

AK 11/1

Riigikontroll
V auditiosakond

Saku valla majandustegevus 2006. aastal

Auditi plaan

Auditijuht	Jane Eespõld
Vanemaudiitor	Karin Rajapu
Audiitor	Ines Vali

Tallinn 2007

SISUKORD

1. AUDITI AJEND	3
2. ÜLEVAADE AUDITEERITAVAST	3
3. VARASEMAD KONTROLLIMISED	5
4. AUDITI EESMÄRK JA PÕHIKÜSIMUSED.....	6
5. AUDITI ULATUS JA KÄSITLUSVIIS	6
6. AUDITI KORRALDAMIST MÕJUTAVAD RISKID.....	8
7. AUDITI EELDATAV JÄRELDUS.....	8
8. AUDITI AJAKAVA	9
9. VAJATAVAD RESSURSID	9

1. Auditi ajend

Saku vald on valitud auditeeritavaks lähtudes järgmistest asjaoludest:

- Saku vald kuulub osakonna poolt prioriteetseks piirkonnaks valitud Tallinna ümbruse valdade hulka;
- Riigihangete Amet kontrollis 2005. aastal Saku Vallavalitsuse poolt riigihangete korraldamist perioodil 01.01.2003 – 31.03.2005 ning tuvastas mitmeid riigihangete seaduse rikkumisi;
- Riigikontroll kontrollis 2006. aastal Saku Vallavalitsuse 2005. aasta majandusaasta aastaaruande informatsiooni esituse ja vormistuse vastavust õigusaktides sätestatud miinimumnõuetele, auditi tulemusena tuvastati palju vastuolusid raamatupidamise seaduse ning Raamatupidamise Toimkonna juhendite nõuetega.
- Saku Vallavalitsuse 2006. a raamatupidamise aastaaruannet auditeerinud Eesti Raamatupidajate Koja audiitor Margus Tinitis on oma järeldusotsuses ning märgukirjas toonud välja mitmeid probleeme, sh põhivara arvestuses ning inventuuride läbiviimisel; samuti on märkinud märgukirjas, et vald on teinud kulutusi, mille puhul tekkis küsimus, kas poleks olnud õigustatud kolme pakkumise küsimine või riigihanke korraldamine.

2. Ülevaade auditeeritavast

Saku vald paikneb Põhja-Eestis Harjumaal. Vald piirneb läänes Saue, idas Kiili, lõunas Kohila vallaga ning põhjas Tallinna linnaga hõlmates Tallinn-Pärnu maantee äärseid alasid. Valla pindala on 170 km². Saku vallas elab Saku valla veebilehe www.sakuvald.ee andmetel 2007. a septembris 8196 inimest. Administratiivselt jaguneb vald 2 alevikuks ja 20 külaks. Valla olulisemaks kohalikuks tömbekeskuseks on valla keskus Saku alevik (4674 elanikku). Teised kohalikud keskused on Kiisa alevik (613 elanikku), Kurtina (317 elanikku) ja Üksnurme (334 elanikku) külad.

Äriregistri andmetel on september 2007 seisuga Saku vallas registreeritud üle 600 äriühingu, valla suurim ettevõtja on Saku Õlletehase AS. Arenev ettevõtluskeskkond on Tänassilma tehnoпарк. Saku valla ajalehe Saku Sõnumid väitel on valla uuteks tegevussuundadeks väikeettevõtluse soodustamine ning aktiivset puhkust pakuvate ettevõtete soosimine ja vajadusel toetamine.

2005. a kohalike omavalitsuste volikogude valimistel kogusid Saku vallas enim hääli Eesti Reformierakond, kes sai 17-kohalises volikogus 6 saadikukohta ja kohalik valimisliit Kodu 7 saadikukohaga.

