



AK 14.07.2016 kuni auditi avalikustamiseni
Avaliku teabe seadus AvTS § 35 lg 2 p 2

Marko Pomerants
minister
Keskkonnaministeerium

Meie 14.07.2016 nr 2-2.8/16/60123/51

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

Austatud härra Pomerants

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, 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, 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 analüüsis Riigikontroll ametiautode erasõitudeks kasutamisel tasutud maksude ja isikliku sõiduauto ametisõitudeks kasutamise eest tasutud hüvitiste suurust, tuginedes riigiasutustelt ning Maksu- ja Tolliametilt saadud andmetele. Analüüsi sõidukite hankimise korraldust ja sõlmitud hankelepinguid ning nende kajastamist raamatupidamises ja saldoandmike infosüsteemi esitatud saldodes.

Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas tehti kontrollitoiminguid kõigis asutustes. Alljärgnevalt on esitatud kokkuvõte Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas tehtud audititoimingute tulemustest ning nende põhjal tehtud järeldustest.

Sõidukite hankimise planeerimine ja majanduslik otstarbekus

Auditis selgitati, kuidas Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas sõiduki ostu planeeritakse, ehk seda, kas on analüüsitud olemasolevate sõidukite kasutust, uue sõiduki soetamise vajadust, kaasnevaid kulusid ja võimalikke soetamise alternatiive.

1. Perioodil 01.01.2013–30.06.2015 oli Keskkonnaministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste käsutuses kokku 803 sõidukit, millest 35% oli Keskkonnaameti ja 34% Keskkonnainspektsiooni käsutuses. Riigikontrollile auditis antud selgituste kohaselt ei ole ministeerium ise hinnanud valitsemisala asutuste sõidukipargi optimaalsust ega analüüsinud asutuste sõidukite kasutust. Keskkonnaministeeriumi hinnangul sõltub

sõidukite soetamine ja kasutamine eelkõige konkreetsest allasutusest ja tema tööülesannetest. **Valitsemisala asutused peavad oma sõidukiparki optimaalseks ega plaani lähiajal seda vähendada.**

2. Riigikontrolli audit näitas, et Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutused on kehtestanud ametisõidukite kasutamist reguleerivad korrad, milles on muu hulgas kokku lepitud, kas ja kuidas sõidupäevikut pidada ning ametisõidukit isiklikuks otstarbeks kasutada. **Ametiauto kasutamine isiklikeks sõitudeks on üldjuhul keelatud, välja arvatud keskkonnaministril ning Maa-ameti peadirektoril ja kolmel peadirektori asetäitjal.** Suurema sõidukipargi omanikud ehk Keskkonnaamet, Keskkonnainspeksioon ja Keskkonnaagentuur on paigaldanud sõidukitele positsioneerimist võimaldavad seadmed, mille andmete alusel täidetakse elektroonilist sõidupäevikut. Keskkonnaamet on võtnud kasutusele sõitude jälgimise rakenduse, kus arvutatakse lisaks läbitud kilometraažile välja ka sõidu maksumus eurodes.
3. Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutustes kasutatakse töösõitude tegemiseks ka töötajate isiklike sõiduautosid ning nendega tehtud sõidud kompenseeritakse. **Töötajatele ühes kuus makstud isikliku sõiduauto kasutamise hüvitis jäi vahemikku 10–695 eurot, moodustades mõnel juhul rohkem kui 40% töötaja põhipalgast.** Maksuvaba piirmäära ületanud hüvitisele lisandusid ka erisoodustuse maksud.

Riigikontrolli hinnangul võib igakuiselt fikseeritud summas makstav isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise hüvitis viidata töötajale makstavale varjatud palgalisale, mistõttu ei pruugi olla tegemist riigi raha läbipaistva ja säästliku kasutamisega.

Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: kaaluda igakuiselt fikseeritud summas makstava hüvitise väljamaksmist töötasuna.

4. Uute sõidukite soetamist planeerivad Keskkonnaministeerium ja tema valitsemisala asutused enda hetkevajadustest lähtudes eelarveprojekti ja hiljem hankeplaani koostamisel. Kuna enamik allasutusi peab sõidukite kaupa üsna detailset kuluarvestust, on kuluarvestusele tuginedes võimalik sõidukite kasutamist ning soetamist põhjalikumalt analüüsida. **Riigieelarve jagamise tavapraktikast tulenevalt näevad riigiasutused sõiduki soetamise ainuvõimaliku rahastamisviisina kasutusrenti, mistõttu ei ole valitsemisala asutused pidanud vajalikuks ka alternatiivseid analüüse koostada.**
5. Ministeerium ja tema valitsemisala asutused on kaalunud sõidukite soetamiseks ühishangete korraldamist, kuid sõidukite erinevast kasutamise vajadusest tulenevalt ei ole peetud sõidukite ühiselt hankimist üldjuhul otstarbekaks. Ühtlasi toodi negatiivse küljena välja sõidukite hankimine eri aegadel ja erinevaks kasutusperioodiks, sest selle ühtlustamisega kaasneb halduskoormuse suurenemine. Auditeeritud perioodil oli Keskkonnaministeerium korraldanud ühe ühishanke, milles puudus ühisosa ehk millega ministeerium soovis soetada kaht erinevate tehniliste näitajatega mahtuniversaali ja ühte väikemaasturit. Sarnast huvi sõidukite tehniliste omaduste suhtes nägid vaid Keskkonnaamet ja Keskkonnaagentuur, kuid ühishanke korraldamiseni veel ei ole jõutud. **Ühishanke õnnestumiseks peeti oluliseks spetsiaalse kompetentsikeskuse loomist ning hankespetsialistide ja sisuainimeste omavahelist koostööd.**

Riigikontrolli arvates ei ole üksikult sõidukite hankimine riigi raha säästlik kasutamine, kuna kasutamata jääb korraga suurema koguse sõidukite ühishankimisel tekkiv mastaabisääst ning võimalus hoida kokku ka hanke korraldamisega kaasnevaid halduskulusid.

Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: riigi raha säästlikumaks kasutamiseks ühtlustada ühisosa leidmise eesmärgil soetatavate sõidukite tehnilisi omadusi, analüüsida sõidukite kasutusperioodi ning korralda ühishankeid.

6. **Ministeerium ja valitsemisala asutused kasutavad sõidukite soetamiseks valdavalt rentimist, kuid mõned sõidukid on kohe ka välja ostetud.** Nende soetust rahastati välisloetustest, mille eraldamise põhimõtete kohaselt ei olnud rendikulud abikõlblikud.

Riigiasutuste hinnangul oli rendilepingute sõlmimine sõidukite soetamise ainus võimalus, kuna sõidukite väljaostuks puudus investeeringute eelarves vajalik summa või osamaksetega väljaostuks pikaajalise kohustuse võtmise luba. Samuti juhiti tähelepanu asjaolule, et väljaostetud ja pikaajaliselt kasutatud sõidukite ülalpidamine on kulukas ja nende realiseerimine raske.

Korraldatud sõidukihangete vastavus riigihangete seaduse põhimõtetele

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

1. **Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutused on auditis kontrollitud soetuste puhul üldiselt järginud riigihangete seadust.** Enamikul juhtudel on riigihanke hindamiskriteeriumiks majanduslikult soodsaim pakkumus, mille raames on lisaks sõidukite igakuisele rendimaksele hinnatud ka keskmist küttekulu, süsinikdioksiidi emissiooni ja/või sõiduki hoolduse maksumust.

Alljärgnevalt on toodud probleemid, mis ilmnesid riigihangete seaduse üldpõhimõtete (läbipaistvus, otstarbekus, säästlikkus, võrdne kohtlemine ja konkurentsitingimuste efektiivne kasutamine) järgimisel.

- Riigikontrolli audiitorid tuvastasid mitmeid sõidukite soetamise hankeid, mille dokumentide tehnilistes kirjeldustes esitatud tingimused olid asutuse põhitegevust arvesse võttes küsitavad ja muudavad omakorda sõiduki hinna kallimaks. Sõidukile liiga spetsiifiliste nõuete esitamisega ei ole tagatud ka konkurentsi efektiivne ärakasutamine. Näiteks hankis Keskkonnagentuur välitöödeks mahtuniversaali, mille puhul nõudis, et teljevahe ei tohi olla väiksem kui 3005 mm ning pikkus väiksem kui 4850 mm. Mõne teise valitsemisala asutuse sõidukil peeti aga vajalikuks vihmasensori, parkimisanduri, tagurdamiskaamera, multifunktsionaalse rooli jm olemasolu.
- Maa-amet eksis hankeprotsessi erinevates etappides rendilepingute maksumuse avalikustamisel: lepingu maksumusse oli arvestatud ainult sõiduki rendihind, millele ei liidetud sõiduki garantiiperioodiaegse hoolduse kulusid. Üldjuhul kaasneb garantii kehtivusega lisakohustus kasutada teatud remondi- ja hooldusettevõtteid, mis on nimetatud sõidukite soetamiseks korraldatud riigihangete tulemusena sõlmitud lepingutes. Hanke planeerimise etapis on rendilepingu eeldatava maksumuse korrektne määramine eelkõige seotud hanke menetlusliigi valikuga ning lepingu sõlmimise ja selle täitmisest aruandmise etapis on rendilepingu maksumuse korrektne määramine seotud riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse põhimõttega.

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

2. **Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutused on auditeeritud hangete hankedokumentidesse lisanud keskkonnanõudeid.** Hangetes on ära märgitud nõuded keskkonna- ja kütusesäästlikkusele ning hankedokumentide koostamisel on lähtutud Vabariigi Valitsuse määrusest¹, kus on käsitletud energia- ja keskkonnamõju nõudeid maanteesõidukite ostmisel. Seega on ministeerium oma sõidukite ostmisel arvestanud riigihangete seaduse üldpõhimõttega eelistada keskkonnasäästlikke lahendusi.

¹ Riigihangete seaduse § 31 lõige 21 alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 27.10.2011. a määrus nr 138 „Kogu kasutusiga hõlmavad energiamõju ja keskkonnamõju nõuded maanteesõidukite ostmisel“.

Sõlmitud lepingute vastavus riigieelarve seaduse põhimõtetele

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

Keskkonnaministeerium ja tema valitsemisala asutused on mitmel juhul sõidukite soetamise riigihanke dokumentidele lisanud enda rendilepingu vormi, et vältida kapitalirendi tingimustele vastava lepingu sõlmimist. Auditi käigus selgus, et vaatamata sellele on valitsemisala asutused eksinud rendilepingute tingimuste tõlgendamisel ning sõlminud kapitalirendilepinguid, millega kaasnevat vara ja kohustusi ei ole bilansis vastavalt kajastatud. Samuti ei olnud eelarve koostamisel sõlmitavat kapitalirendilepingut näidatud finantseerimistehinguna. Riigikontroll juhib tähelepanu, et rendilepingute kasutus- ja kapitalirendiks klassifitseerimisel tuleb lähtuda Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 9 ühest kriteeriumist, mille kohaselt tuleb hinnata, kas kõik sõiduki kasutamisest tulenevad olulised hüved ja riskid kanduvad üle rentnikule.

Riigikontrolli hinnangul kanduvad kõik olulised vara omandiga seonduvad riskid ja hüved sõiduki rentnikule, kui leping sisaldab samaaegselt tingimusi, mille kohaselt ei saa riigiasutus lepingut enne tähtaega lõpetada, ilma et ta ei tasuks liisinguandjale kõiki lepingus ette nähtud rendimakseid, lepinguperiood on 4-5 aastat või rohkem, kattes seega suure osa renditava vara majanduslikust elueast, ning rentnik maksab kinni suure osa sõiduki väärtusest (70% ja rohkem).

Lisaks ei ole asutused nende lepingute puhul küsinud luba riigile kohustuste võtmiseks ning seega ei ole selliste lepingute sõlmimine riigieelarve seadusega lubatud. Nimelt on Keskkonnaagentuur ja Maa-amet sõlminud rendilepingu, mis vastab kapitalirendi tingimustele. Lepingu kohaselt tuleb lepingu ennetähtaegsel lõpetamisel tasuda kõik maksmata osamaksed, kõik liisingulepingu alusel tasumisele kuuluvad muud maksed ja tasud (sh intressivahetasu) ning ennetähtaegse lõpetamise tasu.

Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: planeerida kapitalirendi tingimustele vastavad lepingud iga-aastases riigieelarves finantseerimistehinguna ning kajastada saadud vara ja võetud kapitalirendikohustust raamatupidamises korrektselt.

Rendilepingute kajastamine saldoandmikus ja seeläbi ka rahandusstatistikas

Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemis kogutakse spetsiifilistele bilansivälistele kontodele asutustelt mitmesugust infot, sh bilansis mittekajastatud lepingute ja neist tulenevate kohustuste kohta. Auditi käigus kontrolliti bilansivälisel kontol 911030 (võetud rendikohustused) kajastuvat infot. Kontol peaksid kajastuma tulevaste perioodide kasutusrendimaksed, millest ei ole võimalik rendilepingute katkestamisel hoiduda.

Auditi käigus ilmnes, et Keskkonnaministeeriumi valitsemisala asutused kajastavad nimetatud kontol ekslikult kõiki tulevaseid makseid, mis on seotud sõidukite rendilepingutega, sh ka kapitalirendilepinguga võetud kohustusi. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt peaksid aga sellel kontol kajastuma tulevaste perioodide kasutusrendimaksed, millest ei ole võimalik hoiduda rendilepingute katkestamise korral, mitte kõik lepinguperioodil tasumisele kuuluvad summad. Kapitalirendi tingimustele vastavad lepingud peaksid raamatupidamise reeglite kohaselt olema bilansis kohustusena arvele võetud.

Statistikaamet kasutab riigi rahandusstatistika arvutamisel Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemis vastavatel bilansikontodel kajastatud summasid. Kuna bilansivälistelt kontodelt Statistikaamet täiendavaid andmeid ei otsi ega kasuta, ei jõua valesti klassifitseeritud rendilepingud ka rahandusstatistikasse.

Riigikontrolli soovitus keskkonnaministrile: nõuda valitsemisala asutustelt kõigi sõlmitud rendilepingute ülevaatamist ning raamatupidamises kajastamise vastavusse viimist lepingutingimuste ja raamatupidamise reeglitega, et tagada valitsussektori statistika aluseks korrektsed andmed.

Töötajad on saanud riigiasutuste tagastatud rendisõidukite valdajaks

Riigikontroll küsis liiklusregistrist andmeid ka rendileandjale tagastatud sõidukite uute valdajate kohta, et selgitada välja, ega ei ole riigiasutuse poolt rendilepinguga 70–90% ulatuses kinni makstud, korralikult hooldatud ning enne tagastamist korda tehtud sõiduki uus omanik selle sama asutuse töötaja.

Riigikontroll tuvastas, et Keskkonnaministeeriumi valitsemisalas oli selliseid juhtumeid 39.

Kuna sõiduki võõrandamise tehing on toimunud füüsilise ja juriidilise isiku vahel, puudub Riigikontrollil võimalus anda hinnang võõrandamistehingu lepingutingimuste kohta, kuid samas juhib Riigikontroll tähelepanu võimalikule korruptsiooniriskile.

Palun Teid Riigikontrolli teavitada rakendatavatest meetmetest 22.08.2016.

Täname Keskkonnaministeeriumi 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

Gerli Eisberg 640 0799
gerli.eisberg@riigikontroll.ee