

KONTROLLIARUANNE

nr OSV-2-6/06/97
29.11.2006

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

Tallinn
2006

Kokkuvõte

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

Kuressaare Linnavalitsus näitas auditi käigus üles head koostööd ja valmisolekut oluliste ettepanekutega arvestada.

Riigikontrolli hinnangul vajab Kuressaare linna sisekontrollisüsteem olulist täiustamist, et tagada linna majandustehingute õigus- ja sihipärasus ning vältida vigade tekkimise riski finantsaruannetes, kahjulike tehingute toimumise riski jms. Kuressaare linna raamatupidamise korralduses esineb puudusi, mis on viinud mõnede oluliste vigadeni finantsaruannetes. Majandustehingute sooritamisel ei ole alati järgitud riigi ega linna õigusakte.

Auditeeritud tehinguklassidest ei tuvastanud Riigikontroll olulisi vigu laenukohustuste arvestuses ning tehingute õiguspärasuses.

Olulisemad tähelepanekud

- Kuressaare linna sisekontrollisüsteemis esineb olulisi puudusi. Näiteks:
 - Riigi ja linna õigusaktides sätestatud ei ole järgitud eelarve täitmisel, dokumendihalduses, varade ja kohustuste arvestuses, inventuuride ning riigihangete korraldamisel, dokumentide ja andmete avalikustamisel jm. Kuressaare linna sisemise töökorralduse eeskirjad (asjaajamiskord; raamatupidamise sise-eeskiri; vara valdamise, kasutamise ja käsutamise eeskiri) ei ole kooskõlas nende aluseks olevate õigusaktidega ega vasta täielikult tegelikule töökorraldusele ja -jaotusele linnas.
 - Kuressaare Linnavalitsus ja mõned ametiisikud on pädevust omamata võtnud vastu otsuseid linnavaraga tehingute tegemiseks, kinnitatud eelarve muutmiseks, eelarveraha kasutamiseks ja linna nimel lepingute sõlmimiseks.
 - Kuressaare Linnavalitsus on ettenägematuteks kuludeks mõeldud reservfondi raha kasutanud linnavalitsuse ja hallatavate asutuste tegevuskulude ja eelarves kinnitatud töötasudeks määratud summade suurendamiseks, ilma et oleks taotlenud volikogult eelarve muutmist.
 - Kuressaare Linnavalitsus on maksnud toetusi ja stipendiume, pidamata kinni nende maksmiseks ette nähtud kordadest; kasutanud toetuste maksmiseks raha, mis ei olnud selleks eelarves ette nähtud; finantseerinud linnavalitsuse hallatavate asutuste põhitegevusega seotud ülesannete täitmist raha eest, mis oli ette nähtud toetusteks.
 - Revisjonikomisjoni järelevalve linnavalitsuse tegevuse üle on olnud puudulik.
 - 31.12.2004. a seisuga põhivara ei inventeeritud. 31.12.2005. a seisuga inventeeriti põhivarasid ümberhindluse käigus, mistõttu ei olnud Riigikontrollil võimalik hinnata põhivara inventuuri tegemise objektiivsust ja tulemuste kajastamise korrektsust.
- Kuressaare linna raamatupidamise korralduses esineb puudusi, mis on põhjustanud finantsaruannetes olulisi vigu. Näiteks:
 - Põhivarade kajastamisel kasutatavad arvestuspõhimõtted ja informatsiooni esitusviis ei ole kõigil juhtudel kooskõlas raamatupidamise seaduses sätestatud nõuete ja alusprintsipidega ning Eesti hea raamatupidamistavaga.

- Põhivaraga seotud tehingud ning muud majandustehingud linna asutatud sihtasutuste ja äriühingutega ning kolmandate osapooltega ei ole alati kajastatud vastavuses nende tegeliku majandusliku sisuga ning järgides majandusüksuse printsiipi¹, mistõttu on tehingute kohta esitatud informatsioon majandusaasta aruandes teatud juhtudel eksitav.

Olulisemad ettepanekud

Kuressaare Linnavolikogule

- Tagada kõigi vajalike volikogu määruste vastuvõtmine, kehtivate määruste ajakohastamine ja vastavusse viimine nende aluseks olevate õigusaktidega.
- Tõhustada volikogu revisjonikomisjoni tööd, et tagada süsteemne järelevalve linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste tegevuse üle. Vajaduse korral kaasata revisjonikomisjoni töösse eksperte.

Kuressaare Linnavalitsusele

- Edendada sisekontrollisüsteemi, sh
 - viia Kuressaare Linnavalitsuse sisemist töökorraldust reguleerivad korrad vastavusse nende aluseks olevate õigusaktidega ja tegeliku töökorraldusega;
 - teha volikogule ettepanek viia linnavara valdamise, kasutamise ja käsutamise eeskiri ja muud linnavaraga tehingute tegemist reguleerivad eeskirjad vastavusse linna tegelike vajadustega ning tagada nende eeskirjade järgimine;
 - viia dokumendihaldus vastavusse kõigi sätestatud nõuetega;
 - tõhustada järelevalvet eelarve ja lepingute täitmise üle ning tagada asjakohase info õigeaegne jõudmine raamatupidamisüksusesse.
 - korraldada varade ja kohustuste põhjalikke inventuure;
 - parandada asjakohase info avalikustamist;
- Viia raamatupidamise sise-eeskiri kooskõlla selle aluseks olevate õigusaktidega. Raamatupidamisarvestuses järgida riigi ja linna õigusaktides ning linna sisemistes kordades sätestatud.

Kuressaare Linnavolikogu ja Kuressaare Linnavalitsus nõustusid enamiku Riigikontrolli aruandes toodud ettepanekutega, esitades täiendavaid selgitusi ja tegevuskava oma vastuskirjas, mis on lisatud kontrolliaruande lõppu.

Kuressaare Linnavolikogu ja Kuressaare Linnavalitsus ei nõustunud osa kontrolliaruande eelnõus esitatud seisukohtadega (vt vastuskirja), millele on Riigikontroll esitanud omapoolsed selgitused ning teinud kontrolliaruande tekstis järgmised parandused:

- Punkt 2.1.1 “Põhivara valdus ja selle üleandmine”: Riigikontroll on endiselt seisukohal, et põhivara, mida linnavalitsuse hallatavad asutused kasutavad oma põhimääruses nimetatud eesmärkide täitmiseks, tuleks vastavatele asutustele üle anda Kuressaare linnavara eeskirja punkti 7 korras ja kajastada nende asutuste põhivara arvestuses. Seni rakendatud praktika sõlmida hallatavate asutustega valduslepingud, on linnavara eeskirja kohaselt ette nähtud valduse

¹ Raamatupidamise seadus, § 16

üleandmiseks kolmandatele isikutele. Linnavalitsuse hallatava asutuse kohustused ja õigused linnavara valdajana tulenevad tema staatusest, asutuse põhimäärusest ning on sätestatud linnavara eeskirjas ja seadustes. Ka Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 1 kohaselt kajastatakse varaobjekt vastava asutuse bilansis, kes kasutab seda talle seatud eesmärkide täitmiseks. Kontrolliaruande punkti 2.1.1 sõnastust on mõnevõrra muudetud.

- Punkt 2.1.3 “Põhivara võõrandamine”: Riigikontroll on endiselt seisukohal, et põhivara tasuta võõrandamise tehinguid pole korrektne kajastada põhivara mahakandmisena, kuna see ei vasta tehingute majanduslikule sisule. Põhivara tasuta võõrandamist tuleks kajastada kui vara üleandmist ehk mitterahalist sihtfinantseerimist. Kohaliku omavalitsuse üksus peab mitterahalise sihtfinantseerimise kajastamisel lähtuma Raamatupidamise Toimkonna juhendist nr 12. Kontrolliaruande punktis 2.1.3 on muudetud viidet mitterahalise sihtfinantseerimise kajastamise alusele.
- Punkt 2.1.6 “Põhivara tasuta kasutusse andmine”: Arvestades avaliku sektori tegevuspõhimõtteid, on Riigikontrolli endiselt seisukohal, et pikaajalist varade tasuta kasutusse andmist tuleks käsitleda kui varade üleandmist ehk mitterahalist sihtfinantseerimist. Kohaliku omavalitsuse üksus peab mitterahalise sihtfinantseerimise kajastamisel lähtuma Raamatupidamise toimkonna juhendist nr 12. Kontrolliaruande punktis 2.1.6 on muudetud sõnastust ning viidet mitterahalise sihtfinantseerimise kajastamise alusele.
- Punkt 2.1.9 “Põhivara üleandmine sihtasutusele”: Riigikontroll on endiselt seisukohal, et Sihtasutuse Kuressaare Spordibaasid asutamise otsusest (s.t Kuressaare Linnavolikogu 27.11.2003. a määrusest nr 27) ei ole võimalik välja lugeda Kuressaare linna kui asutaja tahet anda Sihtasutusele üle kontrolliaruande punktis 2.1.9 mainitud kinnistud. Vastavas otsuses on kirjas, et kinnistud antakse sihtasutusele üle pärast nende kandmist sihtasutuste registrisse. Sihtasutuste seaduse § 5 lg 6 ei võimalda omandada asutaja õiguslikku seisundit vara üleandmisega sihtasutusele pärast selle asutamist. Kuressaare linna kui asutaja vastavat tahet ei olnud võimalik välja lugeda ka lepingust, millega sihtasutusele varad tasuta üle anti. Riigikontroll on lähtunud seisukoha võtmisel eespool mainitud dokumentidest. Seetõttu on Riigikontroll endiselt seisukohal, et varade tasuta võõrandamist sihtasutusele ei ole korrektne käsitleda vara üleandmisena sihtkapitali ning osaluse soetusena sihtasutuse sihtkapitalis, nagu seda on kajastatud 2004. ja 2005. a majandusaasta aruandes. Kontrolliaruande punktis 2.1.9 on muudetud viidet mitterahalise sihtfinantseerimise kajastamise alusele.
- Punkt 2.1.2 “Põhivara arvelevõtmine”: Läbi vaadatud dokumentide põhjal (sh õiendid, põhivara register jms) jõudis Riigikontroll järeldusele, et kontrolliaruande punktis 2.1.2 mainitud teed polnud 31.12.2004. a seisuga arvele võetud. Vastavad teed võeti raamatupidamise õiendi kohaselt arvele 31.03.2005. a seisuga ja nende õiglaseks väärtuseks hinnati 2006. aastal korraldatud põhivara ümberhindluse käigus ca 8 miljonit krooni. Kuressaare linna väitel olid mainitud teed 31.12.2004. a seisuga arvele võetud, kuid kajastatud põhivara registris mitte eraldiseisvate põhivaraobjektidena, vaid muude teede soetusmaksumuses. Kuressaare linna seisukoht on kajastatud punkti 2.1.2 sõnastuses. Sellest hoolimata on Riigikontroll seisukohal, et Kuressaare Linnavalitsuse põhivara saldod ei peegelda 31.12.2004. a seisuga nende tegelikku jaotust ja väärtust ning eelkõige seetõttu, et põhivara ümberhindlus oli tegemata. Põhivarade tegelik jaotus ja väärtus selgus 31.12.2005. a seisuga korraldatud põhivara ümberhindluse käigus.

Sisukord

SISSEJUHATUS	6
Ülevaade auditeeritust	6
Auditi iseloomustus	7
1. SISEKONTROLLISÜSTEEM	9
1.1. Eelarve koostamine ja täitmise jälgimine ning reservfondi raha kasutamine.....	9
1.2. Sisemist töökorraldust reguleerivad korrad.....	10
1.2.1. Sisekorrad ja nende järgimine	10
1.2.2. Lepingute registreerimine ja täitmise jälgimine	11
1.2.3. Sisemine tööjaotus ja otsustuspädevus	12
1.2.4. Raamatupidamise korraldus	12
1.3. Revisjonikomisjoni tegevus	14
1.4. Teabe avalikustamine	15
1.5. Põhivara inventuuride korraldamine.....	15
2. FINANTSARVESTUS JA MAJANDUSTEHINGUTE ÕIGUSPÄRASUS	17
2.1. Põhivara arvestus	17
2.1.1. Põhivara valdus ja selle üleandmine.....	17
2.1.2. Põhivara arvelevõtmine	17
2.1.3. Põhivara võõrandamine	19
2.1.4. Põhivara klassifitseerimine.....	19
2.1.5. Kordade järgimine põhivara kasutusse andmisel	20
2.1.6. Põhivara tasuta kasutusse andmine	20
2.1.7. Põhivara koormamine hoonestusõigusega	21
2.1.8. Põhivara kulumiarvestus	21
2.1.9. Põhivara üleandmine sihtasutusele.....	22
2.1.10. Põhivara ümberhindlus.....	23
2.2. Antud toetused.....	24
2.3. Riigihanked.....	25
2.4. Muud tähelepanekud	26
KURESSAARE LINNAVOLIKOGU JA KURESSAARE LINNAVALITSUSE VASTUS	28

Sissejuhatus

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

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

Auditirühma kuulusid auditijuht Ethel Jäärats ja vanemaudiitor Airi Mikli.

Ülevaade auditeeritust

Kuressaare linn on Saare maakonna keskus. Linna territooriumi suurus on 15 km². Linnas elab ca 15 230 inimest ning keskmine asustustihedus on ca 1015 inimest ruutkilomeetri kohta. Kuressaare linna iseloomustab hästi säilinud keskaegne piiskopilinnus, klassitsistlik linnasüda, korrastatud rannaalad ja supelrand, nüüdisaegne jahisadam, turismile suunatud linnaarendus ja ärikorraldus.

Kuressaare linnal on 17 linnavalitsuse hallatavat asutust, 5 äriühingut ja 9 sihtasutust.

Hallatavad asutused: Kuressaare 7. Lasteaed, Kuressaare 5. Lasteaed, Kuressaare 1. Lasteaed, Kuressaare 2. Lasteaed, Kuressaare Põhikool, Ida-Niidu Lasteaed, Kuressaare Muusikakool, Saare Maakonna Keskraamatukogu, Kuressaare Täiskasvanute Gümnaasium, Saaremaa Ühisgümnaasium, Saaremaa Spordikool, Kuressaare Linnateater, Kuressaare Kunstikool, Kuressaare Noorte Huvikeskus, Kuressaare Vanalinna Kool, Kuressaare Kultuurivara, Kuressaare Gümnaasium.