Saku Vallavolikogu esimees on Lemmi Oro, kes juhtis volikogu tööd ka auditeeritaval perioodil. Volikogus tegutseb 8 alalist komisjoni: eelarvekomisjon (esimees Aare Järvelaid), revisjonikomisjon (esimees Marko Tali), hariduskomisjon (esimees Anne Laos), kultuuri- ja spordikomisjon (esimees puudub), sotsiaalkomisjon (esimees Mall Petersen), arendus- ja ettevõtluskomisjon (esimees Lembit Makstin), keskkonnakomisjon (esimees Ülle-Triin Enden) ja turvakomisjon (esimees Margus Liivik).

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

¹ Kalle Pungas on palgaline vallavalitsuse liige

tagamisega. Kalle Pungase ülesandeks on valla arengu kavandamine. Kuni veebruarini 2006 oli vallavalitsusel ka viies liige - finantsteenistuse juht Enda Vuurmann.

Saku valla poolseks kontaktisikuks käesoleva auditi raames on Saku Vallavalitsuse praegune finantsteenistuse juht Evelin Normak.

Saku Vallavalitsusel on 11 hallatavat asutust: üldhariduskool, lasteaed-alkool, kaks lasteaeda, kaks raamatukogu, rahvamaja, muusikakool, huvikeskus, spordikeskus ja päevakeskus². Kõikide hallatavate asutuste raamatupidamist peetakse raamatupidamise sise-eeskirja kohaselt tsentraalselt vallavalitsuse finantsteenistuses.

Vallale kuulub 100%-line osalus vee- ja kaugkütte ettevõttes AS Saku Maja (aktsiakapital 6 500 000 kr).

Tabel 1. Saku valla eelarve näitajad 2006. ja 2007. a kohta (kr)

	2006 eelarve täitmine	2007 eelarve
Tulud	114 011 562	125 042 000
Maksud	77 279 251	89 120 000
Kaupade ja teenuste müük	6 718 461	6 142 000
Toetused	21 392 748	18 760 000
Muud tulud	8 621 102	11 020 000
sh materiaaalsete ja immateriaalsete varade müük	4 414 713	8 500 000
sh tulud varadelt	3 912 752	2 390 000
Kulud	97 630 838	160 288 392
Eraldised	4 466 376	4 405 496
sh sihtotstarbelised eraldised jooksvateks kuludeks	1 984 067	2 249 765
Tegevuskulud	73 343 374	79 445 485
Muud kulud	1 047 324	1 537 655
Mat. ja immat. varade soetamine ja renoveerimine	18 773 764	74 899 756
Finantseerimistehingud	-16 380 724	35 246 392
sh laenude võtmine	0	30 000 000
sh võetud laenude tagasimaksmine	-7 567 470	-7 714 345

Allikas: Eelarve täitmise kassapõhine kuuaruanne

Tabel 2. Saku Vallavalitsuse 2005. ja 2006. aasta tulemiarunde andmed (kr)³

	2005	2006	Muutus
Tegevustulud kokku	98 144 570	111 614 755	14%
Tegevuskulud	-76 839 603	-90 267 385	17%
Finantstulud ja -kulud	-1 009 561	-451 311	-55%
Aruandeperioodi tulem	20 295 406	20 896 060	3%

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteem

2006. a maksutuludest üle 71 miljoni kr moodustas füüsilise isiku tulumaks. Saadud toetustest üle 17 miljoni krooni laekus riigieelarvest tasandusfondi maksetena.

2006. aastal andis vald toetusi ca 7 miljoni kr ulatuses, neist umbes kolmandiku moodustasid sotsiaaltoetused, muudest toetustest 93% moodustasid sihtotstarbelised toetused.

² Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register

³ Auditiplaanis nimetatud näitajad ei sisalda AS Saku Maja finantsandmeid.

Saku valla finantsseisu iseloomustab omavalitsusüksuste puhul tavaline kõrge materiaalse põhivara osakaal varadest (seisuga 31.12.2006 74%), võrreldes auditeeritavale perioodile eelnenud aastaga on üle miljoni kr võrra suurenenud müügiotel põhivara maksumus.

