

KONTROLLIARUANNE

nr OSV-2-6/06/95
28.11.2006

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

Tallinn
2006

Kokkuvõte

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

Auditeeritud tehinguklassides ei tuvastanud Riigikontroll olulisi puudusi pikaajaliste finants-investeeringute, saadud sihtfinantseerimise, laenukohustuse arvestuses ja nendega teostatud majandustehingute õiguspärasuses ning materiaalse põhivaraga teostatud majandustehingute õiguspärasuses.

Riigikontrolli hinnangul esineb Kiviõli linna raamatupidamise korralduses puudusi, mis on viinud oluliste vigadeni finantsaruannetes. Teostatud majandustehingud, v.a linnaametnike töö tasustamine ning pädevuse ületamine vara võõrandmisel, on üldjuhul kooskõlas nii seaduste kui ka kohalike õigusaktidega. Linna sisekontrollisüsteemis esineb nõrku ning arendamist vajavaid valdkondi.

Olulisemad tähelepanekud

- Kiviõli linna sisekontrollisüsteemis esineb puudusi, mis avalduvad eelkõige revisjonikomisjoni väheaktiivse tegevusena, eelarve vähese läbipaistvusena ning nõutud teabe avalikustamata jätmisena.
- Kiviõli linnal on 526 869 krooni väärtuses arvele võtmata põhivara ning finantsarvestuses on valesti kajastatud suur osa linnale kuuluvaid kortereid.
- Kiviõli linna põhivara ja nõuete korralised inventuurid ei vasta auditeeritud perioodil mitmel juhul kehtestatud reeglitele.
- Kiviõli linnas on vastuolus kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega makstud linnavalitsuse liikmetele ja linnapeale lisatasu, puhkusetasu ja toetust kokku 92 000 krooni.

Olulisemad ettepanekud

- Arendada Kiviõli linna sisekontrollisüsteemi. Selleks kavandada Kiviõli Linnavolikogu revisjonikomisjoni tegevust nii, et hõlmataks suuremal määral kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses revisjonikomisjonile kehtestatud kontrollipädevust; muuta eelarve läbipaistvamaks, avades selle tulude-kulude sisu eelarve eelnõu seletuskirjas, ning avalikustada linna veebilehel kogu seadustes nõutav teave.
- Vältida edaspidi seadustega vastuollu minekut linnaametnike töö tasustamisel ning Kiviõli linna õigusaktides sätestatud piirangutega vastuollu minekut linna varaga majandustehingute teostamisel.
- Teha edaspidi inventuure kehtestatud reeglite kohaselt.
- Kiviõli Linnavolikogul võtta seisukoht linnapeale ja linnavalitsuse liikmetele õigusliku aluseta makstud lisatasude, puhkusetasude ning toetuste suhtes.

Kiviõli Linnavolikogu ja Linnavalitsus esitasid oma kirjalikus arvamuses seisukohad Riigikontrolli aruandes toodud tähelepanekute ning ettepanekute kohta. Nende kohaselt täiendatakse Kiviõli linna

põhimäärusesse tehtava muudatusega majandusaasta aruande avalikustamise nõudeid; viiakse teabe avalikustamine kooskõlla avaliku teabe seadusega, võttes 2007. aastal kasutusele uue veebilehe lahenduse; kinnitatakse kavatsust koostada juba 2007. a eelarve eelnõu seletuskirja ühe osana ka eelarve sisu seletav osa ning võtta seisukoht linnapeale ja valitsuse liikmetele õigusliku aluseta makstud töötasude maksmise suhtes. Samuti kinnitatakse, et korrigeeritakse Kiviõli I Keskkooli hoonele paigaldatud akende maksumuse võrra põhivaraobjekti bilansilist soetusmaksumust; kajastatakse kortereid, mis linna tegevuses kasutust ei leia, edaspidi kinnisvarainvesteeringuna; tehakse inventuure kooskõlas kehtestatud reeglitega ning jälgitakse põhivara müügi kajastamisel Raamatupidamise Toimkonna juhendites toodud põhimõtteid.

Kirjalikus arvamuses mainitakse samuti, et erinevalt auditeeritud perioodist tegutseb käesoleval ajal Kiviõli Linnavolikogu revisjonikomisjon 12-kuulise tööplaani alusel ning volikogul on kavas revisjonikomisjoni tegevust suunata ka täiendavate ülesannete kaudu. Ka Riigikontroll on aruandes positiivse ilminguna märkinud, et revisjonikomisjoni tegevus 2006. a on auditeeritud perioodiga võrreldes olnud aktiivsem.

