



AK 13.07.2016 kuni auditi avalikustamiseni
Avaliku teabe seadus AvTS § 35 lg 2 p 2

Kristen Michal
majandus- ja taristuminister
Majandus- ja
Kommunikatsiooniministeerium

Meie 13.07.2016 nr 2-2.8/16/60123/46

Märgukiri auditi „Ministeeriumide sõidukite majandamise otstarbekus“ raames Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisala asutustes tehtud audititoimingute tulemuste kohta

Austatud härra Michal

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 veendus nende andmete vastavuses. 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.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas tehti kontrollitoiminguid kõigis asutustes, seejuures analüüsi detailsemalt Tehnilise Järelevalve Ameti, Maanteeameti, Veeteede Ameti, Riigi Infosüsteemi Ameti, Konkurentsiameti¹ ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi sõidukite soetamist.

Alljärgnevalt on esitatud kokkuvõte Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas tehtud audititoimingute tulemuste ning nende põhjal tehtud järelduste kohta.

¹ Konkurentsiamet oli 2015. aasta septembrini Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas. Alates 1.septembrist 2015.a. on Konkurentsiamet Justiitsministeeriumi valitsemisala asutus, seetõttu kajastuvad Konkurentsiameti tähelepanekud ka Justiitsministeeriumi valitsemisalas tehtud audititoimingute kohta koostatud märgukirjas.

1. Sõidukite hankimise planeerimine ja majanduslik otstarbekus

1.1. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt peavad valitsemisala asutused oma sõidukiparki praegu optimaalseks ning olulisi muudatusi ei planeerita.

Siinkohal eristub Maanteeamet, kes korrastas oma sõidukiparki 2015. aastal. Vähendati sõidukite arvu, paigaldati sõidukitele positsioneerimist võimaldavad seadmed ning piirati selliseid sõite, millelt tuli tasuda erisoodustumaksu. Edaspidi on asutustel kavas sõidukeid ristikasutada ja nende arvu täiendavalt vähendada.

1.2. Valitsemisala asutused analüüsivad sõiduki soetamise vajadust eelarve planeerimisel ja hankeplaani koostamisel. Asutused peavad sõidukite kohta kuluarvestust, mis võimaldab analüüsida ja põhjendada sõidukite kasutamist ning soetamist puudutavaid otsuseid. Maanteeamet, Veeteede Amet, Tarbijakaitseamet ja Tehnilise Järelevalve Amet peavad detailset sõidukipõhist kuluarvestust, kasutades selleks raamatupidamisprogrammi võimalusi. Ministeerium, Konkurentsiamet, Lennuamet ja Riigi Infosüsteemi Amet peavad koondarvestust ning info sõidukite kulude kohta on võimalik raamatupidamisest välja võtta.

1.3. Valitsemisala asutused hangivad sõidukeid iseseisvalt, ühishankeid pole valitsemisalas korraldatud. Asutused ei ole ka analüüsinud ühishankimise vajadust ja võimalusi. Ministeeriumi ise on ühishankimist analüüsinud üldistatult, sh koondanud ühishangete läbiviimise soovid valitsemisala asutuste hankekavade koostamise etapis. Ministeeriumi selgituste kohaselt ei ole üldotstarbeliste sõidukite renditeenuse ühishankeid tehtud, kuna asutuste hankeplaanide analüüsis pole leitud ühisosa. Samas ei ilmnenud auditi käigus, et asutuste hangitavad sõidukid üksteisest liialt erineksid ja et neile esitatavaid tehnilisi nõudmisi poleks võimalik ühtlustada.

1.4. Auditis ilmnas, et ka asutustesiseselt ei praktiseerita sarnaste sõidukite koos hankimist. Näiteks Veeteede Amet on korraldanud ühe aasta jooksul mitmeid sõidukite rendi hankeid, sh ka sama klassi sõidukite soetamisel. Saadud selgituste kohaselt korraldab asutus eraldi hankeid, kuna soovitakse saada erinevatele tehnilistele tingimustele vastavaid sõidukeid. Hankedokumentide ülevaatamisel aga ei ilmnenud, et tehnilised tingimused oleksid sisaldanud niivõrd erinevaid tingimusi, mis välistaksid sõidukite hankimise ühe hankemenetluse raames.

Riigikontrolli hinnangul on soetatavate sõidukite tehnilisi omadusi ühtlustades, ühishankeid tehes ja kasutusperioodi analüüsidest võimalik sõidukite soetamisel vähendada halduskoormust, säästa raha ja keskkonda.

1.5. Valitsemisala asutused kasutavad sõidukite soetamiseks valdavalt rentimist. Saadud info kohaselt ei ole valitsemisala asutused aga analüüsinud, kas sõidukeid on majanduslikult otstarbekam välja osta või rentida.