Saku valla võlakoormus 2006. a lõpu seisuga oli 19,7%, võrdlevalt 2005. a lõpus 32,6%⁴.

Tabel 3. Saku Vallavalitsuse bilanss seisuga 01.01.2006 ja 31.12.2006 (kr)

	01.01.2006	31.12.2006	% bil-st	Muutus
Käibevara	19 458 210	27 703 632	15%	42%
Põhivara	148 217 916	153 091 406	85%	3%
sh materiaalne põhivara	129 601 422	133 684 129	74%	3%
sh kinnisvarainvesteeringud	0	851 250	0%	100%
Varad kokku	167 676 126	180 795 039	100%	8%
Lühiajalised kohustused	13 128 985	13 033 468	7%	-1%
Pikaajalised kohustused	20 521 651	12 812 622	7%	-38%
Netovara	134 025 490	154 948 949	86%	16%
Kohustused ja netovara kokku	167 676 126	180 795 039	100%	8%

Allikas: Rahandusministeeriumi saldoandmike süsteem

3. Varasemad kontrollimised

Saku Vallavalitsuse 2006. a raamatupidamise aastaaruannet auditeeris Eesti Raamatupidajate Koja audiitor Margus Tinit, kes on oma järeldusotsuses toonud välja mitmeid märkuseid, sh juhtinud tähelepanu põhivara klassifitseerimisprobleemidele ning ka asjaolule, et 2006. a majandusaasta aruanne oli esitatud lähtudes riigi raamatupidamise üldeeskirja lisast, mis mõnevõrra erineb raamatupidamise seaduse ning Raamatupidamise Toimkonna juhendite nõuetest. Lisaks on audiitor oma märgukirjas välja toonud mitmeid probleeme, sh põhivarade arvestuses ja inventuuride läbiviimisel, ka on viidanud ta võimalikule riigihangete seaduse mittejärgimisele jms.

2005. aasta märtsis-aprillis kontrollis Riigihangete Amet riigihangete korraldamist Saku Vallavalitsuses perioodil 01.01.2003 – 31.03.2005. Kontrolliakti kohaselt tuvastas Riigihangete Amet riigihangete pakkumismenetluste korraldamisel mitmeid riigihangete seaduse rikkumisi, sh on jäetud korraldamata riigihanke pakkumismenetlusi ning ei ole esitatud riigihangete registrile hangete kohta deklaratsioone.

2006. aasta juulis-septembris viis Harju Maavalitsuse siseauditiosakond läbi auditi Saku vallale riigieelarvest sotsiaaltoetusteks, hariduskuludeks ja riiklikeks investeeringuteks eraldatud ja toetusprogrammide alusel saadavate vahendite sihipärase kasutamise kontrollimiseks, auditeeritav periood oli 01.01.2005 – 01.09.2006. Auditi tulemusel jõudis audiitor järeldusele, et riigieelarvest eraldatud vahendeid on vald kasutanud vastavalt sihtotstarbele, samas ei pidanud ta küllaldaseks kontrolli kohalike teede investeeringuteks eraldatud vahendite tähtaegse kasutamise üle.

Harju maavanem teostas 2005.-2006. aastal järelevalvet Saku valla üksikaktide üle kahel korral. Mõlemal juhul jõudis maavanem järeldusele, et üksikakt vastas kehtivatele õigusaktidele.

Riigikontroll on Saku valda auditeerinud kahel korral:

- Auditis „Kohaliku omavalitsuse üksuste 2005. a majandusaasta aruannete vastavus seaduse nõuetele” olid auditeeritavateks kõik Eesti kohaliku omavalitsuse üksused, sh Saku vald.

Riigikontroll tuvastas Saku valla majandusaasta aruandes informatsiooni esitluses ja vormistuses

⁴ Rahandusministeeriumi koduleht <http://www.fin.ee/?id=12553>

mitmeid vastuolusid raamatupidamise seaduse ning Raamatupidamise Toimkonna juhendite nõuetega.

- Auditi „Riigi tugi kohalikele omavalitsustele infoühiskonna arendamisel”⁵ raames uuriti kohaliku omavalitsuse üksuste veebilehekülgedel oleva info vastavust avaliku teabe seadusele. Auditi tulemusena jõudis Riigikontroll järeldusele, et üldiselt on kohaliku omavalitsuse üksustel avaliku teabe seadusest tulenevate nõuete järgimisel suuri vajakajäämisi. Saku valla veebilehel teabe avalikustamises puudusi ei tuvastatud ning vald toodi auditis välja hea näitena avaliku teabe seaduse nõuete täitmisest.

4. Auditi eesmärk ja põhiküsimused

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 on järgmised:

- Kas vallas on kehtestatud ning rakendatakse piisavalt meetmeid, et tagada majandustehingute sooritamine kooskõlas õigusaktidega ning nende nõuetekohane kajastamine finantsarvestuses?
- Kas raamatupidamise korraldus vastab raamatupidamise seaduse, riigi raamatupidamise üldeeskirja ja hea raamatupidamistava nõuetele ning kas sisekontrollisüsteem raamatupidamises toimib (sh kas raamatupidamise sise-eeskiri reguleerib piisavalt ja korrektselt raamatupidamise korraldamise aluseid)?
- Kas kontrollitavates valdkondades sooritatud majandustehingud olid õiguspärased?

5. Auditi ulatus ja käsitusviis

Riigikontrolli majandustegevuse auditi eesmärgiks ei ole auditeerida kõiki tehinguid. Auditi ulatuse määratlemisel lähtub Riigikontroll auditi planeerimisel läbi viidud riskide hindamisest, millele toetudes on määratletud auditeerimiseks olulised valdkonnad. Riskide hindamise tulemusena otsustati auditeerida järgmisi valdkondi:

- **Sisekontrollisüsteem.** Sisekontrollisüsteemi auditeeritakse põhjusel, et vead sisekontrollisüsteemis põhjustavad vigu muudes valdkondades, sh finantsarvestuses ja tehingute tegemisel. Sisekontrollisüsteemi toimimine on üks põhilisi aluseid kohaliku omavalitsuse üksuse õiguspäraseks toimimiseks.

Kohaliku omavalitsuse üksuse sisekontrollisüsteemina käsitleb Riigikontroll antud auditis järgmiste elementide kogumit:

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

⁵ Antud auditis olid auditeeritavateks ministeeriumid, mitte kohaliku omavalitsuse üksused

- **Materiaalne põhivara ja kinnisvarainvesteeringud.** Materiaalne põhivara ja kinnisvarainvesteeringud on valitud auditeerimiseks lähtuvalt järgmistest põhjustest:

- Valla materiaalse põhivara bilansiline maksumus oli seisuga 31.12.2006. a 133 684 129 krooni, mis moodustas valla konsolideerimata bilansimahust 74%, s.t tegemist on valla finantsseisu oluliselt mõjutava tehinguklassiga. Kuna varasemates kohaliku omavalitsuse üksuste auditites on Riigikontroll tuvastanud probleeme vara klassifitseerimisel materiaalseks põhivaraks ja kinnisvarainvesteeringuteks, siis on auditeeritavaks tehinguklassiks ka kinnisvarainvesteeringud. Kinnisvarainvesteeringute bilansiline maksumus seisuga 31.12.2006. a oli 851 250 krooni,
- Valla majandusaasta aruannet auditeerinud audiitor on juhtinud oma järeldusotsuses ja märgukirjades tähelepanu mitmetele puudustele põhivaraarvestuses, sh kinnisvarainvesteeringute kajastamisel,
- Riigikontroll on oma varasemates kohaliku omavalitsuse üksusi käsitlevates auditites tuvastanud olulisi puudusi põhivaraarvestuses; kohaliku omavalitsuse üksuste varaga tehtud tehingute puhul on tuvastatud olulisi kõrvalekaldumisi õigusaktide sätetest.