Kiviõli Linnavalitsus ei ole nõus Riigikontrolli tähelepanekuga, mis puudutab sõidukite rendisuhte kajastamist. Erinevalt Riigikontrolli seisukohast on linnavalitsuse hinnangul tegu kasutusrendiga ning finantsarvestuses Riigikontrolli soovitatud muudatusi ei tehta.

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
Ülevaade Kiviõli linnast	5
Auditi iseloomustus	6
1. SISEKONTROLLISÜSTEEM	8
1.1. Dokumendihaldus ja teabe avalikustamine	8
1.2. Linnaeelarve läbipaistvus	9
1.3. Revisjonikomisjoni tegevus	9
2. FINANTSARVESTUS JA MAJANDUSTEHINGUTE ÕIGUSPÄRASUS	10
2.1. Nõuded ostjate vastu	10
2.2. Materiaalne põhivara	10
2.3. Tegevuskulud.....	12
KIVIÕLI LINNAVOLIKOGU ESIMEHE JA KIVIÕLI LINNAPEA VASTUS.....	14

Sissejuhatus

Lisaks kontrolliaruandele esitatakse Kiviõli 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 Kiviõli linna raamatupidamise korralduse vastavust raamatupidamisarvestust reguleerivatele õigusaktidele ja juhenditele, linna majandustegevuse kooskõla seda reguleerivate õigusaktidega ning linna vahendite sihi- ja õiguspärase kasutamise tagamiseks rakendatud sisekontrollisüsteemi toimimist 2004. ja 2005. aastal.

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

Ülevaade Kiviõli linnast

Tänaseks 80-aastane Kiviõli linn asub Ida-Virumaa keskosas, olles 2005. a ligikaudu 7000 elanikuga suuruselt viies kohaliku omavalitsuse üksus maakonnas. Ligikaudu 12 ruutkilomeetrit paiknev linn jaguneb Varinurme ja Küttejõu linnajaoks.

Kiviõli on olnud traditsiooniline suurtööstuspiirkond, kus juba alates 1920. aastatest on kaevandatud põlevkivi ning valmistatud sellest põlevkiviõli. Eesti Vabariigi taasiseseisvumisest alates on Kiviõli teinud läbi olulised sotsiaal-majanduslikud muutused ning varasemat, peamiselt Loode-Venemaa vajadustele suunatud suurtööstust on linnavõimude perspektiivides asendamas väikese või keskmise suurusega keskkonnasäästlik ettevõtlus.

Kohaliku omavalitsuse ühe organina tegutsevat 17-liikmelist Kiviõli Linnavolikogu juhib praegu esimehena Hille Ilves. Volikogus tegutseb neli komisjoni: revisjonikomisjon (esimees Viktor Jasjukevits), majanduskomisjon (esimees Igor Smirnov), eelarvekomisjon (esimees Dmitri Dmitrjev) ning hariduse-, kultuuri- ja sotsiaalkomisjon (esimees Rein Oselin).

Kiviõli linnapea on Voldemar Trumm. Kiviõli Linnavalitsuse struktuuriüksused on kantselei (linnasekretär Tiina Urban), majandusüksus (abilinnapea Maksim Danilov), haridus-, kultuuri- ja sotsiaaluksus (abilinnapea Virje Härm) ning rahandusüksus (pearaamatupidaja Heidi Kõrvek). Linnavalitsuse hallatavaid asutusi on kuus – Kiviõli linna lasteaed Kannike, Kiviõli Rahvamaja, Kiviõli Linnaraamatukogu, Kiviõli Kunstide Kool, Kiviõli I Keskkool ja Kiviõli Vene Gümnaasium.

Kiviõli linna tulud moodustasid 2005. a ligikaudu 64 miljonit krooni, millest 35 miljonit (56%) tuli erinevat liiki toetustest ning 23 miljonit (36%) krooni moodustas maksutulu. Võrdlusena on Eesti keskmises kohalikus omavalitsuse üksuses toetuste osakaal 50% ning maksutulude osakaal 39%. Kiviõli linn on seega tulude struktuuri poolest üsna keskpärane Eesti kohaliku omavalitsuse üksus. Põhiline osa Kiviõli linna tuludest kulutatakse haridusele (42%), vaba aja sisustamisele ja kultuurile (15%) ning majandusküsimuste lahendamisele (16%).

2004. a eelarvest on Kiviõli 2005. a eelarve ligikaudu viiendiku võrra suurem.

