

Riigikontroll
V auditiosakond

Võru linna majandustegevus 2006. aastal

Auditi plaan

Vanemaudiitor Airi Mikli
Audiitor Anneli Narusk

Tallinn 2007

SISUKORD

1. AUDITI AJEND	3
2. ÜLEVAADE AUDITEERITAVAST	3
3. VARASEMAD KONTROLLIMISED	5
4. AUDITIGA HÕLMATAV PROBLEEM JA AUDITI EESMÄRK.....	6
4.1. Sisekontrollisüsteem on nõrk.....	6
4.2. Finantsarvestuses esineb puudusi.....	6
4.3. Majandustehingud ei vasta õigusaktidele.....	6
5. AUDITI ULATUS JA KÄSITLUSVIIS.....	7
6. AUDITI KORRALDAMIST MÕJUTAVAD RISKID.....	8
7. AUDITI EELDATAV JÄRELDUS.....	9
8. AUDITI AJAKAVA	9
9. VAJATAVAD RESSURSID	9

1. Auditi ajend

Võru linn valiti auditeeritavaks põhjusel, et tegemist on Lõuna-Eesti ühe suurima kohaliku omavalitsuse üksusega ja Võru maakonna keskusega, kelle tegevus oma eeskujuga mõjutab oluliselt kogu maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste tegevust. Lisaks on mõned majandustehingud ja mitteõiguspärane tegevus on pärvinud meediakajastusi:

- majandussuhetes on Võru linn mitmete riigihanke menetluste läbiviimise tulemusel eelistanud AS Semuehitust, mille omanikuks on volikogu võimuliidu aktiivne liige Meelis Munski. Sama tehingupartneri eelistamine seab kahtluse alla otsuseid langetavate ametnike sõltumatuse ning linna huvide maksimaalse arvestamise (nt. 16.03. 2006.a. ajalehe „Lõunaleht” viide Võru Kesklinna pargi riigihanke konkursi tulemusel AS Semuehitus valimise kohta teostama 7,2 mln kroonist rekonstrueerimistööd, mille hind oli ainult ca 31 tuhat krooni odavam teiseks jäänud OÜ Kivisilla pakutud hinnast. 11.08.2005.a. ajaleht „Lõunaleht” artikkel Võru Kesklinna Gümnaasiumi rekonstrueerimistööde riigihanke tingimuste muutmise kohta selliselt, et nendele vastaks ainult AS Semuehitus).
- seadustele mittevastavad õigusaktid (nt. Võru Maavanema järelevalvemenetlus Võru Linnavalitsuse 01.03.2006.a. korralduse nr 158 vastavusse viimiseks põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega).
- audiitori järeldusotsuses Võru linna 2005.a raamatupidamise aastaaruande kohta märgitakse, et Võru linn ei ole oma põhivara ümber hinnanud (vastavalt riigi raamatupidamise üldeeskirja § 45 järgi). Märkusest hoolimata on enamus põhivara ümber hindamata ka 2006.aastal: audiitori järeldusotsuses Võru linna 2006.a raamatupidamise aastaaruande kohta märgitakse, et 2006.aastal on Võru linn ümber hinnanud vaid korterid.

2. Ülevaade auditeeritavast

Võru linn on Eesti kaguosas asuva Võru maakonna administratiivne ja majanduslik keskus. Linna läbib St.Petersburg -Pskov- Riga raudtee ja Tallinn- Luhamaa maantee. Linna asukoht on geograafiliselt soodne kaubavahetuseks Venemaa ja Lätiga.

Võru asub Otepää kõrgustiku ja Haanja kõrgustiku vahel kulgevas, suures osas mandrijää sulavete uuristatud Hargla orundis. Linna territooriumil asuvad kolm kaunist järve - Tamula (229 ha), Kubija (15,9 ha) ja Kubija Veskijärv (1,7 ha). Tamula järvest on väikese Vahejõe kaudu olemas ühendus Vagula järvega. Loodest ja põhjast piirab linna Võhandu jõgi.

Võru linnas elas seisuga 01.01.2007.a. 14 522 inimest ja linna pindala on 13,2 km².

Võru Linnavolikogu on moodustatud 21-liikmelisena. Volikogu töötab 8 komisjoniga. Volikogu on moodustanud revisjonikomisjoni järgmises koosseisus:

Esimees: Helga Ilves
aseesimees: Ilmar Narusk
Liige: Henni Nassar

Pärast 2005. a. kohaliku omavalitsuse volikogu valimisi moodustati Võru Linnavolikogus neli fraktsiooni:

- **Rahvaliidu fraktsioon (3):** esimees Kalli Uibokand, aseesimees Jüri Miks, liige Marko Tiisler.
- **Isamaaliidu fraktsioon (3):** esimees Andres Kõiv, aseesimees Pille Tali, liige Aare Urm.
- **Keskerakonna fraktsioon (3):** esimees Tõnu Anton, aseesimees Laine Mõtshärg, liige Helga Ilves.
- **Eesti Reformierakonna fraktsioon (9):** esimees Erki Saarman, aseesimees Ilmar Sild, liikmed Olev Lüütsepp, Jüri Kaver, Meelis Munski, Merle Koik, Ilmar Narusk, Roland Lust, Eston Kurvits.

Volikogu esimees on Tõnu Anton (valitud 23.11.2005) ja aseesimees Erki Saarman (valitud 14.12.2005).

Võru Linnavalitsus on moodustatud 5-liikmelisena: linnapea Kersti Kõosaar ja liikmed, abilinnapead Mäidu Helistvee, Jüri Johanson, Innar Mäesalu, Pille Pikker.

Võru Linnavalituses oli 2006.aastal lisaks kantseleile moodustatud 8 valdkondlikku struktuuriüksust – osakonda, lisaks oli loodud linnapea otsealluvuses sisekontrolöri, peaarhitekt-nõuniku, nõunik ökonomisti ja volikogu referendi ametikohad. Kokku oli Võru Linnavalitsuses loodud 67 koosseisulist ametikohta.

Võru Linnavalitsuse hallatavad asutused on:

Asutuse nimi

Võru Kultuurimaja "Kannel"
Võrumaa Keskraamatukogu
Võru Spordikool
Võru Muusikakool
Võru Lasteaed "Okasroosike"
Võru Lasteaed "Sõleke"
Võru Lasteaed "Punamütsike"
Võru Lasteaed "Päkapikk"
Võru Järve Kool
Võru I Põhikool
Võru Täiskasvanute Gümnaasium
Võru Vene Gümnaasium
Võru Kesklinna Gümnaasium
Võru Kreutzwaldi Gümnaasium
Võru Kunstikool
Nõõrimaa Tugikodu

Linnale kuulub 100% osalus AS-s Võru Soojus (aktsiakapital 9 milj krooni), 90% osalus AS-s Võru Vesi (aktsiakapital 2,2 milj krooni, sellest Võru linna osalus 1,98 milj krooni). Võru linn on SA Võru Spordikeskuse ja SA Eesti Orelikeskuse ning SA Võru Pensionäride Päevakeskuse asutajaks, samuti MTÜ Võru Noortekeskuse liikmeks.

Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste raamatupidamist peetakse raamatupidamise siseeeskirja (p 1.4) järgi detsentraliseeritult.

Linnavalitsuse, selle hallatavate asutuste ja valitseva mõju alla olevad äriühingute ning sihtasutuste varade bilansiline koguväärtus oli 2006.a lõpu seisuga 378 159 tuhat krooni, eelmise, 2005. aastaga võrreldes kasvas bilansimaht 50 054 tuhat krooni, sellest 89% investeringute arvel.

Tabel 1. Võru linna kui konsolideerimisgrupi bilansi aktiva ja passiva struktuur (tuh.kr)

	KOKKU	%	s.h Võru Linnavalitsus	%	s.h ülejäänud	%
Varad	378073	100%	234448	62%	143625	38%
s.h põhivara	328965	87%	210239	57%	167834	43%
Kohustused ja netovara	378073	100%	234448	62%	143635	38%
s.h netovara	158671	42%	139070	37%	19601	5%

Võru linn võttis 2006.a eelarve vastu 25.01.2006.a. Täiendavalt võeti 2006.a. aastal vastu 3 lisaelarvet, millega suurendati tulueelarvet kokku 5,6 milj krooni ja kulueelarvet 13,1 milj krooni.

- **Laenu** võeti investeringute katteks kokku 26,5 milj krooni.
- Eelarvesse lisati aasta jooksul 66,7 milj krooni ulatuses **sihtotstarbelisi vahendeid**.
- **Tulude** laekumine kasvas võrreldes 2005.a 10% tulumaksu laekumise arvel.
- Eelarve **kuludest** moodustasid suurima osa haridus (41%), kultuur (23%) ja majandus (17%).

3. Varasemad kontrollimised

- 2007.a läbiviidud audit „Kohaliku omavalitsuse üksuste 2005. a majandusaasta aruande vastavus seaduse nõuetele”, kus auditeeritavateks olid kõik Eesti kohaliku omavalitsuse üksused. Auditis hinnati, kas kohaliku omavalitsuse üksuste 2005. a majandusaasta aruanded vastavad informatsiooni esituselt ja vormistuselt õigusaktides sätestatud miinimumnõuetele. Auditis selgusid puudused majandusaasta aruandes:
 - majandusaasta aruanne ei ole allkirjastatud,
 - raamatupidamise aastaaruandes ei ole esitatud enamikke eelnenud majandusaasta võrreldavad arv näitajad (sh põhiaruannetes),
 - netovara muutuste aruanne ei vasta nõuetele.
- Audit “Kultuuriministeeriumi poolt omavalitsustele eraldatud investeringud” (2006.a) keskendus peamiselt Kultuuriministeeriumi tegevusele riigieelarvest kohalikele omavalitsustele eraldatud investeringute juhtimisel. Lisaks analüüsiti kohalikes omavalitsustes investeringuraha kasutamist ning maavalitsuste-poolset järelevalvet valimisse langenud objektide. Võru linnast oli auditivalimis Võru Kultuurimaja “Kannel”.
- Valmimas on audit “Pedagoogide jt haridustöötajate töötasudeks eraldatud raha kasutamine kohalikes omavalitsustes”. Võru linnast olid auditeeritavates Võru Linnavalitsus ja 5 munitsipaalkooli.

Võru linna 2006. a raamatupidamise aastaaruannet auditeeris Audiitorbüroo ELSS AS, kes tunnistas aruande olulises osas õigeks. Märkus on antud ümberhindluste kohta, mida ei ole Võru linnas kõikehõlmavalt läbi viidud.

4. Auditiga hõlmatav probleem ja auditi eesmärk

4.1. Sisekontrollisüsteem on nõrk

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

Sisekontrollisüsteemi auditeerimisel on **eesmärgiks** anda hinnang, kas Võru linnas 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,
- teenistusliku järelevalve läbiviimine ja sisekontrolööri tegevus,
- teabe avalikustamine vastavalt kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele ja avaliku teabe seadusele,
- sisemist töökorraldust reguleerivad korrad (raamatupidamise sise-eeskiri, asjaajamiskord, vara valdamise, kasutamise ja käsutamise kord jms),
- dokumendihaldus (dokumendiregister jms),
- inventuuride läbiviimine.

Võimalik lahendus:

- täiustada või muuta sisemisi regulatsioone,
- tõhustada revisjonikomisjoni tegevust, teenistusliku järelevalve läbiviimist ja sisekontrolööri tegevust,
- suurendada teabe avalikustamise kaudu tegevuse läbipaistvust.

4.2. Finantsarvestuses esineb puudusi

Finantsarvestuse nõrkus väljendub raamatupidamise korralduse puudustes, mis avalduvad oluliste vigadena finantsaruandluses ning ei taga linna juhtkonnale kvaliteetset informatsiooni juhtimisotsusteks.

Finantsarvestuse kontrollimisel on **eesmärgiks** anda hinnang, kas Võru linna finantsarvestus tagab Riigikontrolli poolt oluliseks hinnatud tehinguklassides õiged andmed finantsaruannetes (raamatupidamise aastaaruanne).

Võimalik lahendus:

- võtta varad arvele, teostada vajalikud ümberhindlused;
- arendada ja täiustada raamatupidamiskorraldust reguleerivaid linnasiseseid norme (sh täpsustada ülesandeid ja vastutust, tõhustada dokumendihaldust ja juhtimisotsusteks vajalikku aruandlust ning juhtkonnapoolset kontrolli).

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 auditeerimiseks valitud tehinguklassides (vt p 5).

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.

Riigikontroll otsustas **majandustegevuse õiguspärasust ja finantsarvestuse korrektsust** hinnata *linnavara arvestuse ning linnavaraga teostatud tehingute* osas – põhivara moodustas 90% konsolideerimata bilansimahust: 2006. a saldo oli 234 448 tuhat krooni), sh tehingud linna varaga (soetamine, kasutusse andmine, võõrandamine ja mahakandmine).

Finantsarvestuse osas auditeeritavate tehinguklasside väike arv on tingitud soovist keskenduda käesolevas auditis ennekõike sisekontrollile.

Finantsarvestusele hinnangu andmiseks kontrollitakse põhivara moodustatud valimi põhjal, sh hinnatakse, kas finantsinformatsioon on kogutud ning esitatud kooskõlas raamatupidamise seadusega, Raamatupidamise Toimkonna juhenditega, riigi raamatupidamise üldeeskirjaga ning Võru linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjaga.

Finantsarvestusele hinnangu andmisel lähtutakse järgmistest kriteeriumitest:

- varad ja kohustused eksisteerivad antud kuupäeval,
- varad ja kohustused kuuluvad Võru linnale 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.

Olulise vea piir on finantsarvestusele hinnangu andmisel on 1% 2006.a konsolideerimata bilansimahust (so 2,3 milj krooni).

Majandustehingute õiguspärasusele hinnangu andmisel testitakse majandustehingute vastavust

Võru linna sisestele regulatsioonidele, mis käsitlevad linnavara valdamist, kasutamist ja käsutamist, hangete teostamist ning kohaliku omavalitsuse korralduse seadusele, valla- ja linnaeelarve seadusele, riigihangete seadusele ja korruptsioonivastasele seadusele.

Sisekontrollisüsteemi hindamiseks vastatakse kogutud tõendusmaterjali analüüsidest järgmistele küsimustele:

- Kas Võru Linnavalitsuse sisekontrollisüsteemi erinevate tasandite (revisjonikomisjon, teenistusliku järelevalve, sisekontrolör) tegevus on selgelt piiritletud ja toimib eesmärgipäraselt?
- Kas Võru Linnavalitsus täidab kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest ning avaliku teabe seadusest tulenevat teabe avalikustamise kohustust?
- Kas asjaajamise korraldus tagab ladusa dokumendihalduse ning dokumentide säilimise?
- Kas on vastu võetud olulised linna majandustegevust reguleerivad õigusaktid ning kas need on seadustega ning omavahel kooskõlas ning kas neid järgitakse?
- Kas linnaeelarvet ning alaeelarveid on menetletud reeglite kohaselt?
- Kas majandustehinguid kajastavaid dokumente on käsitletud nõuetekohaselt (dokumendid sisaldavad kõiki nõutud rekvisiite, jõuavad raamatupidamisse õigeaegselt, on enne raamatupidamisse edastamist aktsepteeritud vastutavate isikute poolt)?
- Kas põhivara soetus toimub nõuetekohaselt (põhivara soetus on toimunud kooskõlas eelarvega, otsuse on teinud pädev isik)?
- Kas põhivara võõrandamine, kasutusse andmine ning mahakandmine toimub nõuetekohaselt (protsess vastab kehtestatud reeglitele, on otsustatud pädeva isiku poolt)?
- Kas varade seisundi kohta peetav arvestus ning läbiviidavad inventuurid tagavad, et linnavalitsusele kuuluv põhivara on tervikuna ja õiges väärtuses arvel ning omatakse ülevaadet varade tegelikust seisundist?

Majandustegevuse õiguspärasuse ja finantsarvestuse korrektsuse osas käsitletakse auditeeritavana Võru Linnavalitsust ja hallatavaid asutusi. Sisekontrollisüsteemi hinnatakse Võru Linnavalitsuses ja osaliselt ka hallatavates asutustes (vastavalt teostatud riskihinnangule).

Tõendusmaterjali kogumiseks on koostatud detailsed kontrolliprotseduurid. Kontrollitoimingutena viiakse läbi intervjuud, vaadeldakse ja analüüsitakse töökorraldust, 2006.a majandusaasta aruannet ning majandustegevust puudutavaid dokumente ning raamatupidamisregistreid auditeeritavates tehinguklassides ja teostatakse vaatlustoiminguid auditeeritavale kuuluva vara osas.

6. Auditi korraldamist mõjutavad riskid

Audit viiakse läbi auditiprogrammis TEAMMATE. Kuna auditimeeskond ei ole nimetatud programmi abil varem auditit läbi viinud, siis eksisteerib programmi tundmaõppimisega kaasneva täiendava ajakulu risk.

Auditimeeskonna üks liige ei ole varem KOVi institutsiooninauditist osalenud. KOVi auditeerimise kogemuse puudumisega kaasneb täiendava ajakulu risk ning risk, et olulisi rikkumisi ei avastata.

Audit viiakse läbi ilma auditi juhita. Samuti on audititoimingute teostamise ajal 5. osakonnast lahkumas osakonna peakontrolör. Eelnimetatuga kaasneb auditi juhtimise risk (Riigikontrolli

„Tööplaani koostamise ja auditite korraldamise juhend” järgi vastutab auditi juht, et auditi käigus kogutud faktid ja muu oluline info oleks dokumenteeritud).

Muid olulisi riske auditi läbiviimisel selle ettevalmistamise käigus ei tuvastatud.

7. Auditi eeldatav järeldus

Auditi eeldatav järeldus on, et Võru linna sisekontrollisüsteem tagab/ei taga linna majandustehingute õigus- ja sihipärasuse ning korrektsed andmed finantsaruannetes, majandustehingute teostamisel on/ei ole rikutud seadusi ja kohalikke õigusakte.

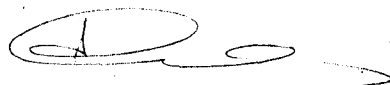
8. Auditi ajakava

Auditi planeerimine	Juuni-august 2007
Auditi kontrolliprotseduuride läbiviimine	August- oktoober 2007
Kontrolliaruande eelnõu siseläbirääkimistel	November 2007

9. Vajatavad ressursid

(tundides)	Auditi planeerimine	Auditi läbiviimine	Kokkuvõtted/ KAEEL/KA/ märgukiri	Kokku
peakontrolör Krista Aas	10	0	10	20
vanemaudiitor Airi Mikli	80	200	50	330
audiitor Anneli Narusk	80	200	180	460
Kokku	170	400	240	810

Transpordikulud	2456 krooni $[(4 \times 257 \text{ km}) + (8 \times 25 \text{ km})] \times 2 \text{ kr/km}$
Majutuskulud	7200 krooni $(6 \times 2 \times 600 \text{ krooni})$
Päevaraha	1280 krooni $(8 \times 2 \times 80 \text{ krooni})$
Kokku	10 936 krooni



Krista Aas
Peakontrolör