

Narva linna sisekontrollisüsteem ja majandustegevuse õiguspärasus 2006. aastal

*Kas Narva linnas toimivad sisekontrollimeetmed
ning majandustehingud on õiguspärased?*

Narva linna sisekontrollisüsteem ja majandustegevuse õiguspärasus 2006. aastal

Kas Narva linnas toimivad sisekontrollimeetmed ning majandustehingud on õiguspärased?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris Narva linna rahaliste ja materiaalsete vahendite sihi- ja õiguspärasest kasutamist tagavate sisekontrollimeetmete olemasolu ja nende toimimist ning majandustehingute kooskõla neid reguleerivate õigusaktidega. Auditi eesmärgiks ei olnud anda hinnangut linna raha kasutamise otstarbekusele, säästlikkusele, mõjususele ega tõhususele, sest selleks puudub Riigikontrollil seaduse kohaselt pädevus, vaid eesmärk oli välja tuua olulisemad tähelepanekud auditeeritud valdkondades sisekontrolli toimimise ja tehingute õiguspärasuse kohta.

Miks see on maksumaksjatele oluline?

Kohaliku omavalitsuse tegevust finantseeritakse valdavalt maksutuludest, mistõttu on äärmiselt oluline, et saadud raha kasutataks maksumaksja jaoks arusaadavalt ning kehtestatud õigusnorme järgides. Sõltumatu kontroll kohaliku omavalitsuse üle võimaldab anda avalikkusele objektiivset tagasisidet, kas kohaliku omavalitsuse tegevust korraldades on eelkirjeldatud viisil toimitud. Narva linna maksutulu 2006. a oli ca 242 miljonit krooni. Lisaks saadi toetusi riigilt ca 311 miljoni krooni ulatuses.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Võttes kokku auditi tulemused, teeb Riigikontroll järgmised põhijäreldused:

- **Narva linnas on olemasolevate vahendite juures kasutamata võimalusi sisekontrollisüsteemi paremaks toimimiseks.** Linna asutuste sisemises töökorralduses saab välja tuua arendamist vajavaid valdkondi, mis vigade vältimiseks ning riskide maandamiseks nõuavad rohkem tähelepanu. Rõhutamist väärib nõrk kontrollisüsteem ametiisikute majanduslike huvide tuvastamiseks, mis muudab arvestatavaks võimaluse, et linna majandustegevuses ei suudeta vältida huvide konfliktiga tehinguid. Üksikuid puudusi esines ka eelarve korralduses ja asjaajamises ning nagu Riigikontrolli poolt varasemalt auditeeritud valdade ja linnade puhul, tuleks ka Narva linna sisekontrollisüsteemis tõsta revisjonikomisjonini panust.
- **Välja arvatud toetuste maksmine, saab üldhinnanguna Narva linna 2006. a majandustegevust auditeeritud osas lugeda õiguspäraseks.** Auditeerimisel tuvastatud puudustena on linnavalitsus maksnud toetusi, mille eraldamiseks volikogu ei ole eelnevalt tingimusi kehtestanud, ning alati ei ole järgitud linnavara

valitsemiseks kehtestatud korda. Samuti tuleks enam tähelepanu pöörata hangete planeerimisele, koondada sarnase objektiga hanked ja kehtestada ühtsed reeglid riigihanke hea tava järgimiseks.

Narva Linnavolikogu ja Narva Linnavalitsuse vastused: Narva Linnavolikogu ja Narva Linnavalitsus edastasid kirjalikult oma seisukohad neid puudutavatele ettepanekutele käesolevas kontrolliaruandes ning väljendasid kokkuvõtvalt valmisolekut Riigikontrolli tähelepanekuid ja ettepanekuid edasises tegevuses arvestada.

Sisukord

Ülevaade auditeeritavast	4
Sisekontrollisüsteem	5
Majandustegevuses huvide konflikti vältimine	5
Revisjonikomisjon ja linnavalitsuse revidendid	7
Eelarvestamine ja eelarve täitmine	8
Teabe avalikustamine	9
Asjaajamise korraldus	10
Linnavara üle arvestuse pidamine	11
Inventuuride tegemine	11
Majandustegevus	11
Põhivara soetamine	12
Põhivara müük ja kasutusse andmine	15
Toetuste maksmine	16
Riigikontrolli ettepanekud ning Narva Linnavalitsuse ja Linnavolikogu vastused	19
Auditi iseloomustus	22
Hinnangu andmise kriteeriumid	22
Auditi ulatus ja käsitusviis	22
Narva linnaga seotud Riigikontrolli varasemad auditid	24

Ülevaade auditeeritavast

1. Ida-Virumaal paiknev Narva on ajalooliselt olnud Eesti jaoks oluline kaubandus- ja tööstuskeskus ning piirilinnana tähtis sõlmpunkt rahvusvahelises maantee- ja raudteetranspordis. Ligikaudu 67 000 elanikuga on Narva linn maakonna suurim ning Eestis tervikuna Tallinna ja Tartu linna järel kolmanda suurusega omavalitsus.
2. Narva kui kohaliku omavalituse üksuse juhtimist korraldab 31-liikmeline linnavolikogu ja 4-liikmeline linnavalitsus. Linnavolikogu juhib esimehena Mihhail Stalnuhhin, kes oli sel ametikohal ka auditeeritud perioodil. Linnavolikogus on kokku 13 komisjoni – aiandusühistute arengu komisjon, hariduskomisjon, korteriühistute ja elamukomisjon, kultuuri- ja spordikomisjon, linnaarengu- ja projektikomisjon, linnamajanduskomisjon, linnavarakomisjon, noorsoo- ja lastekaitsekomisjon, rahanduskomisjon, revisjonikomisjon, sotsiaalkaitse- ja tervishoiukomisjon, õigus-, tarbijakaitse- ja korrakaitsekomisjon ning keskkonnakomisjon.
3. Narva Linnavalitsust juhib täna ja juhtis auditeeritud perioodil linnapea Tarmo Tammiste. Abilinnapeadena on tegevad kommunaal- ja elamumajandust ning investeringuid puudutavates küsimustes Sofia Homjakova, kultuuri ja hariduse küsimustes Jelena Torokvei ning sotsiaalküsimustes Aleksander Ljudvig.
4. Asutatud on kümme ametiasutust – Narva Linnavalitsuse Rahandusamet, Narva Linna Arenduse ja Õkonoomika Amet, Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusamet, Narva Linnavalitsuse Arhitektuuri ja Linnaplaneerimise Amet, Narva Linna Sotsiaaliamet, Narva Linnavalitsuse Kultuuriosakond, Narva Linnakantselei, Narva Linnaarhiiv, Narva Linnavalitsuse Linnaarstiteenistus ning Narva Linnavolikogu Kantselei. Narva linna veebilehe www.narva.ee andmetel töötab Narva Linnavalitsuse struktuuris ca 200 ametnikku.
5. Ametiasutustel on 52 hallatavat asutust, millest suurema osa moodustavad mitmesugused haridusasutused (24 lasteaeda, 11 üldhariduskooli, üks täiskasvanute gümnaasium, kaks spordikooli, neli muusika- või kunstikooli). Lisaks kuuluvad Narva linnale ettevõtted AS Narva Bussiveod, AS Narva Elamuvaldus ja AS Transservis-N ning kaasomanik ollakse ettevõtetes AS Narva Vesi (osalus 98%), AS Narva Soojusvõrk (34%), AS Heakorrasutus (50%), OÜ Kuste (50%) ja OÜ Narva Jäätmekäitluskeskus (95%). Asutajaliige ollakse MTÜs Narva Spordikeskus, SAs Narva Linnaelamu, SAs Narva Aleksandri Kirik, SAs Narva Tööstuspark ja SAs Narva Haigla.
6. Linna raamatupidamist peetakse detsentraliseeritult ning linnavolikogu kantselei, linnavalitsus ja linna ametiasutuste hallatavad asutused moodustasid 2006. a kokku 21 iseseisvat raamatupidamiskohustuslast¹.
7. Narva linna olulisemad finantsandmed linna kohta tervikuna on toodud alljärgnevas tabelis.