Tabel 1. Olulisi finantsandmeid

Eelarve täitmine	2005	Osakaal, %	2004	Osakaal, %
Tulud	63 727 704		54 085 030	
Kulud	60 974 712		52 013 356	

Üle-/ puudujääk	2 752 991		2 071 674	
Finantseerimistehingud	2 752 991		2 071 674	
Bilanss	31.12.2005		31.12.2004	
Varad, sh	80 871 816		49 349 812	
käibevara	11 856 607	15	9 617 395	19
põhivara	69 015 209	85	39 732 416	81
Kohustused ja netovara, sh	80 871 816		49 349 812	
lühiajalised kohustused	4 758 487	6	5 187 371	11
pikaajalised kohustused	39 880 387	49	11 985 038	24
netovara	36 232 942	45	32 177 403	65

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteem ja Rahandusministeeriumi kohalike omavalitsuste eelarve kassapõhise täitmise aruannete infosüsteem (26.09.2006. a seisuga)

Kiviõli linna 2004. a ja 2005. a majandusaasta aruannet on auditeerinud audiitorbüroo OÜ Audest (audiitorid Juri Nedaškovski ja Pjotr Kisseljov), kes on tunnistanud aruande olulises osas õigeks ning andnud märkusteta järeldusotsuse. Oma märgukirjas Kiviõli linnale juhtisid audiitorid tähelepanu puudustele inventuuride korraldamises ja majanduskulude kassapõhises kajastamises.

Auditi iseloomustus

Auditi põhiküsimused ja vastavad toimingud olid järgmised:

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

Auditi sooritamiseks valis Riigikontroll Kiviõli linna finantsarvestusest välja järgmised olulised tehinguklassid:

- nõuded ostjate vastu,
- pikaajalised finantsinvesteeringud,
- materiaalne põhivara,
- laenukohustus,
- saadud sihtfinantseerimine ja

- tegevuskulud.

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

Isikud, kellelt küsiti kirjalikke ja suulisi selgitusi, olid järgmised: Kiviõli linna pearaamatupidaja Heidi Kõrvek, pearaamatupidaja asetäitja Eha Kallavus, raamatupidaja Küllike Pleskovski, finantsist Tiina Veevo, linnasekretär Tiina Urban, Kiviõli Linnavolikogu revisjonikomisjoni esimees Viktor Jasjukevitsš ning revisjonikomisjoni liige Kaja Kreisman. Samuti tutvuti olulistes tehinguklassides majandustegevust puudutava algdokumentatsiooni ja arvestustega ning auditeeritule kuuluva varaga kohapeal.

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

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

1. Sisekontrollisüsteem

Sisekontrollisüsteemile hinnangu andmiseks analüüsis Riigikontroll Kiviõli linna dokumendihalduse korraldust ja teabe avalikustamist, kehtestatud piiranguid õigusele teha linna varaga majandustehinguid, linnavara valdajate (sh linnaametnike) vastutust vara säilimise tagamiseks ning arvestust vara üle, linnavara kasutamisest ja seisundist ülevaate saamiseks tehtavaid inventuure, linnaeelarve menetlemise protsessi ning kinnitatud eelarve läbipaistvust, linna kontrolli majandustehingute seadustega ja kohalike õigusaktidega (sh eelarvega) kooskõla üle, linna kontrolli linna poolt sõlmitud lepingute täitmise üle ning linnavolikogu revisjonikomisjoni tegevust.

Üldhinnanguna Kiviõli linna sisekontrollisüsteemi korraldusele tuleb tõdeda, et kuigi on kehtestatud mitmeid formaalseid reegleid vigade vältimiseks ja riskide maandamiseks, ei rakendata neid tegelikkuses piisavalt ning sisekontrollisüsteemi tõhus toimimine on seetõttu takistatud.

1.1. Dokumendihaldus ja teabe avalikustamine

Dokumendikäive on reguleeritud põhilises osas Kiviõli Linnavalitsuse asjaajamiskorraga, millega on kehtestatud reeglid dokumendiliikidele, dokumendiringlusele, tähtaegadele, kooskõlastamisele, registris talletatavatele andmetele, avalikustamisele, ametnike õigused ja vastutus seoses dokumendikäibega jms. Majandustehinguid kajastavate algdokumentide käibele on kehtestatud täiendavad nõuded Kiviõli linna raamatupidamise sise-eeskirjas.

