

Saku valla majandustegevus 2006. aastal

*Kas Saku vallas toimivad sisemised
kontrollimeetmed, raamatupidamise korraldus
vastab nõuetele ning majandustehingud on
õiguspärased?*

Saku valla majandustegevus 2006. aastal

Kas Saku vallas toimivad sisemised kontrollimeetmed, raamatupidamise korraldus vastab nõuetele ning majandustehingud on õiguspärased?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris Saku valla raha sihi- ja õiguspärase kasutamise tagamiseks rakendatud sisemiste kontrollimeetmete toimimist, valla raamatupidamise korralduse vastavust raamatupidamist reguleerivatele õigusaktidele ja juhenditele ning majandustehingute kooskõla neid reguleerivate õigusaktidega. Auditeeritud periood oli 2006. aasta. Auditi eesmärgiks ei olnud anda hinnangut valla 2006. aasta raamatupidamise aastaaruandele, vaid välja tuua olulisemad tähelepanekud auditeeritud valdkondades sisekontrollimeetmete toimimise ja raamatupidamise korralduse ning tehingute õiguspärasuse kohta.

Suuremat tähelepanu pööras Riigikontroll auditis riigihangete korraldusele, mittetulundusliku tegevuse toetamisele ning valla põhivara tehingute õiguspärasusele ja kajastamisele raamatupidamises.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Kohaliku omavalitsuse kui avaliku sektori üksuse tegevust finantseeritakse valdavalt maksutuludest, mistõttu on oluline, et raha kasutatakse maksumaksjale arusaadavalt ning seadusi järgides. Saku valla eelarvetulud olid 2006. a kokku ca 114 miljonit krooni, sellest üksikisiku tulumaks ca 72 miljonit – Saku valla maksutulud olid elaniku kohta Eesti kohalike omavalitsuste seas ühed suuremad. Saku valla 2007. a eelarves planeeriti tulusid summas ca 125 miljonit krooni, millest ca 84 miljonit moodustas tulumaks.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Auditi tulemuste alusel teeb Riigikontroll järgmised põhijäreldused:

- **Saku valla sisekontrollisüsteem toimib ning sisemine töökorraldus on heal tasemel.** Üksikuid puudusi ilmnas inventuuride ning dokumendihalduse korralduses, samuti eelarveinfo esitusviisis. Eelarveraha kulutamisel ei ole vallavalitsus alati järginud volikogu kehtestatud kordasid.
- **Saku valla tehingud on üldiselt õiguspärased.** Samas on Saku Vallavalitsus mitmel juhul jätnud riigihangete registrile esitamata riigihangete seaduses nõutud deklaratsiooni.
- **Põhivaraarvestuse korraldus ei ole alati kooskõlas raamatupidamise arvestuspõhimõtetega.** Probleeme tuvastati põhivara arvelevõtmisel ja müügitulu kajastamisel.

Auditeeritu vastus: Oma vastuses kontrolliaruande eelnõule väljendasid Saku Vallavalitsus ja Saku Vallavolikogu valmisolekut arvestada

suurema osa Riigikontrolli ettepanekutega oma edaspidises töös. Saku Vallavalitsus vastas, et ei võta põhivarana arvele kõiki riiklikus teederegistris arvel olevaid teid, sest nende hindamiseks puudub eelarves raha, teede kohta on kavas koostada bilansiväline nimekiri.

Sisukord

Ülevaade auditeeritust	4
Sisekontrollisüsteem	5
Eelarve kasutamine ja eelarveinfo esitamine	5
Revisjonikomisjon ja teenistuslik järelevalve	7
Asjaajamine	8
Majandustegevuse õiguspärasus ja finantsarvestus	8
Põhivara arvestus	8
Riigihangete korraldus	11
Mittetulundusliku tegevuse toetamine	12
Riigikontrolli ettepanekud ja auditeeritu vastused	14
Auditi iseloomustus	15
Saku vallaga seotud Riigikontrolli varasemad auditid	17

Ülevaade auditeeritust



Saku alevik

Foto: Saku valla veebileht

Vallavolikogu – valla esinduskogu, mille valivad valla hääleõiguslikud elanikud.

Vallavalitsus – vallavolikogu moodustatud täitevorgan.

Valla või linna ametiasutuse hallatav asutus – valla või linna poolt teenuste osutamiseks asutatud asutus.

Saku Vallavalitsuse hallatavad asutused:

- Saku Gümnaasium
- Kurtna Lasteaed-Algkool
- Saku Valla Lasteaed Päikesekild
- Saku Valla Lasteaed Terake
- Saku Muusikakool
- Saku Vallaraamatukogu
- Kiisa Raamatukogu
- Kiisa Rahvamaja
- Saku Päevakeskus
- Saku Huvikeskus
- Saku Valla Spordikeskus

1. Saku vald asub Harju maakonna lõunaosas. Valla pindala on 171 km². Vald jaguneb 2 alevikuks ja 20 külaks, valla keskuseks on Saku alevik. Saku vallas elas valla veebilehe www.sakuvald.ee andmetel 2007. a jaanuaris 8196 inimest.

2. Äriregistri andmetel on 2007. a septembri seisuga Saku vallas registreeritud üle 600 äriühingu, valla suurim ettevõtja on Saku Õlletehase AS.

3. Valla omavalitsusorganiteks on Saku Vallavolikogu ja Saku Vallavalitsus. **Vallavolikokku** kuulub 17 liiget ning selle tööd juhib volikogu esimees Lemmi Oro. Volikogus tegutseb 7 alalist komisjoni: eelarvekomisjon, revisjonikomisjon, hariduskomisjon, sotsiaalkomisjon, arendus- ja ettevõtluskomisjon, keskkonnakomisjon ja turvakomisjon.

4. **Vallavalitsus** on 4-liikmeline: lisaks vallavanem Arvo Pärnistele on valitsuse liikmeteks abivallavanemad Toivo Alasoo ja Kalle Pungas¹ ning sotsiaalhoolekandeteenistuse juht Eda Esperk. Toivo Alasoo tegeleb majandusteenistuse strateegilise juhtimise ja töökorralduse tagamisega. Kalle Pungase ülesandeks on kavandada valla arengut. Kuni veebruarini 2006 oli vallavalitsus 5-liikmeline, viiendaks liikmeks oli finantsteenistuse juht Enda Vuurmann.

5. Saku Vallavalitsusel on 11 **hallatavat asutust**, vallale kuulub 100%-line osalus kinnisvarahalduse ning vee- ja energiamajandamise ASis Saku Maja.

6. Saku valla olulisemad finantsandmed² on toodud tabelis 1.

Tabel 1. Olulisemad finantsandmed (mln kr)

	Summa	Osakaal (%)
Bilanss 31.12.2006. a seisuga		
Varad, sh	181	100
käibevarad	28	15
põhivarad	153	85
Kohustused ja netovara, sh	181	100
kohustused	26	14
netovara	155	86
Tulemiaruanne 2006. a kohta		
Tegevustulud	111	
Tegevuskulud	-90	
Finantstulud ja -kulud	0	
Aruandeperioodi tulem	21	
Eelarve täitmine 2006. a-l		

¹ Kalle Pungas on palgaline vallavalitsuse liige.

² Tabel sisaldab vallavalitsuse ja selle hallatavate asutuste finantsandmeid.

Tulud	114	
Kulud	98	
Finantseerimistingimused	-16	

Allikas: Saku valla 2006. a konsolideeritud majandusaasta aruanne

Eelarve kasutamine ja eelarveinfo esitamine

Sisekontrollisüsteem

7. Riigikontroll hindas Saku valla eelarve dokumentatsiooni arusaadavust, eelarvest kinnipidamist ning reservfondi raha kasutamist. Riigikontroll tuvastas, et eelarveraha üle otsustamisel ei ole vallavalitsus alati järginud seadust ja volikogu kehtestatud korda. Saku valla eelarve ja lisaeelarve info ei ole alati võrreldav selle täitmise aruandega.

Sihtotstarbeliste eraldiste lisamine eelarvesse on puudulik

8. Valla- ja linnaeelarve seaduse kohaselt võib eelarves määratud summasid kasutada üksnes ettenähtud otstarbeks. Kulude tegemiseks, mida eelarves ei ole ette nähtud või mille tegemiseks määratud summadest ei jätku, peab vallavalitsus volikogule esitamiseks ette valmistama lisaeelarve eelnõu. Eespool nimetatust erinevas korras võib vallavalitsus riigieelarvest eelarveaasta jooksul täiendavate sihtotstarbeliste eraldiste saamisel lisada need laekumised ja nendele vastavad kulud eelarvesse vallavolikogu kehtestatud korras, teavitades sellest kohe volikogu.

9. Saku Vallavolikogu on nimetatud korra kehtestanud Saku valla põhimääruses. Selle kohaselt ei ole lisaeelarve eelnõu algatamine vajalik täiendavalt eraldatud sihtotstarbeliste toetuste laekumisel ning täiendava raha ja vastavad kulud võib vallavalitsus lisada eelarvesse, teavitades sellest volikogu. Riigikontroll leiab, et regulatsioon põhimääruses ei ole kooskõlas valla- ja linnaeelarve seadusega, sest volikogu võib lubada valitsusel täiendava sihtotstarbelise raha lisada eelarvesse vaid siis, kui see on eraldatud riigieelarvest.

10. Auditi käigus selgus, et 2006. a jooksul oli täiendavat sihtotstarbelist raha Saku valla eelarvesse lisaeelarvet vastu võtmata lisatud kokku ca 1,4 miljoni krooni ulatuses. Sellest ca 1,3 miljonit krooni oli riigieelarvest saadud sihtotstarbeline raha, mille lisamiseks valla eelarvesse oleks valitsus pidanud vastu võtma korralduse. Ühtegi korraldust vallavalitsus täiendava raha eelarvesse lisamiseks vastu ei võtnud, raha lisan jooksva töö käigus eelarvesse finantsteenistuse juht, teavitades sellest volikogu. Info sihtotstarbelise raha eelarvesse lisamise kohta on volikogu istungitel teadmiseks võtnud.

11. Riigikontroll tuvastas, et vallavalitsus oleks pidanud esitama volikogule lisaeelarve eelnõu, kui soovis lisada eelarvesse raha, mis ei olnud sihtotstarbeliste eraldistena saadud riigieelarvest. Sellised olid näiteks kindlustushüvitised Saku Gümnaasiumi akende eest, Teede Rev-2 ASi toetus ilutulestiku korraldamiseks ja sõprusvalla toetus aastapäeva ürituse korraldamiseks.

12. Riigikontrolli ettepanek Saku Vallavolikogule:

viia täiendava raha eelarvesse lisamise kord Saku valla põhimääruses kooskõlla valla- ja linnaeelarve seadusega.

Saku Vallavolikogu vastus: Saku valla põhimäärus viiakse valla- ja linnaeelarve seadusega kooskõlla.

Kulutuste tegemisel eelarveaastaks vastuvõtmata eelarve puhul ei ole piirangutest kinni peetud

13. Valla- ja linnaeelarve seaduse kohaselt võib vallavalitsus olukorras, kus eelarve on eelarveaasta alguseks vastu võtmata, teha igas kuus kuni eelarve vastuvõtmiseni kulutusi ühe kaheteistkümnendiku ulatuses eelmiseks eelarveaastaks ettenähtud kuludest või jooksva eelarveaasta eelarve eelnõus ettenähtud kuludest sõltuvalt sellest, kumb summa on väiksem.

14. Saku valla 2006. a eelarve võeti vallavolikogus vastu sama aasta veebruaris, seega ei oleks 2006. a jaanuaris tehtud kulutused tohtinud ületada seadusega lubatud määra. Riigikontroll tuvastas eelarve täitmise aruande järgi, et 2006. a jaanuaris on lubatud määra ületatud ligikaudu kolmandiku eelarvekirjete puhul.

