



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

Urmas Reinsalu
minister
Justiitsministeerium

Meie 15.07.2016 nr 2-2.8/16/60123/53

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

Austatud härra Reinsalu

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 saadud andmeid perioodil 01.01.2013–30.06.2015 ametiautode erasõitudeks kasutamise eest tasutud maksude ja isikliku sõiduauto ametisõitudeks kasutamise eest tasutud hüvitiste kohta Maksu- ja Tolliametilt saadud andmetega. Analüüsiti sõidukite hankimise korraldust ja sõlmitud hankelepinguid ning nende kajastamist raamatupidamises ja saldoandmike infosüsteemi esitatud saldodes.

Justiitsministeeriumi valitsemisalas tehti kontrollitoiminguid kõikides asutustes, sh analüüsiti detailselt Harju Maakohtu, Tartu Ringkonnakohtu, Viru Maakohtu, Tallinna Vangla, Viru Vangla, Prokuratuuri ja Justiitsministeeriumi sõidukite soetamist. Kuigi Konkurentsiamet kuulus auditeeritud perioodil Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalasse, on käesolevas märgukirjas toodud ka selle asutuse kohta tehtud tähelepanekud.

Alljärgnevalt on toodud auditi tulemuste üldine ülevaade ja olulisemad tähelepanekud, lähtudes auditis püstitatud põhiteemadest.

1. Sõidukite hankimise planeerimine ja majanduslik otstarbekus

1.1. Auditis selgitati, kuidas planeeritakse Justiitsministeeriumi valitsemisalas sõidukite oste (sh soetamise vajaduse, kaasnevate kulude ja finantseerimise alternatiivide (sõiduki väljaost või

rent) analüüsimine) ning soetatava sõiduki hankimist (mh tehnilisi näitajaid, hanketingimusi). Kontrollitoimingute tulemusena selgus, et:

- Ministeeriumist saadud info kohaselt hangitakse sõidukeid vastavalt vajadusele. Justiitsministeeriumi valitsemisala sõidukipargi praegune suurus on ministeeriumi sõnul piisav, kuid välistada ei saa, et vajadus võib aja jooksul nii suureneda kui ka väheneda. Näiteks on kavas suurendada vanglate sõidukiparki.
- Enamasti on valitsemisala asutused sõlminud sõidukite kasutamiseks kasutusrendilepinguid, kuid osa sõidukeid on ka kohe välja ostetud (näiteks Eesti Kohtuekspertiisi Instituudi sõidukid). Üldjuhul tagastatakse sõiduk rendiperioodi lõpus liisingufirmale. Enamasti pole rendilepingu esialgse perioodi lõppedes seda pikendatud ning sellekohane eelnev kokkulepe on lepingutes välistatud. Küll on seda tehtud väga lühikeseks perioodiks ja vaid hädaabinõuna olukorras, kus uue hankega liisitava sõiduki tarnetähtaeg on pikem kui olemasoleva sõiduki liisingu tähtaeg.
- Asutustes peetakse kuluarvestust finantstarkvaras SAP, kus on võimalik luua igale sõidukile oma ressursi- ehk kulukoht, kuhu saab koondada sõiduki kohta detailse kuluarvestuse (sh rendimakse, kindlustuskulu, kütuse-, remondi- ja hoolduskulu, korrashoiu ja remondimaterjali ning muu kulu). Kuluarvestust peeti erinevalt – mõnes asutuses sõidukite lõikes, teistes aga mitme sõiduki osas ühe grupina. Vaatamata sellele suutsid asutused sõidukite rendi ja ülalpidamisega seotud kulu vajadusel tuvastada.
- Asutuste antud andmete põhjal selgus, et kontrollimiseks valitud sõidukite kasutusintensiivsus oli piisav, need ei seisnud kasutusest. Sõidukite kasutusintensiivsuse tõstmiseks võib Riigikontrolli hinnangul praktiseerida sõidukite riskasutust valitsemisala asutustes.
- Lisaks küsiti auditi käigus ministeeriumilt infot selle kohta, kas enne sõiduki soetamist tehakse analüüs majanduslikult efektiivseima tehingu tüübi (väljaost/kasutusrent/kapitalirent) valikuks sõidukite soetamisel. Justiitsministeeriumi valitsemisalas ei ole ministeeriumist saadud info kohaselt koostatud analüüsi selle kohta, millist tüüpi tehing oleks asutusele või valitsemisalale kulude mõttes soodsaim. Ministeerium leiab, et enamasti on kasutusrent neile sobilikum, sest hinnatakse, et kasutusrendi puhul on rendimakse võrreldes kapitalirendiga soodsam ning rendiperioodi lõppedes saab sõiduki tagastada. Väljaostmise praktika on ministeeriumi valitsemisalas vähene. Kohe, s.o ilma eelneva liisinguperioodita on välja ostetud spetsiifilisi sõidukeid, millel ei ole suurt läbisõitu, mille tehniline kulum on seetõttu väiksem ja kasulik eluiga pikem kui tavapärase liisinguperiood.

1.2. Auditis analüüsiti, kas sõidukeid kasutatakse põhimõttel, et avalikku raha oleks kasutatud säästlikult ja otstarbekalt (heaperemehelikult).

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).

- Auditeeritud perioodil hangiti sõidukeid valitsemisalas peamiselt tsentraalselt, kuid oli asutusi, kes olid seda ise teinud. Alates 2015. aasta algusest on Justiitsministeeriumi valitsemisalas hangitud sõidukeid ainult tsentraalse hankeüksuse kaudu. Teiste ministeeriumide valitsemisaladega ei ole ühishankeid tehtud, kuna Justiitsministeeriumi sõnul on sõidukite tehniliste kirjelduste ühtlustamine keeruline isegi ühe valitsemisala piires. Lisaks ei ole sellisteks ühishangeteks olnud selget vajadust.
- Valitsemisala asutused ei olnud seadnud hangitavatele sõidukitele väga erilisi tehnilisi nõudmisi. Samas, ühtlustades soetatavate sõidukite tehnilisi omadusi, tekitades tsentraalsetel hangetel ühiosa ja analüüsides kasutusperioodi, on Riigikontrolli arvamusel võimalik sõidukite soetamisel säästa raha ja keskkonda.

- Auditi käigus ei tuvastatud, et töötajad oleksid teinud sõidukitega erasõite. Erisoodustusmaksu tasumist ametiauto kasutamise eest on auditeeritud perioodil deklareerinud Patendiamet (vaid 2013. aastal) ja Justiitsministeerium.
- Sõidukite efektiivse majandamise eesmärgil kasutatakse töösõitude tegemiseks ka teenistujate isiklikke sõiduautosid ja need sõidud hüvitatakse. Isikliku sõiduauto kasutamiseks andmise hüvitist makstakse Justiitsministeeriumi valitsemisala asutustes üldjuhul asutuse juhi käskkirjade alusel ja sõidupäevikut pidades. Kõige rohkem makstakse hüvitist Registrite ja Infosüsteemide Keskuses, kus isiklikku sõiduauto kasutavad valdavalt hooldusspetsialistid seoses tööülesannetega. Riigikontroll juhhib tähelepanu sellele, et igakuiselt ja fikseeritud summas makstav hüvitis isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise eest võib olla käsitletav teenistuja lisatuluna, mistõttu peaks kaaluma selle väljamaksmist töötasuna.
- Riigikontrolli hinnangul on Justiitsministeeriumi valitsemisala asutused sõlminud kahjulikke tingimusi sisaldavaid rendilepinguid. Justiitsministeeriumi valitsemisala tsentraalsetel hangetel on lepingutingimused hankedokumentides juba ette antud ja need sisaldavad Riigikontrolli hinnangul riigile kahjulikke tingimusi: juhul kui ülesõtlemine toimub enne 36 kuu möödumist lepingu sõlmimisest arvates, siis tuleb hüvitada kogu varaline kahju; hiljem tuleb lepingu ülesõltlemisest ette teatada kuus kuud ja hüvitada kuni kuue kuu rendimaksete summa.

Riigikontrolli soovitused justiitsministrile:

- analüüsida isikliku sõiduauto kompensatsiooni suurust ja selle seotust ametisõitudega ning vajadusel kaaluda isikliku sõiduauto kasutamise hüvitise maksmist töötasuna;
- analüüsida sõlmitavate kasutusrendilepingute tingimusi ja veenduda, et valitsemisalas ei sõlmitaks riigile kahjulikke tingimusi sisaldavaid lepinguid.

2. Korraldatud sõidukihangete vastavus riigihangete seaduse põhimõtetele

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 ning keskkonnasäästlike lahenduste eelistamine.

- Auditeeritud perioodil on asutustes korraldatud 14 hanget: Justiitsministeeriumis 7, Pärnu Maakohtus ja Prokuratuuris 2 ning Viru Maakohtus, Viru Vanglas ja Tartu Vanglas 1. Neist kontrolliti auditi käigus kuut. Hanked korraldati eesmärgiga võtta sõidukid kasutusrendile ja need olid korraldatud kooskõlas riigihangete seaduse nõuetega.
- Kontrollitud hankedokumentides ei tuvastatud ülearu spetsiifilisi või põhjendamatuid tehnilisi tingimusi, tähtaegu, hindamiskriteeriume vms, mis oleks viidanud suunatud pakkumistele.
- Üldjuhul on hankedokumentides märgitud keskkonna- ja kütusesäästlikkuse nõuded. Hankedokumentide koostamisel lähtutakse määrusest „Kogu kasutusega hõlmavad energiamõju ja keskkonnamõju nõuded maantesõidukite ostmisel“ ning keskkonnanõudeid on lisatud sõiduki hanke tehnilisse kirjeldusse ja/või hindamiskriteeriumidesse (nt keskmine kütusekulu ja CO₂ emissioon). Määrusest ei ole lähtutud, kui sõiduki maksumus ei ületa riigihanke seaduse § 15 lg 1 punktis 2 nimetatud piirmäära ehk 40 000 eurot.

Riigihangete seaduse põhimõtete järgimise kohta teeb Riigikontroll järgmised tähelepanekud:

- Auditi käigus tuvastati vastuolusid sõlmitud lepingute ning hankedokumendi või hanke võitnud pakkumuse vahel. Näiteks lepiti Viru Maakohtu ja liisinguandja sõlmitud täisteenusliisingu lepingus kokku 5 korda kõrgemas lisakilomeetri tasus, kui algselt hankedokumendis ette nähti.

Lisaks tasus Tallinna Vangla 2013. aastal sõlmitud kasutusrendilepingu järel iga-aastaseid kindlustusmakseid ligi 300 eurot rohkem, kui oli hanke võitja esitanud oma pakkumuses. Mõlema eksimuse tingis tähelepanematus ja lepingu hooletu läbilugemine enne allkirjastamist. Riigikontroll on teadlik, et Tallinna Vangla puhul korrigeeriti 2016. aasta alguses lepingu maksegraafikut ja tehti enamakstud summa kohta tasaarveldus.

- Konkurentsiamet jättis sõiduauto kasutusrendi hankimisel korraldamata lihthanke. Selle asemel küsiti valitud tarnijatelt otse pakkumisi. Samuti puudus hange Konkurentsiameti 2014. aasta hankeplaanist.

3. Sõlmitud lepingute vastavus riigieelarve seaduse põhimõtetele

Auditis selgitati, kas sõlmitud rendilepingud sisaldavad kapitalirendi tingimusi ja kuidas toimub rendikulude riigieelarvesse planeerimine ja raamatupidamises kajastamine.

Justiitsministeeriumi valitsemisala lepingute hulgas ei tuvastanud Riigikontrolli audiitorid kapitalirendi tingimustele vastavaid lepinguid. Sõlmitud lepingud vastavad kasutusrendi tingimustele. Sellele on aidanud kaasa asjaolu, et ministeeriumi valitsemisala asutused on juba hankedokumentides ette andnud kriteeriumid, mis lähtuvad Raamatupidamise Toimkonna juhendist (RTJ) nr 9.

4. Rendilepingute korrektne kajastamine saldoandmikus ja ka rahandusstatistikas

Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemis kogutakse spetsiifilistele bilansivälistele kontodele asutustelt mitmesugust infot, sh bilansis mittekajastatud lepingute ja neist tulenevate kohustuste kohta. Auditi käigus kontrollisid audiitorid kontol 911030 (võetud rendikohustused) kajastuvat infot. Sellel kontol näidatakse nii üürilepingute, IT- ja muude seadmetega seonduvad kohustused kui ka liisingulepingute ennetähtaegsel katkestamisel tasumisele kuuluvad summad. Justiitsministeeriumi bilansivälistel kontodel kajastuv info annab tõepärase ülevaate lepingutega seotud kohustustest.

Auditi käigus ilmnas, et Konkurentsiamet kajastas bilansivälistel kontodel muu hulgas ka kapitalirendi tingimustele vastavat lepingut, kuigi raamatupidamise reeglite kohaselt peaks see kohustus olema bilansis arvele võetud.

Riigikontrolli soovitus justiitsministrile: nõuda Konkurentsiametilt sõlmitud rendilepingute üle vaatamist ning raamatupidamises kajastamise vastavusse viimist lepingutingimuste ja raamatupidamise reeglitega.

Lisaks eelnevale pani Riigikontroll tähele, et esines juhtumeid, kus rendilepingu lõppedes on tagastatud autod otnud välja asutuse töötaja. Riigikontroll küsis liiklusregistrist andmeid ka rendileandjale tagastatud sõidukite uute valdajate kohta eesmärgiga selgitada välja, ega ei ole riigiasutuse poolt rendilepinguga suures ulatuses (70-90%) kinni makstud, korralikult hooldatud ning enne tagastamist korda tehtud sõiduki uus omanik sama asutuse töötaja.

Sellised juhtumid tuvastasime Prokuratuuris (2), Viru Maakohtus (2) ja Tallinna Ringkonnakohtus (1). Kuna sõiduki võõrandamistehing on toimunud füüsilise ja eraõigusliku juriidilise isiku vahel, puudub Riigikontrollil võimalus anda hinnang võõrandamistehingu lepingutingimuste kohta, kuid samas juhib Riigikontroll tähelepanu võimalikule korruptsiooniriskile.

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

Täname Justiitsministeeriumi 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

Nele Närep 640 0778
nele.narep@riigikontroll.ee