Kiviõli Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjas² on sätestatud, et majandusalaaste algdokumentide õigsust, vastavust eelarvele jms kontrollib majandusüksus ning sotsiaal-, kultuuri- ja haridusalaaste algdokumentide õigsust ja vastavust eelarvele haridus-, kultuuri- ja sotsiaaluksus, märkides algdokumendile ka kulukoha eelarves. Auditeerimisel vaadeldud algdokumentide põhjal on nimetatud toimingut mitmel juhul raske tuvastada, kuna algdokumendil puudub vastava üksuse töötaja või abilinnapea kinnitus selle kohta. Riigikontrolli hinnangul on tegu asjakohase nõudega raamatupidamise sise-eeskirjas, mis toimib sisemise kontrollimehhanismina ning seda tuleks majandustehingute dokumenteerimisel järgida.

Linna tegevust puudutava teabe avalikustamise nõuded on reguleeritud lisaks avaliku teabe seadusele ja kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele ka Kiviõli linna põhimäärusega. Riigikontroll tuvastas auditeerimisel, et Kiviõli linna põhimäärus ei vasta kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele³ osas, mis puudutab majandusaasta aruande avalikustamist. Nimelt sätestab Kiviõli linna põhimäärus, et Kiviõli linnaraamatukogus avalikustatakse linna majandustegevust käsitleva aruandena üksnes eelarve täitmise aruanne, kuigi kohaliku omavalitsuse korralduse seadus kohustab avalikustama kogu majandusaasta aruande. Eelarve täitmise aruanne on aga vaid üks osa sellest.

Samuti tuvastas Riigikontroll auditeerimisel, et Kiviõli linna veebilehel ei ole avalikustatud avaliku teabe seaduse kohaselt Kiviõli linna ametnike ametijuhendeid, dokumendiregistrit ning andmeid Kiviõli linna teostatud riigihangete kohta.

Teabe avalikustamine on Riigikontrolli hinnangul olulise tähtsusega sisekontrollisüsteemi osa, mis muudab tegevuse läbipaistvamaks, kontrollitavamaks ning suurendab usaldust linna tegevuse suhtes.

² Kiviõli Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskiri, p 2.1.1

³ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 38 lg 3

1.2. Linnaeelarve läbipaistvus

Kiviõli 2004. ja 2005. a linnaeelarved on volikogu vastu võtnud tegevusalade kaupa. Alaeelarved hallatavatele asutustele kinnitab Kiviõli Linnavalitsus, arvestades volikogus vastuvõetud linnaeelarvet. Samas tuvastas Riigikontroll auditeerimisel, et Kiviõli Linnavalitsuse poolt Kiviõli 2004. ja 2005. a linnaeelarve eelnõu menetlemiseks volikogus koostatud eelarve eelnõu seletuskiri sisaldab üksnes tabeli kujul kavandatud tulude-kulude võrdlust eelnevate eelarveaastate tulude-kuludega, kuid ei kirjelda kavandatud tulude-kulude sisu.

Riigikontrolli hinnangul on seletuskirja esmane eesmärk siiski avada eelarvekirjete sisu, mis võimaldab saada volikogu liikmetel valitsuse kavatsustest parema ülevaate ja langetada linna huvides kaalutletumaid otsuseid. Tulude-kulude sisu avamine eelarve seletuskirjas muudab eelarve oluliselt läbipaistvamaks ka väljapoole.

1.3. Revisjonikomisjoni tegevus

Revisjonikomisjoni võimaliku tegevuse ulatus on kehtestatud kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega⁴, hõlmates võimalusi kontrollida nii valla- või linnavalitsuse tegevuse õiguspärasust ja otstarbekust, munitsipaalvara kasutamise sihipärasust, tulude arvestust ning sissenõudmist, tehtud kulude vastavust eelarvele kui ka lepingute täitmist. Kiviõli Linnavolikogu revisjonikomisjon on auditeeritud perioodil teinud kontrollitoiminguid üksnes hinnangu andmiseks Kiviõli linna 2004. a ja 2005. a majandusaasta aruandele, millega on rakendatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud kontrollipädevust minimaalselt. Samuti tuvastas Riigikontroll, et Kiviõli Linnavolikogu revisjonikomisjoni tegevus on vähe eesmärgistatud, kuna revisjonikomisjonil puudub kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud tööplan, samuti ei ole saadud kontrolliülesandeid linnavolikogult. Eeltoodust tulenevalt on Riigikontroll seisukohal, et Kiviõli Linnavolikogu revisjonikomisjon ei ole täitnud ühe olulise sisekontrollisüsteemi osana rolli, mida võiks kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu revisjonikomisjonilt eeldada.

Samas selgus auditeerimisel, et 2006. a on revisjonikomisjon oma tegevuses olnud mõnevõrra aktiivsem kui auditeeritud perioodil ning püüdnud oma kontrollipädevust rohkemal määral teostada. Riigikontrolli hinnangul on selline areng positiivne.

Ettepanekud

Kiviõli Linnavolikogule

- Määrata volikogu revisjonikomisjonile tööplanina või üksikute korraldustena ülesanded, mis hõlmaksid kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses revisjonikomisjonile sätestatud kontrollipädevust.
- Viia Kiviõli linna põhimäärus teabe avalikustamise osas kooskõlla kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega.

Kiviõli Linnavalitsusele

- Vältida edaspidistes majandustehingutes vastuolusid sisemiste regulatsioonidega.
- Pöörata edaspidi enam tähelepanu eelarve eelnõu seletuskirjas kavandatud tulude-kulude sisu avamisele, et muuta seeläbi eelarve läbipaistvamaks ning selle täitmine kontrollitavamaks.
- Viia info avaldamine Kiviõli linna veebilehel kooskõlla avaliku teabe seadusega.

⁴ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 48 lg 3

2. Finantsarvestus ja majandustehingute õiguspärasus

Võttes kokku Kiviõli linna finantsarvestuse ja majandustehingute õiguspärasuse auditeerimisel tuvastatu, on Riigikontroll seisukohal, et Kiviõli linna finantsarvestuses esineb puudusi, mis sisalduvad ebaõiget infot andes ka Kiviõli linna finantsaruannetes. Samas on majandustehingud mõningate väikeste eranditega teostatud kooskõlas seaduste ja kohalike õigusaktidega.

2.1. Nõuded ostjate vastu

2004. a bilansikuupäeva seisuga moodustas Kiviõli linna nõuete saldo ostjate vastu ca 3,9 miljonit krooni. 2005. a oli vastav näitaja ca 3,5 miljonit krooni. Saldos olevad nõuded on tekkinud valdavas osas Sonda Vallavalitsusele ja Püssi Linnavalitsusele õpilaskohtade eest Kiviõli linna koolides väljastatud arvete alusel ning kõiki nõudeid kajastatakse lühiajaliste nõuetena.

Riigikontroll tuvastas auditeerimisel, et valdav osa nõuetest Sonda Vallavalitsuse ja Püssi Linnavalitsuse vastu on tekkinud enne auditeeritud perioodi, s.o enne 01.01.2004. a, ning nende kajastamine Kiviõli linna finantsarvestuses lühiajaliste nõuetena on vastuolus nii Raamatupidamise Toimkonna juhendites toodud põhimõtetega kui ka Kiviõli Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjaga. Viimase kohaselt⁵ hinnatakse nõuded ostjate vastu nende korralisel inventeerimisel täies ulatuses ebatõenäoliseks, kui nõude maksetähtajast on möödunud kuus kuud. Kiviõli linn seda aga teinud ei ole. Kuigi auditeerimisel selgus, et Kiviõli Linnavalitsus tegeleb aktiivselt nimetatud nõuete sissenõudmisega ning tuvastatud asjaoludele toetudes ei ole nende ebatõenäoliseks hindamine põhjendatud, ei ole Riigikontrolli hinnangul siiski aktsepteeritav asjaolu, et inventuure ei tehta kehtestatud reeglite kohaselt.

Samuti, tuginedes Kiviõli Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirja nõudele, Raamatupidamise Toimkonna juhendi⁶ ning riigi raamatupidamise üldeeskirja⁷ põhimõtetele, oleks pidanud Riigikontrolli hinnangul liigitama osa nimetatud nõuetest 2004. a ja 2005. a bilansikuupäeval pikaajaliseks, kuna nende laekumine järgneva 12 kuu jooksul ei olnud tõenäoline.

Ettepanek Kiviõli Linnavalitsusele

- Täiendada nõuete inventeerimise reegleid Kiviõli Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjas, arvestades Raamatupidamise Toimkonna juhendites ja riigi raamatupidamise üldeeskirjas esitatud põhimõtteid, ning lähtuda edaspidi nõuete inventeerimisel sise-eeskirjas kehtestatud reeglitest.