Materiaalse põhivara ning kinnisvarainvesteeringute puhul antakse auditi tulemusel hinnang sisekontrollimeetmete toimimisele, raamatupidamise korraldusele ja tehingute (eelkõige vara kasutusse andmise ja võõrandamise tehingute) õiguspärasusele. Valdkonna auditeerimise käigus selgitatakse muuhulgas välja Saku Vallavalitsuse majandusaasta aruannet auditeerinud audiitori poolt välja toodud puuduste tekkimise põhjused.

- **Riigihangete korraldus.** Riigihangete korraldus on valitud auditeerimiseks lähtuvalt järgmistest põhjustest:

- Riigihangete Amet tuvastas 2005. a läbiviidud kontrollimise käigus Saku vallavalitsuse riigihangete korralduses olulisi puudusi,
- Riigikontroll on oma varasemates kohaliku omavalitsuse üksusi käsitlevates auditites tuvastanud olulisi puudusi riigihangete korralduses.

Riikliku riigihangete registri andmetel korraldas Saku vallavalitsus 2006. a 14 pakkumismenetlust, millest kaks olid avatud pakkumismenetlused ja 12 lihtmenetlused. 14-st pakkumismenetlusest viis oli korraldatud asjade ostmiseks, viis teenuste tellimiseks ning neli ehitustööde tellimiseks.

Riigihangete korralduse puhul antakse auditi tulemusel hinnang, kas riigihanked on korraldatud vastavalt riigihangete seadusele ning kas olemasolevad sisekontrollimeetmed tagavad riigihangete korralduse vastavalt seadusele.

- **Mittetulundusliku tegevuse toetamine.** Mittetulundusliku tegevuse toetamine on valitud auditeerimiseks lähtuvalt järgmisest põhjustest:

- Riigikontrolli V auditiosakonna 2008. a tööplaani kavandatakse valdkonnaauditit mittetulundusliku tegevuse toetamise kohta. Saku valla puhul on valdkond valitud auditeeritavaks lähtudes soovist teha ettevalmistusi ja omandada kogemusi mittetulundusliku tegevuse toetamise valdkonnaauditiks,
- Riigikontrolli poolt varem auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksuste puhul on mittetulundusliku tegevuse toetamise korrad puudunud või need on olnud üldsõnalised (nt ei sisalda toetuse andmise kriteeriume); toetuste andmine ei ole olnud läbipaistev (kriteeriumite puudumise tõttu on selliste toetuste maksmine sõltunud igakordsest otsusest).

Saku valla poolt antud toetused mittetulundusliku tegevuse toetamiseks moodustasid 2006. a ca 1,4 miljonit krooni, seega ei mõjuta viga toetuste kajastamisel oluliselt valla finantsaruandeid. Saku valla poolt mittetulundusliku tegevuse toetamine on reguleeritud mittetulunduslikuks tegevuseks toetuste andmise korras.

Mittetulundusliku tegevuse toetamise puhul antakse auditi tulemusel hinnang sisekontrollimeetmete toimimisele selliste toetuste maksmisel ja järelevalve tegemisel (sh toetuste andmise korra regulatsioonile) ning toetuste andmise õiguspärasusele. Nimetatud toetuste vähese rahalise mõju tõttu valla finantsaruannetele ei kontrollita selliste toetuste raamatupidamises kajastamise korrektsust.