15. Riigikontrolli ettepanek Saku Vallavolikogule:

kontrollida tõhusamalt vallavalitsuse poolt kulutuste tegemist eelarveaastaks vastuvõtmata eelarve korral.

Saku Vallavolikogu vastus: Revisjonikomisjon jälgib edaspidi süvendatult vallavalitsuse poolt kulutuste tegemist eelarveaastaks vastuvõtmata eelarve korral.

Kas teadsite, et Saku valla reservfondist võib raha eraldada

selliste kulude katmiseks, mille kohta ei olnud võimalik esitada taotlust eelarve koostamise ja vastuvõtmise käigus. Niisugusteks kuludeks on näiteks

- tulekahju, loodusõnnetuse või muu vääramatu jõu poolt tekitatud kahjude likvideerimise kulud;
- eelarveaasta jooksul objektiivsetel põhjustel suurenenud arvestuslikud kulud (elektrikulu, küttekulu, telefonikulu vms);
- riigieelarvest ettenähtud sihtotstarbeliste eraldiste vähendamise tulenevalt tekkinud kulud;
- lühiajaliste laenude kasutamise kulud;
- auhinnad valla elanikele või kollektiividele eduka osalemise eest konkurssidel, võistlustel vms üritustel;
- ühekordsed toetused vallaga seotud kultuuri- ja spordiüritustele; seadustest või muudest õigusaktidest tulenevad täiendavad kulud.

Ettenägematuid kulusid on tehtud enne reservfondist raha eraldamist

16. Vallavalitsus käsutab eelarve reservfondi ettenägemata kulude katmiseks vallavolikogu kehtestatud korras. Volikogu on kehtestanud Saku valla eelarve reservfondi kasutamise korra 2000. a veebruaris.

17. Selle korra kohaselt moodustatakse reservfond vähemalt 1% ulatuses eelarve kuludest ning kulusid reservfondist eraldatud summa ulatuses võib teha ainult pärast vallavalitsuse vastava korralduse jõustumist. 2006. aastal moodustati Saku valla eelarve vastuvõtmisega eelarve reservfond ligikaudu 700 000 krooni ulatuses, mis on ca 0,6% eelarve kuludest. Vallavalitsus kasutas reservfondi raha 13 korral kogusummas üle 425 000 krooni.

18. Riigikontroll tuvastas, et vallavalitsus eraldas kolmel korral oma korraldustega reservfondist raha Kannikese tn ühiselamu remonttöödeks, mille eest oli tööde teostajale tasutud juba enne vallavalitsuse korralduste vastuvõtmist. Lisaks ilmnes reservfondi kasutamise aruandest vallavalitsuse korralduste ning raha kasutamise kuupäevade võrdlemisel, et ka Kiisa rahvamaja remonttööde ja muruniiduki soetamise ning lasteaia Terake nõudepesumasina remondi kulud olid tehtud enne vallavalitsuse korralduste vastuvõtmist. Nende tehingute kogusumma (ca 270 000 krooni) moodustas rohkem kui poole Saku valla 2006. a eelarve reservfondist eraldatud rahast.

Finantseerimistehingud – eelarve tulude ja kulude vahe katmiseks ettenähtavad tehingud, millega kaasnevad muudatused finantsvarades ja -kohustustes.

Eelarveklassifikaator – riigi või kohaliku omavalitsuse tulude, kulude ja finantseerimistehingute liigenduse eeskiri, mis määrab detailselt nende numbrilise ja tekstilise tähistuse.

Eelarveinfo esitusviis ei ole järjepidev

19. Valla- ja linnaeelarve kohaselt tuleb vallaeelarve koostamisel juhinduda tulude, kulude ja **finantseerimistehingute** liigendamisel rahandusministri kinnitatud **eelarveklassifikaatorist**. Seaduse järgi määrab vastuvõetava eelarve tulude, kulude ja finantseerimistehingute liigendamise detailsuse volikogu.

20. Eelarve liigendamise detailsuse on volikogu määranud valla põhimääruses. Selle kohaselt võtab volikogu eelarve vastu valla ametiasutuse, vallavalitsuse hallatava asutuse, valdkonna või muu tunnuse järgi ühe reana, tuues eraldi välja investeringukulud.

21. Riigikontroll tuvastas, et Saku valla 2006. a eelarve ning lisaeelarve on liigendatud volikogu määratud detailsuses, kuid täies ulatuses ei olnud lähtutud eelarveklassifikaatorist. Näiteks on eelarves laenude tagasimaksed kajastatud kulukirjete seas koos intressikuludega, eelarve täitmise aruandes on laenu tagasimaksed kajastatud aga eelarveklassifikaatori kohaselt finantseerimistehinguna. Riigikontrolli hinnangul ei ole eelarveklassifikaatori ebajärjepideva kasutamise tõttu avalikkusele tagatud info arusaadavus ning võrreldavus.

22. Eelarves, lisaeelarves ja eelarve täitmise aruandes eelarveridade vahel seoste loomist raskendab asjaolu, et info esitamiseks ei ole kasutatud järjepidevalt sama sisu ja nimetusega kirjeid.

23. Riigikontrolli hinnangul muudaks info esitamise Saku valla eelarves, lisaeelarves ning eelarve täitmise aruandes arusaadavamaks järjepidevalt sama sisu ja nimetusega eelarvekirjete kasutamine ning eelarveklassifikaatori numbrilise tähistuse lisamine.

Revisjonikomisjon ja teenistuslik järelevalve

Revisjonikomisjon – volikogu poolt oma volituste ajaks moodustatav vähemalt kolmeliikmeline komisjon, mille esimees ja liikmed valitakse volikogu liikmete hulgast ning mis kontrollib

- vallavalitsuse tegevuse vastavust volikogu määrustele ja otsustele;
- valla ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste raamatupidamise õigsust ja valla vara kasutamise sihipärasust;
- tulude tähtaegset sissenõudmist ja arvelevõtmist ning kulude vastavust valla eelarvele;
- valla sõlmitud lepingute täitmist;
- vallavalitsuse ja selle ametiasutuste tegevuse seaduslikkust ning otstarbekust.

Teenistuslik järelevalve – valla- või linnavalitsuse poolt valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle tehtav kontroll.

Revisjonikomisjoni võimalusi kasutatakse piiratud

24. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus näeb omavalitsuse kontrollimeetmetena ette **revisjonikomisjoni** töö ja **teenistusliku järelevalve**.

25. Teenistusliku järelevalve sagedust seadus ette ei näe, s.t et valitsus teeb järelevalvet vajaduse korral. Saku Vallavalitsus 2006. a teenistuslikku järelevalvet ei teinud, sest selleks ei ilmnenu vallavanema selgitusel olulist vajadust. 2007. aastal on teenistuslikku järelevalvet kavandatud ning mitmel juhul ka ellu viidud.

26. Seaduse kohaselt kontrollib revisjonikomisjon valla asutuste tegevust põhimääruses sätestatud korras ja oma tööplaani alusel või volikogu ülesandel. Samuti esitab revisjonikomisjon vähemalt kord aastas aruande oma tegevuse kohta volikogu istungil ning volikogule arvamuse valla majandusaasta aruande kohta. Saku Vallavolikogu revisjonikomisjon kinnitas oma **2006. a tööplaani** sama aasta veebruaris.

27. Revisjonikomisjon on Saku valla 2005. a majandusaasta aruande kohta vormistatud aktis teinud ettepaneku kinnitada majandusaasta aruanne, kuigi akt käsitleb vaid valla eelarve täitmise aruannet.

Revisjonikomisjoni 2006. a tööplaan

- Saku valla 2005. a majandusaasta aruande läbivaatamine ning revisjoniakti koostamine
- Lasteaia Terake revisjon
- Osalemine 2007. a eelarve koostamisel ning jooksvate küsimuste arutamine

Asjaajamine

Asjaajamine – dokumentide loomine, registreerimine, edastamine, süstematiseerimine, hoidmine ja kasutamine nende üleandmiseni arhiivi.

Dokumendiregister – digitaalne andmekogu, mida peetakse asutuses saabunud ja asutuses koostatud dokumentide registreerimiseks ning nende juurdepääsu tagamiseks

Inventuur – raamatupidamiskohustuslase vara olemasolu ja seisukorra ning kohustuste saldo kontrollimine ja võrdlemine raamatupidamise andmetega.

Põhivara arvestus

Materiaalne põhivara – vara, mida raamatupidamiskohustuslane kasutab oma põhitegevuses kauem kui üks aasta.

Kinnisvarainvesteering – vara, mida raamatupidamiskohustuslane hoiab renditulu teenimise või turuväärtuse suurenemise eesmärgil ja mida ta ei kasuta oma põhitegevuses.

28. Lasteaia Terake revisjoni auditeeritud perioodil ei toimunud. Komisjon kontrollis lasteaeda juunis 2007.

29. Eraldi aruannet tööplaani täitmise või oma tegevuse kohta revisjonikomisjon volikogule auditeeritud perioodil ei esitanud. Revisjonikomisjoni esimehe sõnul on komisjon andnud volikogule aru oma tegevusest jooksva töö käigus.

30. Võrreldes tehtud kontrollitoiminguid revisjonikomisjonile seadusega antud kontrollipädevusega, leiab Riigikontroll, et volikogu ei ole auditeeritud perioodil kasutanud ühte olulist valitsuse tegevuse kontrollimise vahendit piisavalt.

Asjaajamine on üldiselt hästi korraldatud

31. Riigikontroll analüüsis, kas Saku Vallavalitsuses [asjaajamise](#) korraldamiseks kehtestatud reeglid vastavad avalikus sektoris kehtivatele asjaajamise põhimõtetele ning kas neid järgitakse igapäevases töökorralduses.

32. Saku Vallavalitsuse ja Vallavolikogu asjaajamist korraldab vallakantslei, asjaajamise igapäevasel korraldamisel juhendatakse Saku Vallavalitsuse asjaajamiskorrast ning ametijuhendites sätestatud asjaajamistoiminguid puudutavatest ülesannetest.

33. Riigikontrolli hinnangul on asjaajamine Saku Vallavalitsuses üldjoontes hästi korraldatud. Üksikuid puudusi võis täheldada [dokumendiregistri](#) pidamisel, mille puhul ei vastanud asjaajamise tegelik korraldus alati kehtestatud reeglitele, sh ilmselt, et mõned lepingud ei olnud dokumendiregistris registreeritud.

Majandustegevuse õiguspärasus ja finantsarvestus

34. Majandustegevuse õiguspärasusele hinnangu andmiseks analüüsis Riigikontroll Saku Vallavalitsuse tehinguid põhivaraga³, toetuste maksmist ning riigihangete korraldust. Finantsarvestust käsitleti vaid põhivara osas, selgitades, kas materiaalse põhivara ja kinnisvarainvesteeringute arvestus, sh [inventuuride](#) korraldus, loob piisavad eeldused aruannete jaoks korrektsete finantsandmete saamiseks.

35. Saku valla varadest moodustas põhivara ligikaudu 85%, põhivara bilansiline maksumus oli 31.12.2006. a seisuga ca 153 miljonit krooni, millest ca 134 miljonit moodustasid [materiaalne põhivara](#) ning [kinnisvarainvesteeringud](#).

36. Põhivaratehingute õiguspärasuse ja finantsarvestuse osas analüüsis Riigikontroll põhivara soetamiseks ja renoveerimiseks ning kasutusse andmiseks ja võõrandamiseks tehtud tehinguid. Tehingute õiguspärasuses Riigikontroll olulisi puudusi ei tuvastanud. Finantsarvestuses ilmselt aga mitmeid vigu (vt p 37–55).

³ Auditi raames vaadeldi tehinguid materiaalse põhivara ja kinnisvarainvesteeringutega.