2.2. Materiaalne põhivara

2004. a bilansikuupäeva seisuga oli Kiviõli linnal materiaalsel põhivara soetusmaksumuses ca 34,2 miljonit krooni, millelt akumulieeritud kulum moodustas 8,1 miljonit krooni. 2005. a olid vastavad näitajad 65,6 miljonit ning 7,9 miljonit krooni. Kiviõli linn ei ole kasutanud Raamatupidamise Toimkonna juhendis⁸ ning riigi raamatupidamise üldeeskirjas⁹ sätestatud võimalust hinnata ümber (tähtaeg kuni 31.12.2005. a) õiglasesse väärtusesse põhivara objektid, mis on soetatud enne 31.12.2005. a või mille soetusmaksumuse kohta puuduvad usaldusväärsed andmed.

⁵ Kiviõli Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskiri, osa 6.1

⁶ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 2 p 16

⁷ Riigi raamatupidamise üldeeskirja, § 36 lg 2 ja 4

⁸ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 5 p 33

⁹ Riigi raamatupidamise üldeeskirja, § 45

Riigikontroll tuvastas auditi tulemusel vead, mis kogumina ületavad sellele tehinguklassile seatud olulise vea piiri 326 418 krooni ning millele toetudes on Riigikontroll seisukohal, et Kiviõli linna finantsarvestus kajastab põhivara olulises osas valesti.

- Kiviõli linn on jätnud põhivarana arvele võtmata kaks sõiduauto, mis on võetud rendile SEB Ühisliisingu AS-ilt ning Hansa Liisingu Eesti AS-ilt. Riigikontroll hindas sõlmitud rendilepinguid ning toetudes Raamatupidamise Toimkonna juhendis toodud arvestuspõhimõtetele¹⁰, jõudis järeldusele, et tegemist on sisult kapitalirendilepingutega. Riigikontroll mõnab, et kapitali- ja kasutusrendi eristamine võimaldab sageli erinevaid tõlgendusi, kuid lähtudes Raamatupidamise Toimkonna juhenditest, oleme seisukohal, et nimetatud lepinguid tuleks käsitleda kapitalirendina. Määravaks on asjaolu, et renditava varaga seotud olulised hüved ja riskid kanduvad rendilepingut sõlmides üle Kiviõli linnale (vara kindlustusmaksete tasumine, vara seisundi säilitamisega seotud hoolduskulude kandmine, kulude hüvitamine rentniku poolt rendileandjale rendilepingu ennetähtaegsel lõppemisel rentnikust tulenevatel põhjustel).

Sellest tulenevalt on Kiviõli linna finantsarvestuses kapitalirendina kajastamata vara väärtuses 387 694 krooni.

- Kiviõli linn on kajastanud 2004. a perioodikuluna Kiviõli I Keskkooli hoone akende vahetuse summas 104 661 krooni. Tuginedes Raamatupidamise Toimkonna juhendites¹¹ ning riigi raamatupidamise üldeeskirjas¹² toodud põhimõtetele, on Riigikontrolli hinnangul tegu väljaminekuga, mis pikendab põhivaraobjekti järelejäänud kasulikku eluiga, vastab materiaalse põhivara mõistele ja vara bilansis kajastamise tingimustele ning oleks seetõttu tulnud kajastada Kiviõli linna finantsarvestuses põhivara parendusena.

Lisaks eelkirjeldatud vigadele, millel on konkreetne rahaline mõõde ning mis mõjutavad selles ulatuses oluliselt ka finantsseisu ja majandustulemit, tuvastas Riigikontroll, et Kiviõli linna materiaalse põhivara arvestuses esineb mitmeid puudusi, mis ei võimalda saada finantsarvestuse info tarbijatel adekvaatset ülevaadet Kiviõli linna varade seisust.

- Inventuuride läbiviimises on puudusi. Kiviõli linna poolt tehtud inventuurid põhivarakogumi seisundi fikseerimiseks ei vasta osaliselt Kiviõli linna raamatupidamise sise-eeskirjas inventuuride läbiviimiseks kehtestatud nõuetele¹³ ning ei anna seetõttu Riigikontrolli hinnangul täielikku kindlust, et inventuuride lõppaktid kajastavad põhivarade tegelikku olukorda. Kiviõli Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirja kohaselt tuleb inventuuri käigus fikseerida vara kogus, selle tegelik seisund, tegelik kasutusiga, võimalik turuväärtus, ümberhindluse vajadus ning amortisatsiooni arvestuse õigsus. Auditeerimisel selgus, et mitte kõik inventeerimiskomisjoni kuuluvad isikud ei ole teadlikud kõikidest raamatupidamise sise-eeskirjas inventeerimisele sätestatud nõuetest. Samuti tuvastati, et inventuuri lugemislehed ei ole alati korrektselt vormistatud, kuna lehtedel on täitmata jäetud inventeerimise tulemust puudutav osa. Ka asjaolu, et Kiviõli linna finantsarvestuses on mitmeid varaobjekte, mis on täies ulatuses amortiseerunud, kuid leiavad linna tegevuses endiselt kasutust, viitab puudustele inventuuride sooritamises. Seda põhjendusel, et nõuetekohaselt tehtud inventuuri käigus hinnatakse muu hulgas varaobjektile rakendatava amortisatsioonimetoodika õigsust ja vastavust vara kasulikule elueale, mille tulemusena ei tohiks tekkida olukorda, kus vara on finantsarvestuse andmete kohaselt kulunud, kuid leiab Kiviõli linna poolt siiski endiselt kasutust.

Inventuuride korrektne ja nõuetekohane sooritamine on Riigikontrolli hinnangul väga oluline, kuna lisaks eesmärgile tagada korrektsed andmed finantsarvestuses, on inventuuridel oluline tähendus ka sisekontrollisüsteemis, aidates veenduda varade olemasolus ja säilimises.

¹⁰ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 9, p-d 7, 13

¹¹ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 5, p-d 40–41, nr 1 p 10

¹² Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 43

¹³ Kiviõli linnapea 25.02.2005. a käskkirjaga nr 4.2-1/6 kinnitatud "Kiviõli Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskiri", p 6.1

- Varad on valesti klassifitseeritud. Kiviõli linna finantsarvestuses on ebaõigesti klassifitseeritud suur osa linnale kuuluvatest korteritest koos nende aluse maaga. Riigikontroll tuvastas, et suur osa Kiviõli linna omanduses olevatest korteritest on välja renditud või seisavad tühjana ning ei leia linna tegevuses kasutust, kuid neid kajastatakse linna finantsarvestuses kui põhivara. Toetudes Raamatupidamise Toimkonna juhendis esitatud põhimõtetele¹⁴, tuleks need korterid, mida Kiviõli linn oma tegevuses ei kasuta ning mis on seetõttu välja renditud või hoitakse väärtuse kasvu eesmärgil, arvata põhivara hulgast välja ning kajastada kinnisvarainvesteeringuna.
- Müüki kajastatakse valel hetkel. Kiviõli linn ei ole vara müümisel lähtunud Raamatupidamise Toimkonna juhendis sätestatud arvestuspõhimõtetest¹⁵, kuna on kajastanud vara müüki enne selle sisulist võõrandamist ning üleandmist. Nimelt on Kiviõli Linnavalikogu otsustanud 2005. a septembris võõrandada osa Kiviõli linnale kuuluvaid kortereid ning sellest otsusest on lähtunud ka müügi kajastamisel Kiviõli finantsarvestuses. Samas selgus auditi käigus, et tegelikkuses sõlmiti korterite ostu-müügilepingud ning täitused müügi finantsarvestuses kajastamise eeldused 2005. a detsembrikuus ja ühel juhul 2006. a märtsikuus.

Ettepanekud Kiviõli Linnavalitsusele

- Kajastada Hansa Liisingu Eesti AS-ilt ja SEB Ühisliisingu AS-ilt renditud sõiduautosid finantsarvestuses rendisuhte sisust lähtudes kapitalirendina.
- Arvata põhivaraobjekti soetusmaksumusse Kiviõli I Keskkooli hoonele paigaldatud akende maksumus.
- Arvata materiaalse põhivara hulgast välja ning kajastada kinnisvarainvesteeringuna korterid ning nende alune maa, mis linna tegevuses kasutust ei leia.
- Teha edaspidi põhivara inventuure kooskõlas kehtestatud reeglitega, pöörates ühtlasi enam tähelepanu rakendatava amortisatsiooniinvesteeringu õigsusele.
- Lähtuda edaspidi varade võõrandamise kajastamisel Raamatupidamise Toimkonna juhendis toodud põhimõtetest.

2.3. Tegevuskulud

Kiviõli linna tegevuskulud moodustasid 2004. a 49,9 miljonit ja 2005. a 56,5 miljonit krooni.

Riigikontroll tuvastas auditeerimisel, et Kiviõli linnapea on määranud endale ja linnavalitsuse palgalistele liikmetele auditeeritud perioodil lisatasu, puhkusetasu ja toetust kokku summas 92 000 krooni¹⁶, mis on vastuolus kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega¹⁷, kuna nimetatud tasude määramine kuulub volikogu ainupädevusse.

Jättes arvestamata eelnimetatud seadusega vastuolu Kiviõli linnavõimude tegevuses, võib tegevuskulude eelarve raames teostatud tehinguid auditeeritud perioodil lugeda Riigikontrolli hinnangul olulises osas õiguspäraseks.

¹⁴ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 5 p 8

¹⁵ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 10 p 18

¹⁶ Kiviõli linnapea 27.01.2004. a käskkiri nr 4.1-1.2/8; 17.12.2004. a käskkiri nr 4.1-1.1/30; 12.01.2005. a käskkiri nr 4.1-1.2/1; 19.10.2005. a käskkiri nr 4.1-1.1/14; 12.12.2005. a käskkiri nr 4.1-1.1/17

¹⁷ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 22 lg 1 p 19

Ettepanek Kiviõli Linnavolikogule

- Võtta seisukoht Kiviõli Linnavalitsuses 2004. a ja 2005. a õigusliku aluseta makstud toetuste ja tasude suhtes.

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Aas
V auditiosakonna peakontrolör

Kiviõli Linnavolikogu esimehe ja Kiviõli linnapea vastus

Pr Jane Eespõld
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 TALLINN

Teie 30.10.2006 nr OSV-2-7.1/06/1979

Meie 13.11.2006.a. nr 4.3-2/475

Kiviõli Linnavolikogu ja Kiviõli Linnavalitsuse seisukohad kontrolliaruande „Kiviõli linna sisekorrasüsteemi ja raamatupidamise korraldus ning majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja 2005” eelnõu kohta.

1. Sisekontrollisüsteemi osas:

Kiviõli linna põhimääruse uues redaktsioonis on viidud sisse muudatus 7 peatükis Linna eelarve koostamise, vastuvõtmise, muutmise ja avalikustamise kord. Majandusaasta aruande koostamise ja kinnitamise ning avalikustamise kord. § 23 Avalikustamine lg 3 osas: (3) Kinnitatud majandusaasta aruanne avalikustatakse linna kodulehel ja Kiviõli Linnaraamatukogus.

Uus põhimääruse redaktsioon on volikogu istungi päevakorras 16.11.2006.a.

Kiviõli Linnavolikogu 2005.a. valitud 6. koosseisu revisjonikomisjon on koostanud 12 kuu tööplaani, so aprill 2006 – märts 2007 tegevusteks ja vastavalt sellele ka töötab. Loomulikult on volikogul võimalus anda revisjonikomisjonile täiendavaid ülesandeid, mida me ka kavandame.

2007.a. eelarve eelnõu juurde koostame seletuskirja kolme aasta andmete tabeli kohta lisaks ka tekstilise osa.

Kohustume viima avaliku info avaldamise linna veebilehel kooskõlla avaliku teabe seadusega. 2007.a. käivitub uus Kiviõli linna koduleht, millega seoses saab lahendatud ka ametnike ametijuhendite ja Kiviõli linna poolt teostatud riigihangete andmete avalikustamine, samuti avalikustame uuel kodulehel dokumendiregistri.

2. Finantsarvestus ja majandustehingute õiguspärasuse osas:

Nõuded ostjate vastu

Täiendame nõuete inventeerimise reegleid Kiviõli Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjas, arvestades Raamatupidamise Toimkonna juhendites ja riigi raamatupidamise üldeeskirjas esitatud põhimõtteid.

Materiaalne põhivara

1. Hansaliisingu Eesti AS ja SEB Ühisliisingu AS renditud sõiduautosid kajastame kasutusrendina, kuna tegemist on kasutusrendiga.
2. Kiviõli I Keskkooli hoonele paigaldatud akende maksumuse arvestame põhivaraobjekti soetusmaksumusse

3. Materiaalse põhivara hulgast arvestame välja korterid ja maa ning kajastame kinnisvarainvesteeringutena.
4. Edaspidi viime läbi põhivara inventuurid kooskõlas kehtestatud reeglitega.
5. Lähtume varade võõrandamise kajastamisel Raamatupidamise Toimkonna Juhendites toodud põhimõtetest.

Kiviõli linna tegevuskulud

Kindlasti tuleb volikogul võtta seisukoht linnapeale ja valitsuse liikmetele makstud tasude suhtes. Vastav seisukoht võetakse järgmisel volikogu istungil ning teatatakse Riigikontrollile.

Lugupidamisega

Hille Ilves
Volikogu esimees

Voldemar Trumm
Linnapea