



AK 15.07.2016 kuni auditi avalikustamiseni
Avaliku teabe seadus AvTS § 35 lg 2 p 2

Urmas Kruuse
minister
Maaeluministeerium

Meie 15.07.2016 nr 2-2.8/16/60123/56

Märgukiri auditi „Ministeeriumide sõidukite majandamise otstarbekus“ raames Maaeluministeeriumi valitsemisalas tehtud audititoimingute tulemuste kohta

Austatud härra Kruuse

Ajavahemikul juulist 2015 kuni aprillini 2016 korraldas Riigikontroll auditi „Ministeeriumide sõidukite majandamise otstarbekus“, mille raames auditeeriti perioodi 01.01.2013–30.06.2015. Auditi tulemuste kohta koostas Riigikontroll auditiaruande, mille eelnõu on 2016. aasta juunis saadetud teadmiseks kõigile ministeeriumidele. Auditiaruanne sisaldab auditi käigus tehtud tähelepanekuid, järeldusi ja ettepanekuid. Käesolevat märgukirja on probleemistikust täieliku ülevaate saamiseks soovitatav lugeda koos auditiaruandega.

Riigikontroll auditeeris, kas riigiasutused majandavad sõidukeid otstarbekalt, järgides seejuures riigivaraseaduse, riigieelarve seaduse ja riigihangete seaduse nõudeid. Selleks kontrollis Riigikontroll, kuidas asutused sõidukite soetust planeerivad, rahastamise viise leiavad, hankeid korraldavad ja sõidukeid kasutavad.

Ministeeriumide ja nende valitsemisala asutuste sõidukipargist ülevaate saamiseks küsis Riigikontroll nii riigiasutustelt kui ka Maanteeameti hallatavast liiklusregistrist perioodil 01.01.2013–30.06.2015 asutuste käsutuses olnud sõidukite nimekirja ning võrdles nende andmete vastavust. Lisaks võrreldi riigiasutustelt saadud andmeid perioodil 01.01.2013–30.06.2015 ametisõidukite erasõitudeks kasutamise eest tasutud maksude ja isikliku sõiduauto ametisõitudeks kasutamise eest tasutud hüvitiste kohta Maksu- ja Tolliametilt saadud andmetega. Analüüsi sõidukite hankimise korraldust ja sõlmitud hankelepinguid ning nende kajastamist raamatupidamises ja saldoandmike infosüsteemi esitatud saldodes.

Maaeluministeeriumi valitsemisalas tehti kontrollitoiminguid kõigis asutustes, kuid detailsemaid kontrollitoiminguid tehti Maaeluministeeriumis, Eesti Põllumajandusmuuseumis, Eesti Taimekasvatuse Instituudis (ETKI), Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ametis (PRIA) ning Põllumajandusuuringute Keskuses.

Alljärgnevalt on ära toodud auditi olulisemad tähelepanekud ja ülevaade olulisematest tulemustest.

1. Sõidukite hankimise planeerimine ja majanduslik otstarbekus

Auditis selgitati, kuidas planeeritakse Maaeluministeeriumi valitsemisalas sõidukite oste (sh soetamise vajaduse, kaasnevate kulude ja finantseerimise alternatiivide (sõiduki väljaost või rent) analüüsimine) ning soetatava sõiduki hankimist (mh tehnilisi näitajaid, hanketingimusi).

1.1. Ministeerium ja tema valitsemisala valitsusasutused ning hallatavad riigiasutused hangivad sõidukeid ühiselt, lähtudes põllumajandusministri 04.05.2010. a käskkirjast nr 78 „Hanketegevuse ühendamine“. See ei hõlma eriotstarbelisi sõidukeid, mille soetamise vajadust analüüsib ja hanke korraldab iga asutus ise. Sõidukeid ei hangita ühiselt teiste ministeeriumidega.

Maaeluministeeriumi valitsemisalasse kuuluvad asutused leiavad, et üldkasutatavate sõidukite hankimine ühiselt on asutustele soodsam, sest nii on võimalik halduskulusid kokku hoida, samuti on suuremate hankemahtude korral võimalik saada soodsam hind.

1.2. Tsentraalsete hangete korral on hanke sees jaotatud hange osadeks sõidukitüüpide kaupa. Ühe osa sõidukitele on kehtestatud samad tehnilised tingimused ehk hankes osalevatele allasutustele hangitakse samade tehniliste tingimustega sõidukid. Riigikontroll peab seda heaks praktikaks, kuna soetatavate sõidukite tehniliste omaduste ühtlustamine ja ühishangete tegemine võimaldab säästa sõidukite soetamisel raha ja keskkonda.

1.3. Samuti on Riigikontrolli hinnangul hea praktika, et alates 2015. aastast peetakse seoses uue SAPi kasutuselevõtuga Maaeluministeeriumi valitsemisalas kuluarvestust autode ja ATVde kaupa. Riigikontrolli arvates võimaldab sõidukite kohta peetav detailne kuluarvestus analüüsida ja põhjendada sõidukite kasutamist ning soetamist puudutavaid otsuseid.

1.4. Lisaks eelnevale selgitati auditi käigus, kas Maaeluministeeriumis analüüsitakse enne sõiduki soetamist, milline tehingu tüüp (väljaost/kasutusrent/kapitalirent) on majanduslikult soodsam. Saadud selgituste kohaselt ei ole auditeeritud perioodil ministeeriumis ega valitsemisala asutustes eraldi analüüsitud tehingutüüpidest tulenevat mõju asutuse kuludele ega läbisõidu mõju sõidukite turuväärtusele lepinguperioodi lõpus.

1.5. Auditis analüüsiti, kas maksumaksja raha kulutatakse sõidukite kasutamisel säästlikult ja otstarbekalt (heaperemehelikult). Riigivara, sealhulgas sõidukite valitsemist reguleerib riigivara seadus, 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).

Audititoimingute tulemusena selgus, et sõidukeid renditakse/omatakse ka siis, kui nende tegelik kasutusvajadus on väheine. Riigikontrolli arvates saaks sõidukite säästliku majandamise eesmärgil valitsemisalas praktiseerida sõidukite ristikasutust.

1.6. Sõidukite kasutamise intensiivsuse kohta tehti järgmised tähelepanekud:

1.6.1. Maaeluministeeriumi valitsemisala asutustel on üksikuid kasutuseta sõidukeid. C. R. Jakobsoni Talumuuseum, Eesti Taimekasvatuse Instituut ning Veterinaar- ja Toidulaboratoorium vastasid kokku nelja sõiduki puhul, et sõiduk ei ole hetkel kasutuses. Neist kahe sõiduki puhul kaaluti sõiduki mahakandmist või müümist.

1.6.2. Eesti Taimekasvatuse Instituudil on sõiduauto, mida kasutatakse kuus vaid mõnel korral (selle andis instituudi valdusesse kokkuleppe korras tasuta Valgamaa Veterinaarkeskus).

1.6.3. Põllumajandusuuringute Keskuse mullaseire teostamiseks soetatud sõidukit kasutatakse enamasti elu- ja töökoha vahelisteks sõitudeks ning vaid üksikutel kordadel kuus kasutatakse seda tööülesannete täitmiseks.

1.7. Sõidukite kasutamise üle arvestuse pidamise kohta tehti järgmised tähelepanekud:

1.7.1. Veterinaar- ja Toiduametis ei peeta ametiautode puhul arvestust töö-, ameti- või teenistusülesannetega mitteseotud sõitude kohta, mistõttu tasutakse ametiautodelt aastas ca 48 000 euro ulatuses erisoodustuskasutuse. Erisoodustuse kulu ametiautodelt on Maaeluministeeriumi valitsemisalas suurim just Veterinaar- ja Toiduametis. Asutuse selgituse kohaselt ei peeta sõitude üle arvestust, sest see oleks asutuse võtmetöötajatele koormav. Riigikontrolli hinnangul ei ole juhul, kui sõidupäevikut ei peeta, võimalik kontrollida sõitude põhjendatust ning tasutud erisoodustuskasutused on asutusele lisakulu.

1.7.2. Põllumajandusuuringute Keskuses, kus kontrolliti ühe sõiduauto kasutamise kohta peetud arvestust, selgus, et see ei vasta nõuetele. Nimelt ei olnud iga üksiku sõidukorra puhul märgitud sõiduauto spidomeetri alg- ja lõppnäitu ning sõidu eesmärki (märgitud oli nädala marsruut). Eelnimetatu ei võimalda kontrollida sõitude vajalikkust.

1.7.3. Isikliku sõiduauto kasutamise hüvitisi oli auditi perioodil makstud kõige rohkem PRIAs ja ministeeriumis, kus osa hüvitisi oli määratud igakuiselt fikseeritud summas. Riigikontroll juhib tähelepanu, et igakuiselt fikseeritud summas makstav hüvitis isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise eest võib olla käsitletav teenistuja lisatuluna, mistõttu tuleb kaaluda selle väljamaksmist töötasuna.

Riigikontrolli soovitused maaeluministrile:

- eelarveraha säästlikuks kasutamiseks viia valitsemisala asutustes läbi analüüs, kui mitme sõiduki kasutamine on vajalik tööülesannete täitmiseks, ning optimeerida sõidukite arvu;
- võimaluse ja vajaduse korral praktiseerida ning soodustada sõidukite riskkasutamist;
- nõuda, et sõidukite kasutamise üle peetakse nõuetekohast arvestust;
- analüüsida isikliku sõiduauto hüvitise suurus ja selle seotust ametisõitudega ning vajadusel kaaluda igakuiselt fikseeritud summas makstava hüvitise väljamaksmist töötasuna.

2. Korraldatud sõidukihangete vastavus riigihangete seaduse põhimõtetele (RHS)

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

Auditi käigus kontrolliti, kas korraldatud hanked on läbipaistvad ja kontrollitavad, kas on tagatud pakkujate võrdne kohtlemine, konkurentsi efektiivne ärakasutamine, keskkonnasäästlike lahenduste eelistamine.

2.1. Kontrollitoimingute käigus hangete osadeks jaotamisi ning korraldamata lihthankeid ja hankemenetlusi ei tuvastatud, sõidukite soetamisel oli üldjuhul kasutatud õiget hankemenetluse liiki.

2.2. Samas selgus, et 2013. aastal pikendas ETKI 2008. aastal sõlmitud traktori liisingulepingut ühe aasta võrra. See on aga vastuolus riigihangete seaduse nõuetega, sest hankelepingu tähtaega saab ilma uut riigihanget välja kuulutamata pikendada vaid riigihangete seaduses sätestatud tingimustel¹, mis käsitletaval juhul ei olnud täidetud. 2014. aastal ostis ETKI sellesama liisitud traktori välja.

2.3. Tsentraalsed hanked olid korraldatud läbipaistvalt ja kontrollitavalt. Selle tagasid hanketeade avaldamine, otsuste põhjendatus ja läbipaistvus, sõlmitud lepingute kohta aruannete ja nende lisade esitamine ning hankeprotsessi dokumenteerimine jm. Ministeerium on lisanud hankedokumentidele ka raamlepingu projekti, mida kasutatakse hiljem lepingu sõlmimisel.

2.4. Auditi käigus selgus, et ETKI korraldas 2014. aastal avatud kombaini rentimiseks hankemenetluse, mille tegemisel eksiti riigihangete seaduse nõuete vastu ning seeläbi ei olnud tagatud kõigi hankes osalejate võrdne kohtlemine, hanke läbipaistvus ja kontrollitavus. Nii näiteks eksis asutus hanke eeldatava maksumuse määramisel, mistõttu jäi korraldamata rahvusvaheline hankemenetlus, hankedokumendid ei sisaldanud kõiki olulisi tulevase hankelepingu tingimusi / lepingu projekti, eksiti ka pakkumuse hindamisel (fikseeritud intressi asemel hinnati kasumimarginaali, ühena hindamise kriteeriumitest kasutati vastavust tehnilisele kirjeldusele).

¹ Riigihangete seaduse § 69 lõikes 3 ja 4 toodud kumulatiivsed tingimused: a) muutmise tingivad objektiivsed asjaolud, mida hankijal ei olnud võimalik hankelepingu sõlmimise ajal ette näha, ja b) hankelepingu muutmata jätmise korral satuks ohtu hankelepinguga taotletud eesmärki ning (c) hankelepingu muutmise taotletavat eesmärki ei ole võimalik uue hankelepingu sõlmimisega saavutada.

2.5. Kontrollitud hangetes ei täheldatud üldjuhul hankedokumentides liiga spetsiifilisi või põhjendamatuid tehnilisi tingimusi, tähtaegu, hindamiskriteeriume vms, mis oleks viidanud suunatud hanketele.

2.6. Sõidukite hankimisel on arvesse võetud ka keskkonnasäästlikkuse aspekti. Ministeeriumi korraldatud tsentraalsete hangete puhul tuleb pakkumused esitada kooskõlas Vabariigi Valitsuse määrusega „Kogu kasutusiga hõlmavad energiamõju ja keskkonnamõju nõuded maantee sõidukite ostmisel“.¹ Ministeerium on hinnanud hanke raames heitmete (süsinikdioksiid, lämmastikoksiid, muud süsivesinikud, tahked osakesed) koguseid ja rahalist väärtust, lisaks on hinnatud ka energiatarbe suurust ja rahalist väärtust. Ministeerium on tsentraalsete hangete puhul kasutanud hindamiskriteeriumina majanduslikku soodsust, kuid ei ole määranud igale kriteeriumile suhtelist osakaalu, nagu on ette nähtud riigihangete seaduses. Suhtelise osakaalu määramine võimaldab hankijal rõhutada iga hankes kasutatava hindamiskriteeriumi olulisust.

Riigikontrolli soovitus maaeluministrile: tagada sõidukite hankimine kooskõlas riigihangete seaduses sätestatud reeglitega, sealhulgas konkurentsi efektiivne ärakasutamine ning hankeprotsessi läbipaistvus ja kontrollitavus.

3. Sõlmitud lepingute vastavus riigieelarve seaduse põhimõtetele

Auditis selgitati, kas sõlmitud rendilepingud sisaldavad kapitalirendi tingimusi ning kuidas toimub rendikulude riigieelarvesse planeerimine ja raamatupidamises kajastamine. Samuti kontrolliti auditis, kas sõiduki väljaostuks või kapitalirendilepingu sõlmimiseks on riigieelarve koostamisel taotletud luba.

3.1. 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 lepingujärgseid rendimakseid. Seda tingimust sisaldasid kolm auditi käigus kontrollitud rendilepingut, mis olid auditi perioodil tehtud hangete tulemusena sõlmitud, kuid ükski neist ei olnud raamatupidamises kajastatud varana ja kapitalirendikohustusena ega eelarve koostamisel näidatud finantseerimistehinguna.

3.1.1. Kontrollitud hangete 147735 ja 156190 puhul oli hanke tehnilises kirjelduses, raamlepingu projektis ja sõlmitud raamlepingus kirjas tingimus, mille kohaselt on rendilevõtjal õigus vaid kuni kahe sõiduki puhul leping enne tähtaega üles öelda, teatades sellest rendileandjale kirjalikult vähemalt kaks kuud ette, samas kui kokku renditi (rendiperioodiga 48 kuud) nende hangete raames vastavalt 78 ja 26 sõidukit. Seega puudub ülejäänud sõidukite puhul ennetähtaegse tagastamise võimalus ja tegemist on lepingutega, mille puhul riskid ja hüved on rentnikule üle kandunud.

3.1.2. Kapitalirendi tingimusi sisaldab ka Eesti Taimekasvatuse Instituudi kombaini liisinguleping, mille kohaselt peab liisinguvõtja liisingueseme välja ostma, kui soovib lepingu enne liisinguperioodi lõppu üles öelda, kandma liisingueseme liisinguandjale tagastamise ja müügiga seonduvad kulud jmt.

3.2. Samuti viitab kapitalirendile praktika, mille kohaselt on asutused liisinguperioodi lõppedes renditud sõidukid välja ostnud. Nii on toiminud Eesti Taimekasvatuse Instituut, ostes 2013. aastal välja liisitud sõiduauto ning 2014. aastal traktori ning Eesti Põllumajandusmuuseum on 2014. aastal välja ostnud liisitud sõiduauto.

Seega ei olnud need lepingud asutuste raamatupidamises õigesti kajastatud, ja kuna ka riigieelarves ei olnud finantseerimistehinguteks raha ette nähtud, tehti rendimaksed asutuste majandamiskuludeks ette nähtud rahast, millega rikuti riigieelarve seadust. Riigieelarve seadusega on keelatud võtta võlakohustusi ning teha tehinguid kapitalirendi tingimustel, kui selleks pole eelarvesse raha antud. Riigikontroll ei näe kapitalirendi tingimustel rendilepingute sõlmimises midagi halba, kuid sõiduki kapitalirendile võtmiseks tuleb taotleda riigieelarvesse selleks raha, s.t luba kasutada kapitalirenti.

Riigikontrolli hinnangul tulenevad vead lepingute kasutus- ja kapitalirendiks klassifitseerimisel eelkõige sellest, et ei hinnata, kas sõiduki kasutamisest tulenevad hüved ja riskid kanduvad üle rentnikule ning kui kaua kavatakse seda vara kasutada. Seda arvestamata jättes eksitakse rendilepingute klassifitseerimisel ehk neid kajastatakse nii raamatupidamises kui ka riigieelarves kasutusrendina.

Riigikontrolli soovitus maaeluministrile:

- korraldada kõigi sõlmitud rendilepingute ülevaatamine ning raamatupidamises kajastamine vastavuses lepingutingimuste ja raamatupidamisreeglitega;
- välistamaks eksimusi uute rendilepingute sõlmimisel, analüüsida enne lepingute sõlmimist põhjalikult lepingutingimusi ja vajadusel taotleda eelarve koostamise protsessis luba finantseerimistehinguteks.

4. Rendilepingute kajastamine saldoandmikus ja ka rahandusstatistikas

Auditi käigus uuriti ka, milliseid lepingulisi kohustusi kajastatakse bilansivälisel kontol 911030 – võetud rendikohustused. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kontoplaani kasutusjuhendi kohaselt kajastatakse sellel kontol tulevaste perioodide kasutusrendimakseid, millest ei ole võimalik hoiduda rendilepingute katkestamisel. Kapitalirendilepingutega seotud kohustused tuleb kajastada kohustusena bilansis.

Maaeluministeeriumist saadud info kohaselt kajastatakse kontol 911030 kõiki sõiduki rendiperioodi lõpuni jäävaid rendimakseid, ka neid, millest lepingu katkestamisel on võimalik hoiduda. Lisaks selgus auditis kogutud info põhjal, et bilansivälisel kontol 911030 kajastuvad ka rendilepingud, mida ei saa enne tähtaega lõpetada ja mis on seetõttu käsitletavad kapitalirendi lepingutena ning millega kaasnevat vara ja kohustusi ei ole bilansis vastavalt kajastatud (vt ka punktid 3.1 ja 3.2). Samuti ei olnud eelarve koostamisel sõlmitavat kapitalirendilepingut näidatud finantseerimistehinguna.

Statistikaamet võtab võlakooormuse arvutamise aluseks Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemis vastavatel bilansikontodel kajastatud summad, bilansiväliste kontode andmeid aga Statistikaamet lisaks ei kasuta, seega ei jõua valesi klassifitseeritud rendilepingud ka rahandusstatistikasse.

Riigikontrolli soovitus maaeluministrile: korraldada kõigi sõlmitud rendilepingute ülevaatamine ning raamatupidamises kajastamine vastavuses lepingutingimuste ja raamatupidamisreeglitega, et tagada valitsussektori statistika tegemise aluseks korrektsed andmed.

5. Muud tähelepanekud

5.1. Auditi käigus selgitati, kas Maaeluministeeriumil ja tema valitsemisala asutustel on ülevaade oma sõidukipargist. Selleks küsiti Maaeluministeeriumilt ja tema valitsemisala asutustelt infot perioodil 01.01.2013–30.06.2015 kasutuses olnud sõidukite kohta ning võrreldi seda sama perioodi kohta Maanteeameti hallatavast liiklusregistrist saadud andmetega. Toimingute tulemusel saab järeldada, et Maaeluministeeriumil ja tema valitsemisala asutustel on üldiselt hea ülevaade nende valduses olevatest sõidukitest. Võrreldes liiklusregistris olevaid andmeid asutuste sõidukipargi andmetega, ei ilmnenud olulisi erinevusi.

5.1.1. Liiklusregistri andmetes kajastatud, kuid asutuste vastustest puudunud sõidukite puhul oli peamiseks põhjuseks asjaolu, et kõik asutused ei esitanud Riigikontrollile infot haagiste kohta. Lisaks olid asutused jätnud osaliselt esitamata andmeid sõidukite kohta, mis kanti maha, müüdi või tagastati liisingufirmale 2013. aastal.

5.1.2. Müüdnud sõidukid olid jäänud liiklusregistris ümber registreerimata. Tuvastasime auditis kolm sõidukit, mille oli Põllumajandusamet ära müünud, kuid liiklusregistris ei ole uued omanikud omanikuvahetust vormistanud ning Põllumajandusamet ise ei olnud Maanteeametit

võõrandamisest ka teavitanud. Ilmselt on see põhjustatud asjaolust, et Põllumajandusamet ei ole inventuuride tegemise ajal võrrelnud enda andmeid liiklusregistri andmetega.

5.1.3. Mahakantud sõidukite puhul ei tehta õigel ajal liiklusregistris vajalikke toiminguid. Eesti Taimekasvatuse Instituut ei olnud kolme maha kantud sõidukit (2 neist kanti maha 2009. aastal) liiklusregistrist kustutanud. Riigikontrolli järelepärimise tulemusel saatis asutus 12.11.2015 Maanteeametile taotluse kustutada sõidukid registrist.

Riigikontrolli soovitus maaeluministrile: korraldada sõidukeid puudutavate andmete võrdlemine ja korrastamine.

5.2. Auditi käigus kontrolliti, kas esineb selliseid olukordi, kus ministeeriumi või valitsemisala asutuse renditud sõiduki on pärast rendiperioodi lõppu otnud liisinguandjalt välja Maaeluministeeriumi või valitsemisala asutuse töötaja. Selleks küsis Riigikontroll liiklusregistrist andmeid rendileandjale tagastatud sõidukite uute valdajate kohta.

Selliseid juhtumeid tuvastati kokku 26: Eesti Taimekasvatuse Instituudis 1, Põllumajandusametis 11, PRIAs 6, Põllumajandusuuringute Keskuses 4, Veterinaar- ja Toiduametis 2 ning Veterinaar- ja Toidulaboratooriumis 2. Kuna sõiduki võõrandamise tehing on toimunud füüsilise ja juriidilise isiku vahel, puudub Riigikontrollil info ja võimalus anda hinnang võõrandamistehingu lepingutingimuste kohta.

Riigikontrolli hinnangul ei ole riigiasutuste osaliselt kinni makstud sõidukite omandamine töötajate poolt riigi raha läbipaistev kasutamine ning selline korraldus ja praktika võib anda aluse korruptsiooniks.

Täname Maaeluministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste töötajaid meeldiva koostöö eest ning loodame, et esitatud tähelepanekutest on abi sõidukipargiga seonduvate tegevuste korrastamisel!

Palun Teid Riigikontrolli kirjalikult teavitada rakendatavatest meetmetest hiljemalt **22.08.2016**.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

Ave Matsalu 640 0780
ave.matsalu@riigikontroll.ee