¹ Riigi raamatupidamise üldeeskirja lisas oleva tehingupartnerite nimekirja põhjal (<http://www.fin.ee/?id=7544>).

Valla või linna ametiasutuse hallatav asutus – asutus, mille vald või linn on asutanud teenuste osutamiseks.

Tabel 1. Olulisemad finantsandmed (mln kroonides)

	2006		2007	
	Summa	Osakaal (%)	Summa	Osakaal (%)
Bilanss				
Varad, sh	2342		2444	
käibevarad	197	8	248	10
põhivarad	2145	92	2196	90
Kohustused ja netovara, sh	2342		2444	
kohustused	421	18	483	20
netovara	1921	82	1961	80
Tulemiaruanne				
Tegevustulud	916		1035	
Tegevuskulud	-881		-1011	
Finantstulud ja -kulud	-2		-3	
Aruandeperioodi tulem	33		21	
Eelarve täitmine				
Tulud	600		713	
Kulud	-587		-711	
Finantseerimistingimused	-13		-2	

Allikas: 2006. a osas Narva linna 2006. a majandusaasta aruanne. 2007. a osas Rahandusministeerium (saldoandmik, eelarve täitmise kuuaruanne)

8. Kui võrrelda Narva linnaeelarve tulude struktuuri teiste Eesti kohalike omavalitsustega, siis suhteliselt suur osa tuludest on seotud riigieelarvest eraldatavate toetustega (53%) ning maksutuludelt elaniku kohta on Narva linn Eestis 10 viimase KOVi hulgas.

Sisekontrollisüsteem

Majandustegevuses huvide konflikti vältimine

Huvide konflikt – olukord, kus ametiisik peab oma töö- või teenistuskohustuse raames tegema otsuse või osalema sellise otsuse tegemises, mis oluliselt mõjutab tema enda, ta lähisugulaste või -hõimlaste majandushuve või juriidiliste isikute majandushuve, kus eelnimetatud isikud on osanikud, aktsionärid, juhatused või nõukogu liikmed.

Kontrollikeskkond huvide konflikti vältimiseks vajab täiustamist

9. Korruptsioonivastases seaduses sätestatud meetmed **huvide konflikti** vältimiseks toimivad suuresti n-ö ametiisiku enesekontrolli põhimõttel. S.t ametiisik peab võimaliku huvide konflikti ohu ilmnemisel sellest tööandjat teavitama ning ühtlasi taandama end huvide konfliktini viiva otsuse tegemiselt. Samuti näeb seadus ametiisikule ette kohustuse esitada majanduslike huvide deklaratsioon. Teisest küljest asetab nimetatud seadus kohustused ka asutuse juhtkonnale, kes tööandjana peab asutuses looma sellise töökorralduse, kus huvide konflikti vältimist kontrollitakse². Asutusel on kohustus määrata ka majanduslike huvide deklaratsioonide hoidja, kellel on õigus kontrollida deklaratsiooniga esitatud andmete õigsust. Samuti võib deklaratsioonihoidjale teha ülesandeks kontrollida seaduses sätestatud töökoha-, tegevus- ja toimingupiirangutest kinnipidamist.³ Riigikontroll vaatles ja hindas käesolevas auditis, kas

² Korruptsioonivastane seadus, § 6 lg 2.

³ Korruptsioonivastane seadus, § 12 lg 3.

auditeeritava poolt rakendatakse piisavalt meetmeid huvide konflikti ennetamiseks.

10. Auditeerimisel läbiviidud intervjuudest selgus, et majanduslike huvide deklaratsioonide hoidmiseks Narva linnas moodustatud komisjon ei ole esitatud deklaratsioone viimastel aastatel põhjalikult analüüsinud. Et hinnata, kuidas on toiminud huvide konflikti vältimiseks linna poolt rakendatavad meetmed, selgitas Riigikontroll äriregistri elektroonilist teabesüsteemi kasutades, kas ametiisikud olid auditeeritaval perioodil juhatuse või nõukogu liikmed äriühingutes, mis olid samal perioodil linna tehingupartnerid, ning kas kõnealused isikud on ametiisikuna osalenud otsuse tegemisel, et majandustehing toimuks. Kuigi kontrollimisel tuvastati mitmeid isikuid, kes olid äriühingute juhatuse või nõukogu liikmed ning samal ajal töötasid Narva linna ametisasutustes või linnale kuuluvates ühingutes, ei leidnud enamikel juhtudel nende osalemine sellise otsuse tegemisel kinnitust.

11. Erandiks on siin ASi Narva Vesi juhataja, kes on oma allkirjaga arvel aktsepteerinud ca 80 000 krooni ulatuses majandustehinguid infotehnoloogiatooteid müüva ASiga Noolsirge, mille ainus aktsionär ja juhatuse liige ta tehingu sooritamise ajal oli. Ka ei tekkinud Riigikontrollil veendumust, et kõikidele ASiga Noolsirge tehtud tehingutele eelnesid riigihangete hea tava kohaselt parimate tehingutingimuste saavutamiseks võrdsel tingimustel läbirääkimised mitme võimaliku partneriga. Kogutud tõendusmaterjali põhjal on küll kõikide tehingute juures olemas kirjavahetus eri ettevõtetega, kuid pakkumised ei ole alati omavahel sisult ja mahult võrreldavad (nt on ühel juhul soetatud ASilt Noolsirge kolm arvutit, kuid ülejäänud ettevõtete pakkumised puudutavad kahte arvutit jne).

12. Eelkirjeldatud asjaolud ASis Narva Vesi tõstatavad Riigikontrolli hinnangul põhjendatult küsimuse tehingutes esineda võivast huvide konfliktist⁴. Samuti peegeldab selline olukord puudusi selles kontrolli-keskkonnas, mis huvide konflikti ennetamiseks ja vältimiseks on linnas loodud. Hästi toimiva kontrollikeskkonna korral ei oleks selliste asjaolude kujunemine olnud tõenäoliselt võimalik. Riigikontroll leiab, et üks võimalus ametiisikute majanduslike huvide tuvastamiseks ja nendest tekkida võiva huvide konflikti ennetamiseks oleks see, kui deklaratsioonihoidja pööraks rohkem tähelepanu majanduslike huvide deklaratsiooniga esitatud andmete analüüsile.

13. **Riigikontrolli ettepanek Narva Linnavolikogule:** Teha majanduslike huvide deklaratsioonide esitamise korraldamiseks ning nende õigeaegse laekumise kontrollimiseks ja hoidmiseks moodustatud komisjonile muu hulgas ülesandeks kontrollida seadustega sätestatud töökoha-, tegevus- ja toimingupiirangutest kinnipidamist.

Narva Linnavolikogu vastus: Majanduslike huvide deklaratsioonide hoidmiseks, esitamise korraldamiseks ning deklaratsioonide õigeaegse laekumise kontrollimiseks on Narva linnas komisjon moodustatud linnavolikogu 29.04.2008 määrusega nr 22/32 „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine”. Vastavalt nimetatud määruse punktile 1 on komisjon moodustatud majanduslike huvide deklaratsioonide hoidmiseks, esitamise korraldamiseks ning deklaratsioonide õigeaegse laekumise

⁴ Korruptsioonivastane seadus, § 25 lg 1 p 4.

kontrollimiseks. Seega pole kehtiva määruse kohaselt komisjonil võimalik seaduses sätestatud töökoha-, tegevus- ja toimingupiirangutest kinnipidamist kontrollida. Kuuludes ametikohajärgselt komisjoni koosseisu, tõstatan tulevasel komisjoni koosolekul (maikuu) Riigikontrolli tehtud ettepaneku. Minu arvates võib seda Riigikontrolli ettepanekut arvestada vaid juhul, kui komisjoni tegevus töökoha-, tegevus- ja toimingupiirangutest ei ole vastuolus teiste seadustega, näiteks isikuandmete kaitse seadusega. Juhul kui komisjon oma koosolekul leiab, et taoline kontroll on võimalik ning on seaduslik, siis vastavasisuline volikogu määruse muutmise eelnõu esitatakse volikogule otsustamiseks.

Revisjonikomisjon ja linnavalitsuse revidendid

Teenistuslik järelevalve – kontroll, mida valla- või linnavalitsus teeb valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.

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

Revisjonikomisjon on kontrollitegevuses väheaktiivne

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

15. Teenistusliku järelevalve sagedust seadus ette ei näe, s.t et linnavalitsus teeb järelevalvet vajaduse korral. Kuigi auditeeritud perioodil ühtegi teenistusliku järelevalve menetlust ei algatatud, on see sisekontrollimeede Narva linnas siiski kasutusel, mille kinnituseks on 2007. a alguses Linnavara- ja Majandusametis tehtud teenistuslik järelevalve.

16. Narva Linnavolikogu revisjonikomisjoni tegevust 2006. a on Riigikontroll vaadelnud 2007. a kevadel lõppenud auditis „Linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamine”. Seetõttu käesolevas auditis revisjonikomisjoni tegevust täiendavate kontrollitoimingutega ei analüüsitud. Nimetatud varasemas auditis oli Riigikontroll tuvastanud, et linnavolikogu revisjonikomisjonil puudus tööplan ning 2006. a tegevus piirdus üksnes hinnangu andmisega 2005. a majandusaasta aruandele, mille tulemusi kajastas vastavasisuline protokoll, ning revisjonikomisjoni esimees oli teinud volikogu istungil kontrolli tulemustest ettekande.

17. Nagu Riigikontrolli varasemate auditite korral, kus kontrollitavaks on olnud üks vald või linn, võib ka Narva linna kohta teha järelduse, et revisjonikomisjoni **seadusjärgseid võimalusi**⁵ linnavalitsust ja linna ametiasutusi kontrollida kasutatakse vähe.

18. **Riigikontrolli ettepanek Narva Linnavolikogule:** Et suurendada revisjonikomisjoni rolli Narva linna sisekontrollisüsteemis, tagada tööplaani ning volikogu antud ühekordsete ülesannete kaudu komisjoni töö parem organiseeritus ning süsteemsus.

Narva Linnavolikogu vastus: Hetkel toimub revisjonikomisjoni tööplaani koostamine ning vastavasisulise volikogu otsuse eelnõu koostamine. Plaanis on koostada revisjonikomisjoni tööplan aastateks 2008–2009 praeguse volikogu ja revisjonikomisjoni koosseisu volituste lõpuni. Revisjonikomisjoni kontrollide läbiviimiseks vajalikud vahendid on kavas edaspidi planeerida linnavolikogu kantselei eelarve kaudu. Nimetatud kontrollimiste plaan on kavas arutlusele võtta 15.05.2008 planeeritud volikogu istungil.

Revisjonikomisjoni seadusjärgne pädevus on kontrollida

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

⁵ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 48.

Rahandusameti revidentidel on täita oluline roll

19. Narva Linnavalitsuse Rahandusameti koosseisus on revisjoniosakond kolme ametnikuga, kelle ülesandeks on eelarve sihipärase kasutuse, linnavara säilimise, majandustegevuse ning finantsarvestuse ja -aruandluse õigsuse kontroll. Kontrollipädevus hõlmab nii linna ametiasutuste ja hallatavate asutuste tegevuse kui ka linna osalusega äri- ja mittetulundusühingutele eraldatud vahendite kasutamise kontrollimist.

20. Revisjoniosakonna kontrollitegevus kavandatakse kvartali tööplaanides, mis 2006. a sisaldasid 12 kontrolliobjekti või tegevust. Riigikontroll leiab, et revidentide poolt läbiviidud kontrollid on üldiselt hästi dokumenteeritud. Samuti on kontrollide tulemusena tuvastatud kontrollitavate tegevuses mitmeid puudusi, mida on arutatud linnavalitsuse istungitel ning mille kõrvaldamiseks on linnavalitsus andnud vastavasisulised korraldused.

21. Riigikontroll leiab, et auditeerimisel tuvastatud asjaoludele toetudes tuleb Narva Linnavalitsuse Rahandusameti revidentide tegevuses näha olulist panust Narva linna sisekontrollisüsteemis ning revidentide tegevus väärib heakskiitu.

Eelarvestamine ja eelarve täitmine

Eelarve täitmisest ülevaate saamine on probleemne

22. Narva Linnavolikogu kinnitas 2006. a linnaeelarve sama aasta jaanuaris ning on seda hiljem lisaeelarvetega kokku neljal korral täiendanud. Eelarve täitmise aruande on 2006. a majandusaasta aruande koosseisus kinnitanud linnavolikogu 2007. a juunikuus.

23. Analüüsides eespool nimetatud dokumente, selgub, et Narva linna 2006. a majandusaasta aruande koosseisus esitatud eelarve täitmise aruanne ei ole informatsiooni esitusviisilt sama struktuuriga kui 2006. a linnaeelarve. Riigikontroll leiab, et informatsiooni esitusviiside erinevuse tõttu ei ole eelarve ja selle täitmise aruanne omavahel võrreldavad, mis oluliselt raskendab eelarve täitmise jälgimist ning avalikkusel ja volikogu liikmetel selle hindamist, kas eelarvega taotletavad eesmärgid on saavutatud.

24. Samuti ei ole Riigikontrolli hinnangul linnaeelarve ja hallatavate asutuste poolt linnavalitsusele igal kuul esitatava eelarve täitmise aruandevormi (nn kuuaruande) erineva detailsuse tõttu jälgitav ja hinnatav linnaeelarve jooksev täitmine.

25. **Riigikontrolli ettepanek Narva Linnavolikogule:** Täiendada linna põhimääruses sisalduvat eelarve vastuvõtmise ja muutmise, eelarve täitmise aruande läbivaatamise ja kinnitamise ning avalikustamise korda reeglitega, mis muudaksid eelarve täitmise aruande esitusviisilt ja struktuurilt linnaeelarvega võrreldavaks.

Narva Linnavolikogu vastus: Viimati muutis Narva Linnavolikogu Narva linna põhimäärust oma 06.04.2006 määrusega nr 12 „Narva Linna põhimääruse muutmise” ning 18.05.2006 määrusega nr 17 „Narva Linna põhimääruse muutmise” just linna eelarvet puudutavas osas. Seadusest tuleneva linna põhimääruse muutmise algatajaks oli Narva Linnavalitsus. Narva linna põhimääruses sisalduv ning hetkel kehtiv eelarve vastuvõtmise ja muutmise, eelarve täitmise aruande läbivaatamise ja kinnitamise ning avalikustamise kord ei takista eelarve täitmise aruande

esitamist esitusviisilt ja struktuurilt linnaeelarvega võrreldavalt ning linnaeelarvest tulenevate muudatuste sisseviimiseks alaeelarvetes. Juhