

AUDITI PROGRAMM	Kuupäev: 31.05.2024	Koostaja: Bernd Rannamägi	Viide: B4-1
------------------------	----------------------------	----------------------------------	--------------------

Töö nimetus:	Valitsemisala asutuste transpordikorralduse hindamine (ametisõiduki / isikliku sõiduauto kasutamine).
Töö eesmärk:	Hinnata: <ul style="list-style-type: none"> ➤ ametisõiduki kasutamise vastavust õigusaktidele ja asutusesisestele kordadele, sh töösõitude põhjendamise praktikat, erisoodustuse arvestust, ametisõiduki sõitude otstarbekust; ➤ isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise kulude hüvitamise vastavust õigusaktidele ja asutusesisestele kordadele, sh sõitude põhjendamise praktikat; ➤ sõidukulude üle arvestuse pidamise süsteemsust ja järjepidevust; ➤ järelevalve ja sisekontrollide toimimist.
Töö ulatus:	Audit hõlmab Kliimaministeeriumi (KLIM) valitsemisalas rakendatavat transpordikorraldust perioodil 01.07.2023 – 31.03.2024, kusjuures kontrollitakse sõidupäeviku ja lähetuskulude aruande alusel sõidukulude võimaliku topelt hüvitamise riski maandamist. KeA puhul hinnatakse autode töösõitudeks kasutamist perioodil 01.01 – 31.03.2024 ¹ .
Töö ulatuse piirang:	KliM valitsemisala üldist lähetuskorraldust ja lähetusega seotud isikliku sõiduauto kasutamist auditis ei hinnata. Ametisõidukite puhul ei hinnata sõiduki soetamise ja müügiga ning kindlustusjuhtumitega seonduvaid tegevusi.

Riigiasutuste sõidukite kasutamine ja ametisõitude korraldamine on reguleeritud riigivaraseadusega (RVS), ametisõidukite² kasutamisele kohalduva tulumaksuseaduse (TuMS) ja selle alusel kehtestatud määrustega. RVS-i kohaselt on riigivara valitseja kohustatud riigivara valitsema eesmärgipäraselt, otstarbekalt, säästlikult ja heaperemehelikult. Vara valitsejal on õigus **kehtestada oma valitsemisala teenistujatele riigivara valdamise ja kasutamise nõuded**³.

KeM SAO viis 2020. a läbi kontrollitoimingu KeM valitsemisala juhtkonna (KeM kantsler ja allasutuste juhid) isiklike sõiduautode kasutuse õiguspärasuse hindamiseks perioodil 01.01.2019 – 31.01.2020. Toimingu järeldati, et vaadeldud perioodil esines puudusi isikliku sõiduauto teenistus- ja töösõitudeks kasutamise hüvitise määramise otsustamisel ning hüvitise saajate aruandluses, samuti ei toimunud kontrollid alati efektiivselt.

Käesolevalt on tegemist KliM SAO 2024. a tööplaani järgse auditiga, kuivõrd selline teema seostub teenistujate õiguskultuuriga ja seetõttu suure avaliku huviga. Arvestades, et KliM moodustamisega lisandusid traditsioonilistele keskkonnateemadele energeetika, elamumajanduse ja ehituse, meremajanduse ning transpordi turvalisusega seotud ülesanded (sh ka vastavad MKM-i asutused) **on jätkuvalt oluline tagada kõigi eelmainitud avalike ülesannete täitmisel valitsemisalas ühtsed põhimõtted ja tegevuste läbipaistev korraldus**, sh autode ametisõitudeks kasutamise korralduses. Rahandusministeerium on ka meedias selgitanud, et riigil laiemalt on kavas muuta autokompensatsiooni ja lähetuste piirmäärasid⁴.

Alameesmärk 1: Hinnata ametisõidukite kasutamise vastavust nõuetele (sh asutustes kehtestatud kokkulepete piisavust õigusaktidest tulenevate nõuete täitmiseks), teenistus- ja töösõitude põhjendamise praktikat ja ametisõidukite kasutamise arvestusega seotud tööprotsesside toimimist, järelevalve ja sisekontrollide piisavust.

Tegevused:

- Valitsemisala asutuste ametisõidukite kasutamiseks kehtestatud põhimõtete analüüsimine:
 - Tutvumine valdkonda reguleerivate dokumentidega, sh asutuste sisekordade jt valdkondlike juhendmaterjalidega.

¹ Alates 01.01.2024 on KeAs kasutusel e-sõidulehtede haldamiseks Logify seirelahendus koos e-sõidulehtedega. KeA sulges isiklike sõidukite sõidulehtede haldamise infosüsteemi Autobaas aprillis.

² **Ametisõiduk** on tööandja/ asutuste valduses või omandis olev mootorsõiduk, mis vastab majandus- ja kommunikatsiooniministri 13. juuni 2011. a määruses nr 42 „Mootorsõiduki ja selle haagise tehnonõuded ning nõuded varustusele“ sätestatud nõuetele ning mille keretüübiks on Transpordiameti liiklusregistris märgitud „sihtotstarbeline“.

³ RVS § 8 lg 1 ja § 8 lg 6.

⁴ Rahandusministeeriumi maksu- ja tollipoliitika osakonnajuhataja vastuskirjas tööandjate keskliidule.

- Hindamine, kas ministeeriumi ja valitsemisala asutuste kehtestatud korrad ja protsessid on kooskõlas õigusaktide nõuetega ning toetavad ametisõidukite säästlikku ja läbipaistvat kasutamist (ametisõidukite broneerimine, sõitude ja sõidukulude üle arvestuse pidamine). Juhul, kui valitsemisala asutustes on kasutusel ratasmaastikusõidukid (ATV/UTV) või mootorsaunid vms, hinnatakse, kas nende kasutamiseks kehtestatud põhimõted on piisavad ja sobivad võimaliku väärkasutuse riski vältimiseks.
 - Info koondamine ja analüüsimine asutuste omandis olevatest ametisõidukitest, nende kasutamise intensiivsusest ja aastasest ametisõiduki kulust.
 - Analüüsimine, kas ja mis määral kasutatakse ametisõidukitel GPS seadmeid suurendamiseks arvestuse selgust, läbipaistvust ja parandamiseks kontrollitavust.
 - Vastavalt vajadusele valitsmisala-väliste praktikate uurimine.
2. Kordade järgimise ja protsessidest kinnipidamise testimine valimi alusel ministeeriumis ja valitsemisala asutustes:
- sõidukite broneerimist, sõidupäevikute pidamist ametisõidukitega tehtud sõitude kohta ja sõidupäevikutesse märgitud sõitude eesmärgi vastavust asutuse põhitegevusele⁵, samuti veendutakse, et ametisõidukeid oleks kasutatud vaid tööajal;
 - kas tööandja ei võimalda enda sõiduauto kasutamist erasõitudeks ja vastav märge on tehtud Transpordimetis liiklusregistris (M1 kategooria ehk sõiduauto);
 - kas kontroll asjakohase aruandluse dokumenteerimise üle on olnud piisav, kas korrast kinnipidamise järelevalve on taganud puuduste tuvastamise.
3. Võimalike kitsaskohtade / riskikohtade tuvastamine ja analüüsimine ning ettepanekute tegemine.

Alameesmärk 2: Hinnata isikliku sõiduauto teenistus- ja töösõitudeks kasutamise korraldamise vastavust nõuetele, sh sõitude põhjendamise praktikad, kompenseeritavate kulude üle arvestuse pidamist ning arvestusega seotud tööprotsesside toimimist, järelevalve ja sisekontrollide piisavust.

Tegevused

1. Isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamisel valitsemisala asutustes kehtestatud põhimõtete ja kordade analüüsimine.
- Tutvumine asutuste sisekordade jt valdkondlike juhendmaterjalidega.
 - Info koondamine isikutest, kellele asutuses hüvitatakse teenistusülesannete täitmiseks isikliku sõiduauto kasutamise kulud perioodil 01.07.2023 – 31.03.2024.
 - Hindamine, kas ministeeriumi ja valitsemisala asutuste kehtestatud korrad ja protsessid vastavad õigusaktide nõuetele ning need toetavad isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise kulude läbipaistvat hüvitamist (kulude hüvitamine ja sõidupäeviku pidamine, sõidupäevikute kontrollimine).
2. Analüüsimine, kuidas on toimunud teenistujatele isikliku sõiduauto teenistus- ja töösõitudeks kasutamise hüvitiste määramine ja kas põhimõtteid on rakendatud ühetaoliselt ja läbipaistvalt (sh isikliku sõiduauto teenistussõitudeks kasutamise hüvitiste määramise / mittemääramise põhjused ja piirmäärade kujunemine, kas taotlused esitatakse ja käskkirjad kinnitatakse DHSis või RTIPis, kas esitatud on nõuetekohased dokumendid, kas käskkirjad sisaldavad korrektset ja nõutud infot, kui isikute kasutatavad autod vahetuvad, kuidas käib dokumentatsiooni uuendamine).
3. Juhuvalimi alusel sõidupäevikus kajastatud andmete õigsuse kontrollimine.
- Teenistujate eesmärgipäraste sõitude tõendamiseks on vajalik pidada sõidupäevikut⁶. Selgitamiseks välja, kas teenistujatele on isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise hüvitist makstud vastavalt õigusaktidele, Valimisse sattunud sõidupäevikute puhul kontrollitakse, muuhulgas:

⁵ Ametisõiduki kasutajal on kohustus tagada, et ametisõidukit kasutades kajastuksid elektroonilises sõidupäevikus täpsed andmed tema kui autojuhi ja sõidu eesmärgi kohta. Selgitus ametisõidu eesmärgi kohta peab sisaldama piisaval määral teavet (kes, kuhu, miks sõitis) tagamaks, et teenistuja ei kasutaks ametisõidukit isiklikes huvides.

⁶ Isikliku sõiduki kasutamise üle ametisõitudeks peetavas arvestuses kogutakse teavet, mille esitamise eest vastutab teenistuja: sõidukit kasutava teenistuja ees- ja perekonnanimi; sõiduki riikliku registreerimise andmed; sõiduki kasutamise kuupäev; selgitus sõidu eesmärgi kohta. Selgitus ametisõidu eesmärgi kohta peab sisaldama piisaval määral teavet ja võimaldama hinnata hüvitise

- valimisse võetud sõitude toimumise tõendatust;
 - valimisse võetud sõitude toimumise põhjendatust (sh elukohast otse objektile sõidu põhjendatust);
 - kompensatsiooni arvutuse vastavust asutuse kordadele;
 - auto kasutamist puhkuse ajal;
 - kontrollitakse, et teenistujatele ei ole sõite isikliku sõiduauto kasutamise hüvitise kuluaruandega ja lähetuse kuluaruandega topelt hüvitatud.
4. Hindamine, kas kontroll asjakohase dokumenteerimise üle on olnud piisav, kas korrast kinnipidamise järelevalve on taganud puuduste tuvastamise.
 5. GPS (sh portatiivsete) seadmete kasutuselevõtu võimaluste uurimine suurendamiseks isikliku sõiduauto kasutamise hüvitamise arvestuse selgust, läbipaistvust ja parandamiseks kontrollitavust KeA näitel.
 6. Võimalike kitsaskohtade / riskikohtade tuvastamine ja analüüsimine ning ettepanekute tegemine.

Vajalikud dokumendid / info / ligipääsud vms:

- Valdkonda reguleerivad dokumendid, sh asutuste sisekorrad, valdkondlikud juhendmaterjalid;
- Koondtabel isikutest, kellele asutuses hüvitatakse teenistusülesannete täitmiseks isikliku sõiduauto kasutamise kulud perioodil 01.07.2023 – 31.03.2024;
- Koondväljavõte / nimekiri asutuses kasutusel olevatest ametisõidukitest perioodil 01.07.2023 – 31.03.2024;
- Koondtabel ametisõiduki kasutamisega seotud kuludest (hooldus, kindlustus, kütus, ülevaatus, rehvid jm) perioodil 01.07.2023 – 31.03.2024;
- Koondtabel isikutest, kes on perioodil 01.07.2023 – 31.03.2024 kasutanud ametisõidukeid, sh selgitused ametisõiduki kasutamise kohta;
- KliM valitsemisala asutuste lähetusaruanded (LK002) perioodil 01.07.2023 – 31.03.2024;
- Ligipääs RTIPis olevatele isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise hüvitistele.

Peamised valdkonnaga seotud õigusaktid / juhendid:

- Riigivaraseadus;
- Tulumaksuseadus;
- 13.01.2011 rahandusministri määrus nr 2 „Erisoodustuse hinna määramise kord“;
- 13.06.2011 majandus- ja kommunikatsiooniministri määrus nr 42 „Mootorsõiduki ja selle haagise tehnonõuded ning nõuded varustusele“;
- 22.07.1997 Vabariigi Valitsuse määrus nr 142 „Ametisõitude korraldamine ja kulunormid valitsusasutustes“ ja 07.05.1997 Vabariigi Valitsuse määrus nr 95 „Valitsusasutuste ametiautode kasutamise korrastamine“⁷;
- Asutuste sõidukite kasutamise, hankimise, ametisõidukite üle arvestuse pidamise ja isikliku sõiduki kasutamise korrad.

Töö teostamise ajakava:

- Toiminguid teostame 13. mai – 30. september 2024.
- Aruande eelnõu planeerime esitada oktoobri alguses 2024.
- Aruande eelnõu esitatakse auditeeritavale faktivigade kontrolliks ning toodud ettepanekute osas rakendatavate tegevuste, vastutavate isikute ja täitmise tähtaja määramiseks.
- Allkirjastatud lõpparuande edastamine ja lõplike tulemuste tutvustamine on planeeritud eelnõu kooskõlastamise järgselt orienteeruvalt oktoobri lõpus 2024. a.

Auditi juht: Bernd Rannamägi, *siseaudiitor*

/allkirjastatud digitaalselt/

Siseauditeerimise eest vastutav isik (AVI): Maarja Kilter, *siseauditi osakonna juhataja*

/allkirjastatud digitaalselt/

põhjendatust. Ametisõidu eesmärgi kirjeldav kanne on ammendav juhul, kui sellest nähtuvad sõidu algus- ja sihtpunkt või muud andmed, mille põhjal on võimalik tehtud sõit hinnata ametisõitude hulka, sealhulgas andmed sihtpunktis tehtud toimingu kohta.

⁷ Riigikontroll on juba 2015. aastal olnud seisukohal, et Vabariigi Valitsuse 1997. aasta kehtestatud määrused ei ole ajakohased. 2016. a auditiaruandes tegi Riigikontroll rahandusministrile soovitus ajakohastada valitsuse 1997. aasta määrused.

Lisa 1: Teemast ülevaade

KliM lähtub sõidukite kasutamisel ühishoones kehtestatud „**Ametisõidukite kasutamise korrast**“; KeA peadirektori 18.12.2023 käskkirjaga nr 1-1/23/156 kinnitatud „**Sõidukite kasutamise korrast Keskkonnaametis**“; TRAM peadirektori 21.06.2022 käskkirjaga nr 1.1-7/22/111 kinnitatud „**Sõidukite kasutamise korrast**“; KAUR direktori 29.03.2022 käskkirjaga nr 1-1/22/73 kinnitatud „**Keskkonnaagentuuri sõidukite kasutamise korrast**“; KeMIT direktori 8.12.2017 käskkirjaga nr 1-1/17/77 kinnitatud „**Sõidukite kasutamise korrast**“; EGT direktori 13.04.2022 käskkirjaga nr 1-1/22-22 kinnitatud „**Eesti Geoloogiateenistuse sõidukite ja isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise korrast**“ ning Riigilaevastiku direktori 28.07.2023 käskkirjaga nr 19 kinnitatud „**Sõidukite kasutamise korrast**“. ELM ei ole iseseisvalt sõidukite kasutamist reguleerinud, küll aga reguleerib 10.05.2021 ELM direktori käskkiri nr 1-1/21/12 „**Eesti Loodusmuuseumi töötajate lähetuste ja koolituste kord**“ isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamist, seega ametisõiduki kasutamisel lähtub ELM valitsemisala üldistest põhimõttest.

TuMS ja selle alusel kehtestatud määrustega on reguleeritud tööandja sõiduauto kasutamise maksustamine erasõitudeks kasutamise korral ja isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise hüvitamine ühetaoliselt nii erasektorile kui ka avalikule sektorile.

Olenemata erakasutuse mahust arvestatakse tööandja sõiduki erisoodustus vastavalt sõiduki vanusele ja võimsusele⁸. Tööandja sõiduauto kasutamisel eranditult teenistusalasesteks sõitudeks tuleb liiklusregistrisse kanda märge sõiduauto üksnes teenistusülesannete täitmiseks kasutamise kohta ning asutuse sisekorraga tuleb tagada selle sõiduauto teenistuslaselise kasutamise tõendamise, dokumenteerimise (nt GPS kasutamine, sõidupäeviku pidamine) ja kontrollimise nõuded⁹.

Isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamisel lähtutakse „Teenistus-, töö- või ametiülesannete täitmisel isikliku sõiduauto kasutamise kohta arvestuse pidamise ja hüvitise maksmise korrast“¹⁰. Isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise hüvitamisel makstakse hüvitist teenistujale ja juriidilise isiku juhtimis- või kontrollorgani liikmele.

Isikliku sõiduauto töösõitudeks kasutamise hüvitis, kuni 0,3 eurot/km kohta arvestusega kuni 335 eurot kalendrikuus, makstakse tööandja kirjaliku otsuse, käskkirja või korralduse alusel, milles näidatakse hüvitist saava isiku andmed, hüvitise suurus ja sõidu kuupäev või periood, mille jooksul tehtud sõite hüvitatakse. Kirjalikule otsusele lisatakse sõiduauto kasutamise tõendav dokument. Sõiduauto ei pea olema kasutaja isiklikus omanduses, kuid hüvitise taotlemiseks tuleb tõendada selle kasutusõigust, mis on fikseeritud kas sõiduki registreerimistunnistusel või omaniku/vastutava kasutaja volikirjas. Maksuvaba hüvitist isikliku sõiduauto kasutamise eest on võimalik maksta ainult siis, kui töösõitude kohta peetakse **arvestust ehk sõidupäevikut**.

KliM asutustes peetakse sõidupäevikut elektrooniliselt ja see peab sisaldama sõiduauto kasutava isiku andmeid, sõiduauto riikliku registrimärgi andmeid, läbisõidumõõdiku alg- ja lõppnäitu iga töösõidu korral ning sõidu kuupäeva ja eesmärgi iga sõidu korral. Kui isikliku sõiduauto kasutamise hüvitist makstakse arvestust pidamata, on väljamakse näol tegemist erisoodustusega¹¹. Erisoodustusena maksustatakse ka sõidukulud, mis hüvitatakse mainitud piirmäärast suuremas summas või juhul kui, ei ole tõendatud sõidu tööalane eesmärk¹². Eelnevalt tulenevalt on teenistujatel, kes taotleavad teenistusülesannete täitmiseks isikliku sõiduauto kasutamise hüvitist, **kohustus pidada sõidupäevikut**. Ka korruptsioonivastane seadus kohustab ametiisikut kasutama avalikku vahendit heaperemehelikult, läbipaistvalt ja avalikes huvides.

Avaliku teenistuse seaduse § 61 lg 6 järgi ei maksa ametiasutus ametnikule sellist lisatasu või toetust, mille maksmine ei tulene seadusest ja § 47 lg 1 järgi hüvitatakse ametnikule vaid teenistusülesannete täitmiseks otseselt vajalikud kulud põhjendatud ulatuses.

Ametisõidukeid, mis on ministeeriumi või asutuse omandis või valduses, **kasutatakse ainult teenistus- või tööülesannete täitmiseks**, lähtudes **otstarbekuse, säästlikkuse ja heaperemeheliku kasutamise põhimõtetest**.

KeM valitsemisala transpordikorralduses olid kehtestatud ametisõiduki kasutamise ja isikliku sõiduauto kasutamise töösõitudeks hüvitamise üldpõhimõtted ja protsess¹³. Näiteks kehtisid ühistranspordi kui esmase

⁸ TuMS § 48 lg 8.

⁹ TuMS § 48 lg 8².

¹⁰ Vabariigi Valitsuse 14.07.2006 määrus nr 164.

¹¹ 13.01.2011 rahandusministri määrusega nr 2 kehtestatud „Erisoodustuse hinna määramise kord“.

¹² Kui sõiduki kasutamise sihtotstarvet ei tõendata, on see Maksu- ja Tolliameti tõlgenduse kohaselt võrdsustav sõiduki kasutamisega isiklikuks otstarbeks ehk töötaja tuluga, millest asutus peab tasuma tulu- ja sotsiaalmaksu.

¹³ 13.10.2020 keskkonnaministri käskkirjaga nr 1-2/20/391 on kinnitatud „Keskkonnaministeeriumi valitsus- ning hallatavate asutuste ametisõidukite kasutamise ja isiklike sõidukite kasutamise hüvitamise kord“, mis reguleeris üldisi põhimõtteid

valiku ja ametisõiduki isiklikule sõiduautole eelistamise põhimõtted. Lisaks oli (ja põhimõttena kehtib praeguseni), et **teenistujal on keelatud ametisõidukit kasutada teenistusvälisel ajal ning ajal, mil teenistus- või töösuhe on peatatud.**

Asutuse teenistujal, kes juhib ametisõidukit või sõidukit oma teenistusülesannete täitmiseks, on kohustus pidada sõidupäevikut ja registreerida sõidu(d) andmebaasis või järgida muud asutuse korras sätestatud sõitude üle arvestuse pidamise kohustust. Ametisõidukid broneeritakse elektroonselt asutustes kokkulepitud süsteemis, broneeringusse tuleb kanda kasutaja nimi, sõidu kuupäev ja kellaaeg ning sõidu sihtkoht ja otstarve. Valitsemisala iga asutus kehtestab kuludokumentide menetluse korraldamise reeglid iseseisvalt¹⁴.

Isikliku sõiduki töösõitudeks kasutamise arvestust peetakse Riigitöötaja iseteenindusportaalil või asutuse teenusepakkuja veebikeskkonnas vms keskkonnas. Õigus maksuvabale hüvitisele vormistatakse ministrieriumi kantsleri või asutuse juhi käskkirjaga, milles näidatakse **hüvitist saava isiku andmed, hüvitise suurus ja sõidu kuupäev või periood, mille jooksul tehtud sõidud hüvitatakse.** Käskkirjale tuleb lisada sõiduki registreerimisetunnistuse koopia, kus on näha hüvitise saaja sõiduki kasutusõigus. **Hüvitist ei maksta sõitude eest, mis sooritatakse ajal, mil teenistus- või töösuhe on peatatud.** Arvestuse pidamisel tuleb näidata sõiduautot kasutava **isiku ees- ja perekonnanimi, sõiduauto riikliku registreerimise andmed, läbisõidumõõdiku alg- ja lõppnäitu iga töösõidu korral, sõidu kuupäeva ja eesmärgi iga sõidu korral ning** selgitus sõidu eesmärgi kohta. Selgitus sõidu eesmärgi kohta peab sisaldama piisaval määral teavet ja võimaldama hinnata hüvitise põhjendatust. Sõidupäeviku kasutamise ja kinnitamise täpsem kord on reguleeritud asutuste siseselt.

Keskkonnaministrieriumi ning selle hallatavate asutuste sõidukite kasutamisel, hankimisel, ametisõidukite üle arvestuse pidamisel ja isikliku sõiduki kasutamisel. Korrast tulenevalt olid kohustatud varasemalt KeM valitsemisala asutused kehtestama iseseisva sõidukite kasutamise, hankimise, ametisõidukite üle arvestuse pidamise ja isikliku sõiduki kasutamise korra.

¹⁴ KliM valitsemisala raamatupidamise sise-eeskiri p 2.6.5 ja 2.6.6.