Vahetustehingu kajastamine ei ole kooskõlas raamatupidamise hea tavaga

37. Riigikontroll hindas põhivara vahetustehingu kajastamist raamatupidamises.

38. 2005. a augustis sõlmisid Saku Vallavalitsus ja AS Kinnisvaravalidus võlaõiguslepingu, mille kohaselt vahetati osa vallale kuulunud Tallinna mnt 4 kinnistust ASile Kinnisvaravalidus kuulunud Nurme tn 2 kinnistu vastu. Lepingu kohaselt läks mõlema kinnistu valdus uutele omanikele üle Tallinna mnt 4 maaüksusele rajatava kaupluse ehitusloa väljaandmise päevale järgneval tööpäeval. Detsembris 2006 sõlmitud asjaõiguslepingu kohaselt oli ehitusloa kaupluse rajamiseks juba väljastatud. Saku Vallavalitsuse raamatupidamises kajastati vahetustehing jaanuaris 2007, kui tehti vastavad kanded kinnistusraamatusse.

Raamatupidamise hea tava – raamatupidamist suunavate juhendite ja seaduste kogum, mis sisaldab raamatupidamise seadust; Raamatupidamise Toimkonna juhendeid; riigi raamatupidamise üldeeskirja.

39. **Raamatupidamise hea tava** kohaselt lähtutakse varaobjekti kajastamisel sisulisest kontrollist, mitte ainult vara juriidilisest kuuluvusest.⁴ Sisulise kontrolli määramisel on olulise tähtsusega asjaolu, kellele langeb valdav osa varaobjektiga seotud majanduslikust kasust ja kes kannab valdava osa varaobjektiga seotud riskidest. Ka müügitulu kajastamisel ei ole tähtis vara juriidilise omandiõiguse muutumine, sh kinnistusraamatu kande kuupäev. Tulu vara müügist kajastatakse raamatupidamises hetkel, kui olulised omandiga seotud riskid ja hüved on läinud üle müüjalt ostjale.⁵

40. Riigikontroll on seisukohal, et kuna võlaõiguslepingu kohaselt läksid vahetatud kinnistute olulised omandiga seotud riskid ja hüved üle 2006. aastal ning majandustehingute kajastamisel on esmatähtis nende sisu, mitte asjaolu, kuidas need on juriidiliselt vormistatud, oleks vahetustehing pidanud raamatupidamisarvestuses kajastuma 2006. aastal.

41. Vales perioodis kajastatud vahetustehing on moonutanud Saku valla majandustulemusi, näidates Saku Vallavalitsuse 2006. a majandusaasta aruande vara ning ka tulu 1,5 miljoni krooni võrra väiksemana.

Raamatupidamise sise-eeskiri – raamatupidamise seaduse alusel raamatupidamiskohustustlase kehtestatud kord, mis reguleerib täpsemalt finantsaruandlust ja raamatupidamist.

42. Viga tehingu kajastamisel võib olla põhjustatud puudusest Saku valla **raamatupidamise sise-eeskirjas**, milles reguleeritud müügitehingute kajastamise põhimõtted ei ole kooskõlas raamatupidamise hea tavaga. Saku valla raamatupidamise sise-eeskirja kohaselt kajastatakse põhivara müük raamatupidamisarvestuses pärast ostu-müügilepingu sõlmimist, kusjuures kinnisasja ostu või müügi korral tekib ja lõpeb õigus kinnisasjale kande tegemisega kinnistusraamatusse. Seega on regulatsioon vastuolus raamatupidamise põhimõtetega.

43. Riigikontrolli ettepanekud Saku Vallavalitsusele:

- viia raamatupidamise sise-eeskiri põhivara müügitulu kajastamise osas kooskõlla raamatupidamise hea tavaga;
- korrigeerida majandusaasta aruande andmeid.

⁴ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 1

⁵ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 10

Saku Vallavalitsuse vastus: Vastavad muudatused viiakse sisse raamatupidamise sise-eeskirja. 2006. a majandusaasta aruannet ei parandata, korrigeeritakse 2007. aasta aruande algsaldosid.

Materiaalset põhivara ei ole alati arvele võetud

44. Raamatupidamise hea tava kohaselt kajastatakse materiaalse põhivarana varasid, mida raamatupidamiskohustuslane kasutab oma põhitegevuses kauem kui üks aasta.⁶ Saku Vallavalitsuse raamatupidamise sise-eeskiri sätestab kajastamise lisakriteeriumina põhivara maksumuse üle 30 000 kr (ilma käibemaksuta).

45. Auditi käigus tuvastas Riigikontroll, et Saku Vallavalitsuse raamatupidamises ei kajastu auditeeritud perioodil osa valla varast materiaalse põhivarana. Näiteks ei ole raamatupidamises arvele võetud Vabariigi Valitsuse 2006. a veebruari korraldusega Saku valla munitsipaalomandisse antud sotsiaalmaad aadressil Nurme tn 27 (maksustamishind 0,9 mln kr, arvele võetud 2007. aastal) ning lasteaia Terake välisvalgustuse rekonstrueerimistöid (käibemaksuta summas 0,2 mln kr).

46. Riigikontrollile antud selgituste kohaselt ei jõudnud info sotsiaalmaa kohta õigel ajal Saku Vallavalitsuse raamatupidamisteenistusse. Lasteaia välisvalgustuse rekonstrueerimistööde kulusse kandmist põhjendas valla esindaja asjaoluga, et välisvalgustus ise oli amortiseerunud ning eraldi põhivarana arvel ei olnud.

47. Lisaks tuvastas Riigikontroll, et ka valdav osa 2004. a Saku Vallavolikogu otsusega valla kohalike maantee ja tänavate nimekirja kinnitatud teedest, mis on arvel ka riiklikus teederegistris, ei kajastu valla bilansis.

48. Auditeeritu esindaja selgitusel ei ole teid arvele võetud, sest neid ei ole inventariseeritud ja teealust maad munitsipaliseeritud.

49. Riigikontroll on seisukohal, et kuna otsuses nimetatud valla avalikud teed vastavad punktis 44 nimetatud materiaalse põhivara kriteeriumitele, oleks pidanud need raamatupidamise heast tavast lähtudes võtma ümberhindluse teel rajatistena arvele Saku valla bilanssi.

50. Riigikontrolli ettepanekud Saku Vallavalitsusele:

- võtta põhivarana arvele kõik riiklikus teederegistris arvel olevad teed ning lasteaia Terake välisvalgustuse rekonstrueerimistööd;

Saku Vallavalitsuse vastus: Lasteaia Terake välisvalgustus võetakse arvele. Riiklikus teederegistris olevate teede kohta koostatakse bilansiväline nimekiri. Nimetatud teid arvele ei võeta, kuna nende hindamiseks puuduvad eelarves vahendid.

- tagada finantsarvestust puudutava info õigeaegne jõudmine raamatupidamisse.

Saku Vallavalitsuse vastus: Ettepanek arvesse võetud.

⁶ Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 5

Materiaalse põhivara inventuuride tegemisel ilmnes puudujääke

51. Kohustus teha inventuure tuleneb raamatupidamise seadusest. Selle kohaselt peab enne raamatupidamise aastaaruande koostamist inventeerima varad ja kohustused. Täpsemad reeglid varade ja kohustuste inventeerimiseks on sätestatud Saku Vallavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjas.

52. Auditi käigus hindas Riigikontroll kassa- ja materiaalse põhivara inventuuride korraldamise vastavust Saku Vallavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjale. Lisaks osales Riigikontroll vaatlejana lasteaia Terake 2007. aasta põhi- ja väikevahendite inventuuril.

53. Kassainventuuride korralduses olulisi puudusi Riigikontroll ei tuvastanud. Materiaalseid põhivarasid oli auditeeritud perioodil inventeeritud, kuid inventuuri korralduses esines puudusi. Sellele on Saku valla 2006. a konsolideeritud majandusaasta aruande auditi tulemusena tähelepanu juhtinud ka audiitor Margus Tinit. Inventuuris osalemise tulemusel ilmnes, et mitmed 2006. a inventuuridel tuvastatud puudused olid likvideeritud.

54. Siiski tuvastas Riigikontroll ka jätkuvalt esinevaid puudusi inventuuri korralduses. Vallavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirja kohaselt tuleb materiaalse põhivara ja kinnisvarainvesteeringute inventuuride käigus hinnata muu hulgas ka varade ümberhindluse vajadust ning **amortisatsioonimäärade** õigsust. Auditis vaadeldud materiaalse põhivara inventuuride dokumentatsioon nende hinnangute andmist ei kajasta. Ümberhindluse vajadust ning amortisatsioonimäärade paikapidavust ei ole inventuurides ka tegelikult käsitletud (vt ka p 47 ja 49).

55. Riigikontrolli hinnangul on inventuuride üheks eesmärgiks anda asutuse juhtkonnale tagasisidet varade ja kohustuste tegeliku seisu ning vajaduse kohta nende koosseisus muudatusi teha. Puudused inventuuride korralduses ei võimalda juhtkonnal teha kvaliteetseid juhtimisotsuseid, samuti ei ole finantsarvestuses tagatud raamatupidamise aruande koostamiseks korrektseid andmeid.

56. Riigihanke korraldamise eesmärgiks vallas-linnas on tagada omavalitsuse raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine olemasolevate konkurentsitingimuste ärakasutamise teel. Riigikontroll peab hangete tõhusa korraldamise eelduseks asutusesisest läbimõeldud töökorraldust ning vastutuse kindlaksmääramist. Üks võimalus seda teha on kehtestada asutuses riigihangete kord.

57. Saku Vallavalitsuse esindajad on pidanud asutusesisese riigihangete menetluskorra kehtestamist vajalikuks ning nende sõnul on selle koostamine pooleli. Auditeeritud perioodil lähtuti riigihangete korraldamisel riigihangete seadusest.⁷

58. Riigihangete seaduses nimetatud piirmäära ületavate riigihangete puhul määratakse iga kord vallavalitsuse korraldusega riigihanke eest vastutav isik ning riigihanke komisjon pakkumismenetluse

Amortisatsioonimäär – põhivara kuluks kandmise määr aastas, lähtudes vara kasulikkusest elueast.

Riigihangete korraldus

⁷ Auditeeritud perioodil kehtinud riigihangete seadus tunnistati kehtetuks 01.05.2007 seoses uue riigihangete seaduse jõustumisega. Käesolevas aruandes on riigihangete seaduse all mõeldud auditeeritud perioodil kehtinud riigihangete seadust.

Avatud pakkumismenetlus –

pakkumismenetlus, millest ostja kutsub pakkumise kutse avaldamisega osa võtma kõiki huvitatud isikuid.

Lihtmenetlus – menetlus, mida

rakendatakse alla riigihangete seaduses toodud piirmäära jäävate hangete korral.

korraldamiseks, piirmäärast madalama maksumusega riigihangete puhul seda ei tehta ning hankega tegeleb vastava valdkonna spetsialist.

59. Riikliku riigihangete registri andmetel korraldas Saku Vallavalitsus auditeeritud perioodil 14 riigihanget. Nendest 2 korral kasutati **avatud pakkumismenetlust**, 12 korral **lihtmenetlust**. Üks avatud pakkumismenetlus lõpetati taotluste mitteesitamise tõttu. Riigikontroll ei tuvastanud olulisi rikkumisi riigihangete korralduses, välja arvatud riigihangete seaduses nõutud deklaratsioonide esitamata jätmine riigihangete registrile piirmäärast madalama maksumusega riigihangete korral (vt ka p 60–62).

Deklaratsiooni ei ole riigihangete registrile alati esitatud

60. Auditeeritud perioodil kehtinud riigihangete seaduse kohaselt esitatakse hankelepingu puhul, mille maksumus ilma käibemaksuta oli asjade ostmisel või teenuste tellimisel 100 000 krooni ja üle selle ning ehitustööde tellimisel 500 000 krooni ja üle selle, 10 päeva jooksul hankelepingu sõlmimisest riigihangete registrile riigihanke deklaratsioon.

61. Riigikontroll tuvastas lepingute registri ning hankijate arvete statistika pistelisel vaatlemisel, et Saku Vallavalitsus on auditeeritud perioodil vähemalt viiel korral jätnud alla piirmäära jäävate hangete korral riigihangete seaduses nõutud deklaratsiooni riigihangete registrile esitamata.

62. Vallavalitsuse esindajad nõustusid, et need deklaratsioonid on jäänud eksikombel registrisse sisestamata.

Mittetulundusliku tegevuse toetamine

Mittetulundusliku tegevuse toetamise kriteeriumid ei ole selged

63. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt on valla eelarvest toetuste maksmise korra kehtestamine volikogu ainupädevuses. Seadus korra sisule nõudeid ei sea, kuid Riigikontrolli hinnangul peaks valla toetuste maksmise korras olema kehtestatud selged kriteeriumid ja kontrollimehhanism, et toetuste maksmine oleks läbipaistev ning sihipärane. Saku Vallavolikogu on mittetulunduslikuks tegevuseks toetuste andmise korra kehtestanud 2005. a augustis, praegu kehtiv kord võeti vastu 2006. a aprillis.

64. Kord reguleerib Saku valla eelarvest mittetulunduslikuks tegevuseks mittetulundusühingutele, seltsingutele ja füüsilistele isikutele toetuste taotlemise, taotluste läbivaatamise, toetuste andmise ning toetuste kasutamise üle järelevalve tegemise põhimõtted. Korra kohaselt võib toetust taotleda Saku valla keskkonnakaitse, kultuuri, spordi, noorsoo- ja sotsiaaltöö ning elanike tervise edendamiseks mõeldud tegevusteks, samuti külade ja alevike elanike ühistegevuseks mittetulundusühingu vormis. Toetuse saaja peab esitama toetuse kasutamise kohta aruande.

65. Korra kohaselt antakse mittetulunduslikuks tegevuseks kahte liiki toetust: tegevustoetust ning projektipõhist toetust. Lisaks moodustatakse 10% ulatuses reserv.

66. Riigikontrolli hinnangul ei ole toetuste maksmise eesmärgid korras selgelt sõnastatud, samuti pole reguleeritud reservi otstarvet ega toetuste reservist taotlemise korda.

67. Lisaks ei anna kord vallale alust nõuda toetus tagasi selle mittesihipärasel kasutamise, valeandmete esitamise või toetuse saaja tegevuse lõppemise korral. Kord sätestab ainult vallavalitsuse õiguse kahe aasta jooksul mitte toetada taotleja mittetulunduslikku tegevust, kui raha kasutamise kohta pole aruannet esitatud.

68. Riigikontroll ei tuvastanud auditi käigus olulisi puudusi toetuse maksmisel. Auditi käigus selgus, et raha sihipärase kasutamise, sh aruannete esitamise üle ei tehtud auditeeritud perioodil piisavat järelevalvet.

69. Riigikontrolli ettepanek Saku Vallavolikogule:
täpsustada mittetulunduslikuks tegevuseks toetuste andmise korras toetuste andmise eesmärgid ning raha kasutamise üle järelevalve tegemise sätteid.

Saku Vallavolikogu vastus: Mittetulunduslikuks tegevuseks toetuste andmise kord vaadatakse üle, vajalikud sätted täpsustatakse.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
V auditorsakonna peakontrolör

Riigikontrolli ettepanekud ja auditeeritu vastused

Riigikontroll tegi auditi põhjal Saku vallale mitmeid ettepanekuid, millele Saku Vallavolikogu ja Vallavalitsus saatsid 20. veebruaril 2008 oma vastuse.

Allpool olev tabel annab kokkuvõtliku ülevaate ettepanekutest ja vastustest. Tabeli vasakus tulbas on ära märgitud valdkond, mille kohta ettepanek käib, ettepaneku teksti lõigu number aruandes, ettepaneku tekst ning lõpuks nende lõikude numbrid, mis käsitlevad teemat, mille kohta ettepanek käib. Parempoolses tulbas on auditeeritute kommentaarid Riigikontrolli ettepanekute kohta.

Saku Vallavolikogu ja Vallavalitsuse üldised kommentaarid auditaruande kohta
Saku Vallavolikogu ja Saku Vallavalitsus tänavad Riigikontrolli auditi ning meeldiva koostöö eest.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritu vastused
Eelarvestamine 12. Riigikontrolli ettepanek Saku Vallavolikogule: viia täiendava raha eelarvesse lisamise kord Saku valla põhimääruses kooskõlla valla- ja linnaeelarve seadusega. (Lõigud 8–11)	Saku Vallavolikogu vastus: Saku valla põhimäärus viiakse valla- ja linnaeelarve seadusega kooskõlla.
Eelarvestamine 15. Riigikontrolli ettepanek Saku Vallavolikogule: kontrollida tõhusamalt vallavalitsuse poolt kulutuste tegemist eelarveaastaks vastuvõtmata eelarve korral. (Lõigud 13–14)	Saku Vallavolikogu vastus: Revisjonikomisjon jälgib edaspidi süvendatult vallavalitsuse poolt kulutuste tegemist eelarveaastaks vastuvõtmata eelarve korral.
Põhivara arvestus 43. Riigikontrolli ettepanekud Saku Vallavalitsusele: - viia raamatupidamise sise-eeskiri põhivara müügitulu kajastamise osas kooskõlla raamatupidamise hea tavaga; - korrigeerida majandusaasta aruande andmeid. (Lõigud 37–42)	Saku Vallavalitsuse vastus: Vastavad muudatused viiakse sisse raamatupidamise sise-eeskirja. 2006. a majandusaasta aruannet ei parandata, korrigeeritakse 2007. aasta aruande algsaldosid.
Põhivara arvestus 50. Riigikontrolli ettepanekud Saku Vallavalitsusele: - võtta põhivarana arvele kõik riiklikus teederegistris arvel olevad teed ning lasteaia Terake välisvalgustuse rekonstrueerimistööd; - tagada finantsarvestust puudutava info õigeaegne jõudmine raamatupidamisse. (Lõigud 44–49)	Saku Vallavalitsuse vastus: Lasteaia Terake välisvalgustus võetakse arvele. Riiklikus teederegistris olevate teede kohta koostatakse bilansiväline nimekiri. Nimetatud teid arvele ei võeta, kuna nende hindamiseks puuduvad eelarves vahendid. Ettepanek arvesse võetud.
Mittetulundusliku tegevuse toetamine 69. Riigikontrolli ettepanek Saku Vallavolikogule: täpsustada mittetulunduslikuks tegevuseks toetuste andmise korras toetuste andmise eesmärgid ning raha kasutamise üle järelevalve tegemise sätteid. (Lõigud 63–68)	Saku Vallavolikogu vastus: Mittetulunduslikuks tegevuseks toetuste andmise kord vaadatakse üle, vajalikud sätted täpsustatakse.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks on hinnata Saku valla vahendite sihi- ja õiguspärase kasutamise tagamiseks rakendatud sisekontrollimeetmete toimimist, raamatupidamise korralduse vastavust raamatupidamist reguleerivatele õigusaktidele ja juhenditele ning valla majandustegevuse kooskõla seda reguleerivate õigusaktidega 2006. aastal.

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

- **Kas vallas on kehtestatud ning rakendatakse piisavalt meetmeid, et tagada majandustehingute sooritamise kooskõlas õigusaktidega ning nende nõuetekohane kajastamine finantsarvestuses?** Hinnangu andmiseks selgitas Riigikontroll vestluste käigus ning valla vahendite kasutamist reguleerivate kordadega tutvudes, kas vallas rakendatakse sisekontrollimeetmeid; samuti kontrollis Riigikontroll nende meetmete toimimist.
- **Kas raamatupidamise korraldus vastab raamatupidamise seaduse, riigi raamatupidamise üldeeskirja ja hea raamatupidamistava nõuetele ning kas sisekontrollisüsteem raamatupidamises toimib?** Hinnangu andmiseks kontrollis Riigikontroll raamatupidamisregistrites kajastatud andmeid varade seisu ja auditeeritud perioodi tehingute kohta, hindas andmete vastavust raamatupidamise seaduse, riigi raamatupidamise üldeeskirja ja Raamatupidamise Toimkonna juhendite nõuetele. Samuti selgitas Riigikontroll, kas raamatupidamise sise-eeskiri reguleerib piisavalt ja korrektselt raamatupidamise korraldamise aluseid.
- **Kas kontrollitud valdkondades sooritatud majandustehingud on õiguspärased?** Hinnangu andmiseks kontrollis Riigikontroll valitud tehinguklassides toimunud tehinguid ning hindas nende kooskõla kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega, valla- ja linnaeelarve seadusega, riigihangete seadusega, korruptsioonivastase seadusega, Saku valla põhimäärusega, Saku valla 2006. a eelarvega ning muude valdkonda puudutavate õigusaktidega.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontroll hindas järgmiste sisekontrollimeetmete toimimist:

- revisjonikomisjoni tegevus ja vallavalitsuse-poolne teenistuslik järelevalve;
- sisemist töökorraldust reguleerivad korrad (raamatupidamise sise-eeskiri, vallavara valitsemist reguleerivad õigusaktid jms) ning nende järgimine;
- eelarve dokumentatsiooni kvaliteet ja eelarve täitmise jälgimine;
- inventuuride korraldamine;
- dokumendihaldus (dokumendiregister jms);
- teabe avalikustamine (keskendutakse valla õigusaktide avalikustamisele ning 2006. a majandusaasta aruande info esitusele ja vormistusele, kuna teabe veebilehel avalikustamist on kontrollitud auditis „Riigi tugi kohalikele omavalitsustele infoühiskonna arendamisel”).

Lisaks hindas Riigikontroll riigihangete korraldamist, mittetulundusliku tegevuse toetamist ja materiaalse põhivara ning kinnisvarainvesteeringute tehingute õiguspärasust ja kajastamist raamatupidamises.

Audititeavet kogudes intervjueris Riigikontroll järgimisi isikuid: vallavanem Arvo Pärniste, vallavolikogu esimees Lemmi Oro, vallavalitsuse finantsteenistuse juht Evelin Normak, vallavolikogu revisjonikomisjoni esimees Marko Tali. Dokumendihalduse kohta andsid selgitusi ka vallavalitsuse kantselei sekretär Pille Sasmin, vallasekretär Karin Tenisson, personalispetsialist-referent Anneli Sulin, küsimustele vastasid ka majandusjuht Virko Kolks, jurist Ülo Lohk, abivallavanem Toivo Alasoo, sotsiaalhoolekandeteenistuse juht Eda Esperk ning haridus- ja kultuurinõunik Valvo Paat ja raamatupidamistalituse raamatupidajad. Samuti tutvus Riigikontroll valla õigusaktide ja sisemist töökorraldust reguleerivate kordadega, auditeeritud tehinguklasside olulisemate lepingutega, erinevate registrite ja andmebaasidega, sh raamatupidamise andmetega, ning algdokumentidega. Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI⁸ auditistandarditega.

Lisaks auditiaruandele esitab Riigikontroll Saku Vallavalitsusele märgukirja auditi käigus tehtud vähem oluliste tähelepanekute kohta.

Auditi lõpetamise aeg

Audit lõpetati 2007. aasta detsembris.

Auditi meeskond

Auditi korraldasid auditijuht Jane Eespõld, vanemaaudiitor Karin Rajapu ja audiitor Ines Vali.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee.

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on OSV-2-1.4/08/9-2.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

⁸ *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Auditiasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

Saku vallaga seotud Riigikontrolli varasemad auditid

02.08.2007 – **Kohaliku omavalitsuse üksuste 2005. a majandusaasta aruannete vastavus seaduse nõuetele**

29.09.2006 – **Riigi tugi kohalikele omavalitsustele infoühiskonna arendamisel**

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee