



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

Indrek Saar
minister
Kultuuriministeerium

Meie 15.07.2016 nr 2-2.8/16/60123/52

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

Austatud härra Saar

Riigikontroll viis perioodil juuli 2015 – aprill 2016 läbi auditi „Ministeeriumide sõidukite majandamise otstarbekus“. Auditeeriti perioodi 01.01.2013–30.06.2015. Auditi tulemuste kohta koostas Riigikontroll auditiaruande, mis 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 ning järgivad 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 01.01.2013–0.06.2015 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 erasõitudeks kasutamisel tasutud maksude ja isikliku sõiduauto ametisõitudeks kasutamise eest tasutud hüvitiste andmeid. Analüüsi sõidukite hankimise korraldust ja sõlmitud hankelepinguid ning nende kajastamist raamatupidamises ja saldoandmike infosüsteemis.

Kultuuriministeeriumi valitsemisalas tehti kontrollitoiminguid kõikides asutustes, sh vaadeldi detailsemalt Eesti Kunstimuuseumi, Muinsuskaitseameti, Võru Instituudi, Rannarootsi Muuseumi ja Saaremaa Muuseumi sõidukite soetusi, kokku kuut lepingut.

Järgmisena on esitatud auditi tulemustest üldine ülevaade ja olulisemad tähelepanekud, lähtudes auditis püstitatud põhiteemadest.

1. Sõidukite hankimise planeerimine ja majanduslik otstarbekus

Auditis selgitati, kuidas Kultuuriministeeriumi valitsemisalas sõiduki ostu planeeritakse, ehk kas on analüüsitud olemasolevate sõidukite kasutust, uue sõiduki soetamise vajadust, kaasnevaid kulusid ja võimalikke soetamise alternatiive (rent või väljaost).

- Ministeeriumist saadud info kohaselt sellist analüüsi (sõidukite arv, mark, seisukord, kasutusvajadus, soetuse vajadus, riskasutusvõimalused, jooksvad kulud, sõlmitud liisingulepingud jm) valitsemisala sõidukipargi kohta tehtud ei ole ja ei ole ka lähiajal plaanis teha. Ministeeriumi kinnitusel toimub sõidukite hankimine valitsemisalas vastavalt vajadusele.

- Asutustes peetakse üldiselt sõidukite kulude üle arvestust või on võimalik infot sõidukite kulude kohta raamatupidamisest vähese vaevaga välja võtta, seda eelkõige siis, kui asutusel on üks sõiduk. Kuluarvestust ei pidanud kuni 2014. a lõpuni Eesti Kunstimuuseum, ent alates 2015. a on kulud eristavad.
- Valitsemisala sõidukite soetust/kasutust Kultuuriministeerium saadud info kohaselt analüüsinud ei ole, hetkeseisuga sellist analüüsi ka ei kavanda, kuid on hinnatud, et tehingutüübina on praktiliselt ainus mõeldav variant kasutusrent, sest kapitalirendi jaoks on vaja Riigikogu luba. Väljaost eeldab korraga suuremat investeeringut, mida riigieelarve ei võimalda. Kuigi mõne valitsemisala asutuse hinnangul on kulude mõttes soodsaim osta sõiduk välja, tuleks arvestada ka, et väljaostetud ja vananeva sõiduki korral võib osutuda keeruliseks hooldus- ja remondikulude ettenägemine ning eelarvesse planeerimine.
- Üldjuhul sõlmitaksegi kasutusrendilepingud ja sõiduk tagastatakse lepingu lõppedes liisingufirmale, kuid on ka kohe välja ostetud sõidukeid. Kasutusrendilepinguga ette nähtud sõiduki kasutamise perioodi on pikendanud Eesti Hoiuraamatukogu, Eesti Kunstimuuseum ja Muinsuskaitseamet. Sõidukeid on liisingulepingu lõppedes välja ostnud Eesti Ajaloomuuseum, Eesti Hoiuraamatukogu, Saaremaa Muuseum ja Muinsuskaitseamet.
- Riigikontrolli hinnangul on oluline sõiduki soetamisel analüüsida, milline on teingu eesmärk ja mis oleks kõige õigem rahastamismudel, mis omakorda aitab vältida ka riigieelarve seadusega vastuollu minemist. Kapitali- ja kasutusrendilepingutega kaasnevates kuludes Riigikontrolli hinnangul oluliselt erinevusi ei ole, kuid kapitalirendilepingu lõppedes saab pärast jääkväärtuse tasumist sõiduki endale. Samas kui eesmärk on sõiduki soetamine, on majanduslikult soodsam sõiduk kohe välja osta.
- Kultuuriministeeriumi valitsemisala auditeeritud hangete analüüsist ei ilmnenu, et hankimisel oleks olnud seatud sõidukitele väga erilisi tehnilisi nõudmisi. Samas leiab Riigikontroll, et kui ühtlustada soetatavate sõidukite tehnilised omadused, teha ühishankeid ja analüüsida kasutusperioodi, on võimalik sõidukite soetamisel säästa raha ja keskkonda.
- Auditis kontrollitud sõidupäevikutest ei ilmnenu, et töötajad oleksid teinud sõidukitega erasõite. Erisoodustusmaksu tasumist ametiauto kasutamise pealt on deklareerinud Kultuuriministeerium ja Eesti Meremuuseum.
- Sõidukite efektiivse majandamise eesmärgil kasutatakse töösõitude tegemiseks ka teenistujate isiklike sõiduautosid ja need sõidud hüvitatakse. Seda hüvitist makstakse Kultuuriministeeriumi valitsemisala asutustes käskkirjade ja sõidupäeviku alusel. Samas peab riigiasutus hüvitise tasuma erisoodustusmaksu, kui maksuvabastuse piirmäära ületatakse. Igakuiselt ja fikseeritud summas makstav hüvitis isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise eest võib olla käsitletav teenistuja lisatuluna, mistõttu tuleb kaaluda selle väljamaksmist töötasuna.
- Maksu- ja Tolliametile on jäetud deklareerimata isikliku sõiduauto hüvitise maksud. Nii näiteks ei ole Maksu- ja Tolliameti vormi INF14 esitanud Eesti Ajaloomuuseum (2013. ja 2014. a kohta) ja Eesti Meremuuseum (2014. a kohta). Eesti Kunstimuuseum esitas 2014. a kohta deklaratsiooni tagantjärele pärast Riigikontrolli päringut.
- Auditi käigus tuvastasid audiitorid, et Muinsuskaitseamet on sõlminud kahjulikke tingimusi sisaldava rendilepingu, sest lepingu ülesõitlemisel kannab asutus sõiduki võõrandamisega seotud kulud. Kui sõiduki võõrandamisest saadav rahasumma ei kata kõiki liisinguandja kulusid, on Muinsuskaitseamet kohustatud viivitamatult tasuma liisinguandjale puudujääva osa.

