

Riigikontroll
V auditiosakond

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

Auditiplaan

Auditijuht	Jane Eespõld
Vanemaudiitor	Laine Vipper
Nooremaudiitor	Ines Kilusk
Nooremaudiitor	Rait Sannik

Tallinn 2006

SISUKORD

1. AUDITI AJEND.....	3
1.1. Seos mõjueesmärgiga	3
1.2. Ilmingud	3
2. AUDITIGA HÕLMATAV PROBLEEM JA SELLE OLULISUS	4
2.1. Taustinformatsioon olulisuse mõistmiseks	4
2.2. Auditiga hõlmatav probleem	6
3. AUDITEERITAVA SEISUKOHAD JA VARASEMAD KONTROLLIMISED	7
4. AUDITI EESMÄRK	8
4.1. Auditi eesmärk sisekontrollisüsteemile hinnangu andmisel	8
4.2. Auditi eesmärk finantsarvestusele hinnangu andmisel.....	8
4.3. Auditi eesmärk tehingute õiguspärasusele hinnangu andmisel.....	8
5. AUDITI ULATUS JA KÄSITLUSVIIS	9
5.1. Auditi ulatus ja käsitusviis hinnangu andmisel sisekontrollisüsteemile	9
5.2. Auditi ulatus ja käsitusviis hinnangu andmisel finantsarvestusele.....	10
5.3. Auditi ulatus ja käsitusviis hinnangu andmisel tehingute õiguspärasusele.....	10
5.4. Auditi eeldatav järeldus	10
6. AUDITI KORRALDAMIST MÕJUTAVAD RISKID	11
7. AUDITI AJAKAVA.....	11
8. VAJATAVAD RESSURSID	12
LISA 1	13

1. Auditi ajend

1.1. Seos mõjueesmärgiga

Mõjueesmärk:

- Riigi finantsarvestus on korras ja õige. Oluliste tehinguklasside kohta esitatav info on korrektne. Majandustehingud on kooskõlas õigusaktidega ning nõuetekohaselt dokumenteeritud ja avalikustatud.
- Sisekontrollisüsteem tagab asutuse tegevuse seaduslikkuse ning suudab vältida olulisi riske, vigu ja vahendite väärkasutust.

Suunata auditeeritavaid nii, et finantsaruandlus- ja arvestuspõhimõtted ning sisekontrollisüsteem saaksid heale tasemele.

1.2. Ilmingud

Seire tulemusena ning Rahandusministeeriumist, Kaitsepolitseist, Keskkriminaalpolitseist ning ühelt Paldiski elanikult saadud informatsiooni kohaselt on Paldiski linn välja toodud kui omavalitsusüksus, millega on seotud järgmised riskid ja/või mille finantsarvestuses ning majandustehingute õiguspärasuses on täheldatud mitmeid vajakajäämisi, sh:

- Rahandusministeeriumilt saadud info kohaselt on lahendamata riigi seisukohalt oluline küsimus kohustuste jaotusest Paldiski ja Keila linna vahel. Paldiski omavalitsuse korraldamise seaduse § 1 lg 2 kohaselt liideti alates seaduse jõustumisest 29. märtsil 1994.a. Paldiski linna maa-ala Keila linna haldusterritooriumiga Keila linna Paldiski linnaosaks. Vastavalt sama seaduse §-le 5 likvideeriti Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse kohaselt Paldiskis toimunud volikogu valimise tulemuste väljakuulutamise päevast Keila linna Paldiski linnaosa. Paldiski Linnavolikogu valimistulemused kuulutati välja oktoobris 1996. Valimistulemuste väljakuulutamise päevast sai Keila linna Paldiski linnaosast Paldiski linn.

Paldiski omavalitsuse korraldamise seaduses ei olnud sätestatud, mis saab kohustustest, mis on võetud Paldiski huvides ajal, mil Paldiski kuulus linnaosana Keila linna koosseisu. Keila linn võttis Paldiski huvides vähemalt kaks laenu - Rootsi Riikliku Tööstuse ja Tehnilise Arengu Ametit (NUTEK) ning Rahandusministeeriumilt. NUTEK ja Keila linnavalitsus, keda esindas Keila linna Paldiski linnaosa vanem Jaan Mölder, sõlmisid 06.03.1996 (ajal, mil Paldiski oli Keila linnaosa) laenulepingu, mille alusel andis NUTEK 6 500 000 SEK laenu Paldiski linnaosale kuuluva katla masuudilt bioenergia tarbimisele üle viimiseks.

1997.a. näitas Paldiski Linnavalitsus NUTEK-i laenu oma bilansis kohustusena, hiljem mitte. Keila linn pole pärast Paldiski eraldumist Keila linnast laenu oma bilansis kohustusena kajastanud. Kumbki linn laenu tagasimakseid ei soorita. Rootsi Energia Agentuur (STEM) nõudis laenu tasumist nii Keila kui Paldiski linnalt ning hetkel on vaidlus Harju Maakohtus.

Rahandusministeerium sõlmis Keila linnaga ajal, mil Paldiski oli Keila linnaosaks, laenulepingu, laenu eesmärgiks oli Paldiski linnaosa küttesüsteemi renoveerimise rahastamine. Pärast Paldiski eraldumist Keila linnast kumbki linn laenu tagasimakseid ei sooritanud. Põhjusel, et Paldiski linnalt ei olnud alust laenu tagastamist nõuda ning kohustuse Keila linnale jätmine ei olnud samuti põhjendatud, eraldati raha selle laenu kustutamiseks Vabariigi Valitsuse reservist.

- Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteemi 2004. aasta Paldiski linna andmetes esines vigu ning riigi pearaamatupidaja hindab linna raamatupidamise taset nõrgaks.
- 2004. aasta raamatupidamise aastaaruande kohaselt on Paldiski linnal laenulepingutest tulenevad nõuded. Laene on väljastatud Paldiski Sadamate AS-ile (jääk kokku seisuga 31.12.2004 400 000 krooni lühiajalises osas, jääk kokku seisuga 31.12.2003 1

600 000 krooni, millest 1 200 000 krooni oli lühiajaline osa ja 400 000 krooni pikaajaline osa) ja Paldiski Kinnisvarahalduse OÜ-le (jääk seisuga 31.12.2004. a. 0 krooni, seisuga 31.12.2003 lühiajalises osas 250 000 krooni) Kuna kohaliku omavalitsuse üksusel on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt keelatud laenu andmine, siis tuleb selgitada laenu andmise seaduslikkust.

- Keskkriminaalpolitseist ning ühelt Paldiski elanikult laekunud informatsiooni kohaselt võib Paldiski linnal esineda rikkumisi munitsipaalvara võõrandamisel. Väidetav Paldiski linna poolt kasutatav skeem on järgmine: munitsipaalvara võõrandamiseks korraldatakse enampakkumine, mis tunnistatakse segastel põhjustel nurjunuks ning vara müüakse otsustuskorras alghinnaga Paldiski Kinnisvarahalduse OÜ-le, kes selle kiiresti kõrgema hinna eest edasi võõrandab. Paldiski Kinnisvarahalduse OÜ ainuke juhatuse liige Aleksander Arhipov on Keskkriminaalpolitsei andmetel Paldiski Linnavolikogu esimehe Jaan Mölderi õemees.
- Keskkriminaalpolitsei informatsiooni kohaselt võib läbi Paldiski Kinnisvarahalduse OÜ toimuda Paldiski linna raha "välja kantimine" (Paldiski linn kannab pidevalt raha Paldiski Kinnisvarahalduse OÜ kontole ning Aleksander Arhipov võtab selle sularahas välja). Väidetavalt toimub Paldiski linna rahade "välja kantimine" ka SA Paldiski Rehabilitatsioonikeskus kaudu.
- Keskkriminaalpolitseilt laekunud informatsiooni kohaselt võib Paldiski linnal esineda rikkumisi (sh korruptsiooniohtlike suhteid) toetuste maksmisel (sh linna saunale).
- Keskkriminaalpolitsei informatsiooni kohaselt võib Paldiski linnal esineda investeeringuteks eraldatud raha mittesihotstarbelist kasutamist (vihje, et teede ehitamiseks mõeldud raha kasutati vaid osaliselt sihtotstarbeliselt).
- Paldiski linna veebilehega tutvumise tulemusena võib öelda, et Paldiski linnal esineb puudusi avaliku teabe seadusest tuleneva info avalikustamise kohustuse täitmisel.

2. Auditiga hõlmatav probleem ja selle olulisus

2.1. Taustinformatsioon olulisuse mõistmiseks

Paldiski linn asub Harju maakonnas. Alates märtsist 1994 kuni oktoobrini 1996 oli Paldiski Keila linnaosa, alates oktoobrist 1996 iseseisev omavalitsusüksus. Statistikaameti andmetel elas Paldiski linnas 2005. aasta seisuga 4207 inimest.

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

Andmebaasidest (äriregister, Eesti Väärtpaberite Keskregister) saadud info, Paldiski linna 2004. ja 2005. aasta raamatupidamise aastaaruannete ning Paldiski linna veebilehelt kättesaadavate volikogu õigusaktide kohaselt omab Paldiski linn osalusi järgmistes ühingutes: OÜ Paldiski Vesi (osalus 100%), Pakri Saarte Arenduse Sihtasutus (osalus 51%), Sihtasutus Paldiski Rehabilitatsioonikeskus (osalus 100%), Paldiski Keskkonnainvesteeringute Sihtasutus (osalus 100%) Loode-Eesti Jäätmeäitluse AS (osalus 0,5%), Sihtasutus Paldiski Noorte Fond (osalus 100%, kustutatud mittetulundusühingute ja sihtasutuste registrist 05.07.2005) ning mittetulundusühing Harjumaa Ühistranspordikeskus. Paldiski linna esindajad ei ole vaatamata Riigikontrolli nõudele seni esitanud Riigikontrollile infot äriühingute, mittetulundusühingute ning sihtasutuste kohta, kus Paldiski linn omab osalust, on liikmeks või asutajaks.

Paldiski linna olulisemad konsolideeritud finantsnäitajad 2004. ja 2005.aastal olid järgmised:

Tabel 1. Konsolideeritud bilanss kroonides seisuga 31.12.2005 (võrdlus 2004.a.)

BILANSS		31.12.2004	31.12.2005	muutus, %	Olulisus (653 000)
Varad					
Käibevara					
	Raha ja pangakontod	3 674 167	4 614 471	26%	7%
	Maksu-, lõivu- ja trahvinõuded	1 510 743	1 920 110	27%	3%
	Muud nõuded ja ettemaksed	1 939 941	2 936 693	51%	5%
	Varud	7 403	8 553	16%	
Käibevara kokku		7 132 253	9 479 827	33%	15%
Põhivara					
	Pikaajalised finantsinvesteeringud	20 913	30 913	48%	
	Materiaalne põhivara	50 426 261	55 748 989	11%	85%
Põhivara kokku		50 447 174	55 779 902	11%	85%
Varad kokku		57 579 427	65 259 729	13%	100%
Kohustused					
Lühiajalised kohustused					
	Võlad hankijatele	4 076 411	3 638 638	-11%	6%
	Võlad töövõtjatele	2 199 325	2 550 581	16%	4%
	Muud kohustused ja saadud ettemaksed	5 464 532	5 809 856	6%	9%
	Eraldised	140 399	118 292		
	Laenukohustused	3 990 279	2 132 153	-47%	3%
Lühiajalised kohustused kokku		15 870 946	14 249 520	-10%	22%
Pikaajalised kohustused					
	Pikaajalised kohustused ja saadud ettemaksed	169 500	0		
	Võlad hankijatele	0	107 800		
	Sihtfinantseerimine	9 145 112	16 688 325	82%	26%
	Laenukohustused	5 552 872	10 556 091	90%	16%
Pikaajalised kohustused kokku		14 867 484	27 352 216	84%	42%
Kohustused kokku		30 738 430	41 601 736	35%	64%
Netovara					
	Akumuleeritud ülejääk	26 840 998	23 657 993	-12%	36%
Netovara kokku		26 840 998	23 657 993	-12%	36%
Kohustused ja netovara kokku		57 579 427	65 259 729	13%	100%

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteem

Tabel 2. Konsolideeritud tulemiaruanne kroonides perioodi 01.01.2004 – 31.12.2005 kohta

TULEMIARUANNE	31.12.2004	31.12.2005	Olulisus (653 000)
Tegevustulud	45 821 721	48 828 876	117%
Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	18 728 293	21 516 931	51%
Tulumaks	17 037 251	19 766 614	47%
Omandimaksud	1 691 043	1 750 317	4%
Kaupade ja teenuste müük	2 106 125	7 634 821	18%
Riigilõivud	182 819	166 344	
Tulud majandustegevusest	1 923 306	7 468 478	18%
Saadud toetused	23 416 146	16 515 241	39%

Muud tulud	1 571 157	3 161 883	8%
Kasum/kahjum põhivara ja varude müügist	1 399 917	3 001 973	7%
Muud tulud varadelt	49 518	94 365	
Saastetasud ja hüvitised	0	29 110	
Eespool nimetatata muud tulud	121 722	36 434	
Tegevuskulud	-37 855 800	-51 591 915	123%
Antud toetused	-3 748 161	-7 511 472	18%
Sotsiaaltoetused	-3 117 313	-3 101 040	7%
Muud toetused	-630 848	-4 410 432	11%
Tööjõukulud	-17 950 077	-22 956 276	55%
Majandamiskulud	-12 772 676	-15 723 970	38%
Muud kulud	-2 006 437	-2 897 507	7%
Põhivara amort. ja ümberhindlus	-1 378 449	-2 508 690	6%
Aruandeperioodi tegevustulem	7 965 922	-2 763 039	7%
Finantstulud ja -kulud	-599 438	-419 965	1%
Intressikulu	-597 325	-467 309	1%
Tulu hoiustelt ja väärtpaberitelt	-2 114	44 822	
Muud finantstulud ja -kulud	0	2 522	
Aruandeperioodi tulem	7 366 483	-3 183 004	8%
Netofinantseerimine eelarvest	-874 461	0	
Aruandeperioodi tulem ja siirded kokku	6 492 023	-3 183 004	8%

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteem

Riigikontrolli hinnangul võib aruande lugeda olulises osas õigeks, kui koguviga jääb alla 653 000 krooni¹. Kirjed, mis summalt ületavad eeltoodud olulisuse määra, kuid millele käesoleva auditi raames hinnangut ei anta, on koos hinnangu mitteandmise põhjendustega toodud auditiplaani **Lisas nr 1**.

Linna raamatupidamise korraldamise eest vastutab linnapea. Paldiski linnapea on ning oli ka auditeeritaval perioodil Kaupo Kallas, kes kuulub Eesti Reformierakonda. Paldiski Linnavolikogu esimees on ning oli ka auditeeritaval perioodil Jaan Mölder. Volikogus on kolmteist liiget, kellest seitse on Valimisliidust Meie Kodu Paldiski Pakri (Jaan Mölder, Ljudmila Zaitseva, Alla Keizar, Tatjana Terentjeva, Konstantin Tšertšik, Martõn Padar ja Viktor Kudrjajtsev), kaks Valimisliidust Paldiski Elanike Liit (Aljona Zubkova ja Tatjana Thoden), kaks Eesti Reformierakonnast (Mati Kadak ja Helve Mandzolo) ning kaks Sotsiaaldemokraatlikust Erakonnast (Mati Raud ja Sergei Martõnjak).

Volikogu juures tegutseb kolm komisjoni: eelarve- ja arengukomisjonkomisjon (esimees Jaan Mölder), sotsiaal- ja humanitaarkomisjon (esimees Helve Mandzolo) ja revisjonikomisjon (esimees Mati Kadak).

Paldiski linnasekretär on Kaja Pallon.

2.2. Auditiga hõlmatav probleem

2.2.1. Sisekontrollisüsteemi nõrkus

Sisekontrollisüsteemi nõrkus väljendub selles, et linna sisemist töökorraldust reguleerivate eeskirjadega ja järeelvalvega ei ole tagatud kohaliku omavalitsuse üksuse organite tegevuse õiguspärasus ja oluliste riskide, vigade ning vahendite väärkasutuse vältimine.

¹ ~1% bilansimahust seisuga 31.12.2005. Tabelite 1 ja 2 viimases veerus on näidatud, mitu protsenti teatud kirje bilansimahust (seisuga 31.12.2005) moodustab. Kui kirje moodustab alla 1 protsenti bilansimahust (seisuga 31.12.2005), siis ei ole tabeli 1 ja 2 viimases veerus olulisuse protsenti toodud.

Võimalik lahendus:

- täiustada sise-reeglistikku;
- planeerida revisjonikomisjoni tööd;
- täpsustada vastutust ametijuhendites;
- teabe avalikustamise kaudu tekitada avalikkuse näol kohaliku omavalitsuse üksuse väline järelvalve.

2.2.2. Finantsarvestuse nõrkus

Finantsarvestuse nõrkus väljendub raamatupidamiskorralduse puudustes (sh kas programmi puudumine/vale kasutamine, järelvalve puudumine aruandluse üle, raamatupidajal vajalike teadmiste/oskuste puudumine, dokumentide mittejätkumine raamatupidajani vms), mis avalduvad ühtlasi oluliste vigadena aruandluses ning millega sageli kaasneb ka rahade mittesihotstarbeline kasutamine.

Võimalik lahendus:

- täpsustada raamatupidamise sisereegleid;
- täpsustada finantsarvestuses kontrolli ja vastutuse põhimõtteid.

2.2.3. Tehingute mittevastavus õigusaktidele

Eelselgituse kohaselt võib Paldiski linn olla rikkunud laenu andmise keeldu (laenuõudused Paldiski Sadamate AS-i ja Paldiski Kinnisvarahalduse OÜ vastu), samuti võib esineda rikkumisi linnavara võõrandamisel (sh võimalik korruptsioonirisk linna tehingutes Paldiski Kinnisvarahalduse OÜ-ga).

Paldiski linnal võib esineda rikkumisi (sh korruptsiooniohtlike suhteid) toetuste maksmisel (sh linna saunale) ning investeeringuteks eraldatud raha mittesihotstarbelist kasutamist.

Eeltoodud probleemide põhjuseks on eelkõige sisekontrollisüsteemi nõrk tase.

Võimalik lahendus:

- täpsustada sisekontrollisüsteeme;
- korruptsioonile viitavate asjaolude avastamisel esitada kriminaalmenetluse alustamise avaldus politseile.

3. Auditeeritava seisukohad ja varasemad kontrollimised

Auditi korraldamisse ja eesmärki suhtusid Paldiski linnapea Kaupo Kallas ning auditi Paldiski linna poolne kontaktisik Jelena Visbek (pearaamatupidaja asetäitja) auditit tutvustaval kohtumisel positiivselt.

Paldiski Linnavalitsuses puudub sisekontrolliteenistus. Kontrolli peab vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele teostama revisjonikomisjon. Riigikontrollile esitati eelselgituse käigus vaid üks revisjonikomisjoni tööd kajastav dokument – Paldiski Linnavolikogu revisjonikomisjoni arvamus Paldiski linna 2005. aasta eelarve täitmise kohta. Nimetatud arvamuse kohaselt revisjonikomisjon mingeid puudusi ei leidnud..

Nii 2004. kui ka 2005. aasta raamatupidamise aastaaruannet auditeeris audiitor Mark Zeltser Mark Audit OÜ-st, kes andis 2004. ja 2005. aasta raamatupidamise aastaaruannetele märkusteta järeldusotsused.

Riigihangete amet kontrollis Paldiski Linnavalitsuse poolt perioodil 01.01.2004 – 01.11.2005 korraldatud riigihankeid ning koostas detsembris 2005.a. kontrollakti, kus tõi välja mitmeid riigihangete seaduse rikkumisi. Kuna Riigihangete Amet on hiljuti Paldiski Linnavalitsuse riigihankeid kontrollinud, siis Riigikontroll riigihangetele käesoleva auditi raames hinnangut ei anna.

Riigikontroll on Paldiski linnaga seotud teematikat auditeerinud ühel korral - 1996.a. on kontrollitud Vabariigi Valitsuse reservfondist Paldiski linnaosale elamute keskkütte võla tasumiseks eraldatud vahendite kasutamist.

4. Auditi eesmärk

4.1. Auditi eesmärk sisekontrollisüsteemile hinnangu andmisel

Sisekontrollisüsteemi kontrollimisel on eesmärk anda hinnang, kas linnas on kehtestatud ning rakendatakse piisavalt meetmeid tagamaks majandustehingute läbiviimise kooskõlas kohalduvate õigusaktidega ning nende nõuetekohase kajastamise finantsarvestuses. Kohaliku omavalitsuse üksuse sisekontrollisüsteemina käsitleb Riigikontroll järgmiste elementide kogumit:

- revisjonikomisjoni tegevus;
- teabe avalikustamine vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele ja avaliku teabe seadusele;
- sisemist töökorraldust reguleerivad aktid (sisekorraeeskiri, raamatupidamise siseeeskiri jms);
- ametijuhendid;
- dokumendihaldus (dokumendiregister jms);
- materiaalse vastutuse lepingud;
- inventuuride läbiviimine.

4.2. Auditi eesmärk finantsarvestusele hinnangu andmisel

Finantsarvestuse kontrollimisel on eesmärgiks anda hinnang, kas finantsarvestus tagab Riigikontrolli poolt oluliseks hinnatud tehinguklassides asutuse finantsaruannetes õiged andmed.

Auditi planeerimisel hindas Riigikontroll oluliseks kontrollida järgmisi tehinguklasse²:

- Raha ja pangakontod (kirje koguvea piir **46 000 krooni**);
- Materiaalne põhivara (kirje koguvea piir **558 000 krooni**);
- Intressikohustused maksuvõlalt (kirje koguvea piir **13 000 krooni**);
- Laenukohustused (kirje koguvea piir **127 000 krooni**) ja eraldised (kirje koguvea piir **1200 krooni**);
- Saadud toetused (kirje koguvea piir **165 000 krooni**)

4.3. Auditi eesmärk tehingute õiguspärasusele hinnangu andmisel

Tehingute õiguspärasuse kontrollimisel on eesmärgiks anda hinnang auditiplaani punktis 4.2 nimetatud tehinguklassides sooritatud tehingute õiguspärasusele:

- Raha ja pangakontode tehinguklassi puhul annab Riigikontroll hinnangu, kas pangaülekannete tegemisel lähtutakse kehtivast korrast ning kas ebatavaliste maksete tegemine (sh Paldiski Kinnisvarahalduse OÜ-le ning Sihtasutusele Paldiski Rehabilitatsioonikeskus) on olnud õiguspärane (kas maksete aluseks on olnud õiguspärased dokumendid ning kas maksed on olnud vastavuses alusdokumentidega);
- Materiaalse põhivara tehinguklassi puhul annab Riigikontroll hinnangu, kas linnavara võõrandamisel on kinni peetud Paldiski linna põhimäärusest, kus sisaldub Paldiski linnavara valitsemise kord, ja korruptsioonivastasest seadusest;
- Laenukohustuste tehinguklassi puhul annab Riigikontroll hinnangu, kas laenu on võetud arengukavas sätestatud investeeringute tegemiseks ning kas laenu võtmise otsustas pädev organ;
- Kui finantsarvestuse kontrollimise raames antakse hinnang sellele, kas eraldised on kajastatud õigesti ning kas kõik eraldised (sh võimalik eraldis auditiplaani punktis 1.2 kirjeldatud NUTEKi laenu jaoks) on arvele võetud, siis eraldiste õiguspärasusele hinnangu

² Koguvea piiriks olulistes tehinguklassides on määratud ligikaudu 1% 2005.a. saldost.

andmisel käsitleb Riigikontroll põhjalikumalt Paldiski linna ja Keila linna vahel kohustuste jaotuse teemat. Eesmärgiks on anda hinnang, mida oleks riigil tulnud teha teisiti selleks, et tekkinud olukorda (ei Paldiski ega Keila linn tunnista enda kohustuseks NUTEKi poolt Keila linnale Paldiski linnaosa huvides antud laenu) ei oleks tekkinud. Samuti antakse auditi käigus ülevaade vaidluse hetkeseisust. Paldiski linna ja Keila linna vahel kohustuste jaotuse reguleerimise kontrollimisel ei anta hinnangut sellele, kas laenukohustused kuuluvad Paldiski või Keila linnale, kuna nimetatud vaidlus lahendatakse kohtus.

- Saadud toetuste tehinguklassi puhul annab Riigikontroll hinnangu, kas investeringuteks (sh teede ehituseks) eraldatud raha on kasutatud toetuse saamiseks sõlmitud lepingu kohaselt.

Lisaks eeltoodud teemadele on Riigikontrolli eesmärgiks antud auditi raames anda hinnang:

- kas laenukoostuste omamine Paldiski Sadamate AS-i ja Paldiski Kinnisvarahalduse OÜ vastu oli kooskõlas kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega;
- Kas linna poolt toetuste (välja arvatud sotsiaaltoetuste) maksmisel on tagatud korruptsioonivastase seadusest ja toetuse maksmist reguleerivatest õigusaktidest kinni pidamine.

5. Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditi eesmärgiks ei ole kontrollida asutuse kõiki tehinguid. Auditi ulatuse määratlemiseks lähtub Riigikontroll auditi planeerimisel tehtud riskihinnangust, mille kohaselt on kontrollimiseks välja valitud auditiplaani punktis 4 toodud sisekontrollisüsteemi elemendid ja tehinguklassid. Auditeerimiseks valitud teemade kohta koostatakse detailised kontrolliprogrammid.

Riigikontroll teostab antud auditi raames peamiselt kontrolli Paldiski linna kui kohaliku omavalitsuse üksuse üle, kuid lisaks valikuliselt ka sihtasutuste ja mittetulundusühingute, mille asutajaks või liikmeks on Paldiski linn ja äriühingute, kus Paldiski linnal on valitsev mõju, üle. Nimetatud sihtasutuste, mittetulundusühingute ja äriühingute üle ei teostata kontrolli kõikides punktis 4 nimetatud tehinguklassides, vaid valikuliselt Riigikontrolli riskihinnangu alusel (näiteks võidakse raha ja pangakontode ning saadud toetuste tehinguklassides teostada kontrolli Sihtasutuse Paldiski Rehabilitatsioonikeskus üle ning laenukohustuste kajastamisel OÜ Paldiski Vesi üle).

Audititeavet kogutakse intervjuuerides linnapead, linnavolikogu esimeest, raamatupidajat, revisjonikomisjoni esimeest, linnasekretäri ning vajadusel teisi linnaametnikke; teostades vaatlusi, tutvudes asutusesiseste kordadega, olulisemate teemat puudutavate lepingutega, erinevate registrite ja andmebaasidega, sh raamatupidamise andmetega, ning algdokumentidega.

Kuna Riigikontrolli auditiga samaaegselt teostab Paldiski linnavara võõrandamise küsimuses uurimist ka Keskkriminaalpolitsei, siis oleme auditi käigus tihedas kontaktis Keskkriminaalpolitsei ametnikega ning tutvume Keskkriminaalpolitsei poolt Paldiski linnalt äravõetud dokumentidega vastavalt kokkuleppele Keskkriminaalpolitsei ametnikega. Keskkriminaalpolitsei uurimine ja Riigikontrolli audit ei kattu, kuna Riigikontroll annab hinnangu tehingute õiguspärasusele üldisemalt ning politsei uurib kas Paldiski linna teatud tehingutes esines süüteokoosseis.

5.1. Auditi ulatus ja käsitusviis hinnangu andmisel sisekontrollisüsteemile

Sisekontrollisüsteemile hinnangu andmiseks selgitatakse vestluste ning linna vahendite kasutamist reguleerivate kordade ja muude dokumentidega tutvudes kehtestatud sisekontrollielementide olemasolu ja toimimist, sh:

- kas revisjonikomisjon täidab talle kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ning kohalike õigusaktidega pandud kohustusi;
- kas Paldiski Linnavalitsus täidab kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest ning avaliku teabe seadusest tulenevat teabe avalikustamise kohustust;

- kas sisemine töökorraldus on piisavalt reguleeritud ning kas sisemist töökorraldust reguleerivad aktid (sisekorraeeskiri, raamatupidamise sise-eeskiri jms) on kooskõlas nende aluseks olevate õigusaktidega;
- kas vastutus on ametijuhendites piisavalt reguleeritud;
- kas dokumendihaldus toimub vastavalt nõuetele (sh kas dokumendiregistris registreeritakse kõik avaliku teabe seaduse alusel nõutavad dokumendid);
- kas materiaalse vastutuse lepingud on sõlmitud;
- kas inventuure viiakse läbi nõutavas mahus ja sagedusega.

5.2. Auditi ulatus ja käsitusviis hinnangu andmisel finantsarvestusele

Hinnangu andmiseks kontrollib Riigikontroll oluliseks hinnatud tehinguklassides finantsarvestuse vastavust raamatupidamise seadusele, Raamatupidamise Toimkonna juhenditele, riigi raamatupidamise üldeeskirjale ja Paldiski Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjale. Oluliseks hinnatud tehinguklassides kontrollitakse väljavõtteliselt, kas on olulisi vigu või mitte ning kas aruannetes on esitatud õiged arvnäitajad.

Hinnangu andmiseks analüüsib Riigikontroll, kas oluliseks hinnatud tehinguklassides tagab raamatupidamise korraldus järgmiste tingimuste täitmise:

- Varad ja kohustused eksisteerivad antud kuupäeval;
- Varad ja kohustused kuuluvad Paldiski linnale antud kuupäeval;
- Tehingud või sündmused toimusid antud perioodi jooksul;
- Puuduvad kajastamata varad, kohustused, tehingud või sündmused või avalikustamata näitajad;
- Varad ja kohustused on kajastatud õiglasel väärtuses;
- Tehingud või sündmused on kajastatud korrektsetes summas ja tulud või kulud on kantud õigesse perioodi;
- Näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas raamatupidamise hea tavaga;
- Tehingud või sündmused on kooskõlas olulisemate asjakohaste õigusaktidega (vt õigusakte punkti 5.3 all).

5.3. Auditi ulatus ja käsitusviis hinnangu andmisel tehingute õiguspärasusele

Tehingute õiguspärasusele hinnangu andmiseks kontrollitakse oluliseks hinnatud tehinguklassides väljavõtteliselt tehingute kooskõla kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega, valla- ja linnaeelarve seadusega, korruptsioonivastase seadusega, Paldiski linna põhimäärusega, Paldiski linna 2004. ja 2005. aasta eelarvetega, Paldiski linnas kehtivate toetuse (välja arvatud sotsiaaltoetuste) määramise ja maksmise kordadega ning muude asjakohaste riigi ja kohalike õigusaktidega.

5.4. Auditi eeldatav järeldus

Auditi eeldatav järeldus on, et Paldiski linna raamatupidamise korralduses esineb puudusi, mis on viinud oluliste vigadeni finantsaruandluses ning et majandustehingute teostamisel ei ole järgitud riigi ja kohalike õigusakte. Auditi tulemusena jõuab Riigikontroll eeldatavalt ka järeldusele, et linna sisekontrollisüsteem vajab täiustamist tagamaks tegevuse õiguspärasus ning vältimaks olulisi riske, vigu ja vahendite väärkasutust.

Auditi eeldatav järeldus Paldiski linna ja Keila linna vahel kohustuste jaotuse reguleerimise küsimuses on, et Paldiski omavalitsuse korralduse seaduses oleks tulnud sätestada ka õiguste ja kohustuste, mis on omandatud või võetud Paldiski Keila linna osaks olemise ajal, üleminek Paldiski linnale eraldi omavalitsusüksuse moodustumise hetkel. Õiguste ja kohustuste ülemineku eeltingimusena oleks pidanud sätestama, et õigus või kohustus on omandatud või võetud Paldiski linnaosa huvides ning et õiguse või kohustuse omandamisele või võtmisele andis nõusoleku ka Paldiski linnaosavalitsus.

6. Auditi korraldamist mõjutavad riskid

Auditi risk	Hinnanguline olulisus (1-4)	Maandamise meede
Auditeeritava koostöövalmiduse risk. Kuna Paldiski linna riigihankeid kontrollis hiljuti Riigihangete Amet ning samaaegselt meie auditiga uurib Keskkriminaalpolitsei Paldiski linnavara võõrandamise asjaolusid ning hetkel on Paldiskis võimul samad isikud, kes olid võimul ka auditeeritaval perioodil, siis võib auditeeritav Riigikontrolli auditis näha rünnakut omavalitsusüksuse või konkreetsete ametnike suhtes. Auditi läbiviimine samaaegselt Keskkriminaalpolitseiga tekitab ilmselt auditeeritavas negatiivse eelhoiaku meie auditi suhtes (arvamus, et teeme Keskkriminaalpolitseiga koostööd ning et oleme samasugune uurimisorgan, kelle tegevuse tulemuseks on sanktsioonid linnale või ametnikele). Seetõttu võib koostöö, sh dokumentide kätte saamine, olla raskendatud.	3	Auditeeritavale selgitatakse, et auditi eesmärgiks on välja tuua üldised puudused ja kitsaskohad, milles enamusel ametnikest ei ole isiklikku rolli. Kohtumisel kinnitatakse, et auditis tuuakse positiivne sõnum kindlasti välja, kui see on põhjendatud. Samuti selgitatakse, et auditi eesmärk on aidata kaasa finantsaruandluse ja sisekontrollisüsteemide täiustamisele ja tõhustamisele ning tähelepanu juhtimine õigusaktide rikkumistele, millele auditeeritav ise võib olla tähelepanu pöörata ei osanud.
Dokumentide mitmes kohas paiknemise risk. Osa dokumente võttis Keskkriminaalpolitsei Paldiski linnalt läbiotsimise käigus ära.	2	Oleme Keskkriminaalpolitsei ametnikega kokku leppinud, et nad lubavad meil vaadata meile vajalikke dokumente nende dokumentide seast, mis Keskkriminaalpolitsei läbiotsimise käigus Paldiski linnalt ära võttis. Suhtleme tihedalt Keskkriminaalpolitsei ametnikega ning oleme kursis nende menetluse käigu ning dokumentide paiknemisega.
Meeskonna ebakompetentsuse risk. Oht, et ei avasta olulisi asjaolusid või ei suuda neile anda omapoolset hinnangut.	2	Ütleme välja oma hetkeseisukoha, arvestades teadaolevaid asjaolusid. Kui tekivad põhjendatud kahtlused, konsulteerime väliste osapooltega (nt RM, I AO, MPA).

7. Auditi ajakava

Ajakava (auditi vaheetapid ja tähtajad):

Auditi planeerimine	Mai-juuni 2006
Auditi plaani valmimine	Juuli 2006
Auditi kontrolliprotseduuride läbiviimine	Juuli-august 2006

8. Vajatavad ressursid

Inimesed (ametikoht, nimed):

	Auditi planeerimine	Auditi läbiviimine	Kokkuvõtted KAEEL/KA	Kokku
Peakontrolör Krista Aas	10	10	15	35
Auditijuht Jane Eespõld	30	25	50	105
Vanemaudiitor Laine Vipper	20	120	20	160
Nooremaudiitor Ines Kilusk	20	120	20	160
Nooremaudiitor Rait Sannik	20	120	20	160
Kokku	100	395	125	620

Kulude eelarve (lähetused):

Transpordikulud	1400 krooni (7 sõitu Tallinnast Paldiskisse ja tagasi (ligikaudu 700 km x 2 krooni))
Auditiorpäring krediidasutustele	600 krooni
KOKKU	2000 krooni

Jane Eespõld
Auditijuht peakontrolöri ülesannetes

Laine Vipper
Vanemaudiitor

Lisa 1

Summalt olulisuse määra ületavad bilansi ja tulemiaruanne kirjed, millele auditis hinnangut ei anta

Kirje	Põhjendus
Bilanss	
Maksu-, lõivu- ja trahvinõuded	Kirje sisaldab üksikisiku tulumaksu-, ressursimaksu ja maamaksunõudeid, 2004.a. ja 2005.a. majandusaasta summad ühtisid RM saldoandmike süsteemi andmetega, nõuete analüüsil ei täheldanud ebatavalisusi.
Muud nõuded ja ettemaksed	Peamise osa bilansikirje kogusummast moodustavad nõuded ostjate vastu ning saamata sihtfinantseerimine, nimetatud nõuete olemasolu on tavapärane.
Võlad hankijatele	Võlad hankijatele toodete ja teenuste eest, põhiliselt ehitustööd ja muud tavapärased ostutehingud. Võlgasid põhivara eest uurime lähemalt koos põhivaraga.
Võlad töövõtjatele	Kirje koosneb peamiselt tavapärasest töö- ja puhkusetasu kohustusest.
Muud kohustused ja saadud ettemaksed (välja arvatud intressikohustused maksuvõlalt ja sihtfinantseerimiseks saadud vahendid)	Kirjel kajastatud kohustustest ei anna hinnangut tavapärastele maksu- ja intressikohustustele ning ettemaksetele toodete ning teenuste eest.
Akumuleeritud ülejääk	Kirje on tekkinud eelmiste perioodide vältel, mistõttu ei saa hinnangut anda 2004. ja 2005.a. auditi käigus.
Tulemiaruanne	
Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	Kulude analüüsil ei täheldanud täiendava kontrolli vajalikkust.
Tulud majandustegevusest	
Sotsiaaltoetused	
Tööjõukulud	
Majandamiskulud	
Muud kulud	