Ministeeriumi sõnul on eelistatud pigem kasutusrenti, kuna hanke olulised tingimused näevad ette kvaliteetsete sõidukite pakkumise kogu perioodiks, sh peavad garantiitingimused kehtima kogu lepinguperioodil läbisõidust või muudest tingimustest sõltumata. Lisaks ei kaasne üldjuhul hankel kehtestatud tingimustele vastavate sõidukite puhul rendiperioodil remondi- või muid eksploatatsioonikulud, välja arvatud kasutaja tegevuse tulemusel tekkinud osade asendamisega seotud kulud. Tehnilise Järelevalve Amet tõi välja, et tehingu tüübi valik sõltub ostetavast sõidukist. Näiteks sõidukid, mis ehitatakse nende nõudmistest lähtudes ümber, ostetakse välja, kuna nende rentimine on välistatud. Väljaostmist on rakendanud ka Lennuamet ja Maanteeamet.

Riigikontrolli arvamusel on analüüsimine vajalik, et teha sõidukite hankimisel riigile majanduslikult soodsaimad otsused.

1.6. Valitsemisala asutustes on ametiautodega erasõitute võimaldamise praktika erinev.

Auditeerimisel olnud sõidukitest (v.a kõrgemate riigiteenistujate sõidukid) neljaga tehti erasõite, neist kolmel (Veeteede Ameti, Konkurentsiameti ja Riigi Infosüsteemi Ameti sõidukil) puudus sõidupäevik, seega tasusid asutused tekkinud kulult tulu- ja sotsiaalmaksu. Sõidupäevikut peeti Maanteeameti sõidukil, millega erasõite teinud töötaja hüvitas erasõidud läbitud kilomeetrite alusel.

Riigikontroll soovitusel majandus- ja taristuministrile:

- analüüsida ministeeriumi aastaeelarve planeerimise ja hankeplaanide koostamise käigus ühishangete korraldamise vajadust asutusesiselt ja valitsemisalaüleselt;
- kehtestada ühtsed ametisõidukite erasõitudeks kasutamise põhimõtted (sh sõitude üle arvestuse pidamise kord), arvestades seejuures kõrgemate riigiteenijate tööülesannetest tulenevat vajadust kasutada sõidukit isiklikeks sõitudeks.

2. Sõidukite hankimise vastavus riigihangete seaduse põhimõtetele

2.1. Valitsemisalas kontrollitud sõidukite hanked on korraldatud riigihangete seaduse põhimõtte kohaselt, välja arvatud alltoodud juhtudel:

- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium jättis sõiduauto kasutusrendi hankimisel korraldamata avatud hankemenetluse².
- Maanteeamet jättis sõidukite garantiaegse remondi- ja hooldusteenuse hankimisel korraldamata lihthanke³.
- Konkurentsiamet jättis sõiduauto kasutusrendi hankimisel korraldamata lihthanke. Selle asemel küsis asutus valitud tarnijatelt otse pakkumisi.

2.2. Asutused on kontrollitud hangete hankedokumentidesse lisanud

keskkonnanõudeid. Hankedokumentides on ära märgitud nõuded keskkonna- ja kütusesäästlikkusele ning hankedokumentide koostamisel on lähtutud Vabariigi Valitsuse määrusest⁴, kus on käsitletud energia- ja keskkonnamõju nõudeid maanteesõidukite ostmisel. Riigikontroll juhib tähelepanu, et kuigi hanketingimused hõlmasid ka keskkonnanõudeid, siis hindamiskriteeriumina neid valdavalt ei rakendatud. Seega pole valitsemisala asutused oma sõidukite ostmisel arvestanud riigihangete seaduse üldpõhimõttega eelistada keskkonnasäästlikke lahendusi.

2.3. Auditeeritud seitsmest sõiduki hankest nelja kohta puudus info hankija hankeplaanis. Puudulik hankeplaan oli ministeeriumil (2015. aastal), Konkurentsiametil (2014. aastal) ning Riigi Infosüsteemi Ametil ja Maanteeametil (2013. aastal).

Riigikontrolli hinnangul viitab puudulik hankeplaan hankija planeeritavate soetuste ebapiisavale analüüsile. See võib viia aga hankimisel puudusteni riigihangete seaduse järgimises.

3. Sõlmitud lepingute vastavus riigieelarve seaduse põhimõtetele

Auditi käigus selgus, et valitsemisala asutused on eksinud rendilepingute tingimuste tõlgendamisel ning sõlminud kapitalirendilepinguid, mis ei ole raamatupidamises kajastatud varana ja kapitalirendikohustusena ega eelarve koostamisel näidatud finantseerimistehinguna. Riigikontroll juhib tähelepanu, et rendilepingute kasutus- ja kapitalirendiks klassifitseerimisel tuleb lähtuda Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 9 nõuetest, seejuures arvestades juhendi peamise kriteeriumiga: kas kõik sõiduki kasutamisest tulenevad olulised hüved ja riskid kanduvad üle rentnikule.

² Tähelepaneku täpsem kirjeldus on esitatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2015. aasta tehingute seaduslikkuse ja raamatupidamise auditi aastasiseste audititoimingute tulemusena koostatud märgukirjas.

³ Tähelepaneku täpsem kirjeldus on esitatud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2015. aasta tehingute seaduslikkuse ja raamatupidamise auditi aastalõpu audititoimingute tulemuste kohta koostatud märgukirjas.

⁴ Riigihangete seaduse paragrahvi 31 lõige 2¹ alusel kehtestatud Vabariigi Valitsuse 27.10.2011. a määrus nr 138 „Kogu kasutusega hõlmavad energiamõju ja keskkonnamõju nõuded maanteesõidukite ostmisel“

Riigikontrolli hinnangul kanduvad kõik olulised riskid ja hüved sõiduki rentnikule, kui leping sisaldab tingimust, mille kohaselt ei saa riigiasutus lepingut enne tähtaega lõpetada, ilma et ta ei tasuks liisinguandjale kõiki lepingus ette nähtud rendimakseid.

Lisaks ei ole asutused nende lepingute puhul küsinud luba riigile kohustuste võtmiseks ning seega ei ole selliste lepingute sõlmimine riigieelarve seadusega lubatud. Selliseid lepinguid esines järgmistes asutustes:

- Konkurentsiamet on 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 ning ennetähtaegse lõpetamise tasu. Lisaks on liisinguandjal õigus nõuda ennetähtaegsest ülesütlemisest tekkinud kahju (sh saamata jäänud tulu) hüvitamist.
 - Veeteede Ametis kontrolliti kaht rendilepingut, mis vastavad kapitalirendi tingimustele. Lepingute kohaselt tuleb nende ennetähtaegsel lõpetamisel tasuda kõik maksmata osamaksed, kõik liisingulepingu alusel tasumisele kuuluvad muud maksed ja tasud ning ennetähtaegse lõpetamise tasu.
- Veeteede Ameti selgituste kohaselt on kontrollitud rendilepingud sõlmitud perioodil, mil asutus ei kasutanud hankimisel oma lepingutingimusi. Riigikontroll juhib asutuse tähelepanu, et kuigi 2014. aasta teisest poolest sõlmib asutus rendilepinguid enda kehtestatud lepingutingimustel, sisaldavad ka need kapitalirendi tingimusi, kuna nende järgi on rentnikul võimalus rendiperioodi pikendada turul kehtivatest rendihindadest tunduvalt madalama hinnaga.

Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile: taotleda eelarve koostamise protsessis luba finantseerimistehinguteks, et kõrvaldada juba sõlmitud lepingutest tulenevad riigieelarve seaduse rikkumised ja välistada eksimused uute rendilepingute planeerimisel.

4. Rendilepingute kajastamine saldoandmikus ja 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 kasutusrendimaksed tulevaste perioodidel, millest ei ole võimalik hoiduda rendilepingute katkestamisel.

Auditi käigus ilmnas, et valitsemisala asutused kajastavad bilansivälistel kontodel muu hulgas ka kapitalirendi tingimustele vastavaid lepinguid, kuigi raamatupidamise reeglite kohaselt peaksid need kohustused olema bilansis 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.

Lisaks leidis Riigikontroll, et valitsemisala asutuste bilansivälised kontod ei hõlma kõiki asjakohaseid lepinguid. Peale tulevaste perioodide rendimaksete, millest ei ole võimalik lepingute katkestamisel hoiduda, kajastatakse neil kontodel ekslikult ka makseid, mis on seotud lepingutega, mida saab katkestada.

Riigikontrolli soovitus majandus- ja taristuministrile: nõuda valitsemisala asutustelt kõigi sõlmitud rendilepingute üle vaatamist ning raamatupidamises kajastamise vastavusse viimist lepingutingimuste ja raamatupidamise reeglitega, et tagada valitsussektori statistika tegemise aluseks korrektsed andmed.

Ootame Teie kirjalikku vastust tehtud soovitude kohta **hiljemalt 22. augustiks 2016.**

Täname Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning tema valitsemisala töötajaid meeldiva koostöö eest ning loodame, et esitatud kokkuvõttest on abi sõidukipargiga seonduvate tegevuste korrastamisel!

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Zibo
Peakontrolör
Finantsauditi osakond

Angela Onno 640 0711
angela.onno@riigikontroll.ee