Riigikontrolli soovitused kultuuriministrile:

- riigi raha säästlikumaks kasutamiseks ühtlustada ühisosa leidmise eesmärgil soetatavate sõidukite tehnilisi omadusi, analüüsida sõidukite kasutusperioodi ning korralda ühishankeid;
- analüüsida isikliku sõiduauto hüvitise suurust ja selle seotust ametisõitudega ning vajadusel kaaluda igakuiselt fikseeritud summas makstava hüvitise väljamaksmist töötasuna.

2. Korraldatud sõidukihangete vastavus riigihangete seadusele

Auditis kontrolliti, kas auditeeritaval perioodil sõidukite soetamiseks korraldatud hanked on läbipaistvad ja kontrollitavad, kas on tagatud pakkujate võrdne kohtlemine, konkurentsi efektiivne ärakasutamine.

- Auditeeritud perioodil on asutustes korraldatud ainult neli hanget – Eesti Meremuuseumis (lihthange), Saaremaa Muuseumis (lihthange) ja Muinsuskaitseametis kaks hanget (avatud hange ja lihthange). Hangete korraldamise eesmärk oli võtta sõidukid kasutusrendile ja hanked olid korraldatud kooskõlas riigihangete seadusega.
- Kontrollitud hankedokumentides ei tuvastatud liiga spetsiifilisi või põhjendamatuid tehnilisi tingimusi, tähtaegu, hindamiskriteeriume vms, mis oleks viidanud suunatud pakkumistele.
- Kuna kontrollitud hangete sõidukite maksumus ei ületanud riigihangete seadusega (§ 15 p 2) ette nähtud piirmäära ehk 40 000 eurot, siis ei olnud ka kohustuslik järgida Vabariigi Valitsuse määrust „Kogu kasutusega hõlmavad energiamõju ja keskkonnamõju nõuded maanteesõidukite ostmisel“. Seega keskkonnanõudeid hankedokumentidesse üldiselt lisatud ei olnud. Vaid Saaremaa Muuseumi sõiduki hanke tehnilistes nõuetes oli arvestatud keskkonnamõju nõuetega (keskmine kütusekulu, CO₂- ja muud heitkoguste kriteeriumid emissioonistandardi EURO 5 nõuetele vastavalt), aga hindamiskriteeriumina neid siiski ei kasutatud.
- Auditi käigus tuvastati, et sõidukite soetamisel oli jäetud tegemata lihthanke menetlus Võru Instituudis kahe sõiduki puhul ja Eesti Kunstimuuseumis ühe sõiduki puhul. Selle asemel piirduti pakkumuste küsimisega. Lisaks ei olnud Eesti Kunstimuuseum ja Muinsuskaitseamet kajastanud sõidukite kasutusrendile võtmist hankeplaanides. See näitab omakorda, et suuremahulisi kulusid ei planeerita ette ega analüüsita hanke korraldamise vajadust.

Riigikontrolli soovitus kultuuriministrile: tagada, et sõidukite hankimisel järgitakse riigihangete seaduse üldpõhimõtteid.

3. Sõlmitud lepingute vastavus riigieelarve seaduse põhimõtetele

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

Riigieelarve seadusega on riigiasutustel keelatud võtta võlakohustusi ning teha tehinguid kapitalirendi tingimustel, kui nendeks pole antud luba riigieelarvega. Vead lepingute kasutus- ja kapitalirendiks klassifitseerimisel tulenevad eelkõige sellest, et lähtutakse RTJ 9 üksikute nõuetest, kuid ei võeta arvesse juhendi kui terviku mõtet ehk ei hinnata, kas sõiduki kasutamisest tulenevad hüved ja riskid kanduvad üle rentnikule. nõuda valitsemisala asutustelt kõigi sõlmitud rendilepingute ülevaatamist ning raamatupidamises kajastamise vastavusse viimist lepingutingimuste ja raamatupidamise reeglitega, et tagada valitsussektori statistika aluseks korrektsed andmed.

- Auditis selgus, et Rahandusministeeriumile esitatakse üksnes Kultuuriministeeriumi valitsemisala prioriteetsed, valdkondlikult olulised taotlused. Enamasti sõidukite ostmise ja liisimise taotlused selleks ei osutu ja Kultuuriministeeriumi praktika on näidanud, et taotlusi ei rahuldata. Asutused peavad leidma võimalused sõidukite soetamiseks või liisimiseks olemasoleva eelarve sees või omatulude arvelt.
- Audititoimingute tulemusena leidis Riigikontroll, et Eesti Hoiuraamatukogu liisis 2008. aastal sõiduauto Volkswagen Transporter ja kajastas tehingu raamatupidamises kasutusrendina. 2014. aastal osteti auto välja. Seega eksiti tehingu tegemisel tehingu sisu hindamisega ning seetõttu on kulu eelarves valesti planeeritud ning raamatupidamises valesti kajastatud.
- Rendilepingute tingimuste hindamisel selgus, et Võru Instituudis ja Eesti Kunstimuuseumis on tegemist sisuliselt katkestamatute liisingulepingutega, mille kohaselt tuleb lepingute ennetähtaegsel lõpetamisel tasuda kõik lepingu tähtpäevani maksmata osamaksed. Lisaks sisaldasid lepingud veel muid kahjulike tingimusi – tuleb tasuda kindlustusmaksete jääk, intressivahetustasu, lisaks 2,5% veel maksmata osamaksete ja krediidi jäägist, tagastada sõiduk ning täita kõik selleks hetkeks tekkinud kohustused. Kumbki neist tehingutest ei ole raamatupidamises kajastatud varana ja kapitalirendikohustusena ega eelarve koostamisel näidatud finantseerimistehinguna.

Riigikontrolli soovitus kultuuriministrile: analüüsida enne hanke korraldamist ja lepingu sõlmimist, mis tüüpi tehingut teha soovitakse, seejuures planeerida kapitalirendi tingimustele vastavad lepingud iga-aastases riigieelarves finantseerimistehinguna ning kajastada saadud vara ja võetud kapitalirendikohustust raamatupidamises korrektselt.

4. Rendilepingute kajastamine saldoandmikus

Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemis kogutakse spetsiifilistele bilansivälisetele kontodele asutustelt mitmesugust infot, sh bilansis mittekaostatatud lepingute ja neist tulenevate kohustuste kohta. Auditi käigus kontrolliti bilansivälisel kontol 911030 (võetud rendikohustused) kaostatavat infot. Kontol peaksid kaostatuma tulevaste perioodide kasutusrendimaksed, millest ei ole võimalik hoiduda rendilepingute katkestamisel. Nende kulude puhul on tegemist reaalseste kohustustega, mis rahvamajanduse arvepidamise süsteemi mõistes tuleb arvestada kohustuste hulka finantskontol.

Riigikontroll tuvastas auditis, et bilansivälistel kontodel kaostatav info ei anna tõepärast ülevaadet lepingutega seotud kohustuste kohta. Ilmnes, et asutused kaostavad bilansivälisel kontol sõidukite kasutusrendilepingute makseid täies mahus, mitte ainult neid summasid, mis muutuksid sissenõutavaks lepingu katkestamisel. Mõnel juhul jäeti lepingud saldoandmikus rendikohustustena täielikult kaostatamata – näiteks Võru Instituudi, Muinsuskaitseameti ja Saaremaa Muuseumi lepingud. Lisaks ilmnes, et bilansivälisel kontol kaostatatakse ka kapitalirendi tingimustele vastavaid lepinguid, mis peaksid olema kaostatatud hoopis kohustusena bilansis (vt eelmine tähelepanek).

Riigikontrolli soovitus kultuuriministrile: korraldada valitsemisala asutuste kõigi sõlmitud rendilepingute ülevaatamine ning kaostada need raamatupidamises vastavuses lepingutingimuste ja raamatupidamise reeglitega.

5. Muud tähelepanekud

Liiklusregistris sisalduvad andmed ei peegelda valitsemisala asutuste tegelikku sõiduparki.

Võrreldes liiklusregistris olevaid andmeid infoga, mille asutused esitasid Riigikontrollile auditeeritud perioodil kasutuses oleva sõidukiparki kohta, ilmnesid mitmed erinevused. Oli sõidukeid, mis kaostasid liiklusregistris, kuid ei sisaldunud asutuste saadetud kasutuses olevate sõidukite nimekirjades, ja vastupidi – sõidukid, mis olid asutuste kasutuses, ei kaostunud asutuse nimel liiklusregistris.

Selliste erinevuste peamised põhjused olid võõrandamisel omanikuvahetuse registreerimata jätmine, aga ka mahakandmised/lammutamised ja sihtasutustele üleandmised. Osal juhtudel olid aga asutused esitanud lihtsalt poolikuid andmeid.

Liiklusregistris ei kaostunud omanikuvahetus näiteks järgmistel juhtudel:

- Valga Muuseumi sõiduk 681 TDC – mahakantud auto müüdi autolammutusele, kes pidi selle registrit maha võtma. Seda ei ole aga tehtud. 07.04.2015 on Valga Muuseum registrikande peatanud.
- Saaremaa Muuseumi sõiduk 597 KIA – võõrandamine toimus 30.12.2013, kuid omanikuvahetus ei kaostu liiklusregistris.
- Vanemuise Teatri sõidukid 990 GF, 490 BHB, 118 BHV – sõidukite ümberregistreerimist sihtasutusele liiklusregistris ei kaostu.
- Muinsuskaitseameti sõiduk 686 ALB – sõiduk on võõrandatud 27.06.2011, kuid on ikka Muinsuskaitseameti nimel. Registrikanne peatatud 01.10.2014.
- Eesti Kontserdi sõidukid 623 MLC, 657 YBJ – omanik endiselt Eesti Kontsert, mitte sihtasutus Eesti Kontsert.

Riigikontrolli hinnangul näitab selline olukord seda, et asutused ei võrdle inventuuride tegemisel oma vara välistes registrites olevate andmetega ja asutuste tegevuse lõpetamisel ning varade üleandmisel ei kontrollita, kas kõik varadega seotud toimingud on tehtud. Asutuse valduses mitteoleva sõiduki kaostamine liiklusregistris võib kaasa tuua sundkindluste kulud ja annab vale info tegeliku seisu kohta.

Riigikontrolli soovitus kultuuriministrile: korraldada sõidukeid puudutavate andmete korrapärane.

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, kas sõidukil, mille riigiasutus on rendilepinguga 70–90% ulatuses kinni maksnud, korralikult hooldanud ning enne tagastamist korda teinud, on uueks omanik selle sama asutuse töötaja.

Sellised juhtumid tuvastas Riigikontroll Muinsuskaitseametis (2) ja Eesti Vabaõhumuuseumis (1). Kuna sõiduki võõrandamistehing on toimunud füüsilise ja juriidilise isiku vahel, siis Riigikontrollil puudub informatsioon ja võimalus anda hinnang võõrandamistehingu lepingutingimuste kohta.

Riigikontrolli juhib tähelepanu asjaolule, et riigiasutuste kinni makstud sõidukite omandamine töötajate poolt ei ole riigi raha läbipaistev kasutamine ning selline korraldus ja praktika võib anda aluse korruptsiooniks.

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

Täname Kultuuriministeeriumi 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

Ingrid Hindrikson 640 0759
ingrid.hindrikson@riigikontroll.ee