

KONTROLLIARUANNE

nr OSV-2-6/06/87
24.10.2006

Toila valla sisekontrollisüsteemi ja
raamatupidamise korraldus ning
majandustehingute seaduslikkus
aastatel 2004 ja 2005

Tallinn
2006

Kokkuvõte

Auditi eesmärgiks oli hinnata Toila valla raamatupidamise korralduse vastavust raamatupidamis-arvestust reguleerivatele õigusaktidele ja juhenditele, valla majandustegevuse kooskõla seda reguleerivate õigusaktidega ning valla vahendite sihi- ja õiguspärase kasutamise tagamiseks rakendatava sisekontrollisüsteemi toimimist. Auditi tulemusena ei ole antud hinnangut 2004. ja 2005. aasta raamatupidamise aastaaruandele, vaid on välja toodud olulisemad tähelepanekud auditeeritud valdkondades raamatupidamise korralduse ja sisekontrollisüsteemi toimimise ning tehingute õiguspärasuse kohta.

Auditeeritud tehinguklassides ei tuvastanud Riigikontroll olulisi puudusi põhivaradega seotud majandustehingute õiguspärasuses, kassas ja pangakontodel oleva raha, pikaajaliste finantsinvesteeringute, saadud sihtfinantseerimise ja laenukohustuse arvestuses ning nendega teostatud majandustehingute õiguspärasuses, samuti toetuste maksmise õiguspärasuses.

Riigikontrolli hinnangul esineb Toila valla raamatupidamise korralduses puudusi, mis on viinud oluliste vigadeni finantsaruannetes. Teostatud majandustehingud, v.a vallaametnike töö tasustamine, on üldjuhul kooskõlas nii seaduste kui ka kohalike õigusaktidega. Valla sisekontrollisüsteemi tõhusamat toimimist takistab eelkõige vallavolikogu revisjonikomisjoni väheaktiivne tegevus.

Olulisemad tähelepanekud

- Toila Vallavolikogu revisjonikomisjon ei toimi efektiivse sisekontrollisüsteemi osana, kuna kasutab oma kontrollipädevuse teostamiseks üksnes väikest osa (hinnang majandusaasta aruandele ja eelarve täitmisele) kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud võimalustest.
- Toila vallal on 415 085 krooni väärtuses arvele võtmata põhivara ning põhivarade amortisatsiooni arvestus ei vasta mitmel juhul põhivarade kasulikule elueale.
- Toila vallas on auditeeritud perioodil makstud vastuolus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud tingimustega vallavanemale lisatasu, preemiaid ja hüvitisi 138 500 krooni suuruses summas.

Olulisemad ettepanekud

- Kavandada Toila Vallavolikogu revisjonikomisjoni tööd revisjonikomisjonile kinnitatud tööplaani või volikogu antud ülesannete järgi selliselt, et hõlmataks suuremal määral kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses revisjonikomisjonile sätestatud kontrollipädevust.
- Korrigeerida põhivara arvestust kasutusrendina käsitletud, kuid olemuselt kapitalirendil olevate sõidukite soetusmaksumuse võrra summas 415 085 krooni ning pöörata edaspidi põhivara inventeerimisel enam tähelepanu rakendatava amortisatsioonimetoodika sobivusele.
- Vältida edaspidi seadustega vastuollu minekut valla ametnike töö tasustamisel või neile hüvitiste maksmisel.
- Kaaluda vallavanemale perioodil 2004–2005 Toila Vallavalitsuse poolt makstud lisatasude, preemiate ja hüvitiste põhjendatust.

Toila Vallavolikogu ja Toila Vallavalitsus nõustusid Riigikontrolli aruandes toodud hinnangutega, esitades täiendavaid selgitusi ning väljendades kavatsust puudused kõrvaldada. Mõned puudused, millele Riigikontroll oma aruandes tähelepanu juhtis, on Toila Vallavolikogu esimehe ja Toila vallavanema väitel juba tänaseks kõrvaldatud. Nii on näiteks tänaseks kajastatud finantsarvestuses

sõiduautode KIA rendisuhet selle sisust lähtudes kapitalirendina ning 2005. a juulikuus sõlmitud müügilepingu kohaselt OÜ-lt Foronte laekunud raha ettemaksuna müüdud põhivara eest.

Toila Vallavolikogu esimees ning Toila vallavanem kinnitavad oma kirjalikus vastuses Riigikontrolli kontrolliaruandele, et Toila vald arvab vallale kuuluva põhivara hulgast välja Pühajõe kiriku fassaadi ja valgustuse tööde soetusmaksumuse; koostab edaspidi eelarve eelnõu seletuskirja kujul, mis loob paremad eeldused eelarve täitmise ja tehtud kulude otstarbekuse jälgimiseks; jälgib edaspidi, et põhivara amortisatsiooniarvestus on kooskõlas selle kasuliku elueaga; lähtub majandustehingute kajastamisel tekkepõhisest arvestusprintsibist; avalikustab kogu nõutava teabe valla kui kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse kohta ning järgib alla riigihanke künnist jäävate hangete teostamisel riigihangete head tava. Samuti lubatakse muuta edaspidi revisjonikomisjoni töö efektiivsemaks, arvestades kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses kehtestatud pädevust, ning viia 2006. a lõpuks Toila valla põhimäärus kooskõlla kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega.

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
Ülevaade Toila vallast	5
Auditi iseloomustus	6
1. FINANTSARVESTUS JA MAJANDUSTEHINGUTE ÕIGUSPÄRASUS	8
1.1. Materiaalse põhivara arvestus	8
1.2. Tegevuskulude õiguspärasus.....	9
1.3. Töötasude ja hüvitiste õiguspärasus.....	10
1.4. Muud tähelepanekud	11
2. SISEKONTROLLISÜSTEEM	12
2.1. Sisemiste regulatsioonide olemasolu ja toimimine	12
2.2. Revisjonikomisjoni tegevus	12
2.3. Teabe avalikustamine	12
TOILA VALLAVOLIKOGU ESIMEHE JA TOILA VALLAVANEMA VASTUS.....	14

Sissejuhatus

Lisaks kontrolliaruandele esitatakse Toila Vallavalitsusele märgukiri auditi käigus tehtud tähelepanekute kohta, mis kontrolliaruandes ei kajastu, kuna tehtud tähelepaneku mõju ei ole kontrollitud tehinguklasside õigsuse ja tehingute õiguspärasuse seisukohast oluline. Kontrolliaruandes on välja toodud olulisemad puudused, mis on kordunud või mis võivad viia oluliste vigade tekkimiseni finantsarvestuses või tehingute õiguspärasuses.

Auditi eesmärgiks oli hinnata Toila valla raamatupidamise korralduse vastavust raamatupidamisarvestust reguleerivatele õigusaktidele ja juhenditele, valla majandustegevuse kooskõla seda reguleerivate õigusaktidega ning valla vahendite sihi- ja õiguspärase kasutamise tagamiseks rakendatud sisekontrollisüsteemi toimimist 2004. ja 2005. aastal.

Auditirühma kuulusid auditijuht Tambet Drell, vanemaudiitor Reet Rutus, audiitor Igor Aljošin ja nooremaudiitor Marko Seier.

Ülevaade Toila vallast

Toila vald on Ida-Virumaa põhjaosas paiknev kohaliku omavalitsuse (edaspidi KOV) üksus, mis piirneb põhjast Soome lahega, läänest Kohtla ja Jõhvi, lõunast Illuka ning idast Vaivara valla ja Sillamäe linnaga. Vallas asub ka Kohtla-Järve Oru linnaosa. Valla pindala on kokku 16 464 ha.

Suuremateks asulateks on Voka (1082 elanikku) alevik ja valla keskusena Toila (868 elanikku) alevik. Suuremaid külasid on vallas kuus.

Toila Vallavolikogu esimees on Tauno Võhmar. Volikogus tegutseb neli komisjoni: revisjonikomisjon (esimees Margus Teelahk), eelarve- ja majanduskomisjon (esimees Kalle Lehism), haridus- ja sotsiaalkomisjon (esimees Epp Randmäe) ning kultuuri- ja spordikomisjon (esimees Toivo Tünni).

Toila vallavanem on Tiit Salvan. Vallavalitsuse liikmed on Toila Gümnaasiumi direktor Joel Guljavin, valla ehitus- ja majandusnõunik Rein Merirand, valla pearaamatupidaja Ly-Ene Onton ning maakorraldaja Hannes Kohtring. Vallasekretär on Jana Kangur.

Toila vallal on üheksa hallatavat asutust: Toila Lasteaed, Toila Hooldekodu, Toila Gümnaasium, Toila Muusika- ja Kunstikool, Toila Rahvaraamatukogu, Toila Valla Spordi- ja Kultuurikeskus, Voka Lasteaed Naksitrallid, Voka Lastekodu ning Voka Rahvaraamatukogu.

Toila vald omab 100%-list osalust ASis Toila V.V. (tegevusalaks elamu- ja kommunaalmajandus ning vee- ja soojamajandus) ning koos Jõhvi, Kohtla valla ja Kohtla-Järve linnaga osalust ASis Uikala Prügila (tegevusalaks jäätmete töötlemine ja ladustamine).

Toila vald on suhteliselt jõukas ning kiiresti arenev KOV-üksus, mida iseloomustavad kõrged maksutulud elaniku kohta ning varade kiire kasv. Maksutuludelt ühe elaniku kohta (2005. a näitaja 5638 krooni), mis peaks iseloomustama KOVi isemajandamise võimet ning jätkusuutlikkust, ollakse KOVide seas Eestis 24. kohal ning Ida-Virumaal esimesel kohal. Lisaks maksutuludele moodustavad tulubaasist olulise osa ka kaevandamisõiguse ja vee erikasutuse tasud, millega ollakse samuti esimeste Eesti KOV-üksuste seas.

Valla sissetulekud kuluvad põhiliselt haridusele (43%), majandusküsimuste lahendamisele (15%), vaba aja sisustamisele, kultuurile ja religioonile (13%) ning sotsiaalsele kaitsele (14%).

Tabel 1. Olulisi finantsandmeid

Eelarve täitmine	2005	Osakaal, %	2004	Osakaal, %
Tulud	37 751 179		29 549 209	
Kulud	37 728 440		36 848 683	
Üle-/puudujääk	22 739		-7 299 474	
Finantseerimistehingud	-22 739		7 299 474	
Bilanss	31.12.2005		31.12.2004	
Varad, sh	61 128 718		33 615 461	
käibevara	4 494 740	7	5 406 183	16
põhivara	56 633 977	93	28 209 279	84
Kohustused ja netovara, sh	61 128 718		33 614 461	
lühiajalised kohustused	-718 922	-1	4 983 064	15
pikaajalised kohustused	6 335 146	10	5 052 956	15
netovara	55 512 494	91	23 579 442	70

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem ja Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste eelarve kassapõhise täitmise aruannete infosüsteem (25.08.2006. a seisuga)

Toila valla 2004. a majandusaasta aruannet on auditeerinud audiitorbüroo OÜ Audest (audiitorid Juri Nedaškovski ja Pjotr Kisseljov), kes on aruande tunnistanud olulises osas õigeks ning andnud märkusteta järeldusotsuse. Järeldusotsusele lisatud raportis tõi audiitor välja puudused, millest olulisemad olid kehtiva raamatupidamise sise-eeskirja puudumine, mõnede Toila Vallavalitsuse saldode lahknevus teiste avaliku sektori üksuste saldodest ning ehitusprojektide maksumusega 250 869 krooni kajastamine valel põhivarakirjel.

Auditi iseloomustus

Auditi põhiküsimused ja vastavad põhitoimingud olid järgmised:

- Kas finantsarvestus tagab Riigikontrolli poolt oluliseks hinnatud tehinguklassides õiged andmed valla finantsaruannetes? Hinnangu andmiseks vaatlesid audiitorid raamatupidamisregistrites kajastatud andmeid finantsseisu ja tulemi ning auditeeritud perioodil teostatud tehingute osas ning hindasid andmete vastavust raamatupidamise seaduses, riigi raamatupidamise üldeeskirjas ja Raamatupidamise Toimkonna juhendites esitatud nõuetele.
- Kas nendes tehinguklassides, mida Riigikontroll pidas oluliseks, sooritatud majandustehingud on õiguspärased? Hinnangu andmiseks vaatlesid audiitorid auditeeritud perioodil valitud tehinguklassides aset leidnud tehinguid ning hindasid nende kooskõla kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega, valla- ja linnaeelarve seadusega, riigihangete seadusega, korruptsioonivastase seadusega, Toila valla põhimäärusega, Toila valla 2004. a eelarvega, Toila valla 2005. a eelarvega ning “Toila valla vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korraga”.
- Kas vallas on kehtestatud ning rakendatud piisavalt meetmeid, et tagada majandustehingute sooritamine kooskõlas loetletud õigusaktidega ning nende nõuetekohane kajastamine finantsarvestuses? Hinnangu andmiseks selgitasid audiitorid küsitluste ning valla sisemist töökorraldust reguleerivate kordadega tutvudes vallas kehtestatud sisekontrollisüsteemi olemasolu ja toimimist.

Auditi sooritamiseks valis Riigikontroll Toila valla finantsarvestusest välja järgmised olulised tehinguklassid:

- kassas ja pangakontodel olev raha,
- pikaajalised finantsinvesteeringud,

- materiaalne põhivara,
- laenukohustus,
- saadud sihtfinantseerimine,
- tegevuskuludena kajastatud administreerimis-, koolituskulud, uurimis- ja arendustegevusega ning kultuuri ja vaba aja sisustamisega seotud kulud,
- makstud toetused,
- töötasud ja hüvitised.

Loetletud tehinguklassidest esimest viit vaadeldi nii finantsarvestuse kui ka majandustehingute õiguspärasuse ning kolme viimast üksnes majandustehingute õiguspärasuse seisukohalt.

Isikud, kellelt küsiti kirjalikke ja suulisi selgitusi, olid järgmised: Toila valla pearaamatupidaja Ly-Ene Onton, raamatupidaja Helve Gustsina, raamatupidaja Lenne Põdra, vallasekretär Jana Kangur, Toila Vallavolikogu IV koosseisu revisjonikomisjoni esimees Jüri Gabriel ning IV ja V koosseisu revisjonikomisjoni liige Bruno Uustal. Samuti tutvuti olulistes tehinguklassides majandustegevust puudutava algdokumentatsiooni ja arvestustega ning auditeeritule kuuluva varaga kohapeal.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI¹ standarditega. Need standardid nõuavad, et audit kavandatakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldab piisava kindlustundega otsustada, et finantsaruanded ei sisalda olulisi vigu ega ebatäpsusi.

¹ *International Organisation of Supreme Audit Institution* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

1. Finantsarvestus ja majandustehingute õiguspärasus

1.1. Materiaalse põhivara arvestus

2004. a bilansikuupäeva seisuga oli Toila vallal materiaalsed põhivara bilansilises maksumuses 31 817 238 krooni. Akumuleeritud kulum varadelt oli 7 917 389 krooni. 2005. a olid vastavad näitajad 59 948 871 ja 7 463 119 krooni. 31.12.2005. a seisuga on riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt teostatud põhivara ühekordne ümberhindlus põhivara õiglasele väärtusele.

Riigikontroll tuvastas auditi tulemusel vead, mis kogumina ületavad sellele tehinguklassile seatud olulise vea piiri 296 261 krooni ning millele toetudes on Riigikontroll seisukohal, et Toila valla finantsarvestus kajastab põhivara olulises osas valesti.

- Toila vald on jätnud põhivarana arvele võtmata kaks sõiduauto soetusmaksumuses 415 085 krooni. Nimelt on Toila Vallavalitsus sõlminud Hansa Liising Eesti ASiga 2003. a liisingulepingud kahe sõiduauto KIA Carnival EX 2.9 rentimiseks², mida Raamatupidamise Toimkonna juhenditele³ toetudes tuleks Riigikontrolli hinnangul käsitleda kui kapitalirendilepinguid ning vastavalt ka finantsarvestuses kajastada.
- Toila vald on kajastanud põhivara tegelikust bilansilisest väärtusest suuremana. Põhivarana on kajastatud Pühajõe kiriku fassaadi ja valgustuse tööd summas 172 855 krooni. Pühajõe kirik ei kuulu Toila vallale (ehitisregistri järgi on omanikuks EELK Pühajõe Kogudus) ning sellele tehtud kulutuste kajastamine Toila valla finantsarvestuses iseseisva põhivaraobjektina ei ole Raamatupidamise Toimkonna juhenditele⁴ tuginedes Riigikontrolli hinnangul vastavuses põhivara mõistega.
- Toila valla poolt põhivara amortisatsiooni arvestusel rakendatud metoodika ei ole mitmel juhul vastavuses põhivaraobjekti kasuliku elueaga. Põhimõte, et vara amortiseerumine peab vastama selle tegelikule kasutusele, on sõnastatud nii Raamatupidamise Toimkonna juhendites⁶ kui ka riigi raamatupidamise üldeeskirjas⁷. Riigikontroll tuvastas, et põhivara, mida valla tegevuses endiselt kasutatakse, kuid mille soetusmaksumus on valitud amortisatsioonimeetodi kohaselt täies ulatuses amortiseeritud, arvatakse Toila vallas põhivara arvestusest välja ning jätkatakse selle arvestust bilansiväliselt. Selle tulemusena kajastab Toila valla bilansiväliste varade arvestus mitmeid varaobjekte, mis oma olemuselt vastavad põhivara mõistele, kuid põhivara arvestuses ei kajastu. Kokku tuvastas Riigikontroll selliseid varaobjekte soetusmaksumuses 484 856 krooni.
- Lisaks eeltoodule tuvastas Riigikontroll, et Toila vald ei ole kajastanud põhivara müüki kooskõlas Raamatupidamise Toimkonna juhendites sätestatud nõuetega. Toila vald on sõlminud 20.07.2005. a OÜga Foronte Toilas Allika tn 6 asuva ehitise müügilepingu, millega võõrandati nimetatud ehitise OÜ-le Foronte 3 000 000 krooni eest. Toila vald on kajastanud ehitise müügihinna kui müügitulu kõnealuse lepingu sõlmimise kuul ehk 2005. a juulikuus, kui ostja on Toila vallale ka müügihinna tasunud. Samas on kõnealuses lepingus säte müüdü ehitise valduse ning selle juhusliku hävimise riisiko ülemineku kohta ostjale pärast ehitisele kasutusloa väljastamist, kuid seda ei olnud auditeeritud perioodil veel toimunud. Tuginedes Raamatupidamise Toimkonna juhenditele⁸, mille kohaselt kuulub müügitulu kajastamisele üksnes siis, kui omandiga seotud riskid ja hüved on läinud üle müüjalt ostjale, on Riigikontroll seisukohal, et Toila vald ei ole Allika tn 6

² 27.06.2003. a leping nr 0060792L ja 02.09.2003. a leping nr 0063711L

³ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 9, p 12 (c, d)

⁴ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 1, p 10

⁶ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 5, p 24-26

⁷ Riigi raamatupidamise üldeeskiri § 42 lg 4

⁸ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 10, p 18

müüki kajastanud õigesti. Riigikontrolli hinnangul oleks tulnud müügist laekunud summat kajastada ettemaksena müüüdud põhivara eest kui OÜ Foronte ees tekkinud kohustust.

Eelkirjeldatud vigade ulatuses on Toila valla finantsseisundi ning aruandeperioodi tulemi kohta finantsaruannetes esitatud info Riigikontrolli hinnangul ebaõige ning võib mõjutada aruande informatsiooni kasutajate otsuseid.

Ettepanekud Toila Vallavalitsusele

- Kajastada kahe sõiduauto KIA Carnival EX 2.9 rendisuhet selle sisule vastavalt finantsarvestuses kapitalirendina.
- Arvata põhivarade arvestusest välja Pühajõe kiriku fassaadi ja valgustuse rajamise tööde soetusmaksumus.
- Pöörata põhivara aastainventuuride korraldamisel enam tähelepanu põhivara amortisatsioonimetoodika sobivusele.
- Viia OÜga Foronte 2005. a juulis sõlmitud müügilepingust laekunud müügitulu kajastamine kooskõlla Raamatupidamise Toimkonna juhendites esitatud müügitulu arvestuse põhimõtetega.

1.2. Tegevuskulude õiguspärasus

Riigikontroll hindas Toila valla poolt tegevuskuludena kajastatud administreerimiskulude, koolituskulude, uurimis- ja arendustegevusega seotud kulude ning kultuurikulude ja vaba aja sisustamisega seotud kulude õiguspärasust. Nimetatud kulud moodustasid 2004. a 1,5 miljoni ning 2005. a 2,1 miljoni krooni suuruse summa.

Riigikontroll tuvastas, et 2004. a Toila valla eelarve eelnõu juurde ei ole Toila Vallavalitsus koostanud eelarve eelnõu seletuskirja, millega on Riigikontrolli hinnangul rikutud valla- ja linnaeelarve seadust⁹. 2005. a Toila valla eelarve juurde on seletuskiri küll koostatud, kuid see sisaldab üksnes kulu üldsummat ning sellest ei selgu kavandatavate kulutuste sisu ega otstarve. Riigikontrolli hinnangul aitab eelarve suurem detailsus ning kulude sisu avamine seletuskirjas kaasa eelarve läbipaistvusele, luues ühtlasi paremad eeldused eelarve täitmise jälgimiseks ning tehtud kulude põhjendatuse hindamiseks nii vallavalitsuse ametnikele ja volikogu liikmetele kui ka väliste infotarbijatele, näiteks kohalikele inimestele.

Samuti on valla- ja linnaeelarve seadusega vastuolus Toila Vallavolikogu poolt 2005. a jaanuaris vastu võetud 2004. a II lisaelarve ning eelarvesse tehtud muudatused¹⁰, kuna valla- ja linnaeelarve seaduse kohaselt tuleb lisaelarve vastu võtta eelarveaasta kestel¹¹.

Riigikontroll tuvastas, et Toila vallavanem Tauno Võhmar (perioodil 2002–2005) on aktsepteerinud ASi Toila V.V. poolt 11.03.2005. a Toila vallale tasumiseks väljastatud arve nr 1470 summas 7080 krooni, olles ise samal ajal AS Toila V.V. nõukogu liige. Formaalselt on antud tehing korruptsioonivastase seaduse kohaselt käsitletav keelatud tehinguna¹² ning seda oleks tulnud Riigikontrolli hinnangul vältida.

Riigikontrolli hinnangul ei ole seadusega kooskõlas ka asjaolu, et Tauno Võhmar kuulus Toila vallavanemana perioodil 2002–2005 ASi Toila V.V. nõukogusse. Kohaliku omavalitsuse korralduse

⁹ Valla- ja linnaeelarve seadus, § 11 lg 2

¹⁰ Toila Vallavolikogu 19.01.2005. a määrus nr 46

¹¹ Valla- ja linnaeelarve seadus, § 24 lg 1

¹² Korruptsioonivastane seadus, § 24 lg 1, § 25 lg 1 p 4

seadus keelab vallavanemal kuuluda kohaliku omavalitsuse osalusega äriühingu juhtorganitesse¹³, millena on tsiviilseadustiku üldosa seaduse kohaselt¹⁴ käsitletav ka aktsiaseltsi nõukogu.

Auditi tulemusel selgus, et Toila vald ei ole järginud 2004. a OÜ-lt Tiit Kaljundi Projektigrupp projekteerimisteenuste tellimisel riigihangete seaduses sätestatud head tava¹⁵, mille kohaselt tuleb alla riigihanke korraldamise piirmäära jäävate hangete puhul pakkujate paljususe korral pidada läbirääkimisi vähemalt kolme erineva pakkujaga. Ka 2004. aastal ametis olnud vallavanem Tauno Vöhmari selgituste kohaselt peeti läbirääkimisi üksnes OÜga Tiit Kaljundi Projektigrupp.

Ettepanekud Toila Vallavalitsusele

- Pöörata edaspidi enam tähelepanu eelarve eelnõu seletuskirjas kavandataivate kulude sisu avamisele eesmärgiga suurendada seeläbi eelarve läbipaistvust ning selle täitmise kontrollitavust.
- Järgida edaspidi hangete teostamisel riigihangete seaduses sätestatud hea tava põhimõtet, mis aitab kaasa valla vahendite kõige otstarbekama kasutuse saavutamisele.

1.3. Töötasude ja hüvitiste õiguspärasus

2004. a moodustasid Toila vallas omavalitsusüksuste töötasud kokku 9 814 534 krooni. 2005. a oli vastav näitaja 11 087 344 krooni.

Riigikontroll tuvastas, et auditeeritud perioodil kehtinud Toila Vallavolikogu 15.01.2003. a määrus nr 4 “Toila Vallavalitsuse struktuuri ja teenistujate koosseisu ning palgatingimuste ja -määrade kinnitamine” on vastuolus kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega. Täpsemalt, nimetatud määruse p-s 2.1 sätestatud vallavalitsuse õigus maksta vallavanemale lisatasu ja preemiat vallavalitsuse vastava korralduse alusel kuulub kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt¹⁶ vallavolikogu ainupädevusse. Alates 15.02.2006. a kehtiv Toila Vallavolikogu määrus “Toila Vallavalitsuse struktuuri ja teenistujate koosseisu ning palgatingimuste ja -määrade kinnitamine” sisaldab sama vastuolu.

Eelnevas lõigus nimetatud korra alusel on Toila Vallavalitsus maksnud perioodil 2004–2005 Toila vallavanemale lisatasu, preemiat ja puhkusetootust kokku 86 000 krooni¹⁷, mille maksmine oleks Riigikontrolli hinnangul kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele tuginedes nõudnud Toila Vallavolikogu otsust.

Riigikontroll tuvastas, et kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega on vastuolus ka Toila valla põhimäärus, mis näeb volikogu poolt ametisse valitavatelt või nimetatavatelt ametikohtadelt seoses volituste lõppemise, tervisliku seisundi või umbusalduse avaldamisega vabastamisel ette hüvitise maksmist kuue kuu ametipalga ulatuses, kui vabastatav isik on olnud sellel ametikohal vähemalt ühe aasta. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus¹⁸ näeb sellisel juhul ametist vabastamisel ette aga hüvitise maksmise kuni kuue kuu ametipalga ulatuses, kui vabastatav isik on olnud sellel ametikohal enam kui kaheksa aastat.

¹³ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 50 lg 2

¹⁴ Tsiviilseadustiku üldosa seadus, § 31 lg 2

¹⁵ Riigihangete seadus, § 2 lg 8

¹⁶ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 22 lg 1 p 19

¹⁷ Toila Vallavalitsuse 15.03.2004. a korraldus nr 582 “Puhkusetootuse maksmine kord”, 04.10.2004. a korraldus nr 838 “Lisatasu maksmine”, 15.11.2004. a korraldus nr 892 “Lisatasu maksmine”, 09.12.2004. a korraldus nr 930 “Jõulupreemia maksmine”, 14.03.2005. a korraldus nr 1059 “Puhkusetootuse maksmine kord”, 26.07.2005. a korraldus nr 1255 “Lisatasu maksmine”, 05.12.2005. a korraldus nr 73 “Jõulupreemia maksmine” ja 20.12.2005. a korraldus nr 121 “Lisatasu maksmine”

¹⁸ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 54¹

28.10.2005. a otsustas Toila Vallavolikogu¹⁹ vabastada alates 20.11.2002. a vallavanem olnud Tauno Võhmar ametist ning maksta talle hüvitist kuue kuu ametipalga ulatuses summas 105 000 krooni. Riigikontrolli hinnangul on see vastuolus kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega. Seadusejärgne maksimaalne hüvitise määr oleks olnud 52 500 krooni.

Ettepanekud Toila Vallavolikogule

- Viia Toila Vallavolikogu 20.12.2000. a määrus nr 16 “Toila valla põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine” kooskõlla kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega osas, mis puudutab Toila Vallavolikogu poolt hüvitiste määramist valitavatelt või nimetatavatelt ametikohtadelt vabastatavatele isikutele.
- Viia Toila Vallavolikogu 15.02.2006. a määrus nr 9 “Toila Vallavalitsuse struktuuri ja teenistujate koosseisu ning palgatingimuste ja -määrade kinnitamine” kooskõlla kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega ning kaaluda Toila vallavanemale perioodil 2004–2005 vallavalitsuse poolt makstud lisatasude, preemiate ja hüvitiste põhjendatust.

1.4. Muud tähelepanekud

Auditi tulemusel selgus, et Toila vald ei ole nõuetekohaselt kajastanud OÜ-le Foronte lasteaia rajamise toetuseks eraldatud raha. Toila Vallavolikogu on 2004. a oktoobris²⁰ otsustanud osaleda OÜ Foronte rajatava Toila uue lasteaia ehitusel, mille katteks on 2005. a juulikuus kantud OÜ-le Foronte 3 miljonit krooni. Raha väljaminek on Toila valla finantsarvestuses kajastatud põhivarade eest tehtud ettemaksete kontol bilansi passivas ning see ei ole Riigikontrolli hinnangul kooskõlas raamatupidamisarvestust reguleerivate õigusaktide põhimõtetega. Tehingu majanduslikku sisu arvestades on tegu toetuse kui sihtfinantseerimise maksmisega OÜ-le Foronte ning sellest lähtudes tuleb see ka Toila valla finantsarvestuses kajastada.

Samuti tuvastas Riigikontroll, et Toila vald ei ole rakendanud meetmeid 2004. a majandusaasta aruannet auditeerinud finantsaudiitori poolt täheldatud puuduste likvideerimiseks osas, mis puudutab kulude kassapõhist arvestust ning ehitusprojektide soetusmaksumuse kajastamist mitteamortiseeruva materiaalse põhivara hulgas. Kulude kassapõhine arvestus on vastuolus raamatupidamise seaduses sätestatud tekkepõhise raamatupidamise arvestusprintsiibiga ning on seetõttu Riigikontrolli hinnangul taunitav.

Ettepanek Toila Vallavalitsusele

- Lähtuda majandustehingute kajastamisel finantsarvestuses edaspidi tekkepõhisest arvestusprintsiibibist.

¹⁹ Toila Vallavolikogu 28.10.2005. a otsus nr 3 “Vallavanema ametist vabastamine”

²⁰ Toila Vallavolikogu 06.10.2004. a otsus nr 108

2. Sisekontrollisüsteem

2.1. Sisemiste regulatsioonide olemasolu ja toimimine

Sisekontrollisüsteemile hinnangu andmiseks analüüsis Riigikontroll ühe osana valla sisemiste töökorralduslike regulatsioonide olemasolu (sh ametijuhendite, materiaalse vastutuse lepingute olemasolu, dokumendihaldust, kehtestatud otsustuspädevuse piiranguid tehingute teostamiseks valla varaga, kontrollimehhanisme rahakasutuse üle ja varade olemasolu kinnituseks inventuuride korraldamist jms) ja toimimist.

Vallaametnike ülesanded ja vastutus on reguleeritud ametijuhenditega, milles sätestatakse vastutus ka ametniku valduses oleva vallavara säilimise eest. Lisaks on vara säilimise tagamiseks sõlmitud materiaalse vastutuse lepingud vallavalitsuse vanemraamatupidajaga, Voka Lastekodu direktori, ehitus- ja majandusnõunikuga, noorempetsialisti, Toila Lastepäevakodu juhataja, Voka Lastepäevakodu juhataja, Toila Raamatukogu juhataja, Voka Raamatukogu juhataja, Voka Spordikompleksi juhataja ning sekretäri-asjaajajaga.

Dokumendihaldust reguleerib Toila vallas põhilises osas Toila vallavanema 26.11.2002. a käskkirjaga nr 150 kehtestatud Toila Vallavalitsuse asjaajamise kord, mis sisaldab nõudeid dokumentide registreerimisele, ringlusele, avalikustamisele jms.

Otsustuspädevuse piirangud tehinguteks vallavaraga on kehtestatud Toila valla vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korraga, millega vastuolusid Riigikontroll auditeerimisel käsitletud majandustehingutes ei tuvastanud. Arvelduskontol oleva raha käsutusõigus on vallavanemal ja pearaamatupidajal ning raha ülekandeid tehakse kahe isiku osavõtul. Varade inventuure korraldatakse perioodiliselt ning auditeeritud perioodil on Riigikontrolli hinnangul inventuurid toimunud kooskõlas vallasestest ja üleriigiliste normidega.

2.2. Revisjonikomisjoni tegevus

Toila Vallavolikogu revisjonikomisjoni tegevust reguleerib lisaks kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele ja valla põhimäärusele Toila valla revisjonikomisjoni põhimäärus. Viimase kohaselt on revisjonikomisjoni töövorm koosolek. Ajavahemikul 2004–2005 korraldati vaid kaks koosolekut. Mõlemal juhul käsitleti üksnes revisjonikomisjoni sooritatud kontrollitoiminguid, et anda hinnang Toila vallaeelarve täitmisele ja majandusaasta aruandele. Samas on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud revisjonikomisjoni kontrollipädevus oluliselt laiem, kui Toila Vallavolikogu revisjonikomisjon oma tegevuses kasutanud on. Samuti on Riigikontrolli hinnangul Toila Vallavolikogu revisjonikomisjoni tegevus vähe planeeritud, kuna puudub tööplan ega ole saadud ka ühekordseid ülesandeid volikogult. Sellest tulenevalt on Riigikontroll seisukohal, et revisjonikomisjon ei toimi Toila vallas kõigi oma võimaluste piires efektiivse sisekontrollisüsteemi osana.

2.3. Teabe avalikustamine

Teabe avalikustamise korraldust auditeerides jõudis Riigikontroll järeldusele, et avaliku teabe seaduses, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ja Toila valla põhimääruses sätestatud avalikustamisele kuuluv teave on üldjuhul nõuetekohaselt avalikustatud kas vallamaja teadetetahvil, vallasekretäri juures, valla raamatukogudes või valla veebilehel. Samas tuvastas Riigikontroll, et Toila

vald ei ole täitnud avaliku teabe seadusest²¹ tulenevat nõuet avalikustada veebilehel andmed valla korraldatud riigihangete kohta.

Jättes arvestamata punktides 2.2 ja 2.3 toodud puuduste mõju, on Riigikontroll seisukohal, et Toila valla sisekontrollisüsteemi võib auditeerimisel käsitletu ning tuvastatu põhjal hinnata üldjoontes toimivaks.

Ettepanek Toila Vallavolikogule

- Määrata revisjonikomisjonile tööplaanina või üksikute korraldustena ülesanded, mis hõlmaksid kogu kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses revisjonikomisjonile sätestatud kontrollipädevust.

Ettepanek Toila Vallavalitsusele

- Viia info avaldamine Toila valla veebilehel kooskõlla avaliku teabe seadusega.

/allkirjastatud digitaalselt/

V auditorsakonna peakontrolör
Krista Aas

²¹ Avaliku teabe seadus, § 28 lg 20

Toila Vallavolikogu esimehe ja Toila vallavanema vastus

Pr Krista Aas
Riigikontroll
Narva mnt 11a
TALLINN 15013

Teie 11.10.2006 nr OSV-2-7.1/106/1848

Meie 19.10.2006 nr 2-1/1508

Kontrollaruande eelnõu

Austatud Krista Aas

Esitame seisukoha kontrolliaruande "Toila valla sisekontrollisüsteemi ülesehitus, raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus 2004. ja 2005. aastal" eelnõu kohta.

I Finantsarvestus ja majandustehingute õiguspärasus

Materiaalse põhivara arvestus

- Nõustume ettepanekuga kajastada sõiduautode KIA Carnival EX 2,9 rendisuhet finantsarvestuses kapitalirendina. Vastavad parandused põhivara arvestuses on teostatud.
- 2005. aasta riigieelarvest eraldas Kultuuriministeerium Toila vallavalitsusele 200 000 krooni sihtfinantseeringuna Pühajõe kiriku investeeringuks. Tööde tellijaks eelnevast tulenevalt oli Toila vallavalitsus, kuna eraldatud toetust ei saanud käsitleda edasiantava investeeringutoetusena. Kohustume teostatud investeeringu üle andma EELK Pühajõe kogudusele 2006. aasta lõpuks.
- OÜ-ga Foronte sõlmitud müügilepingust 2005. aastal laekunud müügitulu on vastavalt ettepanekule kajastatud ettemaksena müüdnud põhivara eest.
- Peame vajalikuks põhivara aastainventuuride korraldamisel kasutada amortisatsiooni arvestamise meetodikat, mis on vastavuses põhivaraobjekti kasuliku elueaga, vastavalt Raamatupidamise Toimkonna juhenditele ja riigi raamatupidamise eeskirjale.

Tegevuskulude õiguspärasus

- Korraldame edaspidi eelarve ning eelarve seletuskirja koostamise ja avalikustamise kujul, mis loob eeldused eelarve täitmise ja tehtud kulude otstarbekuse jälgitavuseks vallavolikogu- ja vallavalitsuse liikmetele ja teistele infost huvitatud isikutele.
- Toila vallale kuuluva AS Toila V.V. nõukogu liikmeks valiti Tauno Võhmar (olles samaaegselt Toila vallavanem) asjaolul, et väikses omavalituses ei leidu piisavalt pädevaid isikuid AS Toila V.V. majandusotsuste langetamiseks ning valla seisukohta esindamiseks ja kaitsmiseks. Oleme nõus, et mainitud nõukogu liikme valimisega on seadust eiratud. Kuna AS Toila V.V. nõukogu liikmed hüvitist ei saa ja kahju Toila vallale ega aktsiaseltsile Toila V.V. tekitatud ei ole ning Tauno Võhmar ei ole alates 01.11.2005 Toila vallavanem, siis on seaduserikkumine tänaseks lõppenud.
- Oleme seisukohal, et valla vahendite otstarbekaima kasutamise saavutamiseks ei piisa riigihangete korraldamisest ja alla riigihanke piirmäära jäävate hangete puhul läbirääkimiste pidamisest vähemalt kolme pakkujaga. Teeme ettepaneku kaaluda Riigihangete seaduse, kui riigi ning kohaliku omavalitsuse vahendite kasutamise otstarbekuse hindamise ühe kriteeriumi, rakendamise ratsionaalsust ning sobilikkust.
- Järgime edaspidi hangete korraldamisel Riigihangete seaduses sätestatud head tava.

Töötasude ja hüvitiste õiguspärasus

- Kohustume Toila Vallavolikogu 20.12.2000.a. määruse nr 16 "Toila valla põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine" ja 15.02.2006.a. määruse nr 9 "Toila

vallavalitsuse struktuuri ja teenistujate koosseisu ning palgatingimuste ja -määrade kinnitamine” viima kooskõlla kohaliku omavalituse korralduse seadusega 2006. aasta lõpuks.

Muud tähelepanekud

- Lähtume majandustehingute kajastamisel finantsarvestuses tekkepõhisest arvestusprintsibist, eeldusel, et Toila valla lepingupooled tagavad andmete õigeaegse esitamise printsiibi rakendamiseks.

II Sisekontrollisüsteem

- Rakendame edaspidi revisjonikomisjoni kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud kontrollipädevuse piires, tagamaks komisjoni kui sisekontrolli olulise osa efektiivne toimimine.
- Oleme nõus teabe avalikustamise kohustusega ning vajalikkusega vastavalt avaliku teabe seadusele.

Lugupidamisega

Tauno Võhmar
Volikogu esimees

Tiit Salvan
Vallavanem