Äriühingud: AS Saaremaa Golf, AS Kuressaare Jahisadam, AS Kuressaare Soojus, AS Kuressaare Veevõrk, OÜ Kuressaare Bussijaam.

Sihtasutused: KG Sihtasutus (Kuressaare Gümnaasiumi majandamine), SÜG Sihtasutus (Saaremaa Ühisgümnaasiumi majandamine), Sihtasutus Kuressaare Hambapolikliinik, Sihtasutus Kuressaare Hoolekanne, Sihtasutus Kuressaare Spordibaasid, Sihtasutus Kuressaare Sõnumid, Kuressaare Haigla Sihtasutus, Kuressaare Teatrimaja Sihtasutus, Kuressaare Vanalinna Sihtasutus. Kuressaare Eluasemefondi Sihtasutus on likvideerimisel.

Kuressaare linna 2004. ja 2005. aasta konsolideerimata majandusaasta aruande olulisemad finantsnäitajad on esitatud tabelis 1.

Kuressaare linna raamatupidamise korraldamise eest vastutab linnapea. Kuressaare linnapead olid auditeeritud perioodil Jaanus Tamkivi, Urmas Treiel ja Urve Tiidus. Auditeeritud perioodil olid Kuressaare linnasekretärid Eero Lapp ja Mati Leis ning rahandusnõunik Mai Takkis.

Tabel 1. Olulisemad finantsandmed (mln kr)

BILANSS	2005	osakaal, %	2004	osakaal, %
Varad, sh	745,4		340,3	
käibevara	11,4	1,5	14,5	4,3
põhivara	734,0	98,5	325,9	95,7
Kohustused ja netovara, sh	745,4		340,3	
lühiajalised kohustused	21,9	2,9	26,5	7,8
pikaajalised kohustused	68,5	9,2	56,0	16,4
netovara	654,9	87,9	257,8	75,8
TULEMIARUANNE				
Tegevustulud	179,8		148,1	
Tegevuskulud	-181,4		-153,5	
Aruandeperioodi tulem	-3,6		-8,8	

Allikas: Kuressaare Linnavalitsuse 2005. a majandusaasta aruande lisa 1

Kuressaare Linnavalitsuse 2004. a majandusaasta aruannet auditeerisid audiitorfirma Ader & Reinhold OÜ vannutatud audiitorid Riho Reinhold ja Tarmo Ader, kes andsid sellele märkusega järeldusotsuse, kuna auditi teostamisel ei olnud võimalik mõistliku ajakuluga sooritada piisavas mahus kontrollitoiminguid, et veenduda kõikide Kuressaare Linnavalitsuse allaasutuste raamatupidamisarvestuse vastavuses raamatupidamise üldeeskirjale ja raamatupidamise heale tavale. Lisaks oli Kuressaare Linnavalitsusel 31.12.2004. a seisuga tegemata põhivarade ümberhindlus õiglasele väärtusele, mille tulemusel võib audiitorite hinnangul olla oluline mõju asutuse finantsseisundile. 2005. a majandusaasta aruannet auditeeris OÜ KMRA Audiitorbüroo vannutatud audiitor Riho Reinhold, kes andis sellele märkusega järeldusotsuse. Välisaudiitorid on mõlemal aastal esitanud Kuressaare Linnavalitsusele märgukirja auditi käigus tehtud tähelepanekute ja ettepanekute kohta.

Auditi iseloomustus

Auditi põhiküsimused ja vastavad põhitoimingud olid järgmised:

- **Kas finantsarvestus tagab Riigikontrolli poolt oluliseks hinnatud tehinguklassides õiged andmed linna finantsaruannetes?** Hinnangu andmiseks kontrollisid audiitorid raamatupidamisregistrites kajastatud andmeid varade seisu ja auditeeritud perioodi tehingute kohta, hindasid andmete vastavust raamatupidamise seaduses, riigi raamatupidamise üldeeskirjas, Raamatupidamise Toimkonna juhendites ning Kuressaare Linnavalitsuse kordades (sh raamatupidamise sise-eeskirjas) sätestatud nõuetele.
- **Kas nendes tehinguklassides, mida Riigikontroll pidas oluliseks, sooritatud majandus-tehingud on õiguspärased?** Hinnangu andmiseks kontrollisid audiitorid auditeeritud perioodil valitud tehinguklassides toimunud tehinguid ning hindasid nende kooskõla kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega, valla- ja linnaeelarve seadusega, raamatupidamise seadusega, riigi raamatupidamise üldeeskirjaga, Raamatupidamise Toimkonna juhenditega, riigihangete seadusega, korruptsioonivastase seadusega, Kuressaare linna põhimäärusega, Kuressaare linna 2005. ja 2004. aasta eelarvega, Kuressaare linnavara valdamise, kasutamise ja käsutamise korraga, Kuressaare linna asjaajamise juhendiga, Kuressaare Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjaga, ametijuhenditega ning Kuressaare linnas kehtivate projekti- ja tegevustoetuse määramise ja maksamise kordadega.
- **Kas linnas on kehtestatud ning rakendatakse piisavalt meetmeid, et tagada majandus-tehingute sooritamine kooskõlas loetletud õigusaktidega ning nende nõuetekohane kajastamine finantsarvestuses?** Hinnangu andmiseks selgitasid audiitorid vestluste käigus ning linna raha kasutamist reguleerivate kordadega tutvudes, kas linnas on kehtestatud ja toimib

sisekontrollisüsteem. Samuti hindasid audiitorid, kas Kuressaare Linnavalitsus täidab kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest ja avaliku teabe seadusest tulenevat teabe avalikustamise kohustust.

Konsolideerimata bilansi ja tulemiaruaande kirjetest pidas Riigikontroll oma riskihinnangu alusel oluliseks kontrollida järgmisi tehinguklasse:

- kinnisvarainvesteeringute arvestus ja nende investeeringutega seotud tehingud;
- materiaalse põhivara arvestus ja selle varaga seotud tehingud;
- laenukohustuste arvestus ja nende kohustustega seotud tehingud.

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

- eelarve koostamise ja täitmise jälgimist;
- lepingute registreerimist asutuse dokumendiregistris ja lepingute haldamist raamatupidamises;
- töökorraldust reguleerivate kordade järgimist, nende vastavust õigusaktidele ja tegelikule olukorrale;
- revisjonikomisjoni tegevust;
- varade ja kohustuste inventeerimise korraldamist ja tulemuste kajastamist raamatupidamises;
- pangakontode avamist, sulgemist ja kasutamist (sh rahaülekannete tegemisel kohustuste lahususe põhimõtte järgimist);
- teabe avalikustamist.

Lisaks hindas Riigikontroll, kas riigihanked on korraldatud riigihangete seaduse kohaselt.

Isikud, keda audititeavet kogudes intervjueriti, olid linnapea Urve Tiidus, abilinnapea Kalle Koov, abilinnapea Urmas Sepp, linnasekretär Mati Leis, rahandusnõunik Mai Takkis, õigusnõunik Vilma Kipak, haridusnõunik Õilme Salumäe, linnavaranõunik Margo Sooäär ning raamatupidaja Imbi Padar. Samuti tutvusid audiitorid linna õigusaktide ja sisemist töökorraldust reguleerivate kordadega, kontrollivaldkondi puudutavate olulisemate lepingutega, erinevate registrite ja andmebaasidega (sh raamatupidamisregistri andmetega) ning algdokumentidega.

Revisjonikomisjoni töökorraldusele hinnangu andmiseks intervjuerisid audiitorid komisjoni endisi ja praegusi liikmeid, tutvusid komisjoni tööd sätestavate õigusaktide ja koosolekute protokollide ning muude dokumentidega.

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 ole Kuressaare Linnavalitsuse sisekontrollisüsteem piisav, et tagada linnavalitsuse tegevuse õiguspärasus ning vältida olulisi riske, vigu ja pädevust ületavate otsuste vastuvõtmist.

Sisekontrollisüsteemile hinnangu andmisel analüüsisid audiitorid eelarve koostamist ja selle täitmise jälgimist; revisjonikomisjoni tegevust; lepingute registreerimist asutuse dokumendiregistris ja täitmise korraldust raamatupidamises; töökorraldust reguleerivate kordade vastavust õigusaktidele, nende järgimist ning vastavust tegelikule olukorrale; põhivarade inventeerimist ja tulemuste kajastamist raamatupidamises; majandustehingute tegemiseks ja algdokumentide kinnitamiseks volituste olemasolu ning teabe avalikustamist.

1.1. Eelarve koostamine ja täitmise jälgimine ning reservfondi raha kasutamine

Kuressaare Linnavolikogu kehtestatud eelarve menetlemise korra järgi taotleb linnavalitsus eelarves määratud kulude ümberjaotamiseks eelarve muutmist, esitades volikogule sellekohase eelnõu. Eelarve muutmine toimub sama korra järgi kui eelarve vastuvõtmine. Kulude tegemiseks, mida ei ole eelarves ei ole ette nähtud või milleks määratud summadest ei jätku, võib linnavalitsus eelarveaasta kestel esitada volikogule lisaeelarve eelnõu. Erandiks on riigieelarvest ja muudelt rahastajatelt eelarveaasta jooksul täiendavalt saadud sihtotstarbelised eraldised, millega seotud laekumised ja kulud võib linnavalitsus eelarvesse lisada volikogu kehtestatud korras, informeerides sellest kirjalikult volikogu.

2004. ja 2005. aasta eelarve vastuvõtmisel ei ole linnavolikogu pidanud kinni eelarve menetlemise korrast, andes eelarve kinnitamisel linnavalitsusele õiguse teha eelarves muudatusi. Näiteks anti 2005. a linnavalitsusele õigus teha muudatusi eelarve ühe tegevusala piires kuni 500 000 krooni ulatuses.

Lisaks tuvastas Riigikontroll auditi käigus, et Kuressaare Linnavalitsus on süstemaatiliselt rikkunud linnavolikogu kehtestatud korda, jaotades eelarve kulusid ümber ka tegevusalade vahel. 2005. aastal on ümberjaotusi tehtud vähemalt 3,1 miljoni krooni ulatuses. Vaatamata sellele et Kuressaare Linnavalitsus arutas toimepandud rikkumisi 2005. a septembrikuu linnavalitsuse istungil, otsustati sama praktikat jätkata.

Valla- ja linnaeelarve seadus sätestab linnavalitsuse õiguse teha kulutusi eelarveaasta alguseks vastuvõtmata eelarve puhul 1/12 ulatuses lõppenud eelarveaastaks ette nähtud kulutustest. Linnavalitsusel on lubatud teha ainult neid kulutusi, mis on ette nähtud nii eelmise aasta eelarves kui ka alanud aasta eelarve eelnõus, lähtudes väiksemast kulust. Kuressaare Linnavalitsus ei ole neid seaduse sätteid alati järginud.

Kuressaare Linnavalitsus ei ole kinni pidanud valla- ja linnaeelarve seadusest, planeerides kulusid ning võttes täiendavalt laekunud tulud eelarvesse ilma lisaeelarve eelnõu koostamata (sh 2004. a vähemalt 942 000 krooni ulatuses ning 2005. a vähemalt 848 000 krooni ulatuses). Samuti on linnavalitsus vähendanud eelarvesse laekuma pidanud tulusid ja neile vastavaid kulusid ilma lisaeelarve eelnõu koostamata.

Kuressaare Linnavolikogu vastu võetud korra kohaselt koostatakse Kuressaare linna eelarve eelnõu alaeelarvete eelnõude koondina. Alaeelarve kajastab hallatava asutuse tulusid ja kulusid. Eelarve selguse põhimõtte kohaselt tuleb tulud ja kulud esitada nii selgesti ja arusaadavalt, et nende päritolu ning eesmärk oleks üheselt mõistetav. Linnavalitsuse ametiasutuste ja hallatavate asutuste kulud liigitatakse alaeelarvetes majandusliku sisu järgi. Kuressaare linnas on selle põhimõtte vastu korduvalt eksitud. Näiteks on Kuressaare linnas makstud toetust ka linnavalitsuse hallatavatele asutustele nende põhikirjaliste ülesannete täitmiseks. Seega ei ole toetusteks ette nähtud raha ei kasutatud eesmärgipäraselt ning volikogu kehtestatud korra kohaselt, vaid nii on suurendatud hallatavate

asutuste tegevuskulusid. Mainitud kulud tuleks ette näha linnaeelarve vastavas alaeelarves ning kajastada kululiigina, mis vastab raha kasutamise tegelikule eesmärgile.

Reservfondi üldiste põhimõtete kohaselt on eelarve reservfond mõeldud ootamatute ja enamasti ühekordsete kulude katmiseks, mida eelarve koostamise käigus ei olnud võimalik ette näha ja eelarvesse planeerida. Riigikontroll on seisukohal, et reservfondist ei tohiks üldiselt eraldada raha valitsuse enda või tema hallatavate asutuste tegevuskulude katteks ning eelarves kinnitatud töötasude suurendamiseks. Kuressaare Linnavolikogu on vastu võtnud reservfondi käsutamise korra, mis ei sätesta, missuguseid ettenägematuid kulusid reservfondist kaetakse.

Auditi käigus selgus, et Kuressaare Linnavalitsus on kasutanud reservfondi raha linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste tegevuskulude katmiseks ning töötasufondi suurendamiseks ca 400 000 krooni ulatuses. Riigikontrolli hinnangul on Kuressaare Linnavalitsus kasutanud eelarve reservfondis ettenägematuteks kuludeks ette nähtud raha eelarves määratud eraldiste suurendamiseks, ilma et oleks taotlenud volikogult eelarve muutmist.

Ettepanekud

Kuressaare Linnavolikogule

- Järgida linnaeelarve eelnõu menetlemisel ja vastuvõtmisel kehtestatud korda.
- Määrata reservfondi käsutamise korras täpsemalt, millisteks ettenägematuteks kuludeks on reservfondi raha lubatud kasutada.
- Kontrollida tõhusamalt linna tulude täielikku ja tähtaegset sissenõudmist ning kulude vastavust linnaeelarvele.

Kuressaare Linnavalitsusele

- Järgida linnaeelarve eelnõu koostamisel kehtestatud korda.
- Kasutada eelarve kulusid sihtotstarbeliselt.
- Taotleda eelarves määratud kulude ümberjaotamise vajaduse tekkimisel eelarve muutmist, esitades volikogule sellekohase eelnõu.
- Esitada kulude tegemiseks, mida ei ole eelarves ette nähtud või mille tegemiseks määratud eraldistest ei jätku, volikogule lisaelarve eelnõu.
- Mitte kasutada reservfondi raha valitsuse enda või hallatavate asutuste tegevuskulude ja eelarves kinnitatud töötasude suurendamiseks.

1.2. Sisemist töökorraldust reguleerivad korrad

1.2.1. Sisekorrad ja nende järgimine

Riigikontrolli hinnangul vajavad täiendamist ning seaduste ja Kuressaare linna õigusaktidega vastavusse viimist nii Kuressaare linnavara valdamise, kasutamise ja käsutamise eeskiri (edaspidi linnavara eeskiri), asjaajamise kord, hoonestusõiguse seadmise kord kui ka riigihangete korraldamise kord.

Riigikontroll tuvastas, et Kuressaare Linnavalitsuses 2004. ja 2005. aastal kehtinud asjaajamiskord oli kinnitatud 1998. aastal ning see ei olnud kooskõlas asjaajamise korraldust sätestavate õigusaktidega ega asutuse tegeliku töökorraldusega.

Lisaks selgus auditi käigus, et linnavara eeskiri, mis on vastu võetud 2002. aastal, ja hoonestusõiguse seadmise kord vajaks ajakohastamist, sh eeskirjas kasutatavad mõisted täpsustamist ning kooskõlla viimist kehtivate seaduste ja Kuressaare linna ametiasutuse ning hallatavate asutuste põhiülesannete ja töökorraldusega. Linnavara eeskirja põhimõtete ebaselgus või mittevastavus õigusaktidele on põhjustanud mitmeid rikkumisi linnavara valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel. Auditi käigus tuvastatud probleemid puudutasid eelkõige linnavara valdaja mõistet, linnavara valduse üleminekut, linnavara arvestust, otsustuspädevuse määramise alust tehingute tegemisel. Täpsustamist vajaksid põhimõtted, millist vara peetakse linna kinnisvaraks ja kuidas jaguneb pädevus tehingute teostamisel kinnisvaraga (nt isikliku kasutusõiguse määramise või hoonestusõigusega koormamise korral ja kinnisasja võõrandamisel pärast hoonestusõiguse seadmisel pandud kohustuste täitmist).

Kuressaare linnavara eeskiri määrab kindlaks otsustuspädevuse tehingute tegemisel linnavaraga, lähtudes vara hinnast. Samas tuleb mõne otsuse tegemisel lähtuda vara bilansilisest jääkmaksumusest. Kuressaare Linnavalitsuse tegevusest linnavara eeskirja rakendamisel võib järeldada, et otsustuspädevuse määramine vara hinna alusel on põhjustanud segadust ja eksimusi. Samuti tuvastas Riigikontroll auditi käigus mitmeid juhtumeid, kus linnavalitsus oli sõlminud tehingu väljaspool oma pädevust, kuna otsuse vastuvõtmisel ei olnud tehingu objektiks olnud linnavara hinda kindlaks tehtud.

Linnavalitsuse pädevuses on teenistuslik järelevalve ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.³ Linnavalitsus saab tunnistada kehtetuks ametiasutuste hallatavate asutuste juhtide akte ja toiminguid, mis ei ole vastavuses Eesti Vabariigi põhiseaduse, seaduste ning nende alusel ja täitmiseks antud õigusaktide ning linna õigusaktidega. Samuti võib linnavalitsus tunnistada ebaotstarbekuse motiivil kehtetuks ametiasutuste hallatavate asutuste juhtide akte ja toiminguid, mis ei vasta kohaliku omavalitsuse põhimõtetele või põhjustavad linnavara ja eelarveraha ebaratsionaalset kasutamist. Kuressaare Linnavalitsus korraldas auditeeritud perioodil hallatavates asutustes kokku 3 finants-majandustegevuse auditit: 2004. a Kuressaare Kunstikoolis ja Kuressaare Muusikakoolis ning 2005. a Kuressaare Põhikoolis. Riigikontrolli hinnangul ei ole Kuressaare Linnavalitsus korraldanud teenistuslikku järelevalvet süsteemselt. Linnavalitsus oli küll seadnud eesmärgi auditeerida kaht asutust aastas, kuid tegelikult seda ei tehtud. Samuti puudub linnavalitsusel seisukoht, kas järelevalvet peaks korraldama süsteemselt või tuleks reageerida konkreetsete kaebuste alusel.

Kuressaare Linnavalitsuse tegevust sisekontrollisüsteemi väljatöötamisel ja rakendamisel, samuti erineva valdkonna ametnikele ametijuhendiga pandud kohustuste nõuetekohase täitmise jälgimisel ei saa pidada piisavaks. Samal ajal lasub vastutus linna majandusaasta aruande koostamise eest linnavalitsusel ning seadusega on linnavalitsusele antud piisav pädevus kontrollida hallatavate asutuste tegevust nii seaduslikkuse kui ka otstarbekuse aspektist. Riigikontrolli hinnangul võimaldaks süsteemne kontroll õigel ajal tuvastada linnavalitsuse hallatavates asutustes teostatud ebaseaduslikke tehinguid ning ära hoida raha ebaotstarbekat kulutamist.

1.2.2. Lepingute registreerimine ja täitmise jälgimine

Auditi käigus selgus, et lepingute registreerimise praktika Kuressaare Linnavalitsuses ei taga kõigi sõlmitud lepingute registreerimist, samuti ei ole info sõlmitud lepingute kohta nõuetekohaselt avalikustatud. Lepingute register on linnavalitsuse poolt vastavalt aastal sõlmitud lepingute loetelu. Ühtset registrit, mis hõlmaks ka varem sõlmitud kehtivaid lepinguid, ei peeta. Varasematel aastatel sõlmitud ja senini kehtivate lepingute registrit asuti linnavalitsuses koostama auditi ajal. Lepingute registris ei kajastu info hallatavate asutuste sõlmitud lepingute kohta, seega puudub linnavalitsusel ning erinevate valdkondade juhtimise eest vastutavatel ametnikel ülevaade hallatavate asutuste juhtide tegevuse seaduslikkuse kohta.

³ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 66¹

Lepingute registri mittenõuetekohase pidamisega võib kaasneda risk, et linnavalitsusel ja tema hallatavatel asutustel puudub ülevaade kõigist õigustest ja kohustustest, mis võib kaasa tuua lepingutest tulenevate sanktsioonide rakendamise või kahju, kuna osa tellitud töödest on jäänud tegemata, pole tehtud nõuetekohasel viisil või õigeks ajaks. Lepingute lisad pole paigutatud lepingute juurde, mida nad muudavad, vaid asuvad lepingute kaustas, lähtudes nende sõlmimise ajast. Lepingujärgsete tööde üleandmise-vastuvõtmise aktid ei asu lepingute juures, vaid raamatupidamises koos arvetega.

Samas tuvastas Riigikontroll, et olulised raamatupidamist puudutavad otsused ja lepingud ei jõua õigel ajal raamatupidamise osakonda. Samuti osutus Kuressaare Linnavalitsuse ametnikele põhivara parenduste ja rendile andmisega seotud lepingute leidmine auditi käigus üsna problemaatiliseks ja aeganõudvaks, kuna paljudest lepingutest polnud raamatupidamise osakonnale koopiad tehtud, osa ehituslepinguid oli linnavalitsusel hoopis puudu (nt Abaja tänava parendustööde leping) või need asusid linnavalitsuse hallatava asutuse juures, kuigi põhivara oli arvele võetud linnavalitsuses (nt põhikooli staadioni ehitusleping).

Lisaks selgus auditi käigus, et suur osa põhivaradest oli auditeeritud perioodil raamatupidamises arvele võetud üksnes põhivara arvelevõtmise akti põhjal. Seega ei kontrollitud, millistest summadest põhivara soetusmaksumus koosneb, kas arvelevõtmise aktil ja raamatupidamisprogrammis olev info vastab lepingule, kas kõik põhivara seotusmaksumuses kajastatud kulud on seotud vastava objektiga, kas kõik kulud on kapitaliseeritavad jne. Puudustele linnavalitsusesiseses infovahetuses ja dokumendihalduses viitavad ka esitatud tähelepanekud põhivaraarvestuse kohta. Mainitud asjaolud viitavad olulistele puudujääkidele Kuressaare Linnavalitsuse sisekontrollisüsteemis, sh dokumendihalduses, lepingute täitmise jälgimises, põhivara arvestuses ja üldises raamatupidamise korralduses. Riigikontrolli hinnangul tuleks oluliselt parandada info liikumist ning finantsarvestust puudutavate lepingute ja otsuste jõudmist raamatupidamise osakonda, et tagada majandustehingute korrektne ja õigeaegne kajastamine raamatupidamisarvestuses.

1.2.3. Sisemine tööjaotus ja otsustuspädevus

Kuressaare linna põhimääruse järgi esindavad linna seaduste ja põhimäärusega neile antud pädevuse piires linnavolikogu, volikogu esimees, linnavalitsus ja linnapea. Kuressaare linna võivad esindada ka teised isikud, kellele on vastavad volitused antud linna õigusaktidega sätestatud korras. Linnapea esindab linnavalitsust pangas, lepingute sõlmimisel, kohtus, linna osalusega äri- või mittetulundusühingus ning sihtasutuses ilma erivolitusega. Linnapea äraolekul asendab teda üks volikogu määratud abilinnapeadest. Linnapea ja abilinnapea üheaegsel äraolekul asendab linnapead tema poolt käskkirjaga määratud linnavalitsuse liige. Kui asendajaks määratud linnavalitsuse liige on samuti ära, asendab linnapead vanim kohalolev linnavalitsuse liige. Linnapead ei saa asendada linnasekretär.

Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et Kuressaare linna nimel on korduvalt lepinguid sõlminud isikud, kellel puudus selleks õigus või kellele ei olnud selleks antud volitusi linna õigusaktidega sätestatud korras. Näiteks on abilinnapea sõlminud Kuressaare linna nimel autobusside parkla hoone üürilepingu ASiga Jomanda, kuigi linnavara hinda arvestades oleks vastava otsuse linnavara kasutusse andmise kohta saanud teha üksnes Kuressaare Linnavolikogu. Lisaks on abilinnapea sõlminud Kuressaare linna nimel tööettevõtulepingud ASiga Saare Kommunaal, liitumislepingud ASiga Eesti Energia ja ASiga EMT, reklaami paigaldamise lepingu ASiga Kuressaare Autoteenindus ja ASiga A-Selver jm, kuigi tal puudusid selleks volitused.

1.2.4. Raamatupidamise korraldus

Kuressaare Linnavalitsus on 11 hallatava asutuse raamatupidamise koondanud ühtsesse linnavalitsuse raamatupidamise süsteemi. Samas tuvastas Riigikontroll mitmeid puudusi linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste sisekontrollisüsteemis, sh dokumendihalduses, lepingute täitmise jälgimises,

majandustehingute tegemisel volituste olemasolus, majandusüksuse printsiibi rakendamisel jm. See viitab asjaoludele, et väiksemate ja probleemsemate hallatavate asutuste raamatupidamise tsentraliseerimisest ühtsesse süsteemi ei piisa, kui ei ole põhjalikult välja töötatud või ajakohastatud kõigi asutuste tegevust hõlmavat sisekontrollisüsteemi (sh õiguste, kohustuste ja varade jaotust, tegevust reguleerivaid sisemisi kordasid ja muid protseduurireegleid, finantsarvestuse põhimõtteid, aruandlusvorme jms) ning kui seda ei rakendata.

Kuressaare linna õigusaktides (sh raamatupidamise sise-eeskiri, ametijuhendid jm) ei ole selgelt määratud, kes vastutab Kuressaare Linnavalitsuse ja linna kui kontserni raamatupidamise korralduse eest. Samuti ei ole raamatupidamise sise-eeskirjas määratletud vastutuse jagunemine ning aruandlus nende linnavalitsuse hallatavate asutustega, kelle raamatupidamine ei toimu linnavalitsuse ühtses raamatupidamise süsteemis.

Raamatupidamise sise-eeskirja punkti 13 kohaselt määratakse linnapea kirjaliku käskkirjaga raamatupidamise eest vastutav isik. Auditeeritud perioodil ei olnud Kuressaare linnapea käskkirja raamatupidamise eest vastutava isiku määramise kohta välja antud. Kuressaare Linnavalitsusest saadud selgituste kohaselt vastutab linnavalitsuse ja linna kui terviku raamatupidamise eest rahandusnõunik, kelle vastutus on määratud ametijuhendiga. Riigikontroll vaatas läbi auditeeritud perioodil kehtinud rahandusnõuniku ametijuhendi, millest ei selgunud rahandusnõuniku vastutus linnavalitsuse ja linna kui terviku raamatupidamise eest. Samuti vaatas Riigikontroll läbi Kuressaare Linnavalitsuse hallatavate asutuste ja linna loodud sihtasutuste põhimäärused, milles osal juhtudel ei olnud välja toodud asutuse juhi vastutust, sh raha õiguspärase ja otstarbeka kasutamise eest.

Lisaks tuvastas Riigikontroll, et sularaha hoidmise ja nõuetekohase arvestuse eest vastutava raamatupidajaga ei olnud sõlmitud täieliku materiaalse vastutuse lepingut, kuigi see nõue on sätestatud raamatupidamise sise-eeskirja lisas 1.

Ettepanekud

Kuressaare Linnavolikogule

- Viia linnavara eeskiri, hoonestuõiguse seadmise kord, riigihangete korraldamise kord ja muud linnavaraga tehingute tegemist reguleerivad sisemised korrad vastavusse kehtivate seaduste ja muude õigusaktidega, samuti viia korrad omavahel kooskõlla.
- Tagada kontroll eelarve ja lepingute täitmise, samuti sisemist töökorraldust reguleerivate kordade järgimise üle.

Kuressaare Linnavalitsusele

- Kehtestada või ajakohastada sisemist töökorraldust reguleerivad korrad, viia need kooskõlla riigi ja linna õigusaktidega ning tegeliku töökorraldusega.
- Töötada välja dokumentide registreerimise, kasutamise ja säilitamise ühtsed põhimõtted.
- Registreerida dokumendiregistris kõik riigi ja linna õigusaktides nõutavad dokumendid.
- Tagada lepingute täitmise jälgimine ning vastava info õigeaegne jõudmine raamatupidamisse.
- Viia raamatupidamise sise-eeskiri kooskõlla selle aluseks olevate õigusaktidega ning täpsustada raamatupidamise töökorraldust ja vastutust.
- Sõlmida sularahaga tegelevate isikutega materiaalse vastutuse lepingud.
- Määrata linna asutuste põhimäärustes vastava asutuse juhi vastutus raha õiguspärase ja otstarbeka kasutamise eest.

- Teostada teenistuslikku järelevalvet süstemaatiliselt ja regulaarselt.
- Kontrollida linnavalitsuse ametnikele ametijuhendites pandud kontrolli- ja juhtimiskohustuste täitmist.

1.3. Revisjonikomisjoni tegevus

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 48 sätestab, et volikogu moodustab oma volituste ajaks vähemalt kolmeliikmelise revisjonikomisjoni. Revisjonikomisjoni esimees ja liikmed valitakse volikogu liikmete hulgast. Revisjonikomisjoni kohustuseks on kontrollida 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 poolt sõlmitud lepingute täitmist, linnavalitsuse ja nende ametiasutuste tegevuse seaduslikkust ning otstarbekust.

Kuressaare linna põhimäärus sätestab, et revisjonikomisjon töötab kirjaliku kontrolliülesande alusel, millele kirjutab alla volikogu esimees. Volikogu osa kontrolli korraldamise otsustamisel linna põhimääruses täpsustatud ei ole.

Linnavolikogu revisjonikomisjon on auditeeritud perioodil andnud hinnangu majandusaasta ja eelarve täitmise aruandele. Revisjonikomisjon arutas 2004. a septembris 2003. a majandusaasta aruande tagasikutsumist ning otsustas seda mitte rakendada. Küsimus tõusis päevakorda linnapea Jaanus Tammkivi poolt varalise kohustuse võtmisega. Lisaks on revisjonikomisjon korraldanud 2004. aastal revisjoni, kontrollides kõnnitee sillutise ja äärekivide paigaldamist Raekoja tänaval ja Tallinna tn 2 krundil, lähtudes Kuressaare Linnavalitsuse ja Arco Vara Saare Kinnistud OÜ kokkulepest.

2005. aastal esitas revisjonikomisjon linnavalitsusele järelepärimise seoses Kuressaare Linnavalitsuse ja MTÜ Pirita Palliklubi, MTÜ Spordiklubi Vesse ning MTÜ Spordiklubi SWE vahel sõlmitud lepingutega korvpallikoostöö arendamiseks ja meeskondade kodumängude pidamiseks Kuressaare Spordikeskuses. Linnavalitsus tõdes oma vastuses, et lepingute rahastamiseks ei olnud 2005. a eelarves raha ette nähtud ning neid kohustusi on kavas arvestada 2006. a eelarve koostamisel.

Riigikontrolli hinnangul oli Kuressaare Linnavolikogu revisjonikomisjoni töö auditeeritud perioodil ebapiisav seaduses sätestatud kohustuste täitmisel. Komisjoni töö korraldamiseks ei olnud koostatud tööplaani ega kinnitatud ka ühekordseid kontrolliülesandeid, mistõttu revisjonikomisjon süsteemseid kontrollimisi linnavalitsuses ega tema hallatavates asutustes ei korraldanud. Revisjonikomisjoni liikmete initsiatiiv ja oskused ei olnud piisavad, et täita seadusega revisjonikomisjonile pandud ülesandeid, samuti ei pidanud komisjon vajalikuks kaasata oma töösse vastavaid asjatundjaid (nt finantsspetsialisti).

Ettepanekud Kuressaare Linnavolikogule

- Määrata revisjonikomisjonile tööplan või üksikud ülesanded, et täita kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses revisjonikomisjonile pandud kohustusi.
- 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 valla eelarvele;

- linna sõlmitud lepingute täitmine;
- linnavalitsuse tegevuse seaduslikkus ning otstarbekus.
- Täpsustada linna põhimääruses volikogu otsustuspädevust kontrolli toimumise üle otsustamisel.

1.4. Teabe avalikustamine

Kuressaare linnal esineb vajakajäämisi teabe avalikustamise kohustuse täitmisel. Avaliku teabe seaduse kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksus kohustatud avalikustama veebilehel teabe asutuse dokumendiregistri kohta. Kuressaare linna veebilehel ei olnud nõuetekohaselt avalikustatud kõiki andmeid lepingute kohta, samuti ei täidetud nõuet avalikustada asutuses koostatud ja allkirjastatud õigusaktid nende allakirjutamise päeval.

Lisaks ei ole Kuressaare linna veebilehel avalikustatud veel mitmeid andmeid ja dokumente, mida kohaliku omavalitsuse üksus peab avaliku teabe seaduse ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt oma veebilehel avalikustama, näiteks asutuste töötulemuste ja ülesannete täitmise aruanded, riikliku või teenistusliku järelevalve ettekirjutused või otsused nende jõustumisest alates, andmed kohaliku omavalitsuse asutatud või osalusega eraõiguslikele juriidilistele isikutele antud raha ja vara kohta, linnavalitsuse istungite protokollid, info omavalitsuses tegutsevate ettevõtete kohta jms.

Kuressaare linna õigusaktid on avalikustatud linna veebilehel. Õigusaktide registri pidamise eest vastutab linnasekretär. Õigusaktide registri andmete avalikustamise viis veebilehel on eksitav, pole kõikehõlmav ega anna avalikkusele piisavalt õiget infot, sest õigusaktide registri numeratsioon ei ole järjepidev ning puudub info selle kohta, miks mõned korraldused on veebilehel jäetud avalikustamata.

Riigikontroll hindas auditi käigus ka Kuressaare 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, sh tegevjuhtkonna deklaratsioonil puudub allkirjastamise kuupäev, piisavalt pole avalikustatud infot oluliste laenude kohta, põhivara amortisatsioonimäärade kohta, põhivara ümberhindluse kohta (nt ümberhindluse kuupäev, meetod, sooritajad jms), kinnisvarainvesteeringute kohta (nt amortisatsioonimäärad, renditulu ja haldamisega otseselt kaasnevad kulud), kasutusrendi tingimustel rendile võetud ja rendile antud varade kohta, seotud osapooltega tehingute kohta (nt seotud osapoolte kirjeldus, tehingute liik ja maht aasta jooksul, saldod bilansikuupäeva seisuga jms). 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, on aruandes jäetud avalikustamata.

Seega ei ole kogu info, mis puudutab Kuressaare Linnavalitsuse tegevust ja mille avalikustamine on seadusega ette nähtud, avalikkusele kättesaadav.

Ettepanekud Kuressaare Linnavalitsusele

- Avalikustada linna veebilehel kogu avaliku teabe seaduses nõutud info ettenähtud tähtaja jooksul.
- Korraldada õigusaktide registrist kõikehõlmava ning tõepärase info kättesaamine.
- Avalikustada majandusaasta aruandes kogu info, mis on nõutud asjakohastes õigusaktides.

1.5. Põhivara inventuuride korraldamine

Nii raamatupidamise seaduse kui ka riigi raamatupidamise üldeeskirja järgi tuleb inventeerida kogu linna omandis olev oluline vara. Riigikontroll tuvastas Kuressaare linna põhivarade inventuuri korraldamisel olulisi puudusi.

Kuressaare linna sisemist töökorraldust reguleerivates kordades ei ole inventeerimistoiminguid piisavalt reguleeritud. Näiteks pole sätestatud varade ja kohustuste väärtuse hindamise nõuet, kohustust anda hinnang kuluminormide asjakohasusele, lugemislehtede vormistust, inventeerimistulemuste raamatupidamisse esitamise aega, raamatupidamises tehtavate võrdluste ning paranduste kinnitamise ja kajastamise põhimõtteid jms. Riigikontrolli hinnangul ei pruugi seetõttu olla tagatud inventeerimistulemuste objektiivsus, usaldusväärsus ning õigeaegsus.

Raamatupidamise seadusest tuleneb kohustus inventeerida varade ja kohustuste saldodid vähemalt korra aastas majandusaasta aruande koostamiseks. Auditi käigus selgus, et Kuressaare Linnavalitsus ei korraldanud 31.12.2004. a seisuga põhivara inventuuri. Samas tuli 2005. aastal teede inventuuri käigus välja, et Kuressaare Linnavalitsuse bilansis olid 31.12.2004. a seisuga kajastamata mitmed teed väärtuses ca 7,9 miljoni krooni (vt lisaks p 2.1.2). Riigikontrollil puudub veendumus, et mainitud põhivarad olid ainukesed, mis 2004. aasta seisuga olid arvele võtmata. Riigikontrolli hinnangul ei peegelda põhivara saldod 31.12.2004. a seisuga nende tegelikku jaotust ja väärtust, kuna mitmed põhivarad olid arvele võtmata ning põhivara ümberhindlus oli tegemata (vt lisaks p 2.1.10).

31.12.2005. a seisuga toimus põhivarade ümberhindluse käigus põhjalik põhivarade inventuur. Selle tulemusel tehti mitmeid parandusi põhivaraarvestuses ja finantsaruannetes, sh võeti üksteisest eristatavad põhivaraobjektid eraldi arvele, hinnati ümber põhivara kasulik eluiga ning asendati põhivaraobjektide senine soetusmaksumus õiglase väärtusega. Samas ei ole 31.12.2005. a seisuga läbi viidud põhivara inventuuri tulemusel arvele võetud põhivara parendusi, mis kajastuvad lõpetamata ehituse kontol alates 2001. aastast (vt lisaks p 2.1.2). Vastavad parendused oleks tulnud põhivara soetusmaksumusele lisada ja neilt kulumit arvestada kohe, kui ehitustööd valmisid ja varaobjekt kasutusse anti.

Ettepanekud Kuressaare Linnavalitsusele

- Täpsustada raamatupidamise sise-eeskirjas inventeerimise korda.
- Korraldada põhivara inventuure seaduses sätestatud mahus ja sagedusega ning kajastada inventuuri tulemusena leitud erinevused raamatupidamisaruannetes.

2. Finantsarvestus ja majandustehingute õiguspärasus

2.1. Põhivara arvestus

Kuressaare linna põhivara bilansiline maksumus oli 31.12.2004. a seisuga ca 326 miljonit krooni ning 31.12.2005. a seisuga ca 734 miljonit krooni. Põhivara bilansilise maksumuse suurenemine on peamiselt tingitud põhivara ümberhindlusest 31.12.2005. a seisuga.

Riigikontrolli hinnangul on Kuressaare linna põhivara arvestus auditeeritava perioodi jooksul oluliselt paranenud. 31.12.2005. a seisuga hinnati põhivara ümber ja inventeeriti põhjalikult linnale kuuluvad põhivarad, sh võeti arvele kajastamata teid ja muid rajatisi, korrigeeriti põhivara kulumi-norme, kogumina arvele võetud põhivarad jaotati eraldiseisvateks põhivaraobjektideks, erineva kasuliku elueaga põhivara komponendid võeti eraldi arvele jne. Riigikontrolli hinnangul on põhivara ümberhindluse ja inventuuri tulemusel oluliselt paranenud ülevaade linnale kuuluvate põhivarade koosseisust ja väärtusest.

Sellest hoolimata tuvastas Riigikontroll raamatupidamisaruannete ja algdokumentidega tutvumise ning intervjuude tulemusena mitmeid olulisi vigu põhivara arvestuses (vt p 2.1.1.–2.1.11). Kuressaare linna varadest moodustavad põhivarad üle 90%, mistõttu mõjutavad põhivara arvestuspõhimõtted ja tehingud põhivaradega oluliselt linna finantsseisu ja majandustegevuse tulemust. Seetõttu peab Riigikontroll oluliseks, et puudujäägid põhivara arvestuses kõrvaldatakse, kuna need võivad kaasa tuua riski, et Kuressaare linna majandusaasta aruanne ei kajasta linna finantsseisu, majandustegevuse tulemust ja põhivara tehingutega seotud informatsiooni korrektselt.

2.1.1. Põhivara valdus ja selle üleandmine

Riigi raamatupidamise üldeeskirja § 13 kohaselt kajastatakse vara selle riigiraamatupidamis-kohustuslase üksuse bilansis, kes omab selle vara üle valitsevat mõju (s.t kontrollib vara kasutamist) ja kannab põhilisi selle vara kasutamise seotud riske. Valitsev mõju vara üle tähendab üldeeskirja mõistes üldjuhul võimet kasutada vara oma majandustegevuses, isegi juhul, kui sellega ei kaasne majanduslikku tulu. Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 1 kohaselt kajastatakse varaobjekt vastava asutuse bilansis, kes kasutab seda talle seatud eesmärkide täitmiseks. Linnavalitsuse hallatava asutuse kohustused ja õigused linnavara valdajana tulenevad tema staatusest, põhimääruses talle pandud ülesannetest ning need on sätestatud linnavara eeskirjas ja seadustes.

Kuressaare linnavara valdamise, kasutamise ja käsutamise eeskirja (edaspidi linnavara eeskiri) kohaselt on linnavara valdajaks linnavolikogu, linnavalitsus, linnavalitsuse struktuuriüksus, linna asutus ja kolmas isik. Linnavara valduse jaotuse ja üleandmise ühe struktuuriüksuse või linna asutuse valdusest teisele otsustab linnavalitsus. Linnavara üleandmisel, välja arvatud väheväärtuslik vara, peavad üleandja ja vastuvõtja koostama akti, milles märgitakse andmed vara koosseisu, seisukorra, kasutamiskiiruse ja sihtotstarbe kohta ning vara bilansiline ja auditeeritud maksumus.

Kuressaare Linnavalitsus on hallatavate asutustega sõlminud valduslepingud linnavara kohta, mis on vajalik nende asutuste põhimääruses loetletud eesmärkide ja ülesannete täitmiseks. Linnavalitsus on otsustanud mitte rakendada linnavara eeskirjast tulenevat korda anda vara aktiga üle ja kajastada seejärel üleantud vara vastava asutuse põhivara arvestuses, vaid on andnud asutusele vajaliku vara üle tähtajalise lepinguga.

2.1.2. Põhivara arvelevõtmine

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

Kehtivas Kuressaare linna raamatupidamise sise-eeskirjas on põhivara kapitaliseerimise alampiiriks määratud 10 000 krooni, mis pole kooskõlas riigi raamatupidamise üldeeskirjaga, mille järgi on põhivara kapitaliseerimise alampiiriks alates 2005. aastast 30 000 krooni.

Riigikontroll tuvastas, et Kuressaare Linnavalitsus on paljude põhivara parenduste arvelevõtmisel eksinud nii Raamatupidamise Toikonna juhendi nr 5 §-i 20 kui ka riigi raamatupidamise üldeeskirja § 41 lõike 3 põhimõtte vastu, mille järgi tuleb ühe ja sama vara komponendid, millel on erinev kasulik eluiga, eraldi varana arvele võtta. Näiteks on 2004. aastal mitmeid üksteisest eristatavaid põhivara-objekte ja nende parendusi võetud arvele kogumina (nt Kitzbergi tänava parkla ja hoone, Ida-Niidu lasteaia renoveerimistööd, Raekoja-taguse territooriumi ehitus jms).

Lisaks selgus lepingute ja muude dokumentide läbivaatamise käigus, et Kuressaare Linnavalitsuse bilansis olid 31.12.2004. a seisuga kajastamata mitmed teed ja rajatised (sh Arhiivi tn, Kalda pst, Raiekivi tee, Sirge tn, Supluse pst, Suuresilla tn, Tori tn, Tulika tn, lainemurdja asukohaga Raiekivi tee 2 jt). Kuressaare linna väitel olid nimetatud teed 31.12.2004. a seisuga põhivara registris kajastatud, kuid mitte eraldiseivate põhivaraobjektidena, vaid muude teede soetusmaksumuses (s.t kajastatud kogumina). Riigikontrollil puudub veendumus, et mainitud põhivarad olid ainukesed, mis 2004. aasta seisuga olid põhivara registris kogumina kajastatud või olid arvele võtmata, kuna 2004. aasta lõpus kõikehõlmavat põhivara inventuuri Kuressaare Linnavalitsus ei korraldanud (vt lisaks p 1.5). Riigikontrolli hinnangul ei peegelda põhivara saldod 31.12.2004. a seisuga nende tegelikku jaotust ja väärtust eelkõige seetõttu, et mitmed põhivaraobjektid olid registris kogumina kajastatud ning põhivara ümberhindlus oli tegemata.

Kontrolli käigus selgus ka, et paljud põhivara parendused on arvele võetud, ilma et oleks kontrollitud, kas arvelevõtmise aktis näidatud summad vastavad lepingutele ja muudele algdokumentidele, samuti kas ehituslepingus fikseeritud tööde tähtaeg vastab põhivara arvelevõtmise ajale, kas põhivara soetusmaksumuses kajastatud summad on kapitaliseeritavad või tuleks kajastada perioodikuludes jms. Kontrolli puudumise tõttu on osa põhivarade soetusmaksumuses kajastatud ka kulusid, mis ei ole oma olemuse poolest kapitaliseeritavad (nt paviljonide lammutustööd Ida-Niidu lasteaia renoveerimisel) või pole seotud vastava põhivaraobjektiga (nt Kauba tänava parenduste hulgas Kesk tänava rekonstrueerimise kulude kajastamine).

Riigikontroll tuvastas, et enamik 2004. ja 2005. aastal teostatud põhivara parendustest on arvele võetud majandusaasta lõpus, mitte kohe pärast ehitustööde tegelikku lõppu. Seetõttu on paljudelt 2004. ja 2005. aastal arvele võetud põhivara parendustelt arvestamata kulum objekti valmimise ja põhivara arvelevõtmise vahelise perioodi kohta, sh ajavahemik võib teatud juhtudel ulatuda ca 4–10 kuuni. Lisaks on lõpetamata ehituse kontrol 31.12.2005. a seisuga endiselt kajastatud põhivara parendusi, mis on tehtud 2001.–2005. aastal. 31.12.2005. a seisuga on lõpetamata ehituse konto saldo summas 16,7 miljonit krooni (sh Ida-Niidu lasteaia ehitus ca 1,3 miljonit, Kuressaare Raekoja ehitus ca 2,4 miljonit, Vanalinnakooli hoone ehitus ca 10,1 miljonit krooni jt). Riigikontrolli hinnangul oleks eelmainitud objektid soetusmaksumuses ca 14 miljonit krooni pidanud kajastuma amortiseeruva põhivara hulgas. Arvestamata kulum mõju 31.12.2005. a seisuga on hinnanguliselt ligi pool miljonit krooni.

Kuressaare Linnavalitsuses on tavaks, et ehitustööd ja muud põhivara parendused võetakse arvele põhivara arvelevõtmise aktidega. Samas tuvastas Riigikontroll auditi käigus, et linnavalitsuses ei ole kõigi ehitustööde arvelevõtmiseks akte koostatud (nt Raekoja-tagune territoorium jt). Samuti on põhivara arvelevõtmise aktid vormistatud puudulikult, kuna aktidel puudub oluline info, mis on vajalik põhivara arvelevõtmiseks raamatupidamises (nt kuluminorm, üksteisest eristatavad põhivara komponendid, välja vahetatud ja maha kantavad põhivara komponendid jms). Lisaks ei olnud võimalik põhivara arvelevõtmise aktide põhjal aru saada, kes on aktile alla kirjutanud, kuna aktidel ei olnud allkirjastajate ees- ja perekonnanime. Samas peaks raamatupidamise seaduse §-i 7 kohaselt kajastuma raamatupidamise algdokumendil, sh põhivara arvelevõtmise aktil kui raamatupidamis-õiendil, kas tehingu osapoolte nimed või vähemalt algdokumendi koostaja nimi.

2.1.3. Põhivara võõrandamine

Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et Kuressaare Linnavalitsus on rikkunud linnavara võõrandamisel linnavara eeskirja ja võtnud vastu volikogu pädevusse kuuluvaid vara võõrandamise otsuseid (nt kasvava metsa ülestöötamise ja puidu ostu-müügi lepingu sõlmimisel OÜga Reta Puit).

Lisaks tuvastas Riigikontroll, et Kuressaare linna 2004. ja 2005. a majandusaasta aruandes pole põhivara võõrandamise tehinguid kajastatud vastavuses nende majandusliku sisuga, mistõttu on majandusaasta aruandes esitatud info tehingute kohta eksitav.

Näiteks on Vuti tn 1 jalgpallistaadioni (bilansilise maksumusega ca 3 miljonit krooni) ja Rohu tn 5 spordihoone (bilansilise maksumusega 577 000 krooni) tasuta võõrandamine Sihtasutusele Kuressaare Spordibaasid kajastatud 2004. a majandusaasta aruandes põhivara mahakandmisena, mis ei vasta tehingu majanduslikule sisule. Varade tasuta võõrandamise tehinguid tuleb käsitleda mitterahalise sihtfinantseerimisena.⁴ Varade saaja peaks kajastama nii tasuta saadud põhivara kui ka mitterahalist sihtfinantseerimist. Vuti tn 1 jalgpallistaadioni ja Rohu tn 5 spordihoone tasuta võõrandamise tehingud pole korrektselt kajastatud nii Kuressaare Linnavalitsuse kui ka Sihtasutuse Kuressaare Spordibaasid raamatupidamises.

Samalaadne viga on tehtud ka 2005. a majandusaasta aruandes, kus Kuressaare Linnavalitsuse poolt KG Sihtasutusele ja SÜG Sihtasutusele tasuta võõrandatud hooned (sh Kuressaare Gümnaasiumi hoone, Saaremaa Ühisgümnaasiumi hoone) ning muud rajatised bilansilises maksumuses 2,2 miljonit krooni on kajastatud põhivara mahakandmisena, kuigi tuleks kajastada mitterahalise sihtfinantseerimisena ehk varade tasuta võõrandamisena.

2.1.4. Põhivara klassifitseerimine

Riigikontroll tuvastas auditi käigus mitmeid vigu põhivara klassifitseerimisel kinnisvara-investeeringuteks ja materiaalseks põhivaraks. Põhivara korrektne klassifitseerimine on oluline seetõttu, et annab majandusaasta aruande lugejale ülevaate, millist osa põhivarast kasutab linn oma põhitegevuses ja millist osa rendib välja või hoiab väärtuse kasvu eesmärgil. Samuti olenevad põhivara klassifitseerimisest vastava põhivaraliigi (s.t materiaalse põhivara või kinnisvara-investeeringute) arvestuspõhimõtted. Seega võib põhivara valesti klassifitseerimine kaasa tuua olulised vead informatsiooni esitamisel majandusaasta aruandes.

Kuressaare Linnavalitsus on andnud mitmeid põhivaraobjekte kolmandate isikute kasutusse, kuid põhivaraarvestuses on kajastanud neid objekte materiaalse põhivarana. Materiaalse põhivarana kajastatakse üksneid neid objekte, mida raamatupidamiskohustuslane kasutab oma põhitegevuses pikema perioodi jooksul (nt teenuste osutamisel, halduseesmärkidel vm).⁵ Kolmandatele osapooltele kasutusse antud põhivara tuleks kajastada kinnisvarainvesteeringuna.

Näiteks on Kuressaare Linnavalitsus võtnud 2005. aastal materiaalse põhivarana arvele golfimaaga seotud parendused summas 5,5 miljonit krooni. Vastavaid rajatisi tuleks kajastada kinnisvara-investeeringuna, kuna need on seotud maaga, mis on renditud Saaremaa Golfi ASile. Samuti on Kuressaare haigla polikliiniku hoone bilansilise maksumusega 44,7 miljonit krooni kajastatud Kuressaare Linnavalitsuse bilansis hoonete kontrol, kuigi tegemist on Sihtasutusele Kuressaare Haigla tasuta rendile antud hoonega (vt ka p 2.1.6). Lisaks on mitmed maaüksused antud rendile kolmandatele osapooltele, kuid Kuressaare Linnavalitsuse bilansis kajastatud endiselt maa või rajatisena (nt Papli tn 5, Ranna tn 1, Merikotka-Lagle-Luige tänav, golfirajad, golfiväljaku teed ja parkla, Linnapargi tenniseväljak jt), kuigi peaks olema kajastatud kinnisvarainvesteeringuna.

⁴ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 12, p 16

⁵ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 5, p 7

Viga tulenevalt kinnisvarainvesteeringute ja tasuta rendile antud hoonete kajastamisest materiaalse põhivarana on Kuressaare Linnavalitsuse konsolideerimata bilansis 31.12.2005. a seisuga ca 50 miljonit krooni.

2.1.5. Kordade järgimine põhivara kasutusse andmisel

Kuressaare Linnavalitsus on vara kasutusse andmisel korduvalt rikkunud nii linnavara eeskirja kui ka nõuet kanda teise isiku kasutusse antud munitsipaalomanduses olev kinnistu kinnistusraamatusse. Riigikontroll peab oluliseks, et põhivara tehingute puhul järgitakse linna sisemiste kordadega paika pandud toiminguid ja pädevust. Sellega tagatakse linna majandustehingute õigus- ja sihipärasus ning välditakse kahjulikke tehinguid ja vigade tekkimist finantsaruannetes jms.

Kuressaare Linnavalitsus ei ole järginud linnavara eeskirja punkti 16, mis sätestab, millal linnavalitsus võib kolmandatele isikutele anda kasutusse linnavara, mille hind ületab 300 000, samuti anda kasutusse linnavara otsustuskorras tasuta või tavalisest väiksema tasu eest. Näiteks on Kuressaare Linnavalitsus otsustanud anda tasuta kasutusse linna pargis asuva tenniseväljaku ning Papli tn 5 krundi. Samuti on linnavalitsus andnud otsustuskorras üürile A. Kitzbergi tn 2a autobusside parkla hoone, mille ehitusmaksumus oli üle 1 miljoni krooni. Vastavate otsuse tegemine kuulus linnavara eeskirja järgi volikogu pädevusse.

Samuti ei ole Kuressaare Linnavalitsus järginud linnavara eeskirja punkti 13.4, mille kohaselt otsustab linna tervik- ja kinnisvara edasise kasutamise, kui linnavara kasutamine valitsemise otstarbel lõpeb, linnavolikogu linnavalitsuse ettepanekul. Näiteks on linnavalitsus otsustanud sõlmida Sihtasutusega Kuressaare Spordibaasid valduslepingu Staadioni tn 2 asuva Kuressaare Linnastaadioni valdamiseks, kasutamiseks ja korrashoiuks, kuigi vastava otsuse tegemine kuulus linnavara eeskirja järgi linnavolikogu pädevusse.

Samuti ei ole Kuressaare Linnavalitsus järginud maa munitsipaliseerimise korra punkti 35, mille järgi tuleb kinnisvahi kanda kinnistusraamatusse, kui munitsipaalomandisse antud kinnisvahi koormatakse asjaõigusega või kinnisvahi antakse teise isiku valdusse. Näiteks on linnavalitsus andnud kolmandate isikute kasutusse Ranna tn 1 maaüksuse koosseisus oleva Loode karjamaa I ning Roomassaare tee 2a asuva maa-ala. Elektroonilise kinnistusraamatu 14.06.2006. a väljavõtte kohaselt nimetatud katastriüksusi kinnistusraamatusse kantud ei olnud.

2.1.6. Põhivara tasuta kasutusse andmine

Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et Kuressaare Linnavalitsus on nii linnaga seotud kui ka mitteseotud osapooltele andnud pikaajaliselt tasuta rendile mitmed hooned ja rajatised.

Näiteks on kolmandatele osapooltele antud tasuta rendile Pihlta tee 2 asuva autobussijaama hoone, rajatised (sh parkla) ja neid teenindav territoorium bilansilise maksumusega ca 13,5 miljonit krooni (25 aastaks); Lossi tn 5 hoone bilansilise maksumusega ca 3,2 miljonit (tähtajatult) ja Linnapargi tenniseväljak bilansilise maksumusega ca 0,1 miljonit krooni (5 aastaks). Näiteks on linna osalusega äriühingutele ja sihtasutustele antud tasuta rendile Kuressaare hambapolikliiniku hoone bilansilise maksumusega ca 4,8 miljonit (25 aastaks), Kuressaare haigla polikliiniku hoone bilansilise maksumusega ca 44,7 miljonit krooni (19 aastaks) jt.

Osa tasuta rendile antud hoonetest ja rajatistest on Kuressaare Linnavalitsuse bilansis kajastatud materiaalse põhivarana (nt Kuressaare haigla polikliiniku hoone), kuigi need ei vasta materiaalse põhivarana kajastamise tingimustele⁶ (vt ka p 2.1.4). Ülejäänud tasuta rendile antud põhivarad on kajastatud kinnisvarainvesteeringutena (nt autobussijaama hoone), kuigi need ei vasta kinnisvara-

⁶ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 5, p 7

investeeringuna kajastamise tingimustele⁷. Nimelt kajastatakse kinnisvarainvesteeringuna üksnes neid põhivarasid, mis on välja renditud tulu teenimise või väärtuse kasvu eesmärgil. Tasuta rendile antud põhivarad vastavat eesmärki ei täida.

Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt käsitletakse põhivara tasuta kasutusse andmist kui rendile andmist, sh pikaajalise kasutusperioodi korral antakse varad kasutajale üle mitterahalise sihtfinantseerimisena.⁸ Samas kohalduvad vastavad üldeeskirja sätted üksnes riigivaraseaduse alusel toimuvale põhivara tasuta kasutusse andmisele, mida kohaliku omavalitsuse üksus teha ei saa. Sellest hoolimata on Riigikontroll seisukohal, et avaliku sektori tegevuspõhimõtteid arvestades tuleks pikaajalist varade tasuta kasutusse andmist käsitleda kui varade üleandmist ehk mitterahalist sihtfinantseerimist. Seega peaks Kuressaare Linnavalitsus pikaajaliselt tasuta rendile antud põhivarasid kajastama kui mitterahalist sihtfinantseerimist, lähtudes Raamatupidamise Toimkonna juhendist nr 12.⁹

2.1.7. Põhivara koormamine hoonestusõigusega

Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et Kuressaare linna 2004. ja 2005. a majandusaasta aruandes pole hoonestusõigusega ja ostueesõigusega koormatud põhivarasid ja nendega seotud tehingud kajastatud vastavuses tehingute majandusliku sisuga, mistõttu on nende põhivarade kohta esitatud info majandusaasta aruandes eksitav.

Nimelt on Kuressaare Linnavalitsuse bilansis 31.12.2004. a ja 31.12.2005. a seisuga kajastatud kinnisvarainvesteeringutena varasid, mis on koormatud hoonestusõigusega ja mille puhul on hoonestaja kasuks enamasti seatud ka ostueesõigus, mis annab hoonestajale võimaluse omandada kinnistu selle õiglasest väärtusest oluliselt madalama hinnaga. 2004. ja 2005. aastal on mitmeid hoonestusõigusega koormatud kinnistuid hoonestajatele võõrandatud, sh on hoonestajad kasutanud hoonestusõiguse lepingus fikseeritud ostueesõigust ning omandanud kinnistud varem kokku lepitud ostuhinnaga.

Riigikontrolli hinnangul tuleks hoonestusõiguse ja ostueesõigusega koormatud kinnistuid ning nende olulisi osasid kajastada Kuressaare Linnavalitsuse bilansis kapitalirendi tingimustel välja renditud varana.¹⁰ Linnavalitsuse bilansis on 31.12.2005. a seisuga hoonestusõiguse ja ostueesõigusega koormatud varad kajastatud kinnisvarainvesteeringuna bilansilises maksumuses ca 1,2 miljonit krooni. 31.12.2005. a seisuga korraldatud põhivara ümberhindluse käigus mainitud kinnisvarainvesteeringuid õiglasele väärtusele ümber ei hinnatud, kuna rahandusnõuniku kinnitusel ei vastanud need varad ümberhindluse tingimustele. Lepingute järgi on ostueesõigusega määratud hind vastavatel põhivaradel ca 2,5 miljonit krooni. Riigikontrolli hinnangul tuleks vastavad põhivarad Kuressaare Linnavalitsuse bilansist välja kanda ning kajastada kapitalirendi nõuet vastavalt Raamatupidamise Toimkonna juhendile¹¹.

2.1.8. Põhivara kulumiarvestus

Kuressaare Linnavalitsuses esines auditeeritud perioodil mitmeid vigu põhivara kulumiarvestuses. Auditi käigus selgus, et 2004. ja 2005. aastal on põhivarad võetud arvele aktide põhjal, milles puudus info põhivara kasuliku eluea kohta. Asjakohane info on vajalik põhivara arvelevõtmiseks raamatupidamises (vt lisaks punkti 2.1.2). Riigikontroll soovib mitte jätta põhivaradele kuluminormi määramise otsuste tegemist raamatupidamise osakonnale, vaid kasutada selleks oma ala spetsialiste.

⁷ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 6, p 6

⁸ Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 44 lg 4

⁹ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 12, p 16

¹⁰ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 9

¹¹ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 9, p 18–22

Riigikontroll tuvastas, et 2004. aastal oli kõigi kinnisvarainvesteeringuna ja materiaalse põhivarana kajastatud hoonete kuluminormiks määratud 2% aastas. Samuti amortiseeriti suurt osa teedest ja muudest rajatistest 2%-lise aastase kuluminormiga. Seega oli Kuressaare Linnavalitsus hinnanud vastavate põhivarade kasulikuks elueaks 50 aastat, mis Riigikontrolli hinnangul ei vasta paljude põhivarade puhul nende eeldatavale kasulikule elueale. Lisaks tuleks oluliste või ebastandardsete põhivaraobjektide amortisatsioonimäär määrata igale varaobjektile eraldi, lähtudes objekti eeldatavast kasulikust elueast.¹² Riigikontrolli hinnangul ei olnud hoonetele ühesuguste amortisatsioonimäärade rakendamine korrektne, kuna hooned on arvele võetud erineval ajal ning parendatud erineval määral.

2005. aastal korraldas Kuressaare Linnavalitsus põhivarade ümberhindluse (vt lisaks punkti 2.1.10), mille käigus korrigeeriti ka põhivarade eeldatavat kasulikku eluiga. Näiteks on alates 2005. aastast rajatiste kasulikuks elueaks määratud *ca* 5–20 aastat, s.t kuluminorm on vahemikus *ca* 5–22% aastas, mis Riigikontrolli hinnangul peegeldab oluliselt täpsemalt vastavate põhivarade eeldatavat kasulikku eluiga. Samas tuvastas Riigikontroll amortisatsiooninormide kontrolli käigus, et 31.12.2005. a seisuga on endiselt mitme rajatise (nt turu WC, turu müügipaviljon, rula- ja rulluisuväljak ning erinevad atraktsioonid, purjetajate paadihoidlad jms) eeldatavaks kasulikuks elueaks määratud 50 aastat (s.t kuluminorm on 2% aastas), mis Riigikontrolli seisukohalt on üle hinnatud. Samuti ei vasta paljude teiste põhivarade (sh hooned, teed, arvutustehnika jms) uued kuluminormid kehtivale raamatupidamise sise-eeskirjale.

Kuna põhivara kuluminormid mõjutavad otseselt linna tulemit, siis kuluminormide oluline ülehindamine või alahindamine võib kaasa tuua riski, et Kuressaare linna majandusaasta aruanne ei kajasta linna tulemit korrektelt. Seega soovitab Riigikontroll Kuressaare Linnavalitsusel vastavad kuluminormid üle vaadata ning edaspidi lähtuda põhivaradele kuluminormi määramisel nende tegelikust kasutamisest.

2.1.9. Põhivara üleandmine sihtasutusele

Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et Kuressaare linna 2004. ja 2005. a majandusaasta aruandes pole põhivarahinguid Sihtasutusega Kuressaare Spordibaasid kajastatud vastavuses nende majandusliku sisuga, mistõttu on tehingute kohta esitatud info majandusaasta aruandes eksitav.

Sihtasutus Kuressaare Spordibaasid loodi Kuressaare Linnavolikogu 27.11.2003. a määrusega nr 27 ning registreeriti sihtasutuste registris 2003. aasta lõpus. Kuressaare linn tegi sissemakse sihtkapitali summas 10 000 krooni, kuid Kuressaare Linnavalitsuse bilansis osalust selles sihtasutuses 31.12.2003. a seisuga ei kajastu.

Kuressaare Linnavalitsus võõrandas Sihtasutusele Kuressaare Spordibaasid tasuta kinnistud Vallimaa tn 16a ja Vuti tn 1 ning muud amortiseeruvat põhivara bilansilise maksumusega *ca* 490 000 krooni. Linnavalitsus on 31.12.2004. a ja 31.12.2005. a seisuga kajastanud vastavat tasuta võõrandatud põhivara oma bilansis kui osaluse soetust Sihtasutuses Kuressaare Spordibaasid. Sihtasutuste seaduse järgi pole võimalik omandada asutaja õiguslikku seisundit vara üleandmisega sihtasutusele pärast selle asutamist.¹³ Seega pole sihtasutusele tasuta võõrandatud vara käsitletav vara üleandmisena sihtkapitali ning seeläbi osaluse suurendamisena sihtasutuse sihtkapitalis. Riigikontrolli on seisukohal, et vara tasuta võõrandamisel tuleks lähtuda riigi Raamatupidamise Toimkonna juhendist nr 12¹⁴, s.t vara tasuta võõrandamist tuleks kajastada kui varade üleandmist ehk mitterahalist sihtfinantseerimist.

Lisaks tuvastas Riigikontroll, et Sihtasutus Kuressaare Spordibaasid on 31.12.2004. a seisuga nõukogu otsuse alusel vastavad tasuta saadud põhivarad ümber hinnanud, mille tulemusel on jalgpallistaadion Vuti tn 1 ja spordihoone Rohu tn 5 võetud sihtasutuse bilansis arvele maksumuses, mis neil varadel oli

¹² Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 5, p 29

¹³ Sihtasutuste seadus, § 5 lg 6

¹⁴ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 12, p 16

Kuressaare Linnavalitsuse bilansis enne nende tasuta võõrandamist. Riigikontroll on seisukohal, et jalgpallistaadioni ja spordihoone ümberhindamisel ei ole järgitud põhivarade ühekordse ümberhindluse nõudeid, kuna vastavad varad pole soetatud enne 1995. aastat ja nende tegeliku soetusmaksumuse kohta on andmed olemas (st soetusmaksumus on null krooni, kuna põhivarad on sihtasutusele tasuta võõrandatud).¹⁵

2.1.10. Põhivara ümberhindlus

Kuressaare Linnavalitsus korraldas 31.12.2005. a seisuga põhivarade ümberhindluse, mille tulemusena enne 1995. aastat soetatud põhivarad ning varad, mille soetusmaksumuse kohta puudusid usaldusväärsed andmed, hinnati ümber nende õiglasele väärtusele. Ümberhindluse käigus toimus ka põhjalik põhivarade inventuur, mille tulemusena võeti erineva elueaga üksteisest eristatavad põhivaraobjektid eraldi varadena arvele, korrigeeriti põhivara kasulikku eluiga, hinnati põhivarade füüsilist seisukorda jm. Põhivara ümberhindluse tulemusena suurenes Kuressaare Linnavalitsuse bilansimaht ja netovara 506 miljoni krooni võrra. Põhivara hindasid ümber linnavalitsuse spetsialistid, s.t väliseksperite ümberhindlusesse ei kaasatud.

Riigikontrollil ei olnud võimalik auditi käigus mõistliku ajakuluga teha piisavas mahu kontrollitoiminguid, et veenduda põhivara ümberhindajate asjatundlikkuses ning hinnangute objektiivsuses, ümberhindluse meetodi ja protseduuride asjakohasuses, ümberhindluse kõikehõlmavuses jms. Hoolimata sellest tuli muude auditi protseduuride käigus välja, et Kuressaare Linnavalitsus on ümber hinnanud ka põhivara, mis on linnaametnike sõnul väga halvas seisukorras.

Näiteks seisab endise 6. Lasteaia hoone Tallinna tn 64 pooltühjana, on väga halvas seisukorras ning eeldatavalt tulevikus lammutatakse või võõrandatakse koos kinnistuga (s.t hoone lammutamine jäetakse uue omaniku otsustada). Tallinna tn 64 hoone bilansiline maksumus 31.12.2005. a seisuga on ca 15 miljonit krooni. Riigikontrolli hinnangul on nimetatud hoone üle hinnatud, selle eeldatav allahindluse summa võiks olla ca 13–14 miljoni krooni, mida tuleks kajastada 2006. a aruandeperioodi kuluna.¹⁶ Riigikontrolli hinnangul tuleks Kuressaare linna juhtkonnal 2006. aasta põhivara inventuuri käigus vaadata põhjalikult üle kõik põhivarad, hinnata nende füüsilist seisukorda ning vähenenud väärtusega põhivarad alla hinnata.

Kuressaare Linnavalitsus määras põhivara ümberhindluse komisjonide töö koordineerijaks ja vastutavaks isikuks abilinnapea Kalle Koovi. Ümberhindluse tulemuste kinnitamist korralduses sätestatud ei olnud. Auditi käigus selgus, et põhivara ümberhindluse tulemused (s.t bilansimahu kasv 506 miljonit krooni võrra) on kinnitanud abilinnapea, kes vastutas põhivara ümberhindluse korraldamise eest. Kuressaare linna ametnike sõnul kinnitas linnavolikogu põhivara ümberhindluse tulemused kaudselt, s.t 2005. aasta majandusaasta aruande kinnitamisega. Riigikontrolli hinnangul on majandusaasta aruande kinnitamise puhul tegemist eraldi otsusega, mida ei saa pidada põhivara ümberhindluse tulemuste kinnitamiseks. Riigikontroll on seisukohal, et põhivara ümberhindluse tulemused oleks pidanud kinnitama pädev organ ehk linnavolikogu, kuna põhivara ümberhindluse tulemustel oli sedavõrd suur mõju linna finantsseisule. Samuti puudub Riigikontrollil veendumus, et ümberhindluse käigus kontrolliti põhivarade seisukorda.

Lisaks tuvastas Riigikontroll, et Kuressaare Linnavalitsuse 2005. a majandusaasta aruande lisades on jäetud oluline info materiaalse põhivara ja kinnisvarainvesteeringute ümberhindluse kohta avalikustamata (vt lisaks punkti 1.4).

¹⁵ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 5, p 33–39

¹⁶ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 5, p 58

Ettepanekud

Kuressaare Linnavolikogule

- Kontrollida regulaarselt linnavalitsuse tegevuse vastavust linnavolikogu määrustele ja otsustele põhivaraga tehingute tegemisel.
- Tõhustada revisjonikomisjoni tegevust linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste raamatupidamise õigsuse, linnavara kasutamise sihipärasuse, tegevuse seaduslikkuse ning otstarbekuse kontrollimisel.

Kuressaare Linnavalitsusele

- Tagada Kuressaare linnavara valdamise, kasutamise ja käsutamise eeskirja järgimine.
- Viia põhivara arvestuse põhimõtted ning korraldus vastavusse asjakohaste õigusaktidega ning linna sisemiste kordadega.
- Tagada finantsarvestust puudutava info õigeaegne jõudmine raamatupidamisse.
- Teha põhivara arvestuses järgmised muudatused:
 - Kajastada põhivara linnavalitsuse hallatava asutuse bilansis, kui see on vajalik tema põhikirjaliste ülesannete täitmiseks.
 - Klassifitseerida ümber kinnisvarainvesteeringuteks materiaalse põhivarana kajastatud varad, mida ei kasutata linna põhitegevuses või renditakse välja.
 - Hinnata tasuta rendile antud hoonete ja rajatiste puhul kapitalirendi tingimuste olemasolu ja kajastada neid kinnisvarainvesteeringutena.
 - Kajastada tasuta võõrandatud või üle antud põhivara tehinguid mitterahalise sihtfinantseerimisena.
 - Kajastada hoonestusõiguse ja ostueesõigusega koormatud põhivarad kapitalirendina.
 - Hinnata ümber vähenenud väärtusega põhivaraobjektid.
 - Hinnata rajatiste kasulikku eluiga ja viia nende kulumimäär vastavusse tegeliku kasuliku elueaga.
 - Avalikustada majandusaasta aruandes kogu asjakohane info põhivara tehingute kohta.

2.2. Antud toetused

Riigikontroll tuvastas, et auditeeritud perioodil on Kuressaare Linnavalitsus korduvalt maksnud välja toetusi ja stipendiume, järgimata volikogu kehtestatud korda. Tuvastatud rikkumiste tõttu ei ole Kuressaare linnaeelarvest toetuste maksmine olnud alati õiguspärane ja läbipaistev.

Nimelt on Kuressaare Linnavolikogu võtnud vastu korrad linnaeelarvest projekti- ja tegevustoetuste ning stipendiumide maksmiseks. Valdkonniti on suurimas mahu antud toetusi hariduse, sotsiaalse kaitse ning spordi ja vaba ajaga seotud tegevusteks. Näiteks oli linnavalitsus määranud toetusi muul otstarbel, kui korrad seda ette näevad, või maksnud neid raha eest, mis ei olnud toetusteks ette nähtud. Toetusi oli määratud ka valitsusasutustele ja nende hallatavatele asutustele, keda volikogu toetuse saajatena ette ei näinud. Lisaks tuvastas Riigikontroll, et toetuste määramisel ei peetud alati kinni kehtestatud protseduurireeglitest, laekunud projektitaotluste hindamiseks kehtestatud tähtaegadest või jäeti leping teotuse saajaga sõlmimata.

Kuressaare Linnavolikogu kinnitab iga aasta eelarves Kuressaare linna stipendiumide kogusumma ning sihtotstarbe liigid. Linnavalitsuse pädevuses on avalike stipendiumikonkursside korraldamine, nende tingimuste kehtestamine, stipendiumide määramine, maksmine ja järelevalve. Kuressaare Linnavalitsus on auditeeritud perioodil määranud stipendiume, mida volikogu ette ei näinud (nt kauni kodu stipendium ja aasta heakorratöötaja stipendium).

Volikogu ainupädevusse kuulub linna eelarvest finantseeritavate teenuste osutamise korra kehtestamine. Senini vastavat korda kehtestatud ei ole, kuid on teenuseid, mida Kuressaare Linnavalitsus on linnaeelarvest finantseerinud. Näiteks on abilinnapea vastavaid volitusi omamata sõlminud lepingud ASiga Tiir kõigile Kuressaare linna majavaldustele tasuta liiva üleandmiseks.

Ettepanekud

Kuressaare Linnavolikogule

- Kehtestada kõigi toetuste määramiseks ja linnaeelarvest finantseeritavate teenuste osutamiseks vastavad korrad, viia need vastavusse eelarvelise finantseerimise põhimõtetega.
- Tõhustada revisjonikomisjoni tegevust toetuste ja stipendiumide maksmise ning linnaeelarvest finantseeritavate teenuste osutamise kontrollimisel.

Kuressaare Linnavalitsusele

- Pidada toetuste ja stipendiumide maksmisel ning linnaeelarvest finantseeritavate teenuste osutamisel kinni volikogu kehtestatud kordadest.

2.3. Riigihanked

Riigikontrolli hinnangul ei ole Kuressaare linn alati täitnud riigihangete seaduse eesmärke edendada konkurentsi ning tagada riigihangete läbipaistvus ja pakkumismenetluses osalejate võrdne kohtlemine.

Näiteks on Kuressaare linn 2004. ja 2005. aastal ostnud asju, teinud ehitustöid ja tellinud teenuseid, mida riigihangete seaduse järgi tuleb käsitleda riigihankena. Täpsustamaks riigihangete korraldamist on linnavalitsus kehtestanud hangete teostamise ja pakkumiste hindamise korra (edaspidi riigihangete kord). See kord reguleerib hangete korraldamist linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste poolt, sh selliste hangete korraldamist, mille maksumus jääb alla riigihangete seaduses kehtestatud määrasid.

Riigihangete korra kohaselt määrab linnavalitsus hanke eest vastutava isiku ja vajaduse korral moodustab pakkumiste hindamise komisjoni. Kui hanke maksumus jääb alla riigihangete seaduses kehtestatud määra, kuid see on asja ostmisel või teenuse tellimisel 50 000 krooni või alla selle ning ehitustöö tellimisel 100 000 krooni või alla selle (sh käibemaks), siis vastutab pakkumise teostamise ja tulemuste hindamise eest linnavalitsuse vastava osakonna juhataja või linna asutuse juht. Kuressaare Linnavalitsus ei ole riigihangete korra vastavaid sätteid alati järginud.

Riigihangete seadus kehtib riigihangete suhtes, mille eeldatav hankelepingu maksumus ilma käibemaksuta on ehitustööde tellimisel 2 miljonit krooni ja üle selle ning asjade ostmisel 300 000 krooni ja üle selle. Kuressaare Linnavalitsus on auditeeritud perioodil korduvalt rikkunud riigihangete seadust, jättes välja kuulutamata riigihankesid ning esitamata riiklikule registrile riigihanke deklaratsioone. Näiteks on linnavalitsus ostnud ASilt Saare KEK Kuressaare lasteaedadele köögi-seadmeid ilma riigihanget väljakuulutamata, kuigi lepingu maksumus ületas asjade ostmisele riigihanke seadusega kehtestatud määra.

Riigihangete seaduse kohaselt, kui riigihange on jaotatud mitmeks osaks, summeeritakse riigihanke eeldatava maksumuse määramisel kõikide osade maksumus, millest lähtudes rakendatakse nõutud pakkumismenetlust. Ostja ei või jaotada riigihanget osadeks, et vältida riigihangete korraldamise nõudeid. Riigikontrolli hinnangul on Kuressaare Linnavalitsus korduvalt rikkunud riigihangete

korraldamise nõudeid. Näiteks korraldati Abaja ja Suur-Sadama tänava pikenduste ehitustöödeks ja insenerikommunikatsioonide rekonstrueerimistöödeks väljakuulutamata läbirääkimistega pakkumismenetlus, kuid oleks tulnud korraldada avatud pakkumismenetlus, kuna ehitustööde kogumaksumus ületas 2 miljonit krooni.

Kuressaare Linnavalitsus on süstemaatiliselt eksinud riigihangete seaduses sätestatud nõude vastu, mille järgi peab ostja ehitustööde tellimisel 500 000 krooni eest ja üle selle ning asjade ostmisel või teenuste tellimisel 100 000 krooni eest ja üle selle esitama kümne päeva jooksul pärast hankelepingu sõlmimist riiklikule riigihangete registrile riigihanke deklaratsiooni.

Ettepanekud

Kuressaare Linnavolikogule

- Tagada kontroll linnavalitsuse tegevuse üle riigihangete korraldamisel.

Kuressaare Linnavalitsusele

- Korraldada seaduses sätestatud juhtudel riigihanke pakkumismenetlused.
- Esitada riigihanke deklaratsioonid nagu riigihangete seaduses nõutud.
- Tagada, et vastutaja, s.o linnavalitsuse osakonna juhataja või hallatava asutuse juht, kontrollib pakkumise teostamist ja tulemuste hindamist.

2.4. Muud tähelepanekud

Riigikontrolli hinnangul on Kuressaare Linnavalitsus läinud üldhariduse korraldamisel gümnaasiumides vastuollu mitme haridus- ja raamatupidamisvaldkonna õigusaktiga.

Kuressaare linn on asutanud KG Sihtasutuse ja SÜG Sihtasutuse, mille tegevuse eesmärkideks on vastavalt Kuressaare Gümnaasiumis ja Saaremaa Ühisgümnaasiumis soodsa ja nõuetekohase õppe- ja töökeskkonna tagamine, gümnaasiumide varade efektiivsem ja säästlikum kasutamine, õppe- ja kasvatustööd toetava tegevuse korraldamine ning huviharidusteenuse osutamine. Nimetatud tegevuste rahastamiseks nähakse sihtasutustele linnaeelarves ette sihtotstarbelised eraldised.

Kuressaare Linnavalitsus on kinnitanud munitsipaalkoolide tegevuskulu arvestusliku maksumuse ühe õpilase kohta iga kooli ja lasteaia ning huvikooli kohta eraldi. Gümnaasiumide õpilaskoha maksumus on määratud mitte munitsipaalkoolidele, nagu sätestab põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, vaid vastavatele sihtasutustele, mis pole munitsipaalharidusasutused. Linnavalitsuse selgituse kohaselt on see tingitud asjaolust, et kõik tegevuskulud, mida põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse järgi¹⁷ saab õpilaskoha maksumusse arvestada, on ette nähtud mõlema sihtasutuse eelarves. Kuressaare linna eelarves kajastuvad vastavad kulud kui sihtasutuste sihtotstarbelised eraldised jooksvateks kuludeks.

Riigikontrolli hinnangul ei ole linnavalitsus teenust osutava asutuse määratlemisel ning gümnaasiumidele õpilaskoha tegevuskulu arvestusliku maksumuse kinnitamisel lähtunud põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest.¹⁸ Linnavalitsus on tegevuskulu hulka arvestanud linna eelarves kajastatud kulusid, mida ei saa tegevuskulu maksumuses kajastada. Samuti selgus auditi käigus, et õpilaskoha arvestuslik maksumus 2004. aastal ei olnud vastavuses selle arvutamise aluseks olnud summadega eelarves.

Lisaks tuvastas Riigikontroll, et Kuressaare Linnavalitsus on esitanud õpilaskoha tegevuskulu eest arveid mitmele kohalikule omavalitsusele (nt Torgu ja Pihtla Vallavalitsusele) nii Saaremaa

¹⁷ Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 44¹ lg 2

¹⁸ Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 44¹

Ühisgümnaasiumi (munitsipaalkool) kui ka KG Sihtasutuse (eraõiguslik juriidiline isik) nimel. Olenemata sellest, millisele asutusele õpilaskoha maksumus oli kinnitatud, laekusid vastavad tulud Kuressaare linna eelarvesse. Seega rikuti nii majandusüksuse printsiipi raamatupidamise seaduse mõttes kui ka põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse sätteid õpilaskoha tegevuskulu maksumuse kinnitamise kohta.

Personali koosseisu määrab kooli direktor, tuginedes haridusministri määrusega kehtestatud miinimumkoosseisule.¹⁹ Auditi käigus selgus, et Kuressaare Gümnaasiumile pole direktor koosseisu kinnitanud ning tegelik personali koosseis on vastuolus sätestatud miinimumkoosseisu nõuetega.

Lisaks tuvastas Riigikontroll, et Kuressaare Gümnaasiumi ja Saaremaa Ühisgümnaasiumi eelarves ei ole seadusest ja põhimäärusest tulenevate ülesannete teostamiseks kõiki vajalikke kulusid ette nähtud. Vastavate munitsipaalasutuse tegevuskulud kaetakse KG Sihtasutusele ja SÜG Sihtasutusele linna-eelarves ette nähtud eraldistest. Sihtasutuste eraldistest kaetavate munitsipaalasutuste tegevuskulude kohta eraldi arvestust ei peeta, samuti ei ole kooli ja sihtasutuse vastavaid suhteid reguleeritud. Kuigi Kuressaare Linnavalitsuse eesmärk on olnud paremini täita talle haridusseaduse ja muude seadustega pandud ülesandeid, luues munitsipaalharidusasutuse tegevust toetama sihtasutused kui eraõiguslikud juriidilised isikud, tuleks seejuures jälgida, et selgelt piiritletaks kohaliku omavalitsuse hallatava asutuse ja eraõigusliku juriidilise isiku õigused, kohustused ja vara ning arvestada seda ka tehingute teostamisel, sh kajastada tehinguid vastavalt nende tegelikule majanduslikule sisule ning järgida majandusüksuse printsiipi raamatupidamise seaduse mõttes²⁰.

Ettepanekud

Kuressaare Linnavolikogule

- Kontrollida, et munitsipaalkoolide ja nende tegevuse toetamiseks asutatud sihtasutuste tegevus ning nende tegevuseks kasutatav raha ja vara oleks selgelt piiritletud.
- Näha munitsipaalkoolide tegevuskulud ette vastavalt nende tegelikule vajadusele.

Kuressaare Linnavalitsusele

- Kontrollida munitsipaalkoolide tegutsemise vastavust kõigile põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse ning selle alusel välja antud õigusaktidele Kuressaare linna koolides.
- Lähtuda õpilaskoha tegevuskulu arvestusliku maksumuse kinnitamisel põhikooli- ja gümnaasiumiseadusest.

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Aas
V auditorsakonna peakontrolör

¹⁹ Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 36 lg 3

²⁰ Raamatupidamise seadus, § 16

Kuressaare Linnavolikogu ja
Kuressaare Linnavalitsuse vastus

Lp. Krista Aas
Peakontrolör
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 03. 11. 2006 nr OSV-2-7.1/06/2009

Meie 27. 11. 2006 nr 1-4/84; 6-1/2154

Arvamus kontrolliaruande nr OSV-2-5/06/89
eelnõu kohta

Oleme tutvunud "Kuressaare linna sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise korraldus ning majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja 2005" kontrolliaruande eelnõuga.

Kuressaare Linnavolikogu ja Kuressaare Linnavalitsus tänavad Riigikontrolli meeldiva ja kasuliku koostöö ning konstruktiivsete arutelude ja ettepanekute eest auditi läbiviimisel.

Esitame Teile arvamused eelnõus antud järelduste ja ettepanekute kohta. Lisame ka edaspidise tegevuskava, et muuta linnavolikogu ja -valitsuse töö senisest veelgi efektiivsemaks ja avatumaks.

Nõustume, et linna vara sihipärase ja otstarbeka kasutamise huvides, linna majandustegevuse vastavuse tagamiseks õigusaktidele ning tehingute õigeks kajastamiseks raamatupidamises on vaja tõhustada üksuse sisekontrollisüsteemi.

Linnavolikogu hakkab teostama senisest enam järelevalvet volikogu määruste ja otsuste täitmise üle. Süsteemse järelevalve ja kontrolli parandamiseks kinnitatakse revisjonikomisjonile volikogu volituste perioodiks tööplaan, mis hõlmab esmajärjekorras käesolevas kontrolliaruande eelnõus välja toodud riskikohti.

2006 aastal alustati mitmete sisemist töökorraldust reguleerivate dokumentide kaasajastamist ja kooskõlla viimist kehtivate nõuetega. Uuendatavate kordade loetelu, valmimistähtjad ja vastutajad on lisatud tegevuskavas.

Kuna kohaliku omavalitsuse toimimise perioodil on oluliselt muutunud KOV-i ülesanded ja funktsioonid, kavandatakse 2007 aastal kaardistada nende täimiseks vajalikud toimingud ning lähtudes eelnevast korrastada sisemine tööjaotus, ametnike ametijuhendid, otsustus- ja vastutusvaldkonnad. Nimetatud protseduurid viiakse läbi paralleelselt atesteerimisega.

Eelarve täitmise paremaks jälgimiseks töötatakse välja eeloleval aastal vastav kord, mis muuhulgas sätestab tegevustele (kuludele) planeeritud raha sihipärase ja otstarbeka kasutamise kontrolli. Koostatakse uus eelarve reservfondi kasutamise kord.

Põhivara arvestus on muutunud aasta aastalt täpsemaks ja põhjalikumaks. Samas on viimastel aastatel lisandunud mitmeid täiendavaid sisulisi nõudeid põhivarade arvestamisel ja kajastamisel. Raamatupidamise sise-eeskirja kaasajastamisel sätestatakse oluliselt põhjalikumalt põhivaraga seonduv.

Ei saa aga nõustuda kontrolliaruande eelnõus esitatud seisukohtadega, mis tuginevad raamatupidamise korraldamisel ja tehingute kajastamisel Riigi raamatupidamise üldeeskirjas riigiraamatupidamiskohustuslasele sätestatud nõuetega. Üldeeskirja kohaselt ei ole kohalik(u) omavalitsus(e) (üksus) riigiraamatupidamiskohustuslane. Üldeeskirja § 4 sätestab üldeeskirja kohaldamise kohaliku omavalitsuse üksustele.

Näiteks:

punktis 2.1.1. Põhivara valdus ja selle üleandmine toodud seisukohad, mis tulenevad Üldeeskirja § 13. Nimetatud paragrahv sätestab vara kajastamise põhimõtted riigiraamatupidamiskohustuslasele. Raamatupidamise seaduse § 2 kohaselt on iseseisev raamatupidamiskohustuslane kohaliku omavalitsuse üksus. Kohaliku omavalitsuse üksus kui juriidiline isik on linn – linnavalitsus koos hallatavate asutustega. Kuressaare linna vara kajastatakse linnavalitsuse bilansis ja muudes aruannetes. Hallatavate asutuste põhivaraobjektide eristamiseks kasutatakse muid kriteeriume (tegevusalad, vastutavad isikud).

punktis 2.1.3. Põhivara võõrandamine toodud seisukohad, mis tulenevad Üldeeskirja § 44 lg 3. Nimetatud säte reguleerib riigi, kohalike omavalitsuste ja muude avalik-õiguslike juriidiliste isikute vahelist põhivara tasuta võõrandamist. Üldeeskirja § 44 lõiked 3 ja 4 tulenevad Riigivaraseadusest, mis ei kehti kohalikele omavalitsustele. Kohalik omavalitsus kajastab § 44 lõigete 3 ja 4 alusel tehinguid siis, kui riik annab tasuta vara kasutusse kohalikele omavalitsustele. Auditeerijate väitel pidanuks Kuressaare Linnavalitsus vara tasuta võõrandamist valitseva mõju all olevatele sihtasutustele kajastama Üldeeskirja § 44 lg 3 järgi kui põhivara sihtfinantseerimist põhivara jääkmaksumusega võrdses summas. Vara tasuta võõrandamise tehing linna ja tema valitseva mõju all olevate sihtasutuste vahel ei kuulu kajastamisele lähtudes nimetatud nõudest. Tehingud kajastati nii andja kui saaja poolel lähtudes notariaalse tehingu sisust.

punktis 2.1.6 Põhivara tasuta kasutusse andmine toodud seisukohad, mis tulenevad Üldeeskirja § 44 lg 4. Nimetatud säte reguleerib Riigivaraseaduse alusel toimuvat põhivara tasuta kasutusse andmist ja riigi, kohalike omavalitsuste ja muude avalik-õiguslike juriidiliste isikute vahelist põhivara tasuta kasutusse andmist. Vara tasuta kasutada andmise tehingud linna ja tema valitseva mõju all olevatele sihtasutustele või tütarettevõtjatele ei kuulu kajastamisele lähtudes nimetatud nõudest.

Tehingute kajastamisel on lähtutud RTJ 9 põhimõtetest. Kuna ühegi tasuta kasutada antud varaobjekti lepinguperiood ei ületa 75 % vara kasulikust elueast, siis ei ole tehinguid kajastatud kapitalirendina ega kantud objekte bilansist välja. Kuressaare Linnavalitsuse hinnangul on vähetõenäoline, et rendiperioodi lõppemisel lepinguid pikendatakse.

Punktis 2.1.9. Põhivara üleandmine sihtasutustele toodud seisukohad, mis tulenevad Üldeeskirja § 44 lg 3. Kuressaare Linnavolikogu 27.11.2003 määrusega nr 27 asutati sihtasutus Kuressaare Spordibaasid. Sama määruse alusel otsustati anda asutatavale sihtasutusele peale registrisse kandmist kinnistud Vallimaa 16a ja Vuti 1. Peame õigeks nimetatud tehingu kajastamist lähtuvalt majanduslikust sisust ja asutaja tahtest vara üleandmisega asutamisel sihtkapitali.

Ei saa nõustuda punktis 2.1.2. Põhivara arvelevõtmine toodud järeldusega, et seisuga 31.12.2004 oli põhivarana arvele võtmata teid ja rajatise õiglasest väärtuses ca 8 miljoni krooni eest. Teed võeti esmakordselt arvele linnavalitsuse raamatupidamises vara ülevõtmisel Kuressaare Linnavarade Ametilt 01.07.1997 korralduse nr 477 alusel. Kajastamise aluseks oli korralduse lisas esitatud ehitiste, rajatiste ja erastamata korterite loetelu. 22.04.2004 Linnavolikogu määrusega nr 16 moodustatud Kuressaare linna teeregistri andmetega võrdlemisel selgus, et loetelus esines tegelikkusele mittevastavaid nimetusi – näit Turu kõnnitee on tegelikult Turu tänav; Kellukese tänav on tegelikult Kelluka tänav. Hommiku tänav, Lille tänav, Marientali tee, Ringtee tänav, Roomassaare tänav, Sinilille põik ei kuulu linnale, kuid olid raamatupidamises kajastatud üleandmise akti põhjal soetusmaksumusega 0 krooni. Samas ei olnud üleandmise aktis nimetatud Aia põik, Arhiivi tänav, Kalda puistee, Pikk põik, Raiekivi tee, Sirge tänav, Supluse puistee, Suuresilla tänav, Tehnika põik, Tori tänav, Tulika tänav, mis teederegistri andmetel kuuluvad linnale. Eesmärgiga korrastada raamatupidamise andmebaasi ja teha ettevalmistusi ümberhindluseks, mille eesmärgiks oli vastavalt RTJ5 raamatupidamise varasemate puudujääkide korrigeerimine, võrdlesid registripidaja ja vanemraamatupidaja moodustatud teeregistrisse kantud teede nimetusi raamatupidamises põhivarana kajastatud teede nimetustega. Selgus, et teede loetelus esines erinevusi – 11 nimetust oli nimetamata (kajastati põhivararegistris soetusmaksumusega 0 krooni) ja 6 olid nimetatud üleliigselt (kanti välja põhivararegistrist). Erinevuste fikseerimiseks vormistati seisuga 31.03.2005 õiend (töödokument). Kirjeldatud tegevuse tulemusena korrastus raamatupidamises põhivara struktuur, kuid ei suurenenud põhivara maksumus. Seega väide, et nimetatud tegevuse tulemusena võeti raamatupidamises arvele teid soetusmaksumusega ca 8 miljonit ei ole õige.

Oleme jätkuvalt seisukohal, et eeltoodud tehingud on kajastatud vastavalt nõuetele.

Täname veelkord kontrolli läbiviinud audiitoreid värskendavate mõtete eest ja vajadusel loodame koostööle ka tulevikus.

Toomas Takkis
Linnavolikogu esimees

Urve Tiidus
Linnapea

T E G E V U S K A V A

Jrk nr	Tegevus	Vastutaja	Tähtaeg
1	Raamatupidamise sise-eeskirja vastavusse viimine kehtivate õigusaktidega ja nõuetega ning sisekontrollireeglitega (hõlmab ka rahaliste ja varaliste nõuete, kohustuse liikumise info skeeme)	Mai Takkis	30.04.2007
2	Linnavara valdamise, kasutamise ja käsutamise eeskirja uuendamine	Mati Leis	31.01.2007
3	Reservfondi kasutamise korra kaasajastamine (esitatakse volikogule kinnitamiseks)	Kalle Koov	30.04.2007
4	Hoonestusõiguse seadmise korra koostamine	Mati Leis	28.02.2007
5	Riigihangete korraldamise korra täiendamine	Mati Leis	28.02.2007
6	Asjaajamise korra uuendamine	Mati Leis	28.02.2007
7	Eelarve täitmise korra koostamine (määrab ka kuluhaldurite vastutuse raha sihipärase ja otstarbeka kasutamise eest)	Mai Takkis	28.02.2007
8	Projektitoetuste maksmise kordade ja menetlustoimingute ümbervaatamine	Mati Leis	15.02.2007
9	Linnavalitsuse ülesannete ja funktsioonide kaardistamine ja struktuuri ülevaatamine. Sisemise tööjaotuse korrastamine. Ametijuhendite ja ametikohustuste vastavusse viimine asutuse ülesannete ja funktsioonidega ning tegeliku töökorraldusega.	Linnavalitsus	2007 aasta jooksul
10	Koostöös dokumendiregistri ja õigusaktide registri tarkvara arendajatega töötatakse välja ja juurutatakse tarkvarauuendused, mis tagaksid registrikannete nõuetekohase süstematiseerituse, avalikustamise, lihtsustaksid registrite kasutamist andmete ülevaatlikkuse ja otsingute teostamise osas.	Mati Leis	01.04.2007
11	Kodulehekülje pidev uuendamine	Anu Tanila	pidevalt
12	Lepingute sõlmimise, registreerimise, avalikustamise ja täitmise järelevalve korra koostamine	Mati Leis	30.04.2007
13	Linnavalitsuse ja hallatavate asutuste ühtne õigusaktide register	Mati Leis	30.04.2007
14	Linna kui kontserniga seotud isikute loetelu (nimeliselt)	Mati Leis	31.01.2007