Kontrollitoimingute läbiviimiseks on programmis *TeamMate* koostatud detailsed kontrolliprogrammid. Kontrollitoimingutena viiakse läbi intervjuud vallavanema, vallasekretäri, valla finantsteenistuse töötajate, volikogu esimehe ja revisjonikomisjoni esimehega ning vajadusel teiste isikutega. Samuti analüüsitakse algdokumente, raamatupidamisregistreid jm infot auditeeritavates tehinguklassides varade ja kohustuste seisu ning auditeeritaval perioodil aset leidnud tehingute kohta ning teostatakse vaatlustoiminguid auditeeritavale kuuluva vara osas.

Sisekontrollisüsteemile hinnangu andmiseks selgitatakse vestluste ja vaatluste käigus ning dokumentidega tutvudes sisekontrollimeetmete olemasolu ja toimimist, sh:

- kas revisjonikomisjon teeb kontrolle seaduses toodud ulatuses ning kas vallavalitsus teostab valla ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teenistuslikku järelevalvet,
- kas sisemine töökorraldus on piisavalt reguleeritud ning kas regulatsioone järgitakse,
- Kas eelarve dokumentatsioon vastab nõuetele, eelarvest peetakse kinni ja eelarve täitmist jälgitakse,
- kas vara ja kohustuste tegeliku seisu selgitamiseks viiakse läbi inventuure nõutavas mahus ja sagedusega,
- kas dokumendihaldus toimib tõrgeteta,
- kas valla õigusaktide avalikustamine ning majandusaasta aruande informatsiooni esitus ja vormistus vastavad nõuetele

Kui sisekontrollimeetmeid ei ole või need ei toimi, siis selgitatakse välja põhjused.

Finantsarvestusele hinnangu andmiseks kontrollitakse auditeeritavates tehinguklassides moodustatud valimi põhjal, kas finantsinformatsioon on kogutud ning esitatud kooskõlas raamatupidamise seadusega, Raamatupidamise Toimkonna juhenditega, riigi raamatupidamise üldeeskirjaga ning Saku Vallavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjaga.

Majandustehingute õiguspärasuse kontrollimisel hinnatakse tehingute kooskõla kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega, valla- ja linnaeelarve seadusega, riigihangete seadusega, korruptsioonivastase seadusega, Saku valla põhimäärusega, Saku valla 2006. a eelarvega, Saku vallavara valitsemise, kasutamise ja käsutamise korraga, mittetulunduslikuks tegevuseks toetuste andmise korraga jm.

6. Auditi korraldamist mõjutavad riskid

Olulisi riske auditi läbiviimisel selle ettevalmistamise käigus ei tuvastatud.

7. Auditi eeldatav järeldus

Auditi eeldatav järeldus on, et tulenevalt Saku valla majanduslikest võimalustest ja asukoha arengueelistest on vald sarnaselt Rae vallaga haldussuutlikum kui Riigikontrolli poolt varem

auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksused. Mitmed valla sisekontrollimeetmed toimivad eeldatavalt hästi, kuid mõned meetmed vajavad täiustamist. Saku valla riigihangete korralduses esineb eeldatavalt olulisi puudusi; samuti esineb eeldatavalt puudusi põhivara arvestuses.

8. Auditi ajakava

Auditi planeerimine	August-september 2007
Auditi plaani kinnitamine	41. nädal
Auditi kontrolliprotseduuride läbiviimine	41.-47. nädal
Kontrolliprotseduuride lõpetamine ja ülevaatamine, kontrolliaruande teemade ja struktuuri kokkuleppimine	47.-48. nädal
Kontrolliaruande eelnõu kirjutamine	49.-50. nädal
Kontrolliaruande eelnõu faktide arutelu auditeeritavaga	51. nädal
Kontrolliaruande eelnõu toimetamine	52.-1. nädal
Kontrolliaruande eelnõu siseläbirääkimistel	8. jaanuar 2008

9. Vajatavad ressursid

Transpordikulud	2000 krooni
Majutuskulud	-
Päevaraha	-
Kokku	2000 krooni

Airi Mikli
Peakontrolör

Jane Eespõld
Auditijuht