

KONTROLLIARUANNE

nr OSV-2-6/06/96
29.11.2006

Paldiski linna sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise
korraldus ning majandustehingute seaduslikkus
aastatel 2004 ja 2005

Tallinn
2006

Kokkuvõte

Auditi eesmärgiks oli hinnata Paldiski linna vahendite sihi- ja õiguspärase kasutamise tagamiseks rakendatava sisekontrollisüsteemi toimimist, linna raamatupidamise korralduse vastavust raamatupidamist reguleerivatele õigusaktidele ja juhenditele ning majandustehingute kooskõla neid reguleerivate õigusaktidega. Auditi tulemusel ei ole antud hinnangut linna 2004. ja 2005. aasta raamatupidamise aastaaruandele, vaid on välja toodud olulisemad tähelepanekud auditeeritud valdkondades sisekontrollisüsteemi toimimise ja raamatupidamise korralduse ning tehingute õiguspärasuse kohta.

Paldiski Linnavalitsus ei teinud auditi käigus raamatupidamist puudutavates küsimustes head koostööd, sh ei esitanud audiitorite küsitud dokumente tähtaegselt või jättis need üldse esitamata. Riigikontrolli arvates võis koostöövalmiduse puudumine olla osaliselt tingitud Paldiski Linnavalitsuse raamatupidajate kohati ebapiisavast eesti keele oskusest. Puuduliku eesti keele oskuse tõttu tuli enamikku raamatupidajatest ka intervjuuerida vene keeles. Riigikontroll pöördus Keeleinspektsiooni poole ettepanekuga teha keeleseaduse järgimise üle Paldiski Linnavalitsuses järelevalvet.

Riigikontrolli hinnangul puudub Paldiski linnas toimiv sisekontrollisüsteem, mis tagaks linna eelarveraha sihipärase kasutamise ning väldiks vigade tekkimist finantsaruannetes, kahjulike tehingute toimumist jm. Paldiski linna raamatupidamise korralduses esineb olulisi puudusi, mistõttu ei ole linna varad ja kohustused finantsaruannetes kajastatud täies mahus. Paldiski linnas on tehtud õigusaktidega vastuolus olevaid majandustehinguid.

Auditeeritud tehinguklassidest ei tuvastanud Riigikontroll olulisi vigu tehinguklassides “intressi-kohustused maksuvõlalt” ja “saadud sihtotstarbelised toetused”.

Olulisemad tähelepanekud

- Paldiski linna sisekontrollisüsteemis esineb olulisi puudusi. Näiteks:
 - Riigi ja linna õigusaktides sätestatud ei ole järgitud eelarve koostamisel ega täitmisel, dokumendihalduses, andmete ja dokumentide (sh kohalike õigusaktide) avalikustamisel, inventuuride korraldamisel jm.
 - Paldiski Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjas ei ole arvestusvaldkonnad piisaval määral reguleeritud, mistõttu ei ole tagatud sisekontrollisüsteemi toimimine linna raamatupidamises.
 - Linna sisemise töökorralduse eeskirju (raamatupidamise sise-eeskiri, asjaajamiskord, volikogu kinnitatud palgamäärad ja -tingimused) ei järgita.
 - Paldiski Rehabilitatsioonikeskuse SAs ei ole järgitud raamatupidamise sise-eeskirja sularahatehinguid käsitlevaid sätteid, mistõttu on sihtasutuse sularahatehingute korraldus Riigikontrolli arvates halb.
 - Revisjonikomisjoni järelevalve linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste tegevuse üle on puudulik, kuna komisjon ei ole korraldanud auditeeritud perioodil süsteemseid kontrollimisi.
- Paldiski linna raamatupidamise korralduses esineb puudusi, mis on põhjustanud aruannetes olulisi vigu (sh mitmeid elementaarseid vigu põhivara arvestuses), mida linnavalitsus ei olnud nõrga sisekontrollisüsteemi tõttu avastanud. Näiteks:
 - Mitte kõik linnale kuuluv põhivara ei ole võetud arvele.
 - Paldiski gümnaasiumide põhivara on võetud arvele käibemaksuga.
 - Linna prügila sulgemisega ja jõustunud kohtuotsusega seotud eraldisi ei ole kajastatud.

- Paldiski linnavara võõrandamiseks enampakkumiste korraldamisel ei ole enampakkumisteadete avaldamisel ja alghinna määramisel järgitud Paldiski linna põhimääruses sätestatud.
- Paldiski Linnavalitsus on volikogu otsuseta maksnud toetusi, mille andmiseks puudub volikogu kehtestatud kord.

Olulisemad ettepanekud

Paldiski Linnavolikogule

- Parandada volikogu revisjonikomisjoni tööd, et tagada süsteemne järelevalve linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste tegevuse üle. Vajaduse korral kaasata revisjonikomisjoni töösse eksperte.
- Kehtestada Paldiski linna poolt makstavate toetuste andmise korrad.
- Tagada linnavolikogu ja linnavalitsuse õigusaktide avalikustamisel Paldiski linna põhimääruses kehtestatud korra järgimine või viia linna põhimäärus kooskõlla õigusaktide avalikustamise praktikaga.
- Võtta seisukoht linnavalitsuse ametnikele õigusliku aluseta makstud palkade ja toetuste suhtes.

Paldiski Linnavalitsusele

- Edendada sisekontrollisüsteemi, sh võtta kasutusele elektrooniline dokumendihaldussüsteem, eelarve koostamisel ja täitmisel järgida õigusaktides sätestatud, parandada info avalikustamist, korraldada nõuetekohased varade ja kohustuste inventuurid.
- Raamatupidamise korralduses järgida riigi ja linna õigusaktides ning linna sisemistes kordades sätestatud, selleks koolitada linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste raamatupidajaid.
- Järgida Paldiski linnavara võõrandamiseks enampakkumise läbiviimisel linna põhimääruses sätestatud teadete avalikustamise ja alghinna määramise korda.

SA Paldiski Rehabilitatsioonikeskus nõukogule

- Kontrollida sihtasutuse sularahatehingute sihipärasust ning tagada sularahatehinguid reguleerivate riigi õigusaktide ja raamatupidamise sise-eeskirja järgimine.

SA Paldiski Rehabilitatsioonikeskus juhatusele

- Korraldada sihtasutuse omandis oleva vara inventuure õigusaktides sätestatud mahus ja sagedusega.

Paldiski Linnavolikogu ja Linnavalitsuse ning SA Paldiski Rehabilitatsioonikeskus nõukogu ja juhatuse vastuskirjad Riigikontrolli aruande eelnõule on lisatud kontrolliaruandele.

Paldiski Linnavolikogu ja **SA Paldiski Rehabilitatsioonikeskus nõukogu** kinnitasid oma vastuses, et suhtuvad täie tõsidusega Riigikontrolli poolt välja toodud puuduste kõrvaldamisesse ja ettepanekute ellu viimisesse. Paldiski Linnavolikogu ei nõustu Riigikontrolli arvamusega, et linnavalitsus ei teinud raamatupidamist puudutavates küsimustes head koostööd. Samuti leiab linnavolikogu, et Riigikontroll käsitles linnale kuuluvate korterite müügi teemat meelevaldselt, arvestamata linna poolt antud selgitusi.

Riigikontroll peab vajalikuks märkida, et Riigikontroll küsis auditi käigus Paldiski linnavara võõrandamise kohta selgitusi nii Paldiski linnapealt ja abilinnapeadelt kui ka Paldiski Linnavolikogu

esimehelt, kuid Riigikontrolli poolt välja toodud rikkumisi ümberlukkavaid selgitusi või dokumente ei esitatud; samuti ei sisaldu sellised selgitused linnavolikogu vastuses Riigikontrolli aruande eelnõule.

Paldiski Linnavalitsus lubas oma vastuses arvestada edasises töös Riigikontrolli välja toodud märkustega. Mitmed märkused on Paldiski Linnavolikogu või Linnavalitsuse töös juba arvesse võetud, sh on asutud korrigeerima linnavalitsuse palgamäärasid ja -tingimusi (sh erinevate toetuste maksmise korda); samuti muudetakse lähiajal linna põhimäärust ja linnavara valitsemise korda. Puudused dokumendihalduses püütakse kõrvaldada 2007. a alguseks ning vajakajäämisi raamatupidamise korralduses on asutud likvideerima. Paldiski Linnavalitsus ei nõustu Riigikontrolli arvamusega korterite võõrandamise ja toetuste küsimuses, mittenõustumise põhjuseid linnavalitsuse vastuses toodud ei ole.

SA Paldiski Rehabilitatsioonikeskus juhatus on oma vastuse kohaselt asunud likvideerima kontrolliaruandes välja toodud puuduseid.

Sisukord

SISSEJUHATUS	6
Ülevaade auditeeritust	6
Auditi iseloomustus	7
1. SISEKONTROLLISÜSTEEM	9
1.1. Eelarve koostamine ja täitmise jälgimine	9
1.2. Revisjonikomisjoni tegevus	10
1.3. Sisemist töökorraldust reguleerivad korrad.....	12
1.3.1. Raamatupidamise sise-eeskiri	12
1.3.2. Asjaajamiskord.....	13
1.3.3. Linnavalitsuse palgamäärad ja -tingimused ning toetused	14
1.4. Teabe avalikustamine	15
1.4.1. Avaliku teabe seaduse järgimine	15
1.4.2. Paldiski linna põhimääruse järgimine	15
1.4.3. Raamatupidamise seaduse järgimine.....	16
1.5. Inventuuride korraldamine.....	17
2. FINANTSARVESTUS JA MAJANDUSTEHINGUTE ÕIGUSPÄRASUS	19
2.1. Materiaalne põhivara	19
2.1.1. Materiaalse põhivara arvestus	19
2.1.2. Linnavara võõrandamine	20
2.2. Eraldised ja laenukohustused	23
2.2.1. Eraldised.....	23
2.2.2. Laenukohustused	23
2.3. Antud toetused.....	24
PALDISKI LINNAVOLIKOGU, PALDISKI LINNAVALITSUSE, SA PALDISKI REHABILITATSIOONIKESKUS JUHATUSE JA NÕUKOGU VASTUSED.....	25

Sissejuhatus

Lisaks kontrolliaruandele esitati Paldiski Linnavalitsusele ja SA Paldiski Rehabilitatsioonikeskus juhatusel märgukirjad 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 Paldiski linna vahendite sihi- ja õiguspärase kasutamise tagamiseks rakendatava sisekontrollisüsteemi toimimist, raamatupidamise korralduse vastavust raamatupidamist reguleerivatele õigusaktidele ja juhenditele ning linna majandustegevuse kooskõla seda reguleerivate õigusaktidega 2004. ja 2005. aastal.

Auditirühma kuulusid auditijuht Jane Eespõld, vanemaudiitor Laine Vipper, audiitorid Ines Kilusk ja Rait Sannik.

Ülevaade auditeeritust

Paldiski linn asub Harju maakonnas. Statistikaameti andmetel elas 2005. aasta lõpu seisuga Paldiski linnas 4207 inimest.

Paldiski Linnavalitsuse hallatavad asutused on lasteaed Naerulind, lasteaed Sipsik, Paldiski Muuseum, Paldiski Gümnaasium, Paldiski Vene Gümnaasium, Paldiski Muusikakool, Paldiski Huvikeskus ja Paldiski Linnaraamatukogu.

Paldiski linnal on 100protsendiline osalus OÜs Paldiski Vesi ja ligikaudu 0,5protsendiline osalus Loode-Eesti Jäätmeäitluse ASis. Lisaks on Paldiski linn üks Pakri Saarte Arenduse SA kahest asutajast ning Paldiski Rehabilitatsioonikeskuse SA ja Paldiski Keskkonnainvesteeringute SA¹ ainus asutaja. Samuti on Paldiski linn MTÜ Harjumaa Ühistranspordikeskus ning korterite omamise tõttu mitmete korteriühistute liige.

Paldiski linna 2004. ja 2005. aasta konsolideeritud majandusaasta aruande olulisemad finantsnäitajad on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Olulisemad konsolideeritud finantsandmed (tuhandetes kroonides)

Bilanss	31.12.2005	Osakaal, %	31.12.2004	Osakaal, %
Varad, sh	65 259		57 770	
käibevara	9 479	15	7 300	13
põhivara	55 780	85	50 470	87
Kohustused ja netovara, sh	65 259		57 770	
lühiajalised kohustused	14 249	22	16 062	28
pikaajalised kohustused	27 352	42	14 867	26
netovara	23 658	36	26 841	46
Tulemiaruanne	2005		2004	
Tegevustulud	48 835		51 606	
Tegevuskulud	51 598		34 154	

¹ Paldiski Keskkonnainvesteeringute SA kanti mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrisse pärast auditeeritud perioodi, st 30.05.2006.

Finantstulud ja -kulud	-420	-596
Aruandeperioodi tulem	-3 183	7 388

Allikas: Paldiski Linnavalitsuse 2005. aasta konsolideeritud raamatupidamise aastaaruanne

Linna raamatupidamise korraldamise eest vastutab linnapea. Paldiski linnapea on Kaupo Kallas, kes oli samas ametis ka auditeeritud perioodil.

Nii 2004. kui ka 2005. a linna raamatupidamise aastaaruannet auditeeris vannutatud audiitor Mark Zelttser, kes andis linna 2004. ja 2005. aasta raamatupidamise aastaaruannetele märkusteta järeldusotsused.

Auditi iseloomustus

Auditi põhiküsimused ja vastavad põhitoimingud olid järgmised:

- **Kas linnas on kehtestatud ning rakendatakse piisavalt meetmeid, et tagada majandustehingute sooritamise kooskõlas õigusaktidega ning nende nõuetekohane kajastamine finantsarvestuses?** Hinnangu andmiseks selgitasid audiitorid vestluste käigus ning linna vahendite kasutamist reguleerivate kordadega tutvudes, kas linnas on kehtestatud sisekontrollisüsteem; samuti kontrollisid audiitorid sisekontrollisüsteemi toimimist. Audiitorid hindasid ka, kas Paldiski Linnavalitsus täidab asjaajamise nõudeid ning kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest ja avaliku teabe seadusest tulenevat teabe avalikustamise kohustust.
- **Kas finantsarvestus tagab olulistes tehinguklassides õiged andmed linna finantsaruannetes?** Hinnangu andmiseks kontrollisid audiitorid raamatupidamisregistrites kajastatud andmeid varade seisuga ja auditeeritud perioodi tehingute kohta, hindasid andmete vastavust raamatupidamise seaduses, riigi raamatupidamise üldeeskirjas, Raamatupidamise Toimkonna juhendites ning Paldiski Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjas sätestatud nõuetele. Lisaks Paldiski Linnavalitsusele ning tema hallatavatele asutustele kontrolliti oluliseks hinnatud tehinguklasse valikuliselt ka SAs Paldiski Rehabilitatsioonikeskus.
- **Kas kontrollitud tehinguklassides sooritatud majandustehingud on õiguspärased?** Hinnangu andmiseks kontrollisid audiitorid valitud tehinguklassides toimunud tehinguid ning hindasid nende kooskõla kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega, valla- ja linnaeelarve seadusega, korruptsioonivastase seadusega, Paldiski linna põhimäärusega, Paldiski linna 2004. ja 2005. a eelarvega, Paldiski linnas kehtivate toetuste (välja arvatud sotsiaaltoetuste) määramise ja maksmise kordadega, Paldiski linna arengukavaga ning muude valdkonda puudutavate õigusaktidega.

Riigikontroll auditeeris järgmisi tehinguklasse:

- raha kassas ja pangakontodel,
- materiaalne põhivara,
- laenukohustused,
- intressikohustused maksuvõlalt,
- eraldised,
- saadud (sihtotstarbelised) toetused,
- antud toetused (v.a sotsiaaltoetused).

Eelnimetatud tehinguklassides hindas Riigikontroll lisaks finantsarvestusele ka tehingute õiguspärasust ja sisekontrollisüsteemi toimimist. Sisekontrollisüsteemi osas kontrolliti

- eelarve koostamise ja täitmise jälgimist;
- revisjonikomisjoni tegevust;
- töökorraldust reguleerivate kordade järgimist, nende vastavust õigusaktidele ja tegelikule olukorrale (sh raamatupidamise korraldust);
- teabe avalikustamist;
- inventuuride korraldamist.

Audititeavet kogudes intervjueerisid audiitorid järgmisi isikuid: linnavolikogu esimees Jaan Mölder, linnapea Kaupo Kallas, abilinnapea Anti Pärtel, linnavolikogu revisjonikomisjoni esimees Mati Kadak, linnasekretär Kaja Pallon, linnavalitsuse pearaamatupidaja Ljudmila Konovalova, linnavalitsuse pearaamatupidaja asetäitja Jelena Visbek, linnavalitsuse raamatupidajad Jevgenija Maksimenkova ja Jelena Gongadze ning Paldiski Rehabilitatsioonikeskuse SA juhataja Sergei Padar. Samuti tutvusid audiitorid linna õigusaktide ja sisemist töökorraldust reguleerivate kordadega, olulisemate teemat puudutavate lepingutega, erinevate registrite ja andmebaasidega, sh raamatupidamise andmetega, ning algdokumentidega. Pangatehingute kohta saadi andmeid ka ASilt Hansapank ja ASilt SEB Eesti Ühispank.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI² auditistandarditega.

² *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

1. Sisekontrollisüsteem

Riigikontrolli hinnangul ei taga Paldiski Linnavalitsuse sisekontrollisüsteem finantsarvestuse õigsust, linnavalitsuse tegevuse õiguspärasust ega aita vältida olulisi vigu ja pädevust ületavate otsuste vastuvõtmist.

Paldiski Linnavalitsuse ja linna hallatavate asutuste raamatupidamise korralduses on sisekontrollisüsteemi toimimise eest vastutavaks isikuks määratud linnavalitsuse pearaamatupidaja asetäitja Jelena Visbek, kes peab oma ülesannete täitmisest informeerima pearaamatupidaja Ljudmila Konovalovat. Ljudmila Konovaloval tuleb tagada informatsiooni (sh vajalike muudatustepanekute) edastamine Paldiski Linnavolikogule ja Linnavalitsusele.³ Auditi tulemusel on Riigikontrollil põhjendatud alus arvata, et kehtestatud sisekontrollisüsteem ei toimi.

1.1. Eelarve koostamine ja täitmise jälgimine

Valla- ja linnaeelarve seaduse kohaselt koostab linnavalitsus eelarve projekti omavalitsusüksuse arengukava arvestades. Riigikontrolli hinnangul oli Paldiski linna auditeeritud perioodil kehtinud arengukava liiga üldsõnaline, mis ei võimaldanud kontrollida eelarve vastavust arengukavale.

Valla- ja linnaeelarve seaduse järgi tuleb eelarve projektile lisada seletuskiri andmetega eelmise eelarveaasta tegelike, käesolevaks eelarveaastaks määratud ja eelseisvaks eelarveaastaks kavandatud tulude ja kulude kohta; andmed võetud laenudest ja emiteeritud võlakirjadest tulenevate kohustuste kohta eelseisvate eelarveaastate kaupa ning andmed üle tulevate (enne eelarveaasta algust alustatud) ja üle minevate (pärast eelarveaasta lõppu lõpetatavate) ehituste ja ürituste kohta koos kulude üldsumma jaotusega eelarveaastate järgi. Paldiski Linnavalitsuse ametnike selgituse kohaselt ei ole linnavalitsus auditeeritud perioodil eelarve projektile eelnimetatud informatsiooni lisanud, samuti ei ole koostatud eelarve projekti seletuskirja. Arengukava üldsõnalisuse kõrval oli eelarve seletuskirja puudumine täiendavaks põhjuseks, miks Riigikontroll ei saanud anda hinnangut, kas Paldiski linna 2004. ja 2005. aasta eelarve oli koostatud linna arengukava arvestades.

Seaduse kohaselt võib eelarves määratud summasid kasutada üksnes ettenähtud otstarbeks, kusjuures nende suurust võib muuta vaid eelarve muutmisega. Linnavalitsusel ja tema asutustel on õigus võtta rahalisi kulutusi nõudvaid kohustusi ainult neile eelarves selleks ette nähtud kulude piires. Eelarve kulude ümberjaotamise vajaduse korral peab linnavalitsus taotlema volikogult eelarve muutmist ning kulude tegemiseks, mida eelarves ei ole ette nähtud või mille tegemiseks määratud summadest ei jätku, peab linnavalitsus taotlema volikogult lisaeelarve vastu võtmist.⁴ Paldiski Linnavolikogu on linna 2004. aasta eelarvet eelarveaasta jooksul muutnud kaks korda ning 2005. aasta eelarvet kolm korda. Siiski tuvastasid Riigikontrolli audiitorid, et Paldiski Linnavalitsus on 2004. ja 2005. aastal teinud mitmel korral kulutusi, mida ei olnud eelarves ette nähtud või mis ületasid eelarves ette nähtud summasid, ilma et volikogu oleks selleks eelarvet muutnud või lisaeelarve vastu võtnud. Näiteks:

- 2005. aasta muudetud eelarves oli linnavalitsuse kuludeks planeeritud 5 934 277 krooni, kuid tegelikult kulutati 7 023 229 krooni;
- 2005. aasta muudetud eelarves oli sporditegevuse kuludeks planeeritud 2 200 000 krooni, kuid tegelikult kulutati 2 539 061 krooni;
- 2004. aasta muudetud eelarves oli kommunaalmajanduse arendamiseks planeeritud 150 000 krooni, kuid tegelikult kulutati 547 000 krooni.

Paldiski Linnavolikogu ei ole 2004. ega 2005. aastal kordagi vastu võtnud lisaeelarvet. Audiitorid tuvastasid, et 2005. aastal tegi linn lisaeelarvet vastu võtmata kulutusi kokku ligikaudu 2,1 miljoni

³ Linnapea 22.12.2003. a käskkirj nr 132 "Sisekontrollisüsteemi rakendamine"

⁴ Valla- ja linnaeelarve seadus, §-d 16, 23 ja 24

krooni ulatuses rohkem kui eelarves oli ette nähtud. 2004. aastal esines samasugune rikkumine, siis kulutati lisaeelarvet vastu võtmata kokku ligikaudu 649 000 krooni rohkem kui eelarves ette nähtud.

Paldiski Linnavalitsuses ei peeta eelkirjeldatud tegevusi rikkumiseks, kuna volikogu on eelarveaasta tegelikud tulud ja kulud kinnitanud eelarveaastale järgneval aastal koos eelarve täitmise aruande kinnitamisega⁵. **Kuna eelarve täitmise aruande kinnitamist volikogu poolt ei saa lugeda eelarve muutmiseks ega lisaeelarve vastu võtmiseks, siis ei ole Paldiski Linnavalitsus Riigikontrolli hinnangul järginud eelarve koostamise ja täitmise jälgimise nõudeid. Nimetatud nõuete mittejärgimine toob Riigikontrolli hinnangul kaasa linna raha läbipaistmatu ja rahva volituseta (st volikogu heakskiiduta) kasutamise ning samuti raha väärkasutamise ohu.**

Ettepanekud

Paldiski Linnavolikogule

- Edendada eelarve planeerimise protsessi ning kontrollida tõhusamalt linna kulude vastavust linnaeelarvele.

Paldiski Linnavalitsusele

- Lisada linnaeelarve koostamisel eelarve projektile valla- ja linnaeelarve seaduse kohaselt nõutavad andmed ja dokumendid.
- Taotleda eelarves määratud kulude ümberjaotamise vajaduse tekkimise korral eelarve muutmist, esitades volikogule sellekohase eelnõu.
- Esitada kulude tegemiseks, mida ei ole eelarves ette nähtud või mille tegemiseks määratud eraldistest ei jätku, volikogule lisaeelarve eelnõu.

1.2. Revisjonikomisjoni tegevus

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt moodustab volikogu oma volituste ajaks vähemalt kolmeliikmelise revisjonikomisjoni, mille esimees ja liikmed valitakse volikogu liikmete hulgast. Revisjonikomisjon kontrollib linnavalitsuse tegevuse vastavust volikogu määrustele ja otsustele, linna ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste raamatupidamise õigsust ja linna vara kasutamise sihipärasust, tulude tähtaegset sissenõudmist ja arvelevõtmist ning kulude vastavust linna eelarvele, linna sõlmitud lepingute täitmist, linnavalitsuse ja nende ametiasutuste tegevuse seaduslikkust ning otstarbekust⁶. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse järgi kontrollib revisjonikomisjon linna tegevust põhimääruses sätestatud korras ja oma tööplaani alusel või volikogu ülesandel.

Paldiski linna põhimääruses on täiendavalt sätestatud, et revisjonikomisjon kontrollib linnavalitsuse tegevust vähemalt kaks korda aastas. Avastatud puudustest ja nende kõrvaldamise ettepanekutest kohustub revisjonikomisjon teatama kirjalikult linnavalitsusele, kes peab kümne päeva jooksul pärast revisjoniakti saamist võtma seisukoha ja esitama selle koos aktiga volikogule. Linnavolikogu volituste lõppemise ajaks kohustub revisjonikomisjon koostama oma tegevuse kohta lõpparuande ning esitama selle volikogule. Volikogu osa kontrolli korraldamise otsustamisel linna põhimääruses täpsustatud ei ole.

Paldiski Linnavolikogu revisjonikomisjoni esimehe Mati Kadaku selgituse kohaselt on revisjoni-komisjon koostanud endale igaks aastaks tööplaani. Kuigi Riigikontrolli audiitorid avaldasid auditi käigus korduvalt soovi tutvuda revisjonikomisjoni 2004. ja 2005. aasta tööplaanidega, neid

⁵ Paldiski Linnavolikogu kinnitas 2004. aasta eelarve täitmise aruande mais 2005 ning 2005. aasta eelarve täitmise aruande mais 2006.

⁶ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 48 lg 3

Riigikontrollile ei esitatud. Revisjonikomisjoni esimehe Mati Kadaku sõnul sarnanesid need Riigikontrollile esitatud 2006. aasta tööplaaniga. 2006. aasta tööplaanina Riigikontrollile esitatud dokumendis olid loetletud ainult kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega ja Paldiski linna põhimäärusega revisjonikomisjonile pandud ülesanded. Seega ei ole Riigikontrollile esitatud dokument revisjonikomisjoni tööplaan, kuna see ei sisalda revisjonikomisjoni planeeritud tegevusi seaduses ja põhimääruses ette nähtud ülesannete täitmiseks.

Paldiski Linnavolikogu revisjonikomisjon on auditeeritud perioodil andnud kirjaliku hinnangu vaid majandusaasta ja eelarve täitmise aruandele. Revisjoniakte linnavalitsuse tegevuse kontrollimise kohta kaks korda aastas auditeeritud perioodi kohta koostatud ei ole. Samuti ei ole revisjonikomisjon 2005. aasta sügisel, kui lõppesid Paldiski Linnavolikogu volitused, koostanud oma tegevuse kohta lõpparuannet ega esitanud seda volikogule.

Revisjonikomisjoni esimehe Mati Kadaku selgituste kohaselt on Paldiski Linnavolikogu revisjonikomisjoni töö ennetav, linnavalitsuse ja linna asutuste tegevust kontrollitakse jooksvalt (revisjonikomisjoni esimees Mati Kadak käib linnavalitsuses iga nädal) ning vead parandatakse suuliste märkuste alusel. Avastatud puudustest ja nende kõrvaldamise ettepanekutest linnavalitsust kirjalikult teavitatud ei ole.

Revisjonikomisjoni esimehe Mati Kadaku selgituste kohaselt on revisjonikomisjoni üheks peamiseks prioriteediks kontrollida eelarvekulude täitmist. Arvestades käesoleva kontrolliaruande alapeatükis 1.1 välja toodud olulisi puudusi Paldiski Linnavalitsuse eelarve täitmise jälgimises ning peatükis 2 kirjeldatud vigu raamatupidamises, ei ole Paldiski Linnavolikogu revisjonikomisjon lisaks põhimääruses sätestatud kohustustele täitnud ka seaduses ja Paldiski linna põhimääruses revisjonikomisjoni tegevusele seatud eesmärgi.

Riigikontrolli hinnangul ei ole Paldiski Linnavolikogu revisjonikomisjon kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses ja Paldiski linna põhimääruses sätestatud ülesandeid täitnud. Komisjoni töö korraldamiseks ei ole koostatud tööplaani ega kinnitatud ka ühekordseid kontrolli-ülesandeid, mistõttu revisjonikomisjon süsteemseid kontrollimisi linnavalitsuses ega tema hallatavates asutustes ei teinud. Käesolevas kontrolliaruandes välja toodud puudused Paldiski linna raamatupidamises ja sisekontrollisüsteemis annavad põhjendatud aluse arvata, et revisjonikomisjoni liikmete teadmised ei ole piisavad, et täita neile seadusega pandud ülesandeid, samuti ei pidanud komisjon vajalikuks kaasata oma töösse vastavaid asjatundjaid (nt finantsspetsialisti). Revisjonikomisjoni töö mittekorraldamisega on Paldiski Linnavolikogu jätnud Riigikontrolli arvates kasutamata olulisima võimaluse tagada linnavalituse tegevuse õiguspärasus.

Ettepanekud Paldiski Linnavolikogule

- Määrata revisjonikomisjonile tööplaan või üksikud ülesanded, et täita kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses revisjonikomisjonile pandud ülesandeid.
- Kontrollida põhjalikult ja süsteemselt linnavalitsuse tegevust järgmistes valdkondades (sh kaasates kontrolli revisjonikomisjoni liikmeid ning muid vastava ala spetsialiste):
 - linnavalitsuse tegevuse vastavus volikogu määrustele ja otsustele;
 - linnavalitsuse ja hallatavate asutuste raamatupidamise õigsus ja linnavara kasutamise sihipärasus;
 - tulude tähtaegne sissenõudmine ja arvelevõtmine ning kulude vastavus linna eelarvele;
 - linna sõlmitud lepingute täitmine;
 - linnavalitsuse tegevuse seaduslikkus ning otstarbekus.

1.3. Sisemist töökorraldust reguleerivad korrad

Riigikontrolli audiitorid hindasid Paldiski Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirja ja asjaajamiskorra vastavust kõrgemalseisvatele õigusaktidele ning nende rakendamist Paldiski Linnavalitsuses. Audiitorid hindasid ka volikogu kehtestatud linnavalitsuse palgamääradest ja -tingimustest kinnipidamist.

Samuti hindasid audiitorid Paldiski linna põhimääruse järgimist linnavara võõrandamisel, mille kohta antakse hinnang kontrolliaruande punktis 2.1.2.

1.3.1. Raamatupidamise sise-eeskiri

Paldiski Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskiri on kinnitatud 2003. aastal. Audiitorid tuvastasid, et selles ei ole sätestatud kõiki raamatupidamise seaduse kohaselt sise-eeskirjas reguleerimisele kuuluvaid asjaolusid, sh ei ole reguleeritud tulude ja kulude kajastamine tulemiarunde kirjetel, dokumendikäive ja sisekontrolli meetmete rakendamine. Samuti sisaldab Paldiski Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskiri sätteid, mis on vananenud ning mida raamatupidamises ei järgita. Näiteks ei järgita memoriaalorderite süsteemi regulatsiooni.

Riigikontrolli hinnangul ei ole Paldiski Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskiri piisav, et tagada sisekontrollisüsteemi toimimist mitmetes valdkondades. Näiteks peavad riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt rahalise ülekande tegema võimaluse korral kaks isikut, see tähendab, et ülekande teeb üks isik ja selle aktsepteerib teine isik. Paldiski Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjas sellist ülesannete lahususe printsiipi kehtestatud ei ole ning seda ei järgita ka praktikas. Ülekandeid teeb Paldiski Linnavalitsuses üks isik, kelleks tavaliselt on raamatupidaja Jelena Gongadze. Sama raamatupidaja teeb linnavalitsusele saabunud arvete alusel ka raamatupidamiskandeid. Riigikontrolli hinnangul tuleb sisekontrollisüsteemi efektiivsemaks toimimiseks järgida nimetatud ülesannete täitmisel kohustuste lahususe printsiipi, et vältida raha väärkasutamise ohtu.

Auditi käigus tuvastasid audiitorid, et Paldiski Linnavalitsuse kassaarvestuses ei järgita raamatupidamise sise-eeskirja ega riigi õigusakte, sh ei vasta nõuetele algdokumendid, mille alusel sularaha välja makstakse (st dokumentidel ei ole kõiki kohustuslikke rekvisiite); kassa ordineid ei anta kassapidajale nummerdatuna, mis väldiks orderite ümbertegemist, kõrvaldamist, vahelekirjutamist⁷.

Riigikontrolli audiitorid korraldasid Paldiski Linnavalitsuses kassainventuuri, osaledes ise vaatlejatena. Kassas oleva sularaha ülelugemisel tuvastati kassa seisuks 12 863 krooni, kuigi kassaraamatu kohaselt oleks pidanud kassaseis olema 19 279,64 krooni. Erinevuse selgitamiseks esitati Riigikontrollile kaks ebakorrektsset kassaorderit (orderid olid nummerdamata, nõuetekohaselt allkirjastamata ja sisaldasid parandusi), mille alusel oli antud sularaha avansiks kahele raamatupidajale. Seega maksti kassast sularaha välja mittenõuetekohaste dokumentide alusel ning väljamakset kassaraamatus ei kajastatud. Kuna kassas ei olnud inventuuri hetkel välisvaluutat, siis juhib Riigikontroll tähelepanu ka sellele, et Eesti Vabariigis ei ole käibel sellist rahaühikut, mis võimaldaks sularahakassas 64 sendi olemasolu.

Eeltoodud rikkumised koos Riigikontrolli arvates liiga suure sularahakassa limiidiga (Paldiski Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirja kohaselt on maksimaalne sularaha limiit kassas 700 000 kr) tekitavad olulise riski raha ebaseaduslikuks kasutuseks. Suurt sularahakassa limiiti põhjendas Paldiski Linnavalitsuse pearaamatupidaja Ljudmila Konovalova sellega, et korterite müügist laekusid summad sularahas.

Samuti ei järgita Paldiski Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirja sätteid põhivarade arvele võtmisel, sh on arvatud mitmel juhul materiaalsete põhivarade soetusmaksumusse käibemaks ning

⁷ Näiteks esines sama numbriga kassaordineid, kus orderite eristamiseks oli ühe orderi numbrile lisatud täht "a".

lähivalt ei kasutata arvestuse pidamiseks raamatupidamise sise-eeskirja kohaselt kohustusliku arvutiprogrammi Pmen vastavat alamprogrammi.

Riigikontroll hindas auditi käigus ka Paldiski Rehabilitatsioonikeskuse SA sularahatehingute nõuetele vastavust. Sihtasutuse arveldustest moodustasid auditeeritud perioodil suure osa (ligikaudu 1/5) sihtasutuse juhataja tehtud sularahatehingud. Riigikontrolli hinnangul ei järginud sihtasutuse juhataja sularahatehingute tegemisel riigi õigusaktide ega 2001. aastal kinnitatud Paldiski Rehabilitatsiooni-keskuse SA raamatupidamise sise-eeskirja olulisi põhimõtteid, sh ei dokumenteerinud sularahatehinguid nende toimumise ajal või kui see ei olnud võimalik, siis vahetult pärast seda ning maksis sularaha välja mittenõuetekohaste dokumentide alusel. Auditi tulemusel selgus, et nõuetele mittevastavate dokumentide alusel on auditeeritud perioodil sihtasutuse kassast välja makstud vähemalt 46 966 krooni. **Riigikontrolli hinnangul tekitab nõuete mittejärgimine sularahatehingute sooritamisel suure riski, et raha kasutatakse ebaseaduslikult.**

Puudulikult reguleeritud arvestusvaldkonnad raamatupidamise sise-eeskirjas ja olemasolevate sise-eeskirjade mittejärgimine on põhjustanud olulisi vigu Paldiski linnavalitsuse, tema hallatavate asutuste ning Paldiski Rehabilitatsioonikeskuse SA raamatupidamise korralduses.

1.3.2. Asjaajamiskord

Paldiski Linnavalitsuse asjaajamiskord on kinnitatud 2001. aastal ning Riigikontrolli hinnangul on see olulises osas kooskõlas Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud asjaajamiskorra ühtsete alustega. Küll aga tuvastasid Riigikontrolli audiitorid auditi tulemusel, et Paldiski Linnavalitsuse asjaajamiskorrast ei peeta kinni.

Paldiski Linnavalitsuses ei järgita riigi õigusaktidest ja Paldiski Linnavalitsuse asjaajamiskorrast tulenevat nõuet pidada elektroonilist dokumendihaldussüsteemi, sh dokumendiregistrit. Elektroonilise dokumendihaldussüsteemi pidamise eesmärk on aidata kaasa dokumentide kiirele ringlusele, dokumentide lihtsale ja kiirele leidmisele, tähtaegsele asja lahendamisele ja asjade lahendamise kontrollile jms. Paldiski Linnavalitsuse dokumendiregistriks on paberil registreerimisraamat. Seega ei peeta Paldiski Linnavalitsuses kinni dokumendiregistriks esitatud vorminõuetest. Linnapea Kaupo Kallase selgituse kohaselt võetakse elektrooniline dokumendihaldussüsteem, sh dokumendiregister, Paldiski Linnavalitsuses kasutusele 2007. aasta algusest.

Paldiski Linnavalitsuse dokumentide registreerimisraamatusse kantakse ainult sissetulnud ja välja-läinud kirjad. Üldse ei registreerita linnavalitsuses ja linnavolikogus koostatud protokolle ja akte; lepingud ja õigusaktid registreeritakse dokumendiregistris vaid juhul, kui need on saabunud (lepingud) või saadetud välja koos kaaskirjaga. Lepingu sisu puudutavaid andmeid registreerimisraamatusse ei kanta. Seega ei järgita linnavalitsuses ka Paldiski Linnavalitsuse asjaajamiskorras dokumendiregistri sisule esitatud nõudeid, kuna registris ei registreerita kõiki nõutud dokumente. Samuti ei kanta nende dokumentide puhul, mis dokumendiregistris registreeritakse, registrisse kõiki nõutud rekvisiite (nt lepingu objekt, lepingu jõustumise ja lõppemise või kehtivuse tähtaeg või tähtpäev; kirjade lahendamise tähtaeg).

Puuduste tõttu dokumentide registreerimisel ei ole korrektset ülevaadet asutuse dokumentidest (sh lepingutest) ja nende täitmisest. Ülevaate puudumine võib linnale kaasa tuua näiteks lepingutest tulenevate sanktsioonide rakendamise või kahju, kuna osa tellitud töödest on jäänud tegemata, pole tehtud nõuetekohasel viisil või ajaks. Nõuetekohase dokumendihaldussüsteemi (sh dokumendiregistri) puudumine muudab linna töökorralduse ebaefektiivseks, linnavalitsuse tegevuse mitteausaldusväärseks ja läbipaistmatuks ning mõjutab linna juhtimisotsuste kvaliteeti, kuna need tehakse puuduliku info põhjal jm.

1.3.3. Linnavalitsuse palgamäärad ja -tingimused ning toetused

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt on linnavalitsuse palgamäärade ja palgatingimuste kinnitamine volikogu ainupädevuses⁸. Paldiski Linnavolikogu on palgamäärad ja -tingimused kinnitanud 1997. aastal ning tõstnud palgamäärasid 10% võrra 2004. aasta jaanuaris. Auditi käigus selgus, et Paldiski Linnavalitsuse ametnike palgade määramisel ei ole kinni peetud volikogu kinnitatud palgamääradest, st linnavalitsuse ametnike palku on linnapea käskkirja alusel tõstetud üle volikogu poolt kehtestatud palgamäärade nii auditeeritud perioodi jooksul kui ka enne seda. Näiteks on tõstetud ametnike palku lisaks 2004. aastale ka 2005. aastal 10% võrra, kuigi volikogu 2004. aasta jaanuari otsus palgade 10% tõusu kohta ei andnud õigust tõsta palku 10% võrra ka 2005. aastal.

Riigikontrollile esitatud dokumentide kohaselt maksti Paldiski Linnavalitsuse ametnikele auditeeritud perioodil linnapea käskkirja alusel toetust isikliku tähtpäeva või sündmuse puhul, töösoorituse tulemuslikkusest mittesõltuvatel asjaoludel ning koolitoetust. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt on ka toetuste andmise korra ja linnaametnikele sotsiaalsete garantiide kehtestamine volikogu ainupädevuses⁹. Paldiski Linnavolikogu ei ole kehtestanud ühegi eelnimetatud toetuse andmise korda, samuti ei sisaldu selliste toetuste maksmine volikogu kehtestatud linnavalitsuse palgamäärades ja -tingimustes. Ka ei ole volikogu kehtestanud selliseid sotsiaalseid garantiisid linnaametnikele ega näinud toetuse saajaid ja summasid ette Paldiski linna eelarves.

Toetuse maksmiseks isikliku tähtpäeva või sündmuse puhul on korra kehtestanud linnapea oma käskkirjaga¹⁰. Sellise käskkirjaga on linnapea ületanud oma pädevust, kuna toetuse andmise kordade kehtestamine kuulub volikogu ainupädevusse. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt on linnapeal õigus anda käskkirju ainult linnavalitsuse ja tema ametiasutuste sisemise töö korraldamiseks. Toetust isikliku tähtpäeva või sündmuse puhul on linnapea käskkirjade alusel makstud aga ka isikutele, kes ei kuulu linnavalitsuse või tema ametiasutuste struktuuri (näiteks volikogu esimehele, volikogu revisjonikomisjoni esimehele ja linna asutatud Paldiski Rehabilitatsioonikeskuse SA juhatajale). Seega ei ole linnapea pidanud kinni ka isikute ringist, kelle kohta ta võib käskkirju välja anda. Paldiski Linnavolikogu esimehe Jaan Mölder ja revisjonikomisjoni esimehe Mati Kadaku selgituste kohaselt ei olnud nad teadlikud neile makstud toetustest ning lubasid saadud toetused linnale tagasi maksta.

Paldiski linnapea Kaupo Kallase käskkirja alusel on toetust isikliku tähtpäeva või sündmuse puhul ning koolitoetust makstud ka linnapeale endale. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt võib linnapeale töötasu määrata vaid volikogu¹¹. Seega ületas linnapea endale toetuse määramisega oma pädevust. Samuti ei vältinud linnapea endale toetuse maksmiseks käskkirja allkirjastamisega huvide konflikti tekkimist korruptsioonivastase seaduse mõttes.

Volikogu kehtestatud määradest kõrgemate palgade määramine ning volikogu heakskiiduta toetuste maksmine linnavalitsuse ametnikele on linna raha kasutamine rahva volitusetä (st volikogu õigusaktita) ning muudab palgad ja toetused läbipaistmatuks.

Ettepanekud

Paldiski Linnavolikogule

- Tagada kontroll sisemist töökorraldust reguleerivate kordade järgimise üle.
- Võtta seisukoht linnavalitsuse ametnikele õigusliku aluseta makstud palgade ja toetuste suhtes.

⁸ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 22 lg 1 p 36

⁹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 22 lg 1 p-d 5 ja 35

¹⁰ Paldiski linnapea 06.01.2004. a käskkirja nr 4, mille kohaselt sünnipäeva puhul, mille korral vanus aastates lõpeb nulliga, on toetus 4111 kr; sünnipäeva puhul, mille korral vanus aastates lõpeb viiega, on toetus 2740 kr ning muude sünnipäevade puhul on toetus 1370 kr.

¹¹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 22 lg 1 p 19

Paldiski Linnavalitsusele

- Võtta kasutusele elektrooniline dokumendihaldussüsteem (sh dokumendiregister) 1.01.2007. a alates ning registreerida dokumendiregistris kõik riigi ja linna õigusaktides nõutavad dokumendid.

Paldiski linnapeale

- Ajakohastada raamatupidamise sise-eeskiri (sh kaaluda kassa maksimaalse sularahalimiidi vähendamist), viia see kooskõlla riigi õigusaktidega (sh kehtestada sisekontrollisüsteemi toimimiseks ülesannete lahususe põhimõtted).
- Pidada linnavalitsuse ametnikele palkade määramisel kinni volikogu kinnitatud palgamääradest.

SA Paldiski Rehabilitatsioonikeskus nõukogule

- Kontrollida sihtasutuse sularahatehingute sihipärasust ning tagada sularahatehinguid reguleerivate riigi õigusaktide ja raamatupidamise sise-eeskirja järgimine.

1.4. Teabe avalikustamine

Teabe avalikustamise nõuded on kehtestatud demokraatliku riigikorralduse tagamiseks ning avaliku huvi ja igaihe õiguste, vabaduste ja kohustuste täitmise võimaldamiseks.

1.4.1. Avaliku teabe seaduse järgimine

Avaliku teabe seaduse kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksus kohustatud avalikustama veebilehel asutuse dokumendiregistri. Kuna Paldiski Linnavalitsuses ei peeta dokumendiregistrit digitaalselt, siis ei ole seda ka linnavalitsuse veebilehel avalikustatud. Paldiski Linnavalitsuse veebilehel on link “dokumendiregister”, mille alt avanevad ainult Paldiski Linnavolikogu õigusaktid. Seega ei vasta linnavalitsuse veebilehel dokumendiregistriks nimetatu õigusaktidest tulenevatele nõuetele.

Lisaks ei ole Paldiski linna veebilehel avalikustatud mitmeid olulisi andmeid ja dokumente, mida kohaliku omavalitsuse üksus peab avaliku teabe seaduse kohaselt oma veebilehel avalikustama, näiteks Paldiski Linnavalitsuse hallatavate asutuste põhimäärused; ametnike ametijuhendid; eelarved ning nende täitmise aruanded; andmed Paldiski linna riigihangete kohta. Paldiski Linnavalitsuse veebileht on eksitav, kuna seal on linke, mis viitavad avaliku teabe seaduse kohaselt nõutava info olemasolule veebilehel, kuid tegelikult teavet lingi alt ei avane (nt linna eelarve ja ametijuhendid).

1.4.2. Paldiski linna põhimääruse järgimine

Paldiski linna põhimääruse kohaselt tuleb nii linnavolikogu kui ka linnavalitsuse õigusaktid avalikustada linnavalitsuse fuajees selleks ettenähtud stendil ning Paldiski Linnaraamatukogus. Nimetatud õigusaktid peavad jääma linnavalitsuse fuajee stendile pärast esmast avalikustamist vähemalt kolmeks kuuks ning Paldiski Linnaraamatukogusse alaliselt. Õigusaktide avalikustamisel ei järgita Paldiski linna põhimääruses sätestatud, kuna kõiki volikogu ja linnavalitsuse õigusakte ei avalikustata linnavalitsuse fuajee stendil ning kinni ei peeta ka avalikustamise kolmekuulise tähtajast. Samuti ei avalikustata linnavalitsuse õigusakte Paldiski Linnaraamatukogus. Riigikontrolli audiitorite külastuse ajal ei olnud linnaraamatukogus ka volikogu õigusakte. Linnapea Kaupo Kallase selgituse kohaselt võttis politsei linnavalitsusest volikogu õigusaktid ära ning linnapea viis raamatukogust volikogu õigusaktid linnavalitsusse selleks, et Riigikontrolli audiitorid saaks nendega linnavalitsuses tutvuda.

Riigikontroll tuvastas, et volikogu õigusaktid on kättesaadavad Paldiski linna veebilehel ja linnavalitsuse õigusaktidega saab tutvuda linnakantsleis. Õigusaktide avalikustamise nõuetest mittekinnipidamisega on tekitatud olukord, kus avalikkus ei saa tutvuda õigusaktidega Paldiski linna põhimääruses sätestatud kohtades. Kuna kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt sõltub linnavolikogu ja -valitsuse määruste jõustumine õigusaktide avalikustamisest¹², siis on õigusaktide linna põhimääruses sätestatud korras avalikustamine vajalik ka õigusaktide jõustumiseks.

Paldiski linna põhimäärust ei järgita ka Paldiski linnavara võõrandamise enampakkumisteadete avalikustamisel (vt punkt 2.1.2).

1.4.3. Raamatupidamise seaduse järgimine

Riigikontroll hindas auditi käigus ka Paldiski Linnavalitsuse 2005. a majandusaasta aruande vastavust raamatupidamise seaduses, Raamatupidamise Toimkonna juhendites ja riigi raamatupidamise üldeeskirjas esitatud nõuetele. Riigikontroll tuvastas mitmeid olulisi puudusi majandusaasta aruande vormistuses. Näiteks:

- Raamatupidamise aastaaruandes ei ole selgitatud, kuidas muutusid riigi raamatupidamise üldeeskirjast tulenevad arvestuspõhimõtted võrreldes 2004. aastaga ja kui suures summas mõjutasid muutused bilanssi, tulemiaruanne ja netovara.
- Tegevusaruanne ei anna ülevaadet majandusaasta olulistest sündmustest ja eeldatavatest arengusuundadest järgmisel majandusaastal, aruandeaastal tehtud olulistest investeeringutest ning lähitulevikus planeeritud investeeringutest, uurimis- ja arendustegevusega seotud väljaminekutest, linnavalitsuse liikmetele aruandeaastal makstud tasudest ja soodustustest ning nendega seotud potentsiaalsetest kohustustest.
- Raamatupidamise aastaaruandes puuduvad selgitused rahavoogude aruannete oluliste kirjete kohta, info käimasolevate kohtuasjade kohta (nt oli 31.12.2005. a seisuga Harju Maakohtu menetluses Rootsi Kuningriigi hagi nii Keila kui ka Paldiski linna vastu laenulepingust tulenevas nõudes ning hagi hind hagi esitamisel 2005. a märtsis oli ca 10,5 miljonit kr) ja seotud osapooltega tehtud tehingute kohta (seotud osapoolte kirjeldus, tehingute liik ja maht aasta jooksul, saldod bilansikuupäeva seisuga jms) ning konsolideerimise põhimõtteid.

Seega hindab Riigikontroll 2005. aasta majandusaasta aruande vormistust osaliselt puudulikuks, kuna palju olulist infot, mis on nõutud raamatupidamise seaduse, Raamatupidamise Toimkonna juhendite ja riigi raamatupidamise üldeeskirja järgi, ei ole aruandes avalikustatud.

Vead esinevad ka Paldiski Rehabilitatsioonikeskuse SA 2004. ja 2005. aasta majandusaasta aruannetes, sh ei ole materiaalse põhivara lisas 2004. ja 2005. aastal välja toodud ettemakseid põhivara eest ning 2005. aastal ettemaksete ümberklassifitseerimist muuks põhivaraks.

Seega ei ole kogu info, mis puudutab Paldiski Linnavalitsuse tegevust ja mille avalikustamine on seadusega ette nähtud, avalikkusele kättesaadav. Paldiski linna elanikel puudub võimalus seaduses ettenähtud viisil linna tegevusega tutvuda. Paldiski linna põhimääruse mittejärgimine õigusaktide avalikustamisel takistab ka Paldiski linna toimimist, kuna linnavolikogu ja -valitsuse määruste linna põhimääruses sätestatud korras avalikustamata jätmisel need õigusaktid ei jõustu.

¹² Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 23 lg 1 ja § 31 lg 4 kohaselt jõustuvad linnavolikogu ja linnavalitsuse määrused kolmandal päeval pärast avalikustamist, kui määruses eneses ei ole sätestatud hilisemat jõustumise päeva.

Ettepanekud

Paldiski Linnavolikogule

- Tagada linnavolikogu ja linnavalitsuse õigusaktide avalikustamisel Paldiski linna põhimääruses kehtestatud korra järgimine või viia linna põhimäärus kooskõlla õigusaktide avalikustamise praktikaga.

Paldiski Linnavalitsusele

- Avalikustada linna veebilehel kogu avaliku teabe seaduses nõutud info ning eemaldada veebilehelt eksitav info.
- Avalikustada majandusaasta aruandes kogu info, mis on nõutud asjakohastes õigusaktides.

SA Paldiski Rehabilitatsioonikeskus juhatusele

- Avalikustada majandusaasta aruandes kogu info, mis on nõutud asjakohastes õigusaktides.

1.5. Inventuuride korraldamine

Riigikontroll tuvastas Paldiski linna ja Paldiski Rehabilitatsioonikeskuse SA varade inventuuri korraldamisel olulisi puudusi.

Paldiski linna materiaalsete põhivarade inventuurid ei ole sooritatud vastavuses riigi raamatupidamise üldeeskirja ja Paldiski Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirja nõuetega, sh ei ole inventeeritud lõpetamata ehitisi, ei ole hinnatud objektide seisukorda, kuluminormide vastavust objekti kasulikule elueale ega ümberhindamise vajadust. Kuna inventeeritud on vaid raamatupidamises arvel olevaid objekte ning raamatupidamise andmeid ei ole võrreldud erinevate registrite andmetega, siis ei ole seetõttu tuvastatud arvele võtmata objekte. Näiteks kuulub Paldiski linnale kinnistusregistri kohaselt kinnisasju, mida ei ole raamatupidamises arvele võetud (vt punkt 2.1.1). Paldiski Linnavalitsuse raamatupidamises on mitmed objektid arvele võetud kogumina, eristamata komponente, mistõttu ei sisalda põhivararegister inventuuride tegemiseks vajalikku informatsiooni. Riigikontrolli arvates ei ole seetõttu kõigi komponentide olemasolu võimalik inventuuride käigus tuvastada.

Paldiski Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjast ei peeta kinni ka kassainventuuride tegemisel, sh puuduvad tõendid inventuuride käigus kassas oleva raha ülelugemise kohta. Samuti puudub Paldiski Linnavalitsusel ülevaade oma pangakontodest (majandusaasta aruannetes toodud pangaseis ei kajasta kogu pangakontodel olevat raha).

Riigikontrollile ei esitatud ka dokumente, mis tõendaksid kassainventuuride korraldamist Paldiski Rehabilitatsioonikeskuse SAs, mistõttu järeldab Riigikontroll, et sihtasutuses ei ole kassainventuure auditeeritud perioodil tehtud. Arvestades sularahatehingute suurt osakaalu sihtasutuse arveldustes ning rikkumisi sularahatehingute kajastamisel sihtasutuse raamatupidamises (vt punkt 1.3.1), põhjustab inventuuride puudumine suure riski Paldiski Rehabilitatsioonikeskuse SA raha väärkasutuseks.

Puudused inventuuride korraldamisel on põhjustanud olukorra, kus ei ole tagatud linna ja Paldiski Rehabilitatsioonikeskuse SA vara säilimine. Linna varadest ja nende väärtusest ülevaate puudumise tõttu on linnavalitsuse ja linnavolikogu liikmetel raske teha kvaliteetseid juhtimisotsuseid.

Ettepanekud

Paldiski Linnavalitsusele

- Korraldada linna omandis oleva vara inventuure õigusaktides sätestatud mahus ja sagedusega.

SA Paldiski Rehabilitatsioonikeskus juhatusele

- Korraldada sihtasutuse omandis oleva vara inventuure õigusaktides sätestatud mahus ja sagedusega.

2. Finantsarvestus ja majandustehingute õiguspärasus

2.1. Materiaalne põhivara

2.1.1. Materiaalse põhivara arvestus

Paldiski linna konsolideeritud raamatupidamise aastaaruandes oli materiaalse põhivara bilansiline maksumus 31.12.2004. a seisuga 50 449 000 krooni ning 31.12.2005. a seisuga 55 749 000 krooni.

Riigikontroll tuvastas raamatupidamisaruannete ja algdokumentidega tutvumise tulemusena mitmeid olulisi vigu põhivara arvestuses. Paldiski linna varadest moodustavad põhivarad ligikaudu 90%, mistõttu mõjutavad põhivara arvestuspõhimõtted ja tehingud põhivaradega oluliselt linna finantsseisu ja majandustegevuse tulemust. Puudujäägid põhivara arvestuses on põhjustanud olukorra, kus Paldiski linna majandusaasta aruanne ei kajasta linna finantsseisu, majandustegevuse tulemust ja põhivara tehingutega seotud informatsiooni korrektset.

Põhivara arvele võtmine

Riigikontrolli hinnangul ei ole Paldiski Linnavalitsus auditeeritud perioodil korduvalt järginud põhivarade arvelevõtmise ja kajastamise kohta kehtivaid nõudeid.

Auditi käigus tuvastasid audiitorid, et Paldiski Linnavalitsuse bilansis ei kajastu mitte kogu linna vara, sh ei ole arvele võetud mitmeid kinnistusregistri andmetel Paldiski linnale kuuluvaid maaüksusi. Näiteks ei ole raamatupidamises arvele võetud linnale kuuluvat Paldiskis Peetri tn 10 asuvat kinnistut (sotsiaalmaa pindalaga 32 000 m²). Samuti ei kajastunud 2004. aastal raamatupidamises arvel olnud vara hulgas Paldiski linna poolt 2005. aastal 1 107 700 krooni eest müüdud kinnistu Majaka tee 17. Nimetatud kinnistu omanikuks olemisest said Paldiski Linnavalitsuse raamatupidajad teada alles müügitehingu raamatupidamises kajastamise vajaduse tekkimisel.

Samuti on Paldiski linn jätnud põhivarana arvele võtmata transpordivahendid soetusmaksumuses ligikaudu 1 336 000 krooni. Nimelt on Paldiski Linnavalitsus sõlminud ASiga Hansa Liising Eesti 2003. a liisingulepingud sõiduauto Honda, veoauto Nissan ja 2004. aastal sõiduauto Volkswagen ning OÜga Evison Grupp 2004. aastal bussi Mercedes Benz rentimiseks, mida Riigikontrolli arvates tuleb käsitleda kui kapitalirendilepinguid¹³ ning vastavalt ka finantsarvestuses kajastada, st võtta vara põhivarana arvele ning kohustusena üles võtta kapitalirendikohustus.

Riigi raamatupidamise üldeeskirja ja Paldiski Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirja kohaselt peab Paldiski linn võtma põhivara arvele ilma käibemaksuta. Paldiski Linnavalitsuse hallatavate asutuste Paldiski Vene Gümnaasiumi ja Paldiski Gümnaasiumi põhivara on auditeeritud perioodil mitmel juhul võetud arvele koos käibemaksuga summas, sh võeti 2004. aastal kokku arvele vähemalt 228 557 krooni ulatuses käibemaksu ja 2005. aastal 170 612 krooni ulatuses käibemaksu. Linnavalitsuse raamatupidajad said käibemaksu arvele võtmisest gümnaasiumide raamatupidaja poolt teada alles Riigikontrolli auditi käigus. Põhivara arvele võtmine käibemaksuga summas ei taga põhivara kohta õigeid andmeid raamatupidamises ja majandusaasta aruandes.

Materiaalsete põhivarade arvelevõtmiseks raamatupidamises ei ole koostatud nõuetekohaseid alg- või koonddokumente.

Paldiski linna põhivara ei ole ümber hinnatud. Auditi tulemusel tuvastasid audiitorid, et Paldiski Linnavalitsuse materiaalne põhivara ei ole bilansis kajastatud õiglasest väärtusest. Näiteks oli normaalses töökorras ning kasutuskõlblik mitteeluruum Sadama 8-M1K raamatupidamises arvel

¹³ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 9.

nullväärtuses, samuti olid nullväärtuses arvel kõik Paldiski linnale kuuluvad korterid, kuigi korterite hilisemad müügihinnad¹⁴ annavad põhjendatud aluse arvata, et korterite väärtus oli oluliselt kõrgem.

Põhivara klassifitseerimine

Riigikontroll tuvastas auditi käigus mitmeid vigu põhivara klassifitseerimisel kasutusotstarbe järgi kinnisvarainvesteeringuteks, müügiotel põhivaraks ja materiaalseks põhivaraks. Põhivara korrektne klassifitseerimine on vajalik selleks, et anda avalikkusele ülevaade, millisel otstarbel linn oma vara kasutab, st millist osa põhivarast kasutab linn oma põhitegevuses, millist osa rendib välja või hoiab väärtuse kasvu eesmärgil ning millist kavatsseb müüa. Samuti olenevad põhivara klassifitseerimisest vastava vara liigi (st materiaalse põhivara, kinnisvara-investeeringute või müügiotel põhivara) arvestuspõhimõtted.

Paldiski Linnavalitsus on andnud mitmed põhivaraobjektid, sh korterid, üürilepingute alusel kolmandate isikute kasutusse, kuid põhivaraarvestuses on kajastanud neid objekte materiaalse põhivarana¹⁵. Kolmandatele isikutele kasutusse antud põhivara tuleb kajastada kinnisvara-investeeringuna¹⁶.

Materiaalne põhivara, mis suure tõenäosusega müüakse lähema 12 kuu jooksul, tuleb kajastada käibevara all müügiotel põhivarana¹⁷. Paldiski Linnavalitsuse bilansis on varad, mis tõenäoliselt müüakse lähema 12 kuu jooksul, arvel materiaalse põhivarana. Näiteks oli 31.12.2005. a seisuga materiaalse põhivarana arvel Paldiskis Tallinna mnt 30 asuv kinnistu, mille müügiotsuse oli volikogu vastu võtnud 2005. aasta augustis.

Paldiski Linnavalitsuse bilansis ei ole kinnisvarainvesteeringutena või müügiotel põhivarana kajastatud ühtegi objekti.

2.1.2. Linnavara võõrandamine

Paldiski linnavara võõrandamise kord on reguleeritud Paldiski linna põhimääruse 8. peatükis "Paldiski linna vara valdamine, kasutamine ja käsutamine". Auditeeritud perioodil võõrandas Paldiski linn vara mitmel juhul otsustuskorras enampakkumise nurjumise tõttu. Linna esindajate selgituste kohaselt oli enampakkumiste nurjumise peamiseks põhjuseks pakkumiste mittelaekumine.

Paldiski linna põhimääruse kohaselt tuleb enampakkumise korraldamisest teatada kohalikus ajalehes ja vajaduse korral üldriikliku leviga ajalehes. Riigikontrolli audiitorite poolt kontrollitud võõrandamise juhtudel ei teavitanud Paldiski Linnavalitsus kordagi enampakkumistest eeltoodud korras, vaid avaldas enampakkumisteadete veebipõhises väljaandes Ametlikud Teadaanded¹⁸. Riigikontrolli hinnangul võib Paldiski linna põhimääruse mittejärgimine enampakkumisteadete avaldamisel olla üheks põhjuseks, miks pakkumisi ei laekunud ning enampakkumised nurjusid. Paldiski linnavara ostust huvitatud isikud ei saanud infot enampakkumiste kohta väljaandest, kus see pidi Paldiski linna põhimääruse kohaselt avaldatud olema. Ligikaudu pooltel juhtudel võõrandati pärast enampakkumise nurjumist linnavara (eelkõige korterid) otsustuskorras Paldiski Kinnisvarahalduse OÜle.

Paldiski linna põhimääruse kuni 2005. aasta veebruarini kehtinud redaktsiooni kohaselt tuli linnavara enampakkumisel müügi alghinna kehtestamisel võtta aluseks eksperdi või audiitori hinnang. Pärast

¹⁴ Näiteks bilansis nullväärtuses arvel olnud korterite Pakri 6-29 ja Rae 54-7 müügist laekus vastavalt 47 000 ja 70 000 krooni.

¹⁵ Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 5 kohaselt kajastatakse materiaalse põhivarana üksnes neid objekte, mida raamatupidamiskohustuslane kasutab oma põhitegevuses pikema perioodi jooksul (nt teenuste osutamisel, halduseesmärkidel vm).

¹⁶ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 5

¹⁷ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 5

¹⁸ www.ametlikudteadaanded.ee

Paldiski linna põhimääruse muutmist 2005. aasta veebruaris¹⁹ tuleb enampakkumisel müügi alghinna määramisel võtta aluseks vara kohalik keskmine turuhind. Paldiski linnavara võõrandamisel auditeeritud perioodil eeltoodud nõudeid ei järgitud, kuna alghinna määramisel ei võetud aluseks eksperdi või audiitori hinnangut ega kohalikku keskmist turuhinda. Alghinnaks määrati korterite võõrandamise korral tavaliselt 1000 kr/m² kohta, mille kujunemise alust Paldiski Linnavolikogu esimees ja linnavalitsuse esindajad Riigikontrollile selgitada ei osanud. Riigikontrolli audiitorid tutvusid auditeeritud perioodi Paldiski korterihindadega 2004. ja 2005. aasta müügikuulutuste põhjal²⁰ ning leidsid, et 2004. aastal oli Paldiski linnas asuvate korterite hinnaks, millega sooviti kortereid müüa, keskmiselt ligikaudu 4000 krooni/m² ja 2005. aastal keskmiselt üle 5000 krooni/m². Seega on alghind 1000 kr/m² Riigikontrolli arvates mitu korda madalam kui turuhind. Paldiski linnapea Kaupo Kallase selgituse kohaselt olid mitmed müüdavad korterid koormatud üürilepingute ning kommunaalvõlgadega, mistõttu oli enampakkumise alghind turuhinnast madalam. Riigikontrolli audiitorid tuvastasid, et ka üürilepingute ja kommunaalvõlgadega koormamata korterite enampakkumise korral oli alghinnaks määratud 1000 kr/m².²¹

Paldiski linna korterite võõrandamise asjas oli kontrolliaruande koostamise ajal pooleli kriminaalmenetlus, mille käigus on Riigikontroll saanud politseilt informatsiooni, et paljudel juhtudel on Paldiski Kinnisvarahalduse OÜ Paldiski linnalt ostetud korterid (sh üürilepingute ja kommunaalvõlgadega koormamata korterid²²) võõrandanud lühikese aja jooksul (mõnel korral ühe nädala jooksul) kolmandatele isikutele märkimisväärselt kõrgema hinnaga (mõnel juhul ligikaudu poole kallimalt). Kuna Paldiski Kinnisvarahalduse OÜ võõrandas linnalt omandatud korterid mõnel juhul väga lühikese aja jooksul, siis ei teinud osaühing ilmselt enne võõrandamist korteri turuväärtust oluliselt tõstvaid parendusi. Korterite oluliselt kõrgema hinnaga edasimüük Paldiski Kinnisvarahalduse OÜ poolt annab Riigikontrolli arvates põhjendatud aluse arvata, et Paldiski linn võõrandas korterid turuhinnast oluliselt madalama hinna eest.

Samuti tuvastasid Riigikontrolli audiitorid, et otsustuskorras kolmandatele isikutele linnavara võõrandamise korral on mitmel juhul vastav volikogu otsus hiljem ilma põhjendust toomata kehtetuks tunnistatud ning vara siiski Paldiski Kinnisvarahalduse OÜle müüdnud²³. Haldusmenetluse seaduse kohaselt peab kirjalik haldusakt olema kirjalikult põhjendatud. Põhjenduses tuleb märkida haldusakti andmise faktiline ja õiguslik alus. Kaalutlusõiguse alusel antud haldusakti põhjenduses tuleb märkida kaalutlused, millest haldusorgan on haldusakti andmisel lähtunud. **Riigikontrolli hinnangul põhjustab haldusakti andmisel haldusmenetluse nõuete mittejärgimine linnavara müügitehingute läbipaistmatuse.**

Riigikontrolli hinnangul oleks Paldiski linn võinud linna põhimääruses toodud enampakkumise väljakuulutamise ja alghinna määramise korda järgides saada linnavara võõrandamisest suuremat tulu kui tegelikult saadi. Selle asemel on loodud olukord, kus linna asemel sai korterite müügist tulu tõenäoliselt eraõiguslik juriidiline isik.

Auditeeritud perioodil esines rikkumisi materiaalse põhivara müügi kajastamisel raamatupidamises, sh

- ei näidatud põhivara müügi eest laekumata summasid kontol “Nõuded müüdud põhivara eest”²⁴,

¹⁹ Paldiski Linnavolikogu 22.02.2005. a määrus nr 3

²⁰ www.kuldnebors.ee

²¹ Näiteks oli korterite asukohaga Paldiskis Rae 31-46, Rae 31-49, Rae tn 54-7 ja Rae 54-24, mis Riigikontrollile esitatud dokumentide kohaselt ei olnud koormatud üürilepingute ega kommunaalvõlgadega, enampakkumise alghinnaks määratud 1000 kr/m².

²² Näiteks korterid asukohaga Paldiskis Rae 31-46, Rae 31-49, Rae tn 54-7 ja Rae 54-24.

²³ Näiteks ei ole põhjendust toodud Paldiski Linnavolikogu 31.08.2004. a otsuses nr 79, millega tunnistati varasem 29.06.2004. a otsus nr 65 kehtetuks ning otsustati korteriomand Sadama 19-24 müüa Paldiski Kinnisvarahalduse OÜle.

Samuti puudub põhjendus volikogu 27.04.2004. a otsuses nr 47, millega tunnistati kehtetuks volikogu 04.03.2004. a otsus nr 32 korteriomandi Rae 13-49 müügi kohta korteriühistule Rae 13. Nimetatud korteriomand otsustati hiljem samuti võõrandada Paldiski Kinnisvarahalduse OÜle.

²⁴ Näiteks Paldiskis Rae 54-7 asuva korteri puhul

- ei kajastatud põhivara müügikasumit tekkepõhiselt, vaid kassapõhiselt müügitulu laekumisel²⁵,
- ei kantud põhivarasid bilansist välja õigeaegselt²⁶. Näiteks sõlmiti Pakri 6-29 korteri müügileping 2006. aastal, kuid korter kanti bilansist välja 2004. aastal; Rae 44-28 asuva korteri müügileping sõlmiti 2006. aastal, kuid korter kanti bilansist välja 2005. aastal.

Ettepanekud

Paldiski Linnavolikogule

- Tõhustada revisjonikomisjoni tegevust linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste raamatupidamise õigsuse ja tegevuse õiguspärasuse kontrollimisel.
- Tagada linnavara võõrandamisel enampakkumisteadete avaldamine Paldiski linna põhimääruses sätestatud korras või viia põhimäärus teadete avaldamise osas tegeliku olukorraga kooskõlla.

Paldiski Linnavalitsusele

- Tagada linnavara võõrandamisel Paldiski linna põhimääruse järgimine.
- Viia põhivara arvestuse põhimõtted ning korraldus vastavusse asjakohaste õigusaktidega ning raamatupidamise sise-eeskirjaga, selleks koolitada linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste raamatupidajaid.
- Tagada finantsarvestust puudutava info õigeaegne jõudmine raamatupidajateni.
- Võtta raamatupidamises arvele kogu linnale kuuluv põhivara, sh kinnistusregistri kohaselt Paldiski linna omandis olevad kinnisasjad.
- Klassifitseerida ümber kinnisvarainvesteeringuteks materiaalse põhivarana kajastatud varad, mida ei kasutata linna põhitegevuses või renditakse välja.
- Kajastada põhivara, mis tõenäoliselt müüakse lähema 12 kuu jooksul, müügiotel põhivarana käibevara all.
- Kajastada ASilt Hansa Liising Eesti renditud veoauto ja kahe sõiduauto ning ASilt Evison Grupp renditud bussi rendisuhet selle sisule vastavalt finantsarvestuses kapitalirendina, st võtta vara arvele põhivarana ning kohustusena võtta üles kapitalirendikohustus.
- Võtta põhivara arvele ilma käibemaksuta summas.
- Koostada põhivara arvele võtmiseks nõuetekohased alg- või koonddokumendid.
- Kajastada põhivara bilansis õiglasel väärtuses.
- Kajastada põhivara müügi eest laekumata summad kontol "Nõuded müüdud põhivara eest" ja kasum põhivara müügist tekkepõhiselt ning kanda müüdud materiaalsed põhivarad bilansist välja õigeaegselt.

²⁵ Näiteks Paldiskis Rae 54-7 asuva korteri puhul

²⁶ Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 1 kohaselt lähtutakse varaobjektide kajastamisel bilansis sisulise kontrolli olemisest varaobjekti üle. See tähendab, et vara kajastatakse selle raamatupidamisüksuse bilansis, kellele langeb valdav osa varaobjektiga seotud majanduslikust kasust ja kes kannab valdava osa varaobjektiga seotud riskidest.

2.2. Eraldised ja laenukohustused

2.2.1. Eraldised

Paldiski Linnavalitsuse konsolideeritud bilansis moodustasid eraldised²⁷ 31.12.2004. a seisuga 140 000 krooni ning 31.12.2005. a seisuga 118 000 krooni. Tegemist oli Paldiski Vesi OÜ poolt moodustatud eraldisega.

Eraldis tuleb bilansis kajastada juhul, kui raamatupidamiskohustuslasel lasub enne bilansipäeva toimunud kohustavast sündmusest tulenevalt juriidiline või faktiline kohustus ja kohustuse realiseerumine on tõenäoline ning kohustuse summat on võimalik usaldusväärselt mõõta²⁸.

Riigikontrolli audiitorid tuvastasid, et alljärgnevatel juhtudel ei olnud Paldiski linn auditeeritud perioodil eraldist moodustanud, kuigi Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 8 selleks kohustab:

- Paldiski linn on võtnud endale kohustuse 2009. aastaks sulgeda linnale kuuluv Paldiski prügila. 2005. aasta märtsis koostatud Paldiski prügila sulgemiskava projektis²⁹ oli sulgemisega seotud kulude suuruseks märgitud 1 849 709 krooni. Riigikontrolli hinnangul oleks Paldiski linn pidanud prügila sulgemisega seotud eraldise kajastama Paldiski Linnavalitsuse bilansis 31.12.2005. a seisuga. Seega on Paldiski linna 2005. aasta tulem 1 849 709 krooni väärtuses näidatud suuremana. Prügilaga seotud eraldise kajastamiseks tuleb korrigeerida 2006. a majandusaasta bilansi algsaldosid.³⁰
- Tallinna Ringkonnakohtu 31.10.2005. a otsusega haldusasjas nr 2-3/355/05 mõisteti Paldiski linnalt Hydro Texaco Eesti ASi kasuks välja hüvitisena 250 000 krooni ja kohtukulud 13 400 krooni. Paldiski Linnavalitsus ei ole väljamõistetud summasid seni Hydro Texaco Eesti ASile tasunud ega moodustanud bilansis ka eraldist. Seega on Paldiski linna 2005. aasta tulem 263 400 krooni ulatuses näidatud suuremana. Jõustunud kohtuotsusega seotud eraldise kajastamiseks tuleb korrigeerida 2006. a majandusaasta bilansi algsaldosid.

2.2.2. Laenukohustused

Paldiski linna laenukohustused moodustasid Paldiski Linnavalitsuse konsolideeritud bilansi kohaselt 31.12.2004. a seisuga 9 543 000 krooni ning 31.12.2005. a seisuga 12 688 000 krooni.

Riigikontrolli audiitorid tuvastasid, et Paldiski Linnavalitsuse raamatupidamises on kohustustena arvele võetud küll ASiga Hansa Liising Eesti sõlmitud korteriomandite liisingulepingutest tulenevad kapitalirendikohustused, kuid raamatupidamises ei ole kajastatud ASiga Hansa Liising Eesti sõlmitud veoauto ja kahe sõiduauto ning OÜga Evison Grupp sõlmitud bussi liisingulepingutest tulenevaid kohustusi. Riigikontrolli hinnangul tuleb eelnimetatud transpordivahendite liisingulepinguid käsitleda kui kapitalirendilepinguid³¹ ning vastavalt ka finantsarvestuses kajastada, st võtta vara põhivarana arvele (vt punkt 2.1.1) ning kohustusena üles võtta kapitalirendikohustus. Seega on Paldiski linna kohustused bilansis näidatud väiksemana 31.12.2004. a seisuga 929 218 krooni võrra ning 31.12.2005. a seisuga 743 789 krooni võrra.

²⁷ Eraldis on kohustus, mille realiseerimise aeg või summa ei ole kindel.

²⁸ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 8

²⁹ Koostanud Inseneribüroo Urmas Nugin OÜ

³⁰ Arvestades ehitustööde kallinemist, hindas Paldiski Linnavalitsus 2006. aastal prügila sulgemisega seotud kulude suuruseks 2 096 613 krooni, millises summas tuleb Riigikontrolli hinnangul prügila sulgemisega seotud eraldis kajastada ka bilansis.

³¹ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 9

Seega ei ole Paldiski Linnavalitsus Riigikontrolli hinnangul järginud auditeeritud perioodil kohustuste kajastamise nõudeid. Eraldiste ja kapitalirendikohustuste mittekajastamise tõttu ei ole informatsioon linna finantsseisu (kohustuste) ja majandustegevuse tulemuse kohta raamatupidamise aruannetes korrektne. Paldiski linna raamatupidamise aruannetes on kohustused näidatud tegelikest väiksemana, mis võib kaasa tuua linnale kahjulike juhtimisotsuste tegemise ning tekitada avalikkusele linna majanduslikust olukorrast väärast pildi.

**Riigikontrolli ettepanekud
Paldiski Linnavalitsusele**

- Võtta tagasiulatuvalt arvele linnale kuuluva prügila sulgemisega ja jõustunud kohtuotsusega seotud eraldised.
- Kajastada ASilt Hansa Liising Eesti renditud veoauto ja kahe sõiduauto ning ASilt Evison Grupp renditud bussi rendisuhet selle sisule vastavalt finantsarvestuses kapitalirendina, sh võtta arvele kapitalirendikohustus.

2.3. Antud toetused

Auditi käigus kontrollisid audiitorid Paldiski linna poolt antud toetuste (v.a sotsiaaltoetuste) kajastamist linnavalitsuse raamatupidamises ja nende maksmise õiguspärasust.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt kuulub toetuste andmise korra kehtestamine volikogu ainupädevusse. Lisaks sotsiaaltoetusi käsitlevatele kordadele on Paldiski Linnavolikogu kehtestanud Paldiski linna eelarvest spordiklubidele, seltsidele ja teistele ühingutele toetuste taotlemise, määramise, maksmise ja aruandluse korra. Audiitorid tuvastasid, et Paldiski Linnavalitsus maksis auditeeritud perioodil mitmeid toetusi, milleks volikogu ei olnud korda kehtestanud. Näiteks on nii 2004. kui ka 2005. aastal makstud ranitsatoetust Paldiski gümnaasiumite esimesse klassi astujatele.

Makstud toetuste raamatupidamises kajastamist kontrollides tuvastasid audiitorid, et toetustena on kajastatud ka summasid, mida ei antud toetusteks. Näiteks on toetuste all kajastatud Paldiski Kinnisvarahalduse OÜga sõlmitud tööettevõtulepingu alusel jalgpalliväljaku ümbertõstmise (demontaaž ja väljaehitustööd) ja korrastamise teenuse eest tasutud summad.

Linnavalitsuse ametnikele toetuste maksmist käsitleb kontrolliaruande punkt 1.3.3.

Riigikontrolli hinnangul ei ole linnaeelarvest toetuste maksmine mitmel juhul olnud õiguspärane, läbipaistev ega tuginenud volikogu tahtele.

**Ettepanek
Paldiski Linnavolikogule**

- Kehtestada Paldiski linna poolt makstavate toetuste andmise korrad.

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Aas
V auditosakonna peakontrolör

Paldiski Linnavolikogu, Paldiski Linnavalitsuse, SA Paldiski
Rehabilitatsioonikeskus juhatuse ja nõukogu vastused

Teie 15.11.2006 nr OSV-2-7.1/06/2078
Meie 24.11.2006 nr 1587-2/1-9

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Lugupeetud proua Krista Aas!
Lugupeetud Riigikontroll!

Tänan Teid Paldiski linnas läbiviidud auditi eest, mille eesmärgiks oli kontrollida Paldiski linna sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise korralduse ning majandustegevuse seaduslikkust aastatel 2004 ja 2005. Hindame koostööd igati konstruktiivseks ja vastastikku kasulikuks. Kinnitan, et nii volikogu esimehena kui ka SA Paldiski Rehabilitatsioonikeskuse nõukogu esimehena suhtun täie tõsidusega Teie poolt väljatoodud puuduste kõrvaldamisse ja ettepanekute ellu viimisesse.

Samas ei saa ma nõustuda Teie väitega, et Paldiski Linnavalitsus ei teinud raamatupidamist puudutavates küsimustes head koostööd. Kohati oli võib-olla raske aru saada, mida soovitakse ja kohati arvestades erinevaid linnavalitsuses läbiviidud uurimistoiminguid ja dokumentide võetusi ei ole võimalik tuvastada, millises uurimisasutuses dokumendid hetkel asuvad. Ka olen kokku arvestanud, et vähemalt 1,5-2 kuud aastas tegeleb Paldiski Linnavalitsus erinevatele uurimistoimingutele vastamisega. Ka käesoleval aastal, kui üheaegselt toimetavad linnavalitsuses Keskkriminaalpolitsei ja Riigikontroll, on mul raske nõuda inimestelt rahulikku ja loomingulist suhtumist oma tööülesannetesse. Eesti Vabariigis ei suuda ma uskuda ka sellise olukorra juhuslikkusele.

Eraldi on välja toodud teema linnale kuuluvate korterite müügiga seonduvast. Paldiski linnast lahkus 90-ndate keskel ca 12000-st elanikust ligi 9000, seega oleme suutnud nende aastatega läbi viia ulatusliku „korterireformi” ilma läbipaistmatusega. Minu arvates käsitles Riigikontroll teemat meelevaldselt, arvestamata meie poolt antud selgitusi, mis omakorda võimaldas esitada seisukohti reaalsusele mitte vastavalt. Nimelt sisaldub müügiotsustes ka nõue tasuda korteritel lasuvad kommunaalvõlad, millised mõnel juhul on osutunud suuremaks korteri müügihinnast. Eriti arusaamatu oli mõne linnaelaniku küsimus, et kas Riigikontroll tahab tema korteri ära võtta vms.

Lõpetuseks tänan veelkord Teid meeldiva ja konstruktiivse koostöö eest, mille tulemusena kindlasti paraneb oluliselt meie töö kvaliteet. Kinnitan, et suhtume auditi tulemusse vastutustundega ja loodame tiheda koostöö jätkumist lähitulevikus.

Lugupidamisega

Jaan Mölder
Linnavolikogu esimees
SA Paldiski Rehabilitatsioonikeskus esimees

Teie 15.11.2006 nr OSV-2-7.1/06/2079

Meie 27.11.2006 nr 1588-2/4-20

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Vastus Paldiski linna auditile

Täname Teid Paldiski linnas läbiviidud auditi eest. Audit tõi välja Paldiski linna omavalitsusorganite toimimise mitmeid kitsaskohti. Kõigist märkustest teeme kindlasti vajalikud järeldused ning püüame need kiiresti parandada. Paljude Paldiski probleemide põhjused peituvad linna eelnevate aastate erilises ajaloos. Vaatamata sellele, et tegemist on Harjumaa linnaga, on Paldiskis raske leida vastava kvalifikatsiooniga tööjõudu, eksisteerib keeleprobleem jne.

Mitmedki auditi käigus esitatud märkused on juba võetud Paldiski Linnavolikogu või linnavalitsuse poolt töösse. Näiteks on asutud korrigeerima linnavalitsuse palgamäärade ja –tingimuste, s.h erinevate toetuste maksmise korda, kindlasti muudetakse lähiajal linna põhimäärust ning linnavara käsutamise ja kasutamise korda. Puudused dokumendihalduse korraldamises püüame likvideerida 2007.a alguseks, puuduseid raamatupidamises on asutud parandama jne.

Samas on kontrollaruandes väiteid, milles Paldiski Linnavalitsus ja Riigikontroll jäävad eriarvamusele (korterite võõrandamine ja toetused).

Kindlasti arvestame edasise töö käigus Riigikontrolli auditi käigus väljatoodud märkustega.

Lugupidamisega

Kaupo Kallas
Linnapea

Teie 15.11.2006 nr OSV-2-7.1/06/2080
Meie 27.11.2006

Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Vastus auditile

Paldiski Rehabilitatsioonikeskus tänab Riigikontrolli läbiviidud auditi eest. Teie poolt välja toodud puuduseid on hakatud likvideerima.

Lugupidamisega

Sergei Padar
Juhataja
SA Paldiski Rehabilitatsioonikeskus