

Riigikontroll
V auditiosakond

**Häädemeeste valla sisekontrollisüsteemi ning raamatupidamise
korraldus ja majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja
2005**

Auditi plaan

Auditijuht	Tambet Drell
Vanemaudiitor	Reet Rutus
Audiitor	Igor Aljošin
Nooremaudiitor	Marko Seier

Tallinn 2006

SISUKORD

1.	AUDITI AJEND.....	3
2.	ÜLEVAADE AUDITEERITAVAST.....	3
3.	AUDITEERITAVA SEISUKOHAD JA VARASEMAD KONTROLLIMISED	4
4.	AUDITIGA HÕLMATAV PROBLEEM JA AUDITI EESMÄRK	5
4.1.	Sisekontrollisüsteem on nõrk.....	5
4.2.	Finantsarvestuses esineb olulisi puudusi	5
4.3.	Majandustehingud ei vasta õigusaktidele	5
5.	AUDITI ULATUS JA KÄSITLUSVIIS	6
6.	AUDITI EELDATAV JÄRELDUS	7
7.	AUDITI AJAKAVA.....	7
8.	VAJATAVAD RESSURSID	7

1. Auditi ajend

Häädemeeste vald on valitud auditeeritavaks lähtudes järgnevatest asjaoludest:

- Rahandusministeeriumi eelarvete andmebaasile toetudes on nii 2004. kui 2005.a enamiku eelarveartiklite ulatuses kinnitatud eelarvet ületatud, mis viitab probleemidele finantsdistiisliinis.
- 2004. ja 2005.a on toimunud olulised muutused valla finantsseisus (keskmise kasv 20%) ning eelarves (keskmise kasv 65%), mis võib suurendada vigade esinemise riski finantsarvestuses ning kontrolli vähenemist eelarvevahendite sihi- ja õiguspärase kasutuse üle.
- Valda on vallavalitsuse tasandilt pikka aega juhtinud üks ja sama isik, mis võib viidata nõrgale sisemisele kontrollile tõhusa poliitilise opositsiooni puudumise tõttu.
- Seiretegevuse käigus on riigi pearaamatupidaja poolt mainitud kui KOV-i, kus võib esineda probleeme raamatupidamisarvestuses.

2. Ülevaade auditeeritavast

Häädemeeste vald on Edela-Eestis Pärnumaal Läti piiri ääres asuv 390,2 km² suurune 3 133 elanikuga keskmise suurusega Eesti kohaliku omavalitsuse üksus. Rahvastiku asustustihedus on keskmiselt 8 inimest km²-l. Valla keskuseks on Häädemeeste alevik (elanikke 868) ning suuremateks küladeks Kabli (elanikke 391) ja Treimani (elanikke 276) küla.

Kohalike omavalitsuste volikogude valimistel on Häädemeeste vallas andnud tooni kohalikud valimisliidud, millistest 2005.a valimistel osutus populaarseimaks valimisliit "Meie Koduvald". Viimase nimekirjas kogus valimistel enim hääli praegune vallavanem Urmas Aava, kes on vallavanemana tegutsenud Häädemeestel alates 1990.a algusest. Häädemeeste vallavolikogu esimees on Harri Loring. Volikogus tegutseb viis komisjoni: revisjonikomisjon (esimees Toomas Troska), eelarve- ja majanduskomisjon (esimees Mart Ruul), haridus- ja kultuurikomisjon (esimees Raimu Pruul), sotsiaalkomisjon (esimees Kalmer Hütt) ning arengu- ja planeerimiskomisjon (esimees Aire Koop). Häädemeeste Vallavalitsuse koosseisus on kaks abivallavanemat, kelle hallata on vastavalt haridus- ja kultuuri (Toomas Abel) ning sotsiaaltöö (Tiiu Talvak) valdkond. Vallavalitsuse liikmed on lisaks eelloetletule valla pearaamatupidaja Ly Lehemets ning Moonika Ani. Vallasekretär on Külliki Kiiver.

Häädemeeste Vallavalitsusel on 14 hallatavat asutust: Häädemeeste Lasteaed "Naerukajakas", Kabli Lasteaed-Algkool, Häädemeeste Muusikakool, Metsapöle Põhikool, Häädemeeste Keskool, Häädemeeste Raamatukogu, Massiaru Raamatukogu, Treimani Rahvamaja, Kabli Raamatukogu, Treimani Raamatukogu, Häädemeeste Sotsiaalkeskus, Häädemeeste Spordikeskus, Häädemeeste Huvikeskus ja Massiaru Algkool. Lisaks hallatavatele asutustele omab Häädemeeste Vallavalitsus 100% osalust kommunaalmajandusega tegelevas AS-is Häädemeeste VK ning ollakse asutajaliige SA-s Luitemaa, milline tegeleb Luitemaa Looduskaitseala arendustegevusega.

Tulude struktuurilt on Häädemeeste valla näol tegu keskmise Eesti omavalitsusüksusega, kus eelarves kavandatud väljaminekud kaetakse põhiliselt erinevat liiki toetuste arvel ning väiksemas mahu maksutuludest. 2005.a toimunud toetuste mahu kasv on tingitud tormikahjude kompensatsioonidest.

Tabel 1. Häädemeeste valla tulude struktuur

	2005.a	%	2004.a	%
Tulud kokku	37 034 531		26 279 170	
s.h maksud	12 690 233	34%	10 562 430	40%
s.h kaupade ja teenuste müük	2 127 580	6%	1 898 328	7%
s.h toetused	21 890 168	59%	13 610 350	52%
s.h muud tulud	326 551	1%	208 063	1%

Ühe elaniku kohta laekunud tulumaksutulude järgi reastatud kohaliku omavalitsuse üksuste põhjal kuulub Häädemeeste keskmisest veidi vaesemate KOV-ide hulka, mida ilmselt mõjutab oluliselt Häädemeeste kui ääremaa madalam palgatase. Samas hindas Häädemeeste vallavanem kohalikku tööhõive olukorda eelselgituse käigus rahuldavaks. Vallas on suuremateks tööandjateks lisaks kohalikule omavalitsusele ehitusmaterjalide tootmisega tegelev AS Maxit Estonia, mootorikütuse müügi ja turismiga tegelevad AS Vabarne ja AS Valge Hotell. Samuti on esindatud kalatööstus AS EMTO ja OÜ Alosa kaudu. Registreeritud töötuid on valla töøjõulisest elanikkonnast ca 1%. Ülejäänud Eesti KOV süsteemiga võrreldes makstakse suhteliselt vähe ka toimetulekutoetusi.

Valla väljaminekud on põhilises osas seotud haridus- või kultuurielu korraldusega ning üldvalitsemisega.

Tabel 2. Häädemeeste valla kulude struktuur

	2005.a	%	2004.a	%
Kulud tegevusalade järgi	41 731 998		24 631 849	
Üldised valitsussektori teenused	5 940 509	14%	3 860 209	16%
Avalik kord ja julgeolek	108 633	0%	36 071	0%
Majandus	2 032 841	5%	562 232	2%
Keskkonnakaitse	2 355 649	6%	109 130	0%
Elamu- ja kommunaalmajandus	868 233	2%	529 696	2%
Tervishoid	155 153	0%	38 412	0%
Vaba-aeg, kultuur ja religioon	4 336 189	10%	3 867 164	16%
Haridus	23 424 385	56%	13 679 370	56%
Sotsiaalne kaitse	2 510 407	6%	1 949 567	8%

Häädemeeste valla finantsseisu iseloomustab KOV-idele omapäraselt kõrge materiaalse põhivara osakaal (keskmiselt 93%) varadest, mida on finantseeritud suhteliselt suures ulatuses laenudega.

Tabel 3. Häädemeeste valla finantsseis

	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2005	keskmine	osakaal
Varad	26 437 464	28 564 014	36 969 563	30 133 764	
s.h Käibevara	1 218 138	1 422 815	2 424 616	1 622 096	5%
s.h Põhivara	25 219 326	27 141 199	34 544 947	28 511 668	95%
s.h Osalusel tütar- ja sidusettevõtjates	600 000	448 627	390 573	471 957	2%
s.h Materiaalne põhivara	24 619 326	26 692 572	34 079 374	28 020 961	93%
Kohustused ja netovara	26 437 464	28 564 014	36 969 563	30 133 764	
s.h Lühiajalised kohustused	4 891 669	6 121 858	9 831 100	6 741 621	22%
s.h Lühiajalised laenukohustused	1 953 486	2 057 537	4 973 703	2 760 566	9%
s.h Pikaajalised laenukohustused	7 017 096	6 165 061	8 640 108	6 996 832	23%
s.h Netovara	14 528 699	16 277 095	18 498 354	16 395 311	54%

Auditit tutvustaval kohtumisel vallajuhtidega mainiti valla ees seisvate probleemidena aktiivsemate inimeste lahkumist piirkonnast (seda eelkõige juba ülalmainitud madala palgataseme tõttu), mis on avaldanud mõju ka üldisele demograafilisele olukorrale, aga samuti vajakajäämisi piirkonna turismimajanduse arendamisel, kus ei ole suudetud asukohast ja keskkonnast tulenevaid eeldusi ära kasutada. Nimetatud probleemide lahendamiseks aga tegeletakse aktiivselt investeerides nii oma- kui välistest vahenditest (KIK, EAS, INTERRAG, laenud) hariduse ja vabaaja võimalustesse ning keskkonnaprojektidesse.

3. Auditeeritava seisukohad ja varasemad kontrollimised

Auditit tutvustaval kohtumisel suhtusid auditeeritava esindajatena kohtumisel osalenud vallavanem Urmas Aava, volikogu esimees Harri Looing ning valla pearaamatupidaja Ly Lehemets Riigikontrolli auditisse positiivselt.

Häädemeeste valla 2004.a ja 2005.a majandusaasta aruannet on auditeerinud audiitorbüroo OÜ Kivistik Consult (audiitor Lembar Kivistik), kelle poolt on aruanne tunnistatud olulises osas õigeks ning antud märkusteta järeldusotsused.

4. Auditiga hõlmatav probleem ja auditi eesmärk

4.1. Sisekontrollisüsteem on nõrk

Sisekontrollisüsteemi nõrkus väljendub vallasiseste regulatsioonide puuduses või mittetoimimises, mille tulemusena ei suudeta maandada olulisi riske ja vigu valla finantsarvestuses ning tagada õigus- ja sihipärasus valla vahenditega teostatavates majandustehingutes.

Sisekontrollisüsteemi auditeerimisel on **eesmärgiks** anda hinnang, kas Häädemeeste vallas on kehtestatud ning rakendatakse piisavalt meetmeid tagamaks majandustehingute läbiviimine kooskõlas neid reguleerivate õigusaktidega (s.h eelarvega) ning nende nõuetekohane kajastamine finantsarvestuses. Kohaliku omavalitsuse üksuse sisekontrollisüsteemina käsitleb Riigikontroll järgmiste elementide kogumit:

- revisjonikomisjoni tegevus,
- teabe avalikustamine vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele ja avaliku teabe seadusele,
- sisemist töökorraldust reguleerivad aktid (sisekorraeeskiri, raamatupidamise sise-eeskiri, vara valdamise, kasutamise ja käsutamise kord jms),
- ametijuhendid,
- dokumendihaldus (dokumendiregister jms),
- materiaalse vastutuse lepingud,
- inventuuride läbiviimine.

Võimalik lahendus:

- täiustada sisemisi regulatsioone,
- tõhustada revisjonikomisjoni tegevust,
- suurendada teabe avalikustamise kaudu tegevuse läbipaistvust

4.2. Finantsarvestuses esineb olulisi puudusi

Finantsarvestuse nõrkus väljendub raamatupidamise korralduse puudustes, mis avalduvad oluliste vigadena finantsaruandluses (s.h rahandusministeeriumile esitatavates saldoandmikes ja eelarve täitmise aruannetes) ning ei taga valla juhtkonnale kvaliteetset informatsiooni juhtimisotsusteks.

Finantsarvestuse kontrollimisel on **eesmärgiks** anda hinnang, kas Häädemeeste valla finantsarvestus tagab Riigikontrolli poolt oluliseks hinnatud tehinguklassides õiged andmed finantsaruannetes (raamatupidamise aastaaruanne, rahandusministeeriumile esitatavad saldoandmikud).

Võimalik lahendus:

- arendada raamatupidajate teadmisi/oskusi läbi koolituste,
- arendada raamatupidamiskorraldust reguleerivaid vallasiseseid norme ülesannete ja vastutuse täpsustamise, dokumendihalduse tõhustamise, juhtimisotsusteks asjakohase aruandluse ning juhtkonnapoolse efektiivsema kontrolli suunas,

4.3. Majandustehingud ei vasta õigusaktidele

Majandustehingute mittevastavus õigusaktidele väljendub tehinguid reguleerivate riigi ja kohalike (s.h volikogu poolt kinnitatud eelarve) õigusaktide mittejärgimises.

Majandustehingute õiguspärasuse auditeerimisel on **eesmärgiks** anda hinnang teostatud majandustehingute õiguspärasusele tehinguklassides, millised on määratletud käesoleva auditiplaani punktis 4.2.2. Lisaks nimetatud tehinguklassidele on auditi eelselgituse käigus määratletud majandustehingute õiguspärasuse hindamiseks auditeeritavate tehinguklassidena ka:

- a) antud toetused,
- b) tegevuskulud.

Võimalik lahendus:

- arendada sisekontrollisüsteemi riskide maandamiseks ja vigade vältimiseks tulevikus,
- oluliste vigade avalikustamise läbi suurendada kogukonna ja laiema avalikkuse teadlikkust mitteõiguspärase tehingute kahjulikest tagajärgedest.

5. Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontrolli majandustegevuse auditi eesmärgiks ei ole auditeerida kõiki tehinguid. Auditi ulatuse määratlemiseks lähtub Riigikontroll auditi planeerimisel tehtud riskihinnangust, millele toetudes on välja valitud eelmises punktis loetletud sisekontrollielemendid ning määratletud auditeerimiseks olulised tehinguklassid. Tehinguklasside valikul on lähtutud tehinguklasside suhtelisest mõjust valla finantsseisule ning valitud auditeerimiseks järgmised tehinguklassid:

- a) materiaalne põhivara (auditeeritava perioodi keskmine bilansisaldo 28 020 961 krooni, mis moodustab antud perioodi keskmisest bilansimahust 93%, oluline viga auditeerimisel 1% keskmisest bilansisaldost 280 210 krooni),
- b) laenukohustus (auditeeritava perioodi keskmine bilansisaldo 2 760 566 krooni, mis moodustab antud perioodi keskmisest bilansimahust 9%, oluline viga auditeerimisel 1% keskmisest bilansisaldost 27 606 krooni),
- c) saadud sihtfinantseerimine (auditeeritava perioodil on tuludena kajastatud sihtfinantseerimist kokku 7 881 108 krooni, mis moodustab 12% antud perioodi kogutuludest, oluline viga auditeerimisel 1% sihtfinantseerimise teel saadud tulude keskmisest aastasummast on 39 406 krooni).

Kontrollitoimingute läbiviimiseks on koostatud detailsed kontrollprogrammid. Kontrollitoimingutena viiakse läbi intervjuud vallavanema ja vallavalitsuse liikmetega, valla raamatupidamisüksuse töötajatega, volikogu esimehe ja revisjonikomisjoni liikmetega. Samuti vaadeldakse ja analüüsitakse algdokumente, raamatupidamisregistreid jm arvestusi auditeeritavates tehinguklassides varade ja kohustuste seisuga ning auditeeritava perioodil aset leidnud tehingute kohta ning teostatakse vaatlustoiminguid auditeeritavale kuuluva vara osas.

Sisekontrollisüsteemile hinnangu andmiseks selgitatakse küsitluste, valla vahendite kasutamist ja käsutamist reguleerivate kordade ning juhenditega tutvudes vallas kehtestatud sisekontrollisüsteemi olemasolu ja toimimist, sh:

- a) kas revisjonikomisjon täidab talle kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ning kohalike õigusaktidega pandud kohustusi,
- b) kas Häädemeeeste Vallavalitsus täidab kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest ning avaliku teabe seadusest tulenevat teabe avalikustamise kohustust,
- c) kas sisemine töökorraldus on piisavalt reguleeritud ning kas sisemist töökorraldust reguleerivad aktid on kooskõlas kõrgemate õigusaktidega,
- d) kas ülesanded ja vastutus on ametijuhendites piisavalt reguleeritud,
- e) kas valla vara haldavate isikutega on materiaalse vastutuse lepingud sõlmitud,
- f) kas dokumendihaldus vastab õigusaktidega kehtestatud nõuetele ning toimib tõrgeteta,
- g) kas vara ja kohustuste tegeliku seisuga selgitamiseks viiakse läbi inventuure nõutavas mahus ja sagedusega.

Finantsarvestusele hinnangu andmiseks kontrollitakse auditeeritavates tehinguklassides moodustatud valimi põhjal, kas finantsinformatsioon on kogutud ning esitatud kooskõlas raamatupidamiseseadusega, Raamatupidamise Toimikonna juhenditega, riigi raamatupidamise üldeeskirjaga ning Hädemeeste valla raamatupidamise sise-eeskirjaga. Hinnangut andes tuginetakse järgmistele kriteeriumitele:

- Varad ja kohustused eksisteerivad antud kuupäeval.
- Varad ja kohustused kuuluvad Hädemeeste vallale antud kuupäeval.
- Tehingud või sündmused toimusid antud perioodi jooksul.
- Puuduvad kajastamata varad, kohustused, tehingud või sündmused või avalikustamata näitajad.
- Varad ja kohustused on kajastatud õiges bilansilises väärtuses.
- Tehingud või sündmused on kajastatud korrektsetes summates ja tulud või kulud on kantud õigesse perioodi.
- Näitajad on avalikustatud, klassifitseeritud ja kirjeldatud kooskõlas raamatupidamise hea tavaga.

Koguvea piir finantsarvestusele hinnangu andmisel on 1% auditeeritava perioodi keskmisest bilansimahust, s.o 301 338 krooni.

Majandustehingute õiguspärasuse kontrollimisel vaadeldakse auditeeritavates tehinguklassides teostatud tehinguid ning hinnatakse nende kooskõla kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega, valla- ja linnaeelarve seadusega, riigihangete seadusega, korruptsioonivastase seadusega, Hädemeeste valla põhimäärusega, Hädemeeste valla 2004. ja 2005.a eelarvega ning "Hädemeeste valla vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korraga".

6. Auditi eeldatav järeldus

Auditi eeldatav järeldus on, et Hädemeeste valla sisekontrollisüsteem ei taga valla majandustehingute õigus- ja sihipärasust ega finantsaruannetes korrektseid andmeid, finantsarvestuses esinevate puuduste tõttu on finantsaruannetes olulised vead ning majandustehingute teostamisel on rikutud seadusi ja kohalikke õigusakte.

7. Auditi ajakava

Auditi planeerimine	august - september 2006
Auditi plaani valmimine	oktoober 2006
Auditi kontrolliprotseduuride läbiviimine	september - november 2006
Kontrolliaruande eelnõu	30.november 2006

8. Vajatavad ressursid

(tundides)	Auditi planeerimine	Auditi läbiviimine	Kokkuvõtted KAEEL/KA	Kokku
Peakontrolör Krista Aas	15	0	15	30
Auditijuht Tambet Drell	40	0	40	80
Vanemaaudiitor Reet Rutus	20	120	20	160
Audiitor Igor Aljošin	20	120	20	160
Audiitor Marko Seier	20	120	20	160
Kokku	115	360	115	590

Transpordikulud	2 600 krooni
Majutuskulud	3 000 krooni
Päevaraha	900 krooni
Kokku	6 500 krooni

Krista Aas
Peakontrolör

Tambet Drell
Auditijuht