



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

Sven Sester
rahandusminister
Rahandusministeerium

Meie 15.07.2016 nr 2-2.8/16/60123/54

Märgukiri auditi „Ministeeriumide sõidukite majandamise otstarbekus“ raames Rahandusministeeriumi valitsemisala asutustes tehtud audititoimingute tulemuste kohta

Austatud härra Sester

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 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 ning Maksu- ja Tolliametilt saadud andmetele tuginedes perioodil 01.01.2013–30.06.2015 ametiautode erasõitjateks kasutamisel tasutud maksude ja isikliku sõiduauto ametisõitjateks kasutamise eest tasutud hüvitiste andmeid. Analüüsiti sõidukite hankimise korraldust ja sõlmitud hankelepinguid ning nende kajastamist raamatupidamises ja saldoandmike infosüsteemi esitatud saldodes.

Rahandusministeeriumi valitsemisalas tehti kontrollitoiminguid kõigis asutustes, sh vaadati detailselt Rahandusministeeriumi ning Maksu- ja Tolliameti sõidukite soetamist.

Alljärgnevalt toome ära auditi tulemuste üldise ülevaate ja olulisemad tähelepanekud, lähtudes auditis püstitatud põhiteemadest.

Sõidukite hankimise planeerimine ja majanduslik otstarbekus

1. Auditis selgitati, kuidas planeeritakse Rahandusministeeriumi valitsemisalas sõidukite oste (sh soetamise vajaduse, kaasnevate kulude ja finantseerimise alternatiivide (väljaost või rent) analüüsimine) ning sõidukite hankimist (mh sõiduki tehnilised näitajad, hanke hindamiskriteeriumid). Ministeeriumist saadud info kohaselt sellist analüüsi olemasoleva valitsemisala sõidukipargi kohta tehtud ei ole.

Rahandusministeeriumi kinnitusel toimub valitsemisalas sõidukite hankimine vajaduse järgi, sõidupargi suurus hinnatakse jooksvalt ja lähiajal ei ole plaanis seda muuta. 2015. aastal korrastas Maksu- ja Tolliamet oma sõidukiparki, vähendati sõidukite arvu ja paigaldati sõidukitele positsioneerimist võimaldavad seadmed.

2. Rahandusministeeriumi valitsemisalas peetakse sõidukite üle kuluarvestust finantstarkvaras SAP, kust on võimalik saada detailset infot rendimaksete, kütuse- ja remondikulude ning muude sõidukite ülalpidamisega seotud kulude kohta.
3. Asutuste antud andmete põhjal selgus, et kontrollimiseks valitud sõidukite tegelik aastane keskmine läbisõit oli 25 000 – 30 000 km aastas. Sõidukite kasutusintensiivsus on olnud üldjuhul piisav ning need ei ole seisnud tarbetult. Sõidukite veelgi säästlikumaks majandamiseks võib Riigikontrolli arvates praktiseerida sõidukite riskasutust valitsemisala asutustes.
4. Lisaks küsiti auditi käigus Rahandusministeeriumilt infot selle kohta, kas enne sõiduki soetamist tehakse analüüs majanduslikult efektiivseima tehingu tüübi (väljaost/kasutusrent/kapitalirent) valikuks sõidukite soetamisel. Ministeeriumist saadud info kohaselt ei ole otseselt analüüsitud, kas sõidukeid on majanduslikult otstarbekam välja osta või rentida. Rahandusministeerium leiab, et igasuguse rendi puhul lisandub vara maksumusele intress ehk täiendav kulu. Kuna intressi marginaal sõltub paljudest asjaoludest ning on ajas muutuv, ei ole lihtne lepingute kulukust omavahel võrrelda. Ministeerium selgitas, et tehingu tüübi valikul võetakse arvesse ka sõiduki vajadust (pika- või lühiajaline), mõju eelarve tasakaalule (kas investeeringute saamine on reaalne või tuleb piirduda jooksvate kuludega) ja järelturu olemasolu (kas tegemist on eri- või üldotstarbelise sõidukiga).
5. Enamik Rahandusministeeriumi valitsemisala sõidukitest on renditud, kuid mõned Maksu- ja Tolliameti eriotstarbelised ning pikaajaliselt kasutatavad sõidukid on ka välja ostetud. Sõidukite väljaostuks on Rahandusministeerium planeerinud raha eelarvesse investeeringuna. Sõidukeid on võimalik võtta ainult kasutusrendile, kuna Rahandusministeeriumi valitsemisala asutustele ei ole antud riigieelarve seaduses ettenähtud luba, et teha tehinguid kapitalirendi tingimustel.
6. Auditis analüüsiti, kas sõidukeid kasutatakse põhimõttel, et avalikku raha oleks kasutatud säästlikult ja otstarbekalt (heaperemehelikult). Üldjuhul ei olnud sõidukite hankimisel seatud väga erilisi tehnilisi nõudmisi. Samas, ühtlustades soetatavate sõidukite tehnilisi omadusi, tehes ühishankeid ja analüüsides kasutusperioodi, on Riigikontrolli arvates võimalik sõidukite soetamisel säästa raha ja keskkonda.
7. Auditeeritud sõidupäevikutest ei ilmnenu, et töötajad oleksid teinud sõidukitega erasõite. Rahandusministeeriumi valitsemisalas kasutavad ametiautot isiklikeks sõitudeks ministrid, kantsler, riigihangete vaidlustuskomisjoni esimees ning Maksu- ja Tolliameti peadirektor. Erisoodustusmaks ametiauto kasutamisest isiklikeks sõitudeks on deklareeritud ja tasutud.
8. Sõidukite efektiivse majandamise eesmärgil kasutatakse töösõitude tegemiseks ka teenistujate isiklike sõiduautosid ja need sõidud hüvitatakse. Isikliku sõiduauto kasutamiseks andmise hüvitist makstakse Rahandusministeeriumi valitsemisalas asutustes kinnitatud käskkirjade alusel ja sõidupäevikuid pidades. Kõige rohkem makstakse hüvitist Statistikaametis, kus isiklikku sõiduautot kasutavad küsitlajad silmast silma intervjuude läbiviimiseks neile määratud küsitluspiirkonnas. Seejuures ametiautosid Statistikaametil ei ole. Riigiasutus peab makstavalt hüvitist tasuma erisoodustusmaksu, kui maksuvabastuse piirmäära ületatakse, ja seda on ka Statistikaamet teinud. Riigikontroll juhib tähelepanu, et igakuiselt makstav hüvitist isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise eest võib olla käsitletav teenistuja lisatuluna, mistõttu tuleb kaaluda selle väljamaksmist töötasuna.

Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: analüüsida isikliku sõiduauto kompensatsiooni suurust ja selle seotust ametisõitudega ning vajadusel kaaluda isikliku sõiduauto kasutamise hüvitise maksmist töötasuna.

Korraldatud sõidukihangete vastavus riigihangete seaduse põhimõtetele (RHS)

9. Auditeeritud perioodil oli Rahandusministeeriumi valitsemisalas läbi viidud 8 hanget, neist kontrolliti kaht – üht Rahandusministeeriumi ning üht Maksu- ja Tolliameti hanget. Mõlemad hanked korraldati eesmärgiga võtta sõidukid kasutusrendile ja olid üldiselt läbiviidud kooskõlas riigihangete seadusega.
10. Rahandusministeeriumi hankedokumentides tuvastati spetsiifilisi tehnilisi tingimusi, mis võivad viidata suunatud hanketele. Nimelt korraldas ministeerium 2015. aastal riigihalduse ministri ametiauto rentimise hanke, mille tehniline kirjeldus vastas luksusauto tingimustele ja mistõttu said pakkumuse esitada ainult need, kelle pakutav sõiduk vastas neile kriteeriumitele. Kokku oli hankes loetletud 60 nõuet, alustades tavapärase tingimustega ja lõpetades üsna spetsiifilistega. Näiteks sooviti, et ministri auto oleks nelikveoga ja sellel oleks vähemalt 185 kW diiselmootor ning 70 l kütusepaak. Samuti oli välja toodud, et autol peab olema värviline infoekraan, eesmised ja tagumised parkimisandurid, aktiivne parkimisabi koos tagurduskaameraga, pimenurga ohutussüsteem ning soojendusega ja elektriliselt ventileeritavad esiistmed.

Riigihangete seaduse kohaselt peab tehniline kirjeldus tagama kõigile pakkujatele võrdsed tingimused pakkumuse esitamiseks ega tohi tekitada objektiivselt põhjendamatuid takistusi riigihangete avamisel konkurentsile. Tehnilistes kirjeldustes ei tohi nimetada tingimusi, mis võiks anda mõnede pakkujatele või toodetele eeliseid teiste ees või nende osaluse välistada, välja arvatud juhul, kui lisaks ei ole märgitud „või sellega samaväärne“.

Riigikontrolli hinnangul on kõnealuse hanke puhul tehnilise kirjelduse tingimused kitsendavad.

Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: edaspidi vältida riigihangetesse selliste kriteeriumite lisamist, mis piiravad põhjendamatult pakutavate sõidukite loetelu.

11. Enamasti on hangetes eelistatud keskkonnasäästlikke lahendusi. Sõidukite soetamisel on lähtutud Vabariigi Valitsuse määrusest „Kogu kasutusiga hõlmavad energiamõju ja keskkonnamõju nõuded maantee sõidukite ostmisel“ ning hanke tehnilises kirjelduses ja/või hindamiskriteeriumites on arvestatud keskmise kütusekulu ja CO₂ emissiooniga. Samuti on tehnilises kirjelduses sätestatud, et sõiduk peab vastama EURO5 keskkonnanõuetele.

Sõlmitud lepingute vastavus riigieelarve seaduse põhimõtetele

12. Auditi käigus tuvastati, et Maksu- ja Tolliamet on sõlmitud lepingu, mille ennetähtaegsel lõpetamisel peab amet hüvitama rendileandjale sõiduki realiseerimisest tuleneva müügikahju. Renditud sõiduk ei olnud raamatupidamises varana arvele võetud ega kapitalirendikohustus bilansis kajastatud. Maksu- ja Tolliametil ei olnud luba sõlmida kapitalirendi tingimustele vastavat lepingut ja rendimaksed ei olnud planeeritud riigieelarves finantseerimistingimuste hulka. Lepingute klassifitseerimisel kasutus- ja kapitalirendiks tuleb lähtuda Raamatupidamise Toimkonna juhendi (RTJ) nr 9 nõuetest, seejuures arvesse võttes juhendi kui terviku mõtet ehk hinnates, kas kõik olulised sõiduki omandiga seonduvad hüved ja riskid kanduvad üle rentnikule. Riigikontroll leiab, et kapitalirendile vastab ka kohustus hüvitada lepingu ennetähtaegsest lõpetamisest tulenevad kahjud (kui vara võõrandamisel saadud hind on väiksem kui lepingujärgse võlgnevuse, põhimaksete ja vara jääkväärtuse summa).

13. Samuti tuvastati, et nimetatud leping sisaldab ka kahjulikku tingimust. Sõlmitud lepingu ennetähtaegsel lõpetamisel peab amet hüvitama rendileandjale lepingu lõpetamisest tulenevad kulud (sh komisjonitasud, remondi-, hooldus-, puhastus- ja muud sarnased kulud). Riigikontrolli hinnangul on tegemist ebamõistlike kuludega.

Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: planeerida eelarve koostamisel kapitalirendi tingimustele vastavad lepingud finantseerimistehingute hulka, samuti vältida rendilepingute sõlmimist kahjulikel tingimustel.

Rendilepingute kajastamine saldoandmikus ja seeläbi ka rahandusstatistikas

14. Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemis kogutakse spetsiifilistele bilansivälistele kontodele asutustelt mitmesugust infot, sh bilansis mittekajastatud lepingute ja neist tulenevate kohustuste kohta. Auditi käigus kontrolliti bilansivälisel kontrol 911030 (võetud rendikohustused) kajastuvat infot. Kontrol tuleb kajastada kasutusrendimaksed tulevastel perioodidel, millest ei ole võimalik hoiduda rendilepingute katkestamisel. Nende kulude puhul on tegemist reaalsete kohustustega, mis rahvamajanduse arvepidamise süsteemi mõistes tuleb arvestada kohustuste hulka finantskontrol.
- Auditi käigus ilmnes, et valitsemisala asutuste bilansivälised kontod ei hõlma kõiki asjakohaseid lepinguid. Peale tulevaste perioodide rendimaksede, millest ei ole võimalik lepingute katkestamisel hoiduda, kajastatakse neil kontodel ekslikult ka kõik ülejäänud lepingute alusel tasumisele kuuluvad maksed.

Riigikontrolli soovitus rahandusministrile: nõuda valitsemisala asutustelt kõigi sõlmitud rendilepingute üle vaatamist ning raamatupidamises kajastamise vastavusse viimist lepingutingimuste ja raamatupidamise reeglitega.

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

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

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

Stella Iis 640 0774
stella.iis@riigikontroll.ee