VÄLJAOST	KAPITALIRENT	KASUTUSRENT	KAPITALIRENT	KASUTUSRENT
	sissemakse 100%,	sissemakse 30%,		sissemakse 0%,	
	jääkväärtus 0%	jääkväärtus 30%		jääkväärtus 30%	
lepingu lõppedes saab sõiduki endale	JAH	JAH	EI	JAH	EI
sõiduki maksumus käibemaksuta	20 000 €	20 000 €	20 000 €	20 000 €	20 000 €
aastane intressimäär*		4%	4%	4%	4%
rendiperiood 3 aastat:					
liisingumakse kuus		256 €	256 €	433 €	433 €
kogu perioodi intressikulu kokku		1223 €	1223 €	1600 €	1600 €
rendiperiood 5 aastat:					
liisingumakse kuus		167 €	167 €	278 €	278 €
kogu perioodi intressikulu kokku		2040 €	2040 €	2670 €	2670 €

* Aluseks võetud rahandusministri 11.12.2003. a määruse nr 105 „Riigi raamatupidamise üldeeskiri“ §-s 48 lg 7 kehtestatud diskontomäär.

Allikas: Riigikontrolli arvutused

Sisemise intressimäär arvutus hõlmab kõiki finantskohustusega seoses tegelikult makstavaid tehingukulutusi.

Allikas: Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 3 „Finantsinstrumendid“

Teadmiseks, et

Eestis on ametiautode (v.a alarmsõidukid) kasutamisele kehtestatud⁸ järgmised piirnormid:

- ministri ametiauto soetamise piirhind kuni 25 565 eurot, ülalpidamiskulud kuni 5944 eurot aastas ehk 495 eurot kuus;
- ministeeriumi kantslerite, maavanema ametiauto soetamise piirhind kuni 17 896 eurot, ülalpidamiskulud kuni 4730 eurot aastas ehk 394 eurot kuus;
- valitsusasutuse sõiduauto soetamise piirhind kuni 10 226 eurot.

Lätis ja Leedus on sõidukite kasutamise piirnormid kehtestatud järgmisel viisil:

- Leedus on kulupiirid määratud vastavalt asutuse tüübile (omavalitsused, kõrgemad haridusasutused, ministeeriumid, põhiseaduslikud institutsioonid jt).
- Lätis on piirnormid kehtestatud kolmes grupis vastavalt sellele, millise taseme ametnikule sõidukit hangitakse, ning on defineeritud, millised kulud tuleb arvesse võtta.

- Analüüsides kapitali- ja kasutusrendilepingutega kaasnevaid kulusid, selgus, et neis ei ole olulisi erinevusi, kuid kapitalirendilepingu lõppedes saab sõiduki jääkväärtuse tasumisel sõiduki endale. Arvestades asjaolu, et teatud kulud jäävad samaks nii sõidukit välja ostes kui ka rentides, kuid rendilepingutega kaasneb täiendav väljaminek lepingutasule, kaskokindlustusele ja intressidele, on majanduslikult soodsaim sõiduk kohe välja osta.
 - Kontrollitud lepingutes oli rendilepingute intress kuni 6% ja **sisemine intressimäär** kuni 14%. Riigikontroll juhib tähelepanu, et intressi arvestusse arvatakse ka sõiduki jääkväärtus, mis oli kontrollitud lepingute puhul kuni 45% sõiduki maksumusest. Ja seda vaatamata sellele, et rendisõiduki tagastamisel sõidukit jääkväärtuses tegelikult välja ei osteta. Seega on liisingulepingud kulukamad, kui lepingus on fikseeritud.
 - Rendileandjad piiravad rendile antud sõidukite läbisõitu 100 000 – 275 000 kilomeetrile rendiperioodil, sest prognoositava läbisõidu alusel kujuneb rendileandja jaoks sõiduki jääkmaksumus. Mitmetes lepingutes oli ette nähtud tasu lepinguga lubatud kilometraaži ületamise eest (0,02–0,5 eurot iga ületatud kilomeetri eest). Seega on vaja analüüsida sõidukite läbisõitu ja kasutamise intensiivsust, et leida, millise kasutuse korral on auto soetamine majanduslikult põhjendatud ja millisel juhul on mõistlik kavandada sõidukite riskasutust asutuste vahel.
- 35. Riigikontrolli hinnangul on vaja otsustada, millise rahastamismudeli alusel vara kasutusele võtta. Variante selleks on kolm:**
- osta sõiduk kohe välja, kui riigil on selleks piisavalt raha;
 - taotleda riigile kohustuste võtmiseks luba (kapitalirent) ning osta sõiduk välja pikema aja jooksul;
 - sõlmida kasutusrendilepinguid, kui riigil on vajadus väljaminekuid hajutada, riik ei soovi sõidukite järelturuga tegeleda või sõidukeid pikema aja jooksul kasutada.

36. Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumile: töötada välja põhimõtted, mis võimaldavad riigiasutustel otsustada ja otsuseid põhjendada, millist sõidukite soetamise/kasutamise rahastamismudelit ja millal kasutada.

Rahandusministeeriumi vastus: sõiduautode töörühma poolt on esitatud näidisarvutused ja soovitus, mille kohaselt on keskmise või keskmisest madalama kasutusintensiivsuse ja pikaajalise kasutamise (kuni 10 aastat) korral majanduslikult efektiivsem sõiduk välja osta (mitte kasutada liisingut). Riigieelarve planeerimise vaates tähendab seniste kasutusrendi vahendite (tegevuskulud) üleviimist investeeringuteks. Töörühm analüüsib täiendavalt kõnealuse meetme mõju riigieelarvele ja pakub välja konkreetseid üleminekustrateegiaid hiljemalt sügisel 2016.

Riigiasutuste nõuded hangitavatele sõidukitele vajavad ühtlustamist

37. Riik on Vabariigi Valitsuse seadusega⁷ andnud riigieelarve raha kasutatavatele riigiasutustele õiguse sooritada ülesannete täitmiseks vajalikke toiminguid oma pädevuse piirides, olles seejuures aruandekohustuslikud Vabariigi Valitsuse või vastava ministri ees. Vabariigi Valitsuse 1997. aasta määrustega⁸ on kehtestatud ametiauto soetamise piirhinnad, ülalpidamiskulude aastased piirnormid ja isiklikeks sõitudeks kasutamise õigus. Määrusi pärast nende vastuvõtmist muudetud ei ole, mistõttu reguleeritakse praegu valitsusasutuste sõidukite soetamist peaaegu 20 aastat tagasi kehtestatud piirmääradega ning neid võib pidada vananenuteks. Samas pole neid määrusi muudetud või kehtetuks tunnistatud.

38. Seega on riik andnud riigiasutustele õiguse otsustada, kas ja milliseid sõidukeid nad oma ülesannete täitmiseks vajavad, kuid seejuures tuleb lähtuda vastavatest õigusaktidest.

39. Riigikontroll kontrollis pisteliselt perioodil 01.01.2013–30.06.2015 sõlmitud sõidukite soetamise lepinguid (kokku 112 lepingut), milles uute sõidukite maksumus jäi teenistujatel vahemikku 11 100 – 37 400, kantsleritel 19 500 – 52 200 ning ministritel 27 800 – 62 500 eurot (käibemaksuta). Riigikontrolli arvates põhjustab asutuste soetatud tavasõidukite suure hinnaerinevuse asjaolu, et riigiasutuste nõuded sõiduki tehniliste omaduste suhtes on oluliselt erinevad, kuigi nende sõidukitega täidetavad tööülesanded on sarnased.

Erinevad nõuded sõidukitele

Riigihangete seadus kohustab muu hulgas tagama, et hankija raha kasutataks läbipaistvalt, otstarbekalt ja säästlikult, isikuid koheldaks võrdselt ning konkurentsitingimusi kasutataks efektiivselt ära.

Teadmiseks, et

Tšehhis on alates 2016. aastast sõiduki kasutamise otstarbest lähtudes määratud hangitavate sõidukite kümme kategooriat ning igaühel neist on vastav tehniliste nõuete nimekiri.

40. Kui soetatava sõiduki omadused või renditeenuse sisu on riigiasutuse enda määrata, siis sõidukite soetamise protsessi kuni lepingu sõlmimiseni reguleerib **riigihangete seadus**. Riigikontrolli audiitorid analüüsisid perioodil 01.01.2013–30.06.2015 korraldatud sõidukite soetamise hangetest 78 hanget, sh hangete tehnilisi kirjeldusi. Selgus, et riigiasutuste hangitavate sõidukite tehnilised kirjeldused erinevad oluliselt detailsuse poolest – alustades paarikümnest nõudepunktist lõpetades ligi saja nõudega. Riigiasutused põhjendasid sõidukite omaduste valikuotsuseid enamikul juhtudel vajadusega lähtuda asutuse tegevuse eripärast. Riigikontrolli arvates ei pruugi hangete tehnilises kirjelduses esitatud nõuded olla asutuse põhitegevust ega sõiduki kasutamise eesmärki arvesse võttes olla alati põhjendatud ning vajavad seetõttu ühtlustamist.

41. Auditeeritud perioodil 01.01.2013–30.06.2015 korraldatud riigihangete tulemusena on veidi üle poole (54%) tavasõidukite hankelepingutest sõlmitud madalaima hinnaga ning ülejäänud majanduslikult soodsaima pakkumuse alusel. Riigikontroll vaatas muu hulgas üle ka majanduslikult soodsaima pakkumuse alusel sõiduki hankimiseks kehtestatud hindamiskriteeriumid. Riigiasutused on kasutanud erinevates kombinatsioonides peamiselt viit kriteeriumi: keskmine kütusekulu (l / 100 km); heitgaaside CO₂-sisaldus (g/km); pakkumuse hind kokku; sõiduki kasutusrendi kuumakse ning hooldus- ja/või remonttööde maksumus.

⁷ Vabariigi Valitsuse seadus, vastu võetud Riigikogus 13.12.1995.

⁸ Vabariigi Valitsuse 07.05.1997. a määrus nr 95 „Valitsusasutuste ametiautode kasutamise korraldamine“ ning 22.07.1997. a määrus nr 142 „Ametisõitude korraldamine ja kulunormid valitsusasutustes“.

42. Riigikontroll peab vajalikuks riigi raha säästlikumaks kasutamiseks kehtestada sõidukite soetamiseks keskne standard, milles oleks muu hulgas arvestatud, millise tehnilise kirjeldusega sõidukit mingi ameti (alates ministrist ja riigiasutuste juhtkonnast ning lõpetades riigiasutuse spetsialistiga) töökohustuste täitmiseks tarvis on.

43. **Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumile:** riigi raha säästlikumaks kasutamiseks koostada riigiasutuse sõidukite soetamist reguleeriv standard, mis hõlmaks sarnastel ametikohtadel kasutatavate sõidukite kulupiire ja piirhindu ning sõidukite tehnilisi nõudeid, seejuures ajakohastades valitsuse 1997. aasta määrused.

Rahandusministeeriumi vastus: kava kohaselt hakkab standardiseeritavate, tavakasutuses olevate sõiduautode hankimine toimuma läbi Riigi Tugiteenuste Keskuse. Hankimine toimub standardse tehnilise kirjelduse alusel, mistõttu rahalised piirmäärad ei ole enam vajalikud – standardites kokkulepitud minimaalsed nõuded ning turumajanduslik konkurents tagavad asutuste vajadustele vastavad sõidukid, mis hangitakse majanduslikult soodsaima pakkumuse alusel.

Rangemate keskkonnanõuetega arvestamine hangetes aitaks säästa keskkonda ja raha

Teadmiseks, et

riigihangete korraldamisel keskkonnanõuetega arvestamiseks on Euroopa Komisjon töötanud välja juhised.

Mitmed riigid (nt Belgia, Rootsi, Saksamaa) on keskkonnanõuetega arvestamise seadnud valitsusasutuste sõidukite hangetes kohustuslikuks.

44. Riigihangete seaduse kohaselt peab hankija võimaluse korral eelistama keskkonnasäästlikke lahendusi. Sõidukite puhul on olulisemateks keskkonnanäitajateks heitgaaside teke ja kütuse tarbimine, mis peaksid olema võimalikult väikesed. Keskkonnanõuetega arvestamine hangetes aitab saavutada riiklikke keskkonnanäitajate (nt CO₂-emissiooni vähendamine transpordis), kuid samas võimaldab see säästa ka raha. Kuigi Eestis ei ole kohustuslik nende nõuetega arvestada, peaks just avalik sektor näitama eeskujut. Riigikontroll analüüsis,

- kas auditeeritud hangete tehnilises kirjelduses ja hindamiskriteeriumides on seatud tingimusi keskkonnanäitajate, eelkõige kütusekulu ja heitgaaside (CO₂, NO_x jt) kohta;
- millised on auditeeritud sõidukite keskkonnanäitajad ning milline võiks olla rahaline ja keskkonnasääst, kui hangetes arvestatakse keskkonnanõuetega.

Keskkonnanõuete lisamine hangete tehnilisse kirjeldusse ja hindamiskriteeriumidesse

45. Keskkonnanõudeid on võimalik lisada peamiselt sõiduki hanke tehnilisse kirjeldusse ja/või hindamiskriteeriumidesse. Kuigi paljudes Riigikontrolli vaadatud hangetes olid tehnilises kirjelduses nõuded selle kohta, kui suur tohib olla kütusekulu ja CO₂-heide, ei olnud need nõuded kuigi ranged.

46. Lisaks tehnilisele kirjeldusele saab keskkonnanäitajate eest anda lisapunkte pakkumuste hindamisel. Hindamiskriteeriumide kasutamise eelduseks on majanduslikult soodsaima pakkumuse, mitte odavaima hinna eelistamine. Riigikontroll leidis, et ligi pooltes vaadatud hangetes oli valitud majanduslikult soodsaim pakkumine. Neist omakorda 40% hanke puhul oli kasutatud pakkumuste hindamisel vähemalt ühte keskkonnanäitajat (kütusekulu ja/või CO₂ piirväärtust). Üldjuhul jäi keskkonnanäitajate osatähtsus hindamispunktidest 10–30% vahemikku, kuid on positiivne näide, kus Rahandusministeerium on osatähtsuseks määranud 50%.

Riigiasutuste sõidukid on keskmisest saastavamad

Keskkonnasäästlike sõidukite soetamisel on võimalik säästa ka raha

Teadmiseks, et

- sõiduaudod ja kaubikud eraldavad 15% ELi CO₂-heitest;
- ELi eesmärk on aastaks 2015 vähendada uute sõidukite CO₂-heidet keskmiselt 130 g/km kohta. See tähendab keskmiselt kütusetarvet 5,6 l / 100 km kohta bensiinauto puhul ja 4,9 l / 100 km diiselauto puhul;
- aastaks 2021 soovitakse CO₂-heidet vähendada 95 g/km kohta.

Allikas: Euroopa Komisjoni koduleht (14.03.2016. a seisuga)

http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/vehicles/cars/index_en.htm

47. Keskkonnanõuete mittekasutamisele hangetes või nende leebusele viitab ka Riigikontrolli auditeeritud sõidukite analüüs, kus 58 sõiduauto⁹ keskmine kütusekulu oli 7,7 l / 100 km kohta ja CO₂-heide 174 g/km kohta. Võrreldes kontrollitud autode CO₂-heide keskmist suurust Eestis 2014. aastal registreeritud uute sõidukite keskmisega (147 g/km) ja ELi riikide vastava näitajaga (126 g/km), on näha, et valimis olnud riigiasutuste sõidukid saastavad keskkonda keskmiselt rohkem¹⁰.

48. Saastavamad ja kütust enam tarbivad sõidukid on ka kulukamad. Tabeli 2 andmete järgi moodustab kütusekulu 1/3 ministeeriumide kogukulust sõidukitele. Tabel lisas 4 võrdleb auditi valimis olnud keskmist autot keskkonnahoidlikuma alternatiiviga. Andmed näitavad, et kütusesäästlikum sõiduk tarbib 1/3 vähem kütust ja võib 10aastase kasutusea jooksul olla kokku üle 9000 euro soodsam keskmisest autost. Ka on paremate keskkonnanäitajatega sõiduki CO₂-heide 1/4 võrra väiksem. Riigikontrolli valimis olnud kõigi sõidukite (112 tk) kogu aastane kütusetarbimine oli üle 150 000 liitri. Nende sõidukite kütuse tarbimise vähendamine näiteks 1/4 võrra säästaks riigi kulutusi aastas 45 000 euro ning vähendaks CO₂-heidet 80 tonni võrra.

49. Lisaks juhib Riigikontroll tähelepanu Vabariigi Valitsuse määrusele¹¹, mis käsitleb energia- ja keskkonnamõju nõudeid maantee sõidukite ostmisel ning mille rakendamine on kohustuslik üle 40 000 euro maksvate hangete puhul. Riigikontroll tuvastas valimi hangete seast ühe positiivse näite (Maaeluministeerium), kus prima sõiduki väljaselgitamiseks oli keskkonna mõju väljendatud rahas.

50. Riigikontrolli hinnangul on riigiasutused kasutanud sõidukite hankimisel küll keskkonnanõudeid (eelkõige kütusekulule ja CO₂-heitele), kuid need on olnud üldjuhul liiga leebed. Selle tõttu on riigiasutuste soetatud sõidukid keskmiselt saastavamad ning ei ole kasutatud ära võimalust vähendada transpordist tekkivat keskkonnasaastet ning ühtlasi hoida kokku raha.

51. Riigikontrolli soovitused Rahandusministeeriumile koostöös Keskkonnaministeeriumiga:

- kehtestada riigiasutustele rangemad keskkonnanõuded (eelkõige kütusekulu ja saasteaine heitkoguse kohta), millega tuleb riigihangete korraldamisel arvestada, et säästa keskkonda ja samas ka riigi raha;
- kaaluda sõidukite hankimisel, kas sõiduki soetamine on vajalik, milliseid nõudeid seada, ning hinnata sõiduki keskkonnamõju ja -kulu kogu selle kasutusea jooksul.

Rahandusministeeriumi vastus: Vabariigi Valitsuse istungil 30.06.2016 määrati Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste riigihangetes vabatahtlikuks keskeks hankijaks.

⁹ Antud juhul analüüsiti üksnes M1-kategooria sõidukeid (sõiduaudod).

¹⁰ Transpordimaksude rakendamise võimalused Eestis. Ernst & Young, 2015, lk 8.

¹¹ Riigihangete seaduse paragrahvi 31 lõige 2¹ alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 27.10.2011. a määrus nr 138 „Kogu kasutusiga hõlmavad energiamõju ja keskkonnamõju nõuded maantee sõidukite ostmisel“.

Keskne hankimine võimaldab lisaks eelpool mainitule rakendada asutusteüleselt rangemaid keskkonnanõudeid hangitavatele sõidukitele. Keskmisest rangemaid keskkonnanõudeid on arvestatud standardsete tehniliste kirjelduste väljatöötamisel.

Sõiduki kasutamise mõju keskkonnale arvestatakse pakkumuste hindamise käigus väärtuspunktide andmisel vastavate näitajate eest.

Riigiasutused võiksid sõidukite hankimisel rohkem koostööd teha

52. Ministeeriumid ja riigiasutused on auditeeritud perioodil 01.01.2013–30.06.2015 korraldanud sõidukite soetamiseks rohkem kui 200 riigihanget, millest 55% on avatud hankemenetlused ning 40% lihthanked¹².

Ühisosa puudumine sõidukite riigihankes

53. Riigikontrolli audiitorid uurisid, kas riigiasutused korraldavad sõidukite soetamiseks ühishankeid, ning said vastuseks, et üldjuhul hangitakse sõidukeid iseseisvalt. Isegi kui mõne ministeeriumi valitsemisala asutused teevadki sõidukite hankimisel koostööd, puudus tihtilugu nende korraldatud hankes ühisosa ehk üks hange oli jaotatud mitmeks osaks ja soetati mitut, erinevate tehniliste omadustega sõidukitüüpi. Esimest korda tegid 2014. aastal sõidukite soetamisel koostööd kolm riigiasutust – Politsei- ja Piirivalveamet, Kaitseväge ning Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskus. Ka see hange oli jaotatud 19 osaks, mille raames soetati tehniliste omaduste poolest erinevaid sõidukeid: 61 sõidukit Politsei- ja Piirivalveametile, 189 Kaitsevæele ning 3 sõidukit Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskusele. Ühisosas selle riigihanke raames kokkuleppele ei jõutud, sest ei suudetud kokku leppida ühistes nõuetes.

54. Ühisosa puudumist sõidukite soetamise riigihangetes põhjendati eelkõige sellega, et igal riigiasutusel on põhitegevusest tulenevad spetsiifilised nõuded sõidukitele ning riigiasutused on hankinud sõidukeid eri aegadel ja erinevaks kasutusperioodiks.

Riigihangete korraldamise protsess

55. Riigikontroll auditeeris, kas riigiasutused on sõidukite soetamisel lähtunud riigihangete seadusest. Kuigi auditeeritud sõidukite soetuste puhul on asutused üldiselt järginud riigihangete seadust, tuvastas Riigikontroll siiski mitmesuguseid rikkumisi ja probleeme riigihangete korraldamise tavapraktikas. Kõige enam esines rikkumisi riigihangete korraldamisel väiksemates riigiasutustes. See kinnitab Riigikontrolli arvamust, et väiksematel riigiasutustel käib hangete korraldamine sageli üle jõu ning neil puuduvad võimalused riigihankevaldkonnas kompetentsuse kasvatamiseks.

Sõidukite tsentraalne hankimine

56. Riigikontrolli arvates ei pruugi sõidukite üksikult hankimine olla riigi raha säästlik kasutamine, kuna kasutamata jääb suuremas koguses sõidukite ühishankimisel tekkiv säästu võimalus ning võimalus hoida kokku ka hanke korraldamisega kaasnevaid halduskulusid. Riigikontrolli arvates võib olla majanduslikult otstarbekam hankida sõidukeid tsentraalselt. Sellisel juhul koguneks tsentraalsesse hankeüksusse riigihangete korralduslikku poolt hästi valdav oskusteave, mida

¹² Riigihangete seadus kohustab juhul kui soetatava sõiduki(te) või renditeenuste maksumus ületab 10 000 eurot korraldama lihthanke ning alates 40 000 eurost avatud hankemenetluse.

täiendavad enda igapäevatööd kõige paremini tundvate asutuse konkreetsed soovid. Tsentraalse hankeüksuse üks roll peaks olema leida ministeeriumide välise eksperdina sõidukisoovide ühisosa ning kõrvaldada üleliigsed tehnilised omadused.

57. Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumile: soodustada sõidukite tsentraalset hankimist, tehes seda näiteks Riigi Tugiteenuste Keskusesse vajalikku kompetentsust koondades ja valitsemisaladele teenust pakkudes.

Rahandusministeeriumi vastus: Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) alustab 2016. aasta sügisel riigiasutuste sõiduautode ühishanke ettevalmistamist eesmärgiga kuulutada riigihange välja 2017. aasta alguses. Esialgu on RTK poolt korraldatavas riigihankes osalemine riigiasutustele vabatahtlik, kuid alates 2018. aasta algusest on plaanis muuta see kohustuslikuks (2017. aastal valmistatakse ette ka vastav VV korraldus).

RTK ülesandeks on koostada pakujate kvalifitseerimistingimused, pakumuste vastavustingimused ja hindamiskriteeriumid, samuti raam- ja hankelepingu tingimused, mida saavad kasutada kõik riigiasutused.

Seega, RTK kaudu hankimisel väheneb eeldatavalt nii riigiasutuste kui ka pakujate halduskoormus ning ühtlustub ja tõuseb hangete korraldamise kvaliteet.

Finantseerijate domineerimine võrreldes sõidukimüüjatega

58. Sõidukeid rentides on ministeeriumides ja riigiasutustes levinud praktika, et peale sõiduki hangitakse samaaegselt 3–5aastase rendi finantseerimise teenust. Sellest tulenevalt on enamik rendilepinguid sõlmitud renditehingut finantseerivate pankade, nende tütarettevõtete või sõidukite rendile spetsialiseerunud ettevõtetega, kes soetavad riigiasutuse soovitud sõiduki sõidukimüügiettevõttelt. Riigihangete seaduse kohaselt ei või üks renditehingut finantseeriv ettevõte esitada ühispakumist mitme eri sõidukimüüjaga. Riigihangete seadus aga ei ole reguleerinud protsessi, kuidas renditehingu finantseerija eri sõidukimüüjate pakutavate sõidukite hulgast valiku teeb. Riigikontroll näeb siin ohtu riigihanke läbipaistvusele ja konkurentsitingimuste efektiivsele ärakasutamisele, kuna renditehingu võimalikke finantseerijaid on vähem kui sõidukimüügiettevõtjaid, mistõttu ei pruugi olla kõigil potentsiaalsetel müüjatel võimalik riigihankes osaleda ning puudub kindlus, et hanke eesmärk on saavutatud mõistliku hinnaga.

59. Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumile: riigihangete seaduse üldpõhimõtete järgimiseks analüüsida, kas on vajalik ja võimalik hankida sõidukeid ja finantseerimisteenust eraldi.

Rahandusministeeriumi vastus: Rahandusministeeriumi poolt kokku kutsutud töörühm on teiste riikide praktikale tuginedes kujundanud seisukoha, et Riigi Tugiteenuste Keskuse poolt korraldatavate sõiduautode riigihangete puhul hangitakse sõidukid ja finantseerimine (kasutusrendi puhul) eraldi. Täpsed tingimused ja toimumudel töötatakse välja RTK poolt 2016. aasta sügisel (tähtaeg 1. detsember 2016).

Sõidukite soetamisel ei ole lähtutud riigieelarve seaduse reeglistikust

60. Riigikontroll on juba aastaid mitmetes ministeeriumide ning riigi raamatupidamise aastaaruannete ja tehingute seaduslikkuse auditites juhtinud tähelepanu, et riigiasutused ei järgi rendilepingute sõlmimisel riigieelarve seadust.

Riigieelarve seadus kohustab muu hulgas tagama riigieelarve raha säästliku, tõhusa, mõjusa, õiguspärase ja läbipaistva kasutamise.

Kapitalirent on rent, mille puhul olulised vara omandiõigusega seotud riskid ja hüved kanduvad üle rentnikule. Omandiõigus võib, kuid ei pruugi, lõppkokkuvõttes rentnikule üle minna.

Riskide ja hüvede ülekandmine rentnikule tähendab, et kõik sõiduki kasutamisega kaasnevad jooksvad ja erakorralised kulud tasub ning kasu ja tulu saab rentnik.

Rahandusministeerium teeb eelvaliku eelarvetaotlustest, mis suunatakse Vabariigi Valitsusele otsustamiseks

Teadmiseks, et

riigiasutuste jooksva aasta kasutus- ja kapitalirendilepingute eelarve planeerimisel tuleb arvestada järgmist:

- kapitalirenditehingute klassifitseerimisel lähtutakse rahandusministri 11.12.2003. a määrusest nr 105 „Riigi raamatupidamise üldeeskiri“;
- uutest sõlmitavatest kapitali- ja kasutusrendi lepingutest tulenev pikaajaliste kohustuste juurdekasv esitatakse määruse lisas 2 toodud vormil ja see kajastatakse nii üldise mõjuna kui ka valitsemisalade kaupa riigieelarve seaduse eelnõu seletuskirjas.

Allikas: riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord, § 14 lg 2; § 15 lg 1

61. **Riigieelarve seadusega** kehtestatakse riigieelarve raha kasutamise reeglid ning igal eelarveaastal määratakse asutustele ülesannete täitmiseks vajalik summa riigieelarves. Riigieelarve seaduse kohaselt võivad asutused soetada sõidukeid kolmel järgmisel viisil:

- osta sõiduk kohe välja ehk taotleda riigieelarvest raha investeeringuteks ning tasuda sõiduki jooksvad ülalpidamiskulud majandamiskuludest;
- soetada või kasutada sõidukit pikema perioodi jooksul, taotledes riigile kohustuste võtmiseks, sh kapitalirendiks, luba ning kajastades seda eelarves finantseerimistehinguna;
- kasutada sõidukit riigile pikaajalist kohustust võtmata ehk tasudes rendimakseid iga-aastastest majandamiskuludest.

62. Kui iga-aastastele majandamiskuludele kehtestatakse eelarvega üldine limit, siis sõiduki soetamiseks investeeringute eelarvest tuleb Rahandusministeeriumile esitada täiendav info, mis muu hulgas peab sisaldama investeerimisprojekti vajalikkuse põhjendust ja mõju prognoosi. Kui soovitakse sõlmida kapitalirendi lepingud, tuleb esitada selgitus lepingu kestuse, vara soetusmaksumuse, kasutuselevõtmise aasta, intressimäära ja iga-aastase maksekohustuse kohta. Seejuures võib Rahandusministeerium taotluste menetlejana mitte nõustuda investeeringuvajaduse taotluse või riigile kohustuste võtmisega.¹³ Riigikontrolli hinnangul on sellise info küsimine Rahandusministeeriumile vajalik, et saada ülevaade riigi investeeringutest ja kohustustest.

63. Auditi käigus saadud info põhjal ei ole ükski ministeerium ega selle valitsemisala asutus auditeeritud perioodil Rahandusministeeriumilt kapitalirendi tingimustele vastavate tehingute tegemiseks luba küsinud ega vastavat soovi riigieelarve infosüsteemi kaudu esitanud, sest nende arvates Rahandusministeerium kapitalirenti ei soosi.

64. 2015. aasta lõpus on Päästeametile 2015. aasta riigieelarve seaduse muutmise seadusega antud luba muuta kasutusrendilepingud kapitalirendilepinguteks.

Ligikaudu kolmandik sõlmitud rendilepingutest vastab kapitalirendi tingimustele

65. Riigieelarve seadusega on riigiasutustel keelatud võtta võlakohustusi ning teha tehinguid kapitalirendi tingimustel, kui selleks pole riigieelarvega luba antud ja eelarves raha ette nähtud. Uute kasutus- ja

¹³ Riigieelarve seadus, § 35 lg 1 ja 4.

kapitalirendilepingute eelarve planeerimist täpsustab rahandusministri 09.01.2015. aasta määrus¹⁴. Selle kohaselt tuleb rendilepingute klassifitseerimisel lähtuda riigi raamatupidamise reeglitest, mis omakorda suunavad juhinduma Raamatupidamise Toimkonna asjakohasest juhendist (RTJ)¹⁵.

66. Ministri kehtestatud kord ei sätesta aga olemasolevate rendilepingute riigieelarves kajastamise põhimõtteid, mistõttu on senini lahendama Riigikontrolli korduvalt viidatud probleemid, mis on seotud kapitalirendi tingimustele vastavate lepingute kajastamisega. Endiselt ei planeerita selliseid lepinguid iga-aastases riigieelarves finantseerimistehinguna ega kajastata ka raamatupidamises korrektselt varana ja kapitalirendi-kohustusena.

67. Riigikontrolli arvamusel on kasutusrendileping selline leping, mille tingimuste kohaselt on rentnikul võimalik sõiduk tagastada mõistliku etteteatamisaja jooksul ilma täiendavate kuludega, välja arvatud ennetähtaegse lõpetamise eest määratav trahv, mis ei ületa kolme kuu rendimaksete summat.

68. Riigikontrolli arvates tulenevad vead lepingute kasutus- ja kapitalirendiks klassifitseerimisel eelkõige sellest, et lähtutakse RTJ 9 üksikutest nõuetest (vt lisa 2 p-d 3 ja 4), kuid ei võeta arvesse juhendi kui terviku mõtet ehk ei hinnata, kas sõiduki kasutamisest tulenevad hüved ja riskid kanduvad üle rentnikule. Seda mitte arvestades eksitakse klassifitseerimise põhiprintsiibi vastu ehk rendilepingut kajastatakse nii raamatupidamises kui ka riigieelarves kasutusrendina. Lisaks eksimustele rendilepingute tõlgendamisel ei ole riigiasutused küsinud luba riigile kohustuste võtmiseks ning seega ei ole selliste lepingute sõlmimine riigieelarve seadusega lubatud.

69. Riigikontrolli hinnangul kanduvad riskid ja hüved sõiduki rentnikule, kui leping sisaldab tingimust, mille kohaselt ei saa riigiasutus lepingut enne tähtaega lõpetada, ilma et ta ei oleks kohustatud tasuma liisinguandjale kõiki rendimakseid. Seda tingimust sisaldas enam kui veerand auditi käigus kontrollimiseks valitud rendilepingutest, kuid ükski neist ei olnud raamatupidamises kajastatud varana ja kapitalirendi-kohustusena ega eelarve koostamisel näidatud finantseerimistehinguna.

70. Riigikontrolli auditeeritud lepingutest kümnendik sisaldas ka teisi kapitalirendi tingimusi: õigus osta vara pärast lepingu lõppemist jääkväärtuses välja (ja seda õigust ka kasutati); rendimaksete miinimumsumma nüüdisväärtus on ligilähedane renditava vara õiglasele väärtusele (üle 90%) rendilepingu jõustumise hetkel; kohustus katta renditava vara väärtuse langusest tingitud kahjumid (raamatupidamislik jääkväärtus on suurem kui tegelik realiseerimishind); kohustus hüvitada lepingu ennetähtaegsest lõpetamisest tulenevad kahjud (vara võõrandamisel saadud hind on väiksem kui lepingujärgne võlgnevuse, põhimaksete ja vara jääkväärtuse summa). Seetõttu tulnuks need lepingud asutuse raamatupidamises kajastada kapitalirendina ja riigieelarves rahastada finantseerimistehingute eelarvest.

¹⁴ Riigi eelarvestrateegia ja ministeeriumi valitsemisala eelarve projekti koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise kord.

¹⁵ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 9 „Rendiarvestus“.

71. Riigikontrolli arvates võimaldab hankedokumentides ühtsete lepingutingimuste kindlaks määramine vältida kapitalirendi tingimustele vastavate lepingute sõlmimist. Sellist lähenemist on mõni riigiasutus juba kasutanud (näited lepingutingimuste kohta on esitatud lisas 3). Samuti võimaldab lepingu riikliku vormi kasutamine vältida nii liisinguandjate tüüp- ja eritingimusi, mille järgi tavajuhul võtab varaga seonduvad riskid ja hüved enda kanda rentnik, kui ka riigile kahjulikke tingimusi.

Riigiasutused saaksid vältida lepingute sõlmimisel riigile kahjulikke tingimusi

Kahjulikud on tingimused, mis lepingu (enne)tähtaegsel lõpetamisel toovad rentnikule kaasa ebamõistlikke kulusid.

72. Aastate jooksul on Riigikontroll juhtinud tähelepanu ka probleemile, et riigiasutused sõlmivad rendilepingud, mis sisaldavad riigile **kahjulikke tingimusi**. Riigikontrolli hinnangul võib lugeda kahjulikeks näiteks järgmisi lepingu ennetähtaegse lõpetamisega kaasnevaid tingimusi, millest üks või mitu esines enam kui kolmandikus auditeeritud lepingutes:

- rentnik peab lepingu katkestamise soovist teatama ette enam kui kolm kuud;
- rentnik peab hüvitama vara võõrandamise kulud (müügiteenuse- ja/või tagastusteenuse kulu, liisingueseme ekspertiisikulu, remondikulu ja/või puhastuse kulu, müügikohta pukseerimise kulu, monteerimise/demonteerimise kulu);
- rentnik peab katma ülesütlemisega seotud otsese varalise kahju;
- kui vara hävib või muutub kasutuskõlbmatuks või läheb rentniku valdusest välja tema tahte vastase sündmuse või asjaolu tõttu, mida kindlustuslepingu järgi ei peeta kindlustusjuhtumiks, kohustub liisinguvõtja tasuma liisinguandjale summa, mis koosneb lepingu tähtaja lõpuni arvestatud tasumata põhimaksetest ja vara jääkväärtusest.

73. Riigikontrolli soovitused Rahandusministeeriumile:

- Koostada riigiasutustele selge ja üheselt tõlgendatav lepingute klassifitseerimise juhend.
- Suunata ministeeriume eelarve koostamise protsessis taotlema luba finantseerimistehinguteks, et kõrvaldada juba sõlmitud lepingutest tulenevad riigieelarve seaduse rikkumised ja välistada eksimused uute rendilepingute planeerimisel.
- Juhtida riigiasutuste tähelepanu asjaolule, et uute sõlmitavate rendilepingutega ei tohi kokku leppida riigile kahjulikes tingimustes.
- Koostada rendilepingute tüüpvormid, mida asutused saaksid kasutada riigihankedokumentide osana, vältimaks, et lepingud sisaldavad kapitalirendi tingimusi ja/või kahjulikke tingimusi.

Rahandusministeeriumi vastus: Riigi Tugiteenuste Keskuse kui keskse hankija roll on lisaks hankemenetluste läbiviimisele ka kompetentsikeskusena riigiasutustele nõustamisteenuse pakkumine. Läbi

ühtsete hanketingimuste ja tüüplepingute väheneb oluliselt risk riigile kahjulike tingimustega hankelepingute sõlmimiseks. Tüüpsed ja turuosalisi kaasavalt välja töötatud hanke- ja lepingutingimused tehakse kättesaadavaks kõigile avaliku sektori asutustele, kes saavad neid ka enda poolt korraldatavates riigihangetes kasutada.

Sõidukite rendilepingute mõju riigi rahandusstatistikale ei ole arvestatud

Valitsemissektori konsolideeritud võlg on valitsemissektori koguvõlg aasta lõpu seisuga konsolideerituna valitsemissektorite vahel ja sektorisesiselt. See koosneb järgmistest kohustuste kategooriatest: sularaha ja hoiused, võlaväärtpaberid ja laenud.

Eesti valitsemissektoril sularaha ja hoiuste kategoorias kohustusi ei ole.

Allikas: Statistikaamet

ESA on määratluste, klassifikaatorite ja arvestusreeglite kogum, mis võimaldab arvutada võrreldavaid, ajakohaseid ja usaldusväärseid rahvamajanduse arvepidamise näitajaid.

Rahandusstatistikaks vajalik info on bilansivälistel kontodel

74. Euroopa Liidu majanduspoliitika raames kontrollitakse eelarvedistsipliini kinnipidamist valitsemissektori eelarvepuudujäägi ja võlga seotud kvantitatiivsete kriteeriumite alusel – valitsemissektori puudujääk ei tohi ületada 3% sisemajanduse koguproduktist (SKP) ja **valitsemissektori konsolideeritud võlg** (teisisõnu ka Maastrichti võlg) peab olema väiksem kui 60% SKP-st. On oluline, et need näitajad oleksid arvutatud kvaliteetsete (täielike ja korrektsete) andmete põhjal õigesti. Arvutuse õigsuse eest vastutab Statistikaamet, kuid andmete kvaliteetsuse peavad tagama andmeid esitavad asutused ning reeglid raamatupidamises kajastamise kohta peab kehtestama Rahandusministeerium.

75. Valitsemissektori moodustavad keskvalitsuse (mh ministriumid, nende allasutused), kohalike omavalitsuste ja sotsiaalkindlustusfondide allsektorid. Võlg koosneb Eesti puhul laenudest ja võlaväärtpaberitest. Laenudena kajastatakse võla arvestuses ka kapitalirenti, mistõttu peavad rendilepingud olema raamatupidamises korrektselt klassifitseeritud.

76. Eesti Statistikaamet tugineb rahandusstatistika tegemisel Euroopa rahvamajanduse ja regionaalse arvepidamise süsteemile¹⁶ (**ESA**). Selle süsteemi põhimõtted rendilepingute kajastamisel ühtivad riigi raamatupidamise reeglite tulenevate rendilepingute klassifitseerimise põhimõtetega (vt lisa 4). Statistikaamet võtab võla arvutamise aluseks Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemis spetsiifilistel bilansikontodel kajastatud summad.

77. Bilansis mittekaostatud lepingute ja neist tulenevate kohustuste üle arvestuse pidamiseks on riigis kasutusele võetud bilansivälised kontod. Riigikontroll tuvastas auditi tulemusena, et neil kontodel kajastatakse muu hulgas ka kapitalirendi tingimustele vastavaid lepinguid, kuigi raamatupidamise reeglite kohaselt peaksid need kohustused olema bilansis arvele võetud (vt p-d 65–71).

78. Riigikontroll on oma varasemate auditite ja selle auditi käigus tuvastanud, et eksimused, mis tehakse lepingute kasutus- ja kapitalirendi tingimustele vastavaks klassifitseerimisel ja mida on kirjeldatud punktides 65–71, esinevad nii keskvalitsuse kui ka kohalike omavalitsuste tasandil.

79. Bilansivälistelt kontodelt Statistikaamet aga täiendavaid andmeid ei otsi ega kasutata. Seda kahel põhjusel:

- Amet sai asjaolust, et bilansivälistel kontodel võiks kajastuda info, mis peaks olema esitatud bilansikontodel ja mis seeläbi mõjutaks võlakoormuse arvestust, teadlikuks nüüd, kui

¹⁶ Alates 01.09.2014 **ESA** 2010, enne ESA 95.

Riigikontroll sellele auditi käigus tähelepanu juhtis. Kuna Euroopa rahvamajanduse arvepidamise süsteemi ja riigi raamatupidamise reeglid lepingute klassifitseerimise kohta on omavahel kooskõlas, siis peab võlakooormuse arvutamiseks vajalik info olema bilansist leitav.

- Selleks, et Statistikaamet saaks bilansivälistel kontodel kajastatud infot arvesse võtta, on tal vaja teada, millal ja kui suure kogusummaga leping sõlmiti, kui suured on lepingu kuumaksed ning millisel raamatupidamise kulukontol need täpselt kajastatakse.

Bilansivälistel kontodel kajastatu ei ole õige ega täielik

80. Riigikontroll leidis, et bilansivälistel kontodel kajastatu ei hõlma kõiki asjakohaseid lepinguid. Peale tulevaste perioodide rendimaksede, millest ei ole võimalik lepingute katkestamisel hoiduda, kajastatakse neil kontodel ekslikult ka makseid, mis on seotud lepingutega, mida saab katkestada.

81. Statistikaamet ei pea vajalikuks kontrollida saldoandmike infosüsteemis esitatud info õigsust, kuna usaldab avaliku sektori vandeaudiitoreid, kes seda auditeerivad. Vandeaudiitorite ülesanne on auditi käigus veenduda, et raamatupidamise infosüsteemis, raamatupidamise aastaaruandes ja saldoandmike infosüsteemis esitatud info on õiglane ning omavahel vastavuses. Samas ei ole vandeaudiitorid pidanud alati oluliseks rendilepingutega seonduvat kontrollida, lähtudes auditi eesmärgist ja lähenemisviisist.

Vältimatud kulud rendilepingute puhul on tulevaste perioodide rendimaksed, millest ei ole võimalik rendilepingu katkestamisel hoiduda. Sellised kulud tulenevad lepingu tingimusest teatada lepingu ennetähtaegse lõpetamise soovist teatud arvu kuid ette.

82. Peale kapitalirendi tingimustele vastavate lepingute on riigiasutused sõlminud kasutusrendilepinguid, mis sisaldavad **vältimatuid kulusid**. Sellistest tingimustest tulenevad kohustused tuleb kajastada bilansis koos nõudega rendileandja vastu.

83. Riigikontroll leidis auditis, et peaaegu kolmandik kontrollitud rendilepingutest sisaldas vältimatuid kulusid. Vältimatute kulude puhul on tegemist reaalsete kohustustega, mis rahvamajanduse arvepidamise süsteemi mõistes tuleb arvestada kohustuste hulka finantskontol.

84. Kokkuvõtvalt saab auditis kontrollitud lepingute põhjal öelda, et 2/3 riigiasutuste sõlmitud ja bilansikontodel kajastamata rendilepingutest mõjutab riigi rahandusstatistikat. Kolmandik neist tuleks arvesse võtta kapitalirendina võlakooormuse arvutamisel ning kolmandik vältimatutest kuludest tuleneva kohustusena finantskontol.

85. **Riigikontrolli soovitus Rahandusministeeriumile:** nõuda Riigi Tugiteenuste Keskuselt koostöös riigiasutuste raamatupidajatega kõigi sõlmitud rendilepingute ülevaatamist ning raamatupidamises kajastamist vastavuses lepingutingimuste ja raamatupidamise reeglitega, et tagada valitsussektori statistika tegemise aluseks korrektsed andmed.

Rahandusministeeriumi vastus: riigiavaraseadusest tulenevalt vastutab iga asutus varaga tehtavate tehingute korrektsuse ja õiguspärasuse eest. Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 9 (RTJ 9) kehtestab küll kriteeriumid rendilepingute klassifitseerimiseks, kuid lõplik otsus sõltub tehingu sisust, arvestades kasutada olevaid eelarvelisi vahendeid, planeeritud vara kasutamise stsenaariumi jne. Seega ei ole võimalik keskselt ja üheselt otsustada, kas tegemist on kasutus- või kapitalirendiga.

Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) raamatupidamisteenuse osutajana nõustab asutusi ja kontrollib alati oma võimaluste piires, et tehingud oleksid õigesti kajastatud. RTK on viinud arvestusse parandused, kui on leidnud vea ja saanud asutusega kokkuleppele, et tehing oli valesti klassifitseeritud.

Kuivõrd lepingu klassifitseerimine on lepingu sõlmija (asutuse) hinnang, arvestades lisaks lepingutingimustele ka laiemat konteksti, on Rahandusministeeriumi ja RTK seisukoht, et valitsussektori statistika tegemise aluseks olevad andmed on korrektsed.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei nõustu Rahandusministeeriumi ja Riigi Tugiteenuste Keskuse seisukohaga, nagu oleksid valitsussektori rahandusstatistika tegemise aluseks olevad andmed korrektsed. Esiteks, riigiasutuste sõlmitud kapitalirendilepingud mõjutavad riigi võlakoormust ja selleks, et nende sõlmimisega kaasnevate kohustuste kohta oleks Statistikaametil õiged andmed, tuleb nimetatud lepingutega seotud varad ja kohustused bilansis vastavalt kajastada. Seda aga täies ulatuses tehtud ei ole. Teiseks, finantskonto saldo arvutamisel/leidmisel tuleb arvesse võtta lepingutest tulenevaid vältimatuid kulusid, mille kohta ei ole aga võimalik saada korrektset infot, sest bilansivälistel kontodel, kus vastavat infot kajastada tuleb, ei ole seda korrektselt ega kõikehõlmavalt tehtud.

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
finantsauditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused

Riigikontroll andis auditi Rahandusministeeriumile mitmeid soovitusi. Rahandusministeerium saatis 07.07.2016 oma vastuse Riigikontrolli soovitustele.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta	
Täname Riigikontrolli esitatud auditiaruande eest. Sissejuhatuseks lisame, et Rahandusministeeriumi algatusel kutsuti kokku 2015. aasta lõpus töörühm sõiduaudite keskse hankimise ettevalmistamiseks. Töörühma tegevusest võtsid osa viie ministeeriumi esindajad ja suuremate sõidukiparkidega riigiasutused (Politsei- ja Piirivalveamet, Maksu- ja Tolliamet, Maanteeamet). Töörühma aruannet ja koostatud töhustamiskava ettepanekuid arutati juunis 2016 Rahandusministeeriumi juhtkonnas ning ettepanekud esitatakse ka valitsuskabinetile. Muuhulgas analüüsiti töörühmas ka riigiasutuste sõiduaudite kasutamist ja haldamist, et koostöös käesoleva auditi järeldustega ja soovitud reguleerimisega parandada ja kaasajastada.	
Riigikontrolli soovitused	Auditeeritu vastused
Sõidukeid puudutavate andmete korrastamine 10. Soovitus Rahandusministeeriumile koostöös teiste ministeeriumidega: korraldada sõidukeid puudutavate andmete korrastamine. (p 9)	Rahandusministeeriumi vastus: Maanteeameti sõidukite registriosakonna andmetel toimus riigiasutuste poolne sõidukite andmete korrastamine 2015. aasta sügisel. Täiendava meetmena kaalutakse sõiduaudite töörühma tehtud ettepanekut registreerida riigiasutuste varasid kajastavates infosüsteemides lisaks omandis olevatele sõidukitele ka kasutusrendis olevad sõidukid, et luua keskne ja terviklik pilt riigi omandis ja kasutuses olevast transportvarast.
Sõidukite kasutamise analüüsimine 14. Soovitused Rahandusministeeriumile: analüüsida tavaliselt sõidukite kasutamist, kaaludes - sõidukite riskisutuse võimalusi erinevate riigiasutuste vahel, sh nt sõidukite infosüsteemi kasutusele võtmist, mis võimaldaks sõidukite igapäevase kasutamise jälgimist ning riskisutamist; - sõidukite haldamisega seotud tegevuste ühte kesksesse üksusesse (nt valitsemisalasiseselt ja ühishoones paiknevate ministeeriumide vahel) koondamise võimalikkust. (p-d 11–13)	Rahandusministeeriumi vastus: ministeeriumite ühishoone puhul on analüüsitud muuhulgas tugivaldkondade konsolideerimisvõimalusi ning selle tulemusel tehtud ettepanekutele tuginedes saab ühishoones olema ühine haldusosakond ja ühised sõiduaudite koos selleks vajaliku broneerimisüsteemiga. Üleriigilisel on riigireformi ühe osana plaanis riigimajade loomine (erinevate riigiasutuste esindatus ühes hoones), mille puhul on samuti võimalik tugitegevuste (sh sõidukipargi) konsolideerimine. Erinevas asukohas asuvate riigiasutuste ühtset autoparki on katsetatud (nt Rahandusministeerium ja Maksu- ja Tolliamet), kuid see ei ole siiani ennast õigustanud. Samas, mitmesuguste IT-süsteemide ja tehnoloogilistest muutustest tulenevate arengute (näiteks isejuhtivad autod) valguses tuleb seda tulevikus põhjalikumalt kaaluda.
Sõidukite arvu optimeerimine 15. Soovitus Rahandusministeeriumile koostöös teiste ministeeriumidega: eelarveraha sihipärase ning säästliku kasutamise tarvis analüüsida, kas ja kui mitme sõiduki kasutamine on vajalik tööülesannete täitmiseks, ning optimeerida sõidukite arvu. (p-d 11–13)	Rahandusministeeriumi vastus: Rahandusministeerium tellis valitsussektori asutuste ressursside ja eelarve kasutamise seire- ja analüüsimeetodika koostamise („Valitsussektori asutuste ressursside ja eelarve kasutamise seire- ja analüüsimeetodika“), mille üks fookusvaldkondadest oli maismaasõidukite kulude seire. Analüüsides keskelt erinevate asutuste kulusid (näiteks asutuste keskmisi kulusid 1 km läbimiseks), on võimalik leida ja osutada riigis kasutusele olevatele parimatele praktikatele ja seeläbi neid laialdasemalt kasutusele võtta. Rahandusministeerium ei pea õigeks hinnata keskelt asutuste tööks vajaliku vallasvara piisavust/mittepiisavust. Tööks vajalike vahendite optimaalne planeerimine, soetamine ja haldamine on riigivara seadusest tulenevalt iga riigivara valitseja kohustus.
Riigivara heaperemehelik valitsemine 22. Soovitused Rahandusministeeriumile: riigivara heaperemeheliku valitsemise, sh tavaliselt sõidukite sihipärase kasutamise tagamiseks - kehtestada ühtsed ametisõidukite erasõitudeks kasutamise põhimõtted, arvestades seejuures kõrgemate riigiteenijate tööülesannetest tulenevat vajadust kasutada sõidukit personaalselt; - kaaluda sõidukitele positsioneerimist võimaldavate seadmete paigaldamist ja/või leida sobiv lahendus sõitude üle arvestuse	Rahandusministeeriumi vastus: käesoleva auditi ja Rahandusministeeriumi poolt läbi viidud riigiasutuste sõiduaudite kasutamise analüüsile tuginedes kehtestatakse nii ühtsed põhimõtted ametisõidukite erasõitudeks kasutamise kohta kui ka ühtlustatakse nõudeid tehtavate sõitude üle arvestuse pidamise kohta. Koos käesoleva auditi soovitud reguleerimisega kaalub Rahandusministeerium sõiduaudite töörühma ettepanekut korraldada 2016. aasta sügisel riigiasutustele ühishange GPS-seire ja sellega kaasneva broneerimisüsteemi teenuse hankimiseks, toetudes täna juba antud süsteemi kasutavate asutuste teadmiste ja kogemustele. Kavas on reguleerida senisest ühtlasemalt ka asutuse sõidukite personaalse kasutamise (ametsõidukite) ja erasõitude võimaldamise kord. Eelnõu konkreetsete ettepanekutega, arvestades ka käesoleva auditi

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
pidamiseks. (p-d 16–21)	tähelepanekuid, valmib kava kohaselt 2016. aasta sügiseks.
Isikliku sõiduauto kasutamise hüvitamine 28. Soovitused Rahandusministeeriumile: - analüüsida, kas isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise hüvitamine on riigile majanduslikult tasuvam võrreldes riigiasutuse ametisõiduki kasutamisega; - kehtestada analüüsist lähtuvad hüvitiste piirmäärad riigiasutustes. (p-d 23–27)	Rahandusministeeriumi vastus: Rahandusministeerium on seisukohal, et isikliku sõiduauto omamine ei saa olla kohustuslik ning riik kui tööandja peab tagama tööks vajalikud vahendid kõigile teenistujatele. Rahandusministeeriumi poolt kokku kutsutud sõiduautode töörühma poolt läbi viidud analüüsile tuginedes on Vabariigi Valitsuse määruses nr 164 (14.07.2006) „Teenistus-, töö- või ametiülesannete täitmisel isikliku sõiduauto kasutamise kohta arvestuse pidamise ja hüvitise maksmise kord“ sätestatud piirmäär 0,30 eurot kilomeetri kohta reeglina piisav isikliku autoga tehtud ametisõidu kulude katmiseks. Seega, poolte kokkuleppel on teenistuja isikliku sõiduauto kasutuse kompenseerimine teatud juhtudel majanduslikult tasuv. Rahandusministeeriumi hinnangul on kompensatsiooni maksmise piirmäärade kehtestamine vajalik, kuna alates läbisõidust 14 000 km/aastas (kompensatsioonina 4200 eurot aastas) on reeglina asutusel majanduslikult kasulikum soetada sõiduauto ning anda see töövahendina teenistujale kasutamiseks.
Sõidukite hankimise rahastamismudel 36. Soovitus Rahandusministeeriumile: töötada välja põhimõtted, mis võimaldavad riigiasutustel otsustada ja otsuseid põhjendada, millist sõidukite soetamise/kasutamise rahastamismudelit ja millal kasutada. (p-d 29–35)	Rahandusministeeriumi vastus: sõiduautode töörühma poolt on esitatud näidisarvutused ja soovitus, mille kohaselt on keskmise või keskmisest madalama kasutusintensiivsuse ja pikaajalise kasutamise (kuni 10 aastat) korral majanduslikult efektiivsem sõiduk välja osta (mitte kasutada liisingut). Riigieelarve planeerimise vaates tähendab seniste kasutusrendi vahendite (tegevuskulud) üleviimist investeringuteks. Töörühm analüüsib täiendavalt kõnealuse meetme mõju riigieelarvele ja pakub välja konkreetsed üleminekustrateegiad hiljemalt sügisel 2016.
Sõidukite hankimist reguleeriv standard 43. Soovitus Rahandusministeeriumile: riigi raha säästlikumaks kasutamiseks koostada riigiasutuse sõidukite soetamist reguleeriv standard, mis hõlmaks sarnastel ametikohtadel kasutatavate sõidukite kulupiire ja piirhindu ning sõidukite tehnilisi nõudeid, seejuures ajakohastades valitsuse 1997. aasta määrused. (p-d 37–42)	Rahandusministeeriumi vastus: kava kohaselt hakkab standardiseeritavate, tavakasutuses olevate sõiduautode hankimine toimuma läbi Riigi Tugiteenuste Keskuse. Hankimine toimub standardse tehnilise kirjelduse alusel, mistõttu rahalised piirmäärad ei ole enam vajalikud – standardites kokkulepitud minimaalsed nõuded ning turumajanduslik konkurents tagavad asutuste vajadustele vastavad sõidukid, mis hangitakse majanduslikult soodsaima pakkumuse alusel.
Keskkonnanõuetega arvestamine 51. Soovitused Rahandusministeeriumile koostöös Keskkonnaministeeriumiga: - kehtestada riigiasutustele rangemad keskkonnanõuded (eelkõige kütusekulu ja saasteaine heitkoguse kohta), millega tuleb riigihangete korraldamisel arvestada, et säästa keskkonda ja samas ka riigi raha; - kaaluda sõidukite hankimisel, kas sõiduki soetamine on vajalik, milliseid nõudeid seada, ning hinnata sõiduki keskkonnamõju ja -kulu kogu selle kasutusea jooksul. (p-d 44–50)	Rahandusministeeriumi vastus: Vabariigi Valitsuse istungil 30.06.2016 määrati Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) valitsusasutuste ja nende hallatavate riigiasutuste riigihangetes vabatahtlikuks keskeks hankijaks. Keskne hankimine võimaldab lisaks eelpool mainitule rakendada asutusteüleselt rangemaid keskkonnanõudeid hangitavatele sõidukitele. Keskmisest rangemaid keskkonnanõudeid on arvestatud standardsete tehniliste kirjelduste väljatöötamisel. Sõiduki kasutamise mõju keskkonnale arvestatakse pakkumuste hindamise käigus väärtuspunktide andmisel vastavate näitajate eest.
Sõidukite tsentraalne hankimine 57. Soovitus Rahandusministeeriumile: soodustada sõidukite tsentraalset hankimist, tehes seda näiteks Riigi Tugiteenuste Keskusesse vajalikku kompetentsust koondades ja valitsemisaladele teenust pakkudes. (p-d 52–56)	Rahandusministeeriumi vastus: Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) alustab 2016. aasta sügisel riigiasutuste sõiduautode ühishanke ettevalmistamist eesmärgiga kuulutada riigihange välja 2017. aasta alguses. Eialgu on RTK poolt korraldatavas riigihankes osalemine riigiasutustele vabatahtlik, kuid alates 2018. aasta algusest on plaanis muuta see kohustuslikuks (2017. aastal valmistatakse ette ka vastav VV korraldus). RTK ülesandeks on koostada pakkujate kvalifitseerimistingimused, pakkumuste vastavustingimused ja hindamiskriteeriumid, samuti raam- ja hankelepingu tingimused, mida saavad kasutada kõik riigiasutused. Seega, RTK kaudu hankimisel väheneb eeldatavalt nii riigiasutuste kui ka pakkujate halduskoormus ning ühtlustub ja tõuseb hangete korraldamise kvaliteet.
Sõidukite ja finantseerimisteenuse hankimine 59. Soovitus Rahandusministeeriumile:	Rahandusministeeriumi vastus: Rahandusministeeriumi poolt kokku kutsutud töörühm on teiste riikide praktikale tuginedes kujundanud seisukoha, et Riigi Tugiteenuste Keskuse poolt korraldatavate sõiduautode

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
riigihangete seaduse üldpõhimõtete järgimiseks analüüsida, kas on vajalik ja võimalik hankida sõidukeid ja finantseerimisteenust eraldi. (p 58)	riigihangete puhul hankitakse sõidukid ja finantseerimine (kasutusrendi puhul) eraldi. Täpsed tingimused ja toimetused töötatakse välja RTK poolt 2016. aasta sügisel (tähtaeg 1. detsember 2016).
Riigieelarve seaduse järgimine 73. Soovitus Rahandusministeeriumile: - Koostada riigiasutustele selge ja üheselt tõlgendatav lepingute klassifitseerimise juhend. - Suunata ministeeriume eelarve koostamise protsessis taotlema luba finantseerimistehinguteks, et kõrvaldada juba sõlmitud lepingutest tulenevad riigieelarve seaduse rikkumised ja välistada eksimused uute rendilepingute planeerimisel. - Juhtida riigiasutuste tähelepanu asjaolule, et uute sõlmitavate rendilepingutega ei tohi kokku leppida riigile kahjulikes tingimustes. - Koostada rendilepingute tüüpvormid, mida asutused saaksid kasutada riigihankedokumentide osana, vältimaks, et lepingud sisaldavad kapitalirendi tingimusi ja/või kahjulikke tingimusi. (p-d 60–72)	Rahandusministeeriumi vastus: Riigi Tugiteenuste Keskuse kui keske hankija roll on lisaks hankemenetluste läbiviimisele ka kompetentsikeskusena riigiasutustele nõustamisteenuse pakkumine. Läbi ühtsete hanketingimuste ja tüüplepingute väheneb oluliselt risk riigile kahjulike tingimustega hankelepingute sõlmimiseks. Tüüpsed ja turuosalisi kaasavalt välja töötatud hanke- ja lepingutingimused tehakse kättesaadavaks kõigile avaliku sektori asutustele, kes saavad neid ka enda poolt korraldatavates riigihangetes kasutada.
Rahandusstatistika 85. Soovitus Rahandusministeeriumile: nõuda Riigi Tugiteenuste Keskuselt koostöös riigiasutuste raamatupidajatega kõigi sõlmitud rendilepingute ülevaatamist ning raamatupidamises kajastamist vastavuses lepingutingimuste ja raamatupidamise reeglitega, et tagada valitsussektori statistika tegemise aluseks korrektsed andmed. (p-d 74–84)	Rahandusministeeriumi vastus: riigiaravaseadusest tulenevalt vastutab iga asutus varaga tehtavate tehingute korrektsuse ja õiguspärasuse eest. Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 9 (RTJ 9) kehtestab küll kriteeriumid rendilepingute klassifitseerimiseks, kuid lõplik otsus sõltub tehingu sisust, arvestades kasutada olevaid eelarvelisi vahendeid, planeeritud vara kasutamise stsenaariumi jne. Seega ei ole võimalik keskselt ja üheselt otsustada, kas tegemist on kasutus- või kapitalirendiga. Riigi Tugiteenuste Keskus (RTK) raamatupidamisteenuse osutajana nõustab asutusi ja kontrollib alati oma võimaluste piires, et tehingud oleksid õigesti kajastatud. RTK on viinud arvestusse parandused, kui on leidnud vea ja saanud asutusega kokkuleppele, et tehing oli valesti klassifitseeritud. Kuivõrd lepingu klassifitseerimine on lepingu sõlmija (asutuse) hinnang, arvestades lisaks lepingutingimustele ka laiemat konteksti, on Rahandusministeeriumi ja RTK seisukoht, et valitsussektori statistika tegemise aluseks olevad andmed on korrektsed. Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll ei nõustu Rahandusministeeriumi ja Riigi Tugiteenuste Keskuse seisukohaga, nagu oleksid valitsussektori rahandusstatistika tegemise aluseks olevad andmed korrektsed. Esiteks, riigiasutuste sõlmitud kapitalirendilepingud mõjutavad riigi võlakooormust ja selleks, et nende sõlmimisega kaasnevate kohustuste kohta oleks Statistikaametil õiged andmed, tuleb nimetatud lepingutega seotud varad ja kohustused bilansis vastavalt kajastada. Seda aga täies ulatuses tehtud ei ole. Teiseks, finantskonto saldo arvutamisel/leidmisel tuleb arvesse võtta lepingutest tulenevaid vältimatuid kulusid, mille kohta ei ole aga võimalik saada korrektset infot, sest bilansivälistel kontodel, kus vastavat infot kajastada tuleb, ei ole seda korrektselt ega kõikehõlmavalt tehtud.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata kas, ministeeriumid ja nende allaasutused majandavad sõidukeid heaperemehelikult.

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

- selgitada, kas riigiasutused on analüüsinud sõidukite soetamise vajadust, kooskõla asutuse põhitegevusega ja tehinguga kaasnevaid kulusid ning pidanud arvestust tegelikult tekkinud kulude üle;
- hinnata, kas soetatud sõidukeid on kasutatud riigiasutuste põhitegevuseks ja on seetõttu vajalikud
- Hinnata, kas sõidukeid on soetatud riigieelarve seaduse põhimõtetega kooskõlas.
- Selgitada, milline on Riigikontrolli hinnangul majanduslikult efektiivsem tehingu tüüp (väljaost või rent) sõidukite soetamiseks.
- Hinnata, kas sõidukeid on hangitud majanduslikult otstarbekalt ning riigihangete seaduse üldpõhimõtetega kooskõlas, s.h kas on eelistatud keskkonnasäästlikke lahendusi.
- Selgitada, kas ja kuidas mõjutavad sõlmitud rendilepingud valitsussektori võlakooormust.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Riigikontrolli hinnangul eksitakse oluliselt riigivara heaperemeheliku valitsemise vastu, kui:

- Riigiasutused ei ole analüüsinud sõidukite soetamise vajadust ja/või soetatud sõidukid ei ole asutuse põhitegevuseks vajalikud.
- Riigiasutused ei ole soetanud sõidukeid majanduslikult otstarbekalt.
- Asutused on sõlminud sisult riigieelarve seaduses keelatud kapitalirendi ja/või riigile majanduslikult kahjulikke lepinguid.
- Asutused on eksinud riigihangete seaduse põhimõtete vastu.

Riigikontroll mõistab heaperemehelikkuse all asja valdaja kohustust heauskselt soetada, käsutada ja majandada riigivara mõistlikule inimesele omase hoolsusega. Seejuures eristatakse heaperemehelikku käsutamist ja heaperemehelikku majandamist. Sõidukite käsutamine tähendab nende kasutusse andmist, üleandmist, võõrandamist, kõlbmatuks tunnistamist, mahakandmist või hävitamist. Heaperemehelik käsutamine tähendab, et riigi vara kasutatakse ja hangitakse ainult selle otstarbe kohaselt (sihipärasus); nii palju, kui see on vajalik (säästlikkus) ja nii, nagu on ette nähtud (seaduslikkus). Heaperemehelik majandamine tähendab kohustust tagada riigivara hoidmiseks ja säilimiseks vajalik keskkond ja turvalisus; kontrollida perioodiliselt riigivara seisukorda ja vajaduse korral riigivara hooldada; kasutada riigivara vaid selle otstarbe kohaselt.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditeeritavad olid kõik ministeeriumid ja nende valitsemisala asutused (ehk riigiasutused), va Kaitsepolitseiamet ja Tebeamet ning põhiseaduslikud institutsioonid ja Riigikantselei. Auditi käigus analüüsiti infot riigiasutustes ajavahemikus jaanuar 2013 kuni juuni 2015 kasutusel olnud kõigi sõidukite kohta.

Auditi planeerimise käigus küsiti infot Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse andmebaasist ja kõigilt ministeeriumidelt nende valitsemisalas kasutuses olnud sõidukite kohta ning ajavahemikus jaanuar 2013 kuni juuni 2015 toimunud majandustehingute kohta (vt lisa 1). Saadud info alusel koostati riigiasutuste sõidukipargist ja kasutusotstarbest ülevaade ning valiti ministeeriumide eripära ja riske arvestades välja auditeeritavad sõidukid. Kontrollitavate lepingute valikul võeti aluseks kogu lepingute maht, majandustehingu tüüp ning sõiduki soetamise eesmärk.

Auditeeritud perioodil soetatud sõidukid jagati 18 rühma, lähtudes sellest, kas sõiduki soetamisel on korraldatud hankemenetlus ja/või sõlmitud leping, milline on omandivorm ning sõiduki tüüp. Lähteandmed saadi liiklusregistrist ja asutuste vastustest. Igast rühmast valiti detailseks kontrollimiseks vähemalt üks sõiduk (Sise- ja Kaitseministeeriumi puhul valiti autopargi suurusest tulenevalt igast rühmast testimiseks kaks sõidukit). Iga valitud tehingu puhul kontrolliti ka vastava hankemenetluse korraldamist. Peale kirjeldatud skeemi alusel valitud sõidukite kontrolliti ka spetsiifilisi tehinguid, see tähendab asutuse igapäevases tegevuses ebatavapäraseid sõidukeid, tavapärasemast võimsamaid sõidukeid, mitte e-menetlusega läbiviidud hankemenetlusi jms.

Detailsete testide käigus kontrolliti kokku 112 sõiduki soetust, sh 39 väljaostu, 71 kasutusrenti, 2 tehingut, mil sõiduk osteti liisingu lõppedes välja, ning 5 tehingut, mil sõiduk tagastati lepingu lõppedes liisinguandjale.

Auditi käigus selgitati välja, kas riigiasutused on hankinud ja kasutanud sõidukeid majanduslikult otstarbekaimal viisil, tehes seda oma valikute mõistlikkust põhjendades ning riigivaraseadust, riigihangete seadust ja riigieelarve seadusi järgides. Selgitati, kas ja kuidas mõjutavad sõlmitud rendilepingud valitsussektori võlakoorumust. Kontrolliti, kuidas on riigiasutused sisekordades reguleerinud sõidukite soetamist, nende töösõitudeks ja isiklikuks otstarbeks kasutamist, ning kas kehtestatud reegleid on järgitud.

Uuriti, kas teiste riikide kõrgemad kontrolliasutused (Läti, Leedu, Poola, Tšehhi, Soome, Rootsi, Taani, Norra, Holland ja Suurbritannia) on auditeerinud avaliku sektori sõidukite soetamist ja kasutamist, millised põhimõtted kehtivad riigiasutustele sõidukite soetamisel ja kasutamisel, ning milline on riigi sellealane üldine praktika.

Auditi korraldamisel lähtuti ISSAI standardist 4100 „Finantsaruannete auditist eraldi tehtava vastavusauditi suunised“ sätestatud põhimõtetest. Standardi kohaselt määratletakse auditi olulisus (planeerimisel ja tulemuste hindamisel) ja riskid ning antakse kokkuvõttev hinnang auditeeritud valdkonna kohta.

Auditi lõpetamise aeg

Audit lõpetati 2016. aasta aprillis, kohapealseid audititoiminguid tehti 2015. aasta augustist kuni 2016. aasta aprillini.

Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid vanemaudiitor Gerli Eisberg, finantsauditi osakonna audiitorid ja tulemusauditi osakonna keskkonnavaldkonna audiitor Viire Viss.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.8/16/60123/57.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Lisa 1. Ministeeriumide valitsemisalade sõidukipargid sõiduki tüüpide kaupa

Sõiduki tüüp	Handus- ja Teadus- ministeerium	Justitsministeerium	Kaitseministeerium	Keskonnas- ministeerium	Kultuuri- ministeerium	Majandus- ja kommunikatsioon- ministeerium	Maaelu- ministeerium	Rahandus- ministeerium	Siseministeerium	Sotsiaal- ministeerium	Välisministeerium	KOKKU	Osakaal
eriotstarbeline	25		4418			10	2		294			4749	41%
sõiduauto	258	137	398	271	54	429	481	178	1798	557	77	4638	40%
haagis	100	12	10	202	3	35	64	4	350	2	2	784	7%
maastur	16	2	19	145		7	107	10			5	311	3%
kaubik/väikebuss	39	3		47	1	3	28		117	2	43	283	2%
ATV, mootorsaan jms	9	4		111		3	10		124		2	263	2%
traktor	109	5		21	1	2	75		16			229	2%
buss	37	15	81				2		30	1	1	167	1%
veoauto	33			6	6	28	29		30			132	1%
mootorratas	10					5			67			82	1%
kombain	4						12					16	0%
laadur	5					2			1	1		9	0%
liikurmasin			3									3	0%
teetöömasin	1											1	0%
KOKKU	646	178	4929	803	65	524	810	192	2827	563	130	11 667	100%

Allikas: koostanud Riigikontroll riigiasutustelt ja liiklusregistrist saadud andmete alusel (perioodil 01.01.2013–30.06.2015 kasutuses olnud sõidukite kohta) ¹⁷.

¹⁷ Sõidukite käsutamine tähendab nende kasutusse andmist, üleandmist, võõrandamist, kõlbmatuks tunnistamist, mahakandmist või hävitamist. Riigikontrolli statistiline ülevaade sisaldab sõidukite liikumisi (sh kasutusse andmist, üleandmist, võõrandamist) nii ühe valitsemisala sees kui ka erinevate valitsemisalade vahel (sellisel juhul kajastub sama sõiduk riigiüleses arvestuses kaks või enam korda).

Lisa 2. Rendi kapitali- ja kasutusrendiks klassifitseerimise põhimõtted

Rendilepingu puhul on tegu kapitalirendilepinguga juhul, kui kõik olulised vara omandiga seonduvad riskid ja hüved kanduvad üle rentnikule; vastasel juhul peetakse rendilepingut kasutusrendilepinguks.

Rendilepingu klassifitseerimine kapitali- või kasutusrendilepinguks sõltub tehingu sisust, mitte lepingu juriidilisest vormist.

Järgmised kriteeriumid viitavad üldjuhul olukordadele, kus põhilised vara omandiga seonduvad riskid ja hüved kanduvad üle rentnikule, mistõttu on tegu kapitalirendilepinguga (väljavõte RTJ 9-st):

- renditava vara omandiõigus läheb rendiperioodi lõpuks üle rentnikule;
- rentnikul on eelisõigus osta renditavat vara hinna eest, mis on eeldatavasti oluliselt madalam selle vara õiglasest väärtusest eelisõiguse kasutamise kuupäeval, ning rendi jõustumise hetkel on piisavalt kindel, et rentnik seda õigust kasutab;
- lepinguperiood katab suure osa (üle 75%) renditava vara majanduslikust elueast, isegi kui omandiõigus ei lähe üle;
- rendi jõustumise hetkel on rendimaksete miinimumsumma nüüdisväärtus peaaegu sama suur (üle 90%) kui renditava vara õiglane väärtus;
- renditud vara on niivõrd spetsiifiline, et ainult rentnik saab seda ilma suuremate modifikatsioonideta kasutada, mistõttu on tõenäoline rendilepingu pikendamine nii, et see katab suure osa vara majanduslikust elueast.

Järgmisena on esitatud näited olukordade kohta, mis koos või eraldi võivad samuti tingida rendi liigitamise kapitalirendiks:

- kui rentnik lõpetab lepingu enne tähtaega, siis hüvitab ta katkestamisest tulenevad kahjud rendileandjale;
- renditava vara jääkväärtuse õiglase väärtuse muutusest tingitud kasumid ja kahjumid võtab enda kanda rentnik (nt vähendatakse rendimakset rendiperioodi lõpus vara müügist saadavate sissetulekute võrra);
- rentnikul on võimalus renti rendiperioodile järgnevakts perioodiks pikendada turul kehtivatest rendihindadest tunduvalt madalama hinnaga.

Lisa 3. Näited riigiasutuste hankedokumentides kasutatud lepingutingimuste kohta, mis aitavad tagada lepingu vastavuse kasutusrendi tingimustele

Riigiasutused on hankedokumentidesse lisanud näiteks järgmisi tingimusi:

- pakkumuse kohase rendimaksete miinimumsumma nüüdisväärtus ei tohi olla üle 90% renditava vara õiglasest väärtusest (sõidukite jääkväärtus ei tohi olla väiksem kui 10%);
- kasutusrendi lepinguperiood ei tohi katta üle 75% renditava vara majanduslikust elueast;
- hankija ei soovi sõidukeid rendiperioodi lõpus välja osta.

Lepingute kasutusrendi tingimustele vastavust aitab tagada ka hankedokumentidesse lepinguvormi lisamine, kui vorm sisaldaks näiteks järgmisi tingimusi:

- sõiduki jääkväärtus rendiperioodi lõppedes on vähemalt 10%;
- hankelingu lõppemisel sõidukid tagastatakse pakkujale ning hankija ei saa sõidukite omanikuks;
- kasutusrendi esimene osamakse ehk sissemakse on 0% sõiduki maksumusest;
- vara hävimise või röövimise korral on pakkuja kohustatud asendama sõiduki samaväärse sõidukiga;
- rentnikul on õigus igal ajal leping korraliselt üles öelda, teatades sellest kolm kuud rendileandjale kirjalikult ette;
- rendileandja kohustub tagama sõiduki kohustusliku kindlustuse ja vabatahtliku kahjukindlustuse.

Lisa 4. Sõidukite keskkonnanäitajate ja kulude võrdlus kasutusaja (5 ja 10 aastat) jooksul võrdse aastase läbisõidu (20 500 km*) korral (näide auditi valimis olnud sõidukite põhjal)

Näitaja	Auto 1 (keskmine auto**)	Auto 2 (keskkonnasõbralik auto***)	Erinevus (Auto 1 – Auto 2)
Hind (eurot)	15 823	11 986	3837
Mootori maht (cm ³)	1997	1798	199
Mootori võimsus (kW)	94	132	–38
CO ₂ emissioon (g/km)	172	131	41
CO ₂ emissioon kokku 5 a / 10 a (tonni)	17,6 / 35,2	13,4 / 26,8	4,2 / 8,4
Kütusekulu (l / 100 km)	7,9	5,7	2,2
Kütuse hind** (eurot/l)	1,206 (D)	1,212 (B)	–0,006
Tarbitud kütus 5 a / 10 a (liitrit)	8097 / 16 194	5842 / 11 684	2255 / 4510
Kütusekulu 5 a / 10 a (eurot)	9765 / 19 530	7081 / 14 162	2684 / 5368
Ostuhind ja 5 a kütusekulu kokku (eurot)	25 588	19 067	Sääst: 6521
Ostuhind ja 10 aasta kütusekulu kokku (eurot)	35 353	26 148	Sääst: 9205

* Auditi valimi sõidukite aastane keskmine läbisõit

** Auditi valimis olnud n-õ keskmise sõiduki näitajad: mootori maht 1968 m³, võimsus 103 kW, diisel, CO₂-heide 174 g/km, kütusetarve 7,7 l / 100 km kohta

*** ELi eesmärk oli aastaks 2015 vähendada uute sõidukite CO₂-heidet keskmiselt 130 g/km. See tähendab kütusetarbimist keskmiselt 5,6 l / 100 km bensiini- ja 4,9 l / 100 km diiselautele.

**** Keskmine hind 2015. a, arvestatud ei ole kütusehinna muutustega.

D – diisel, B – bensiin

Allikas: Riigikontrollile edastatud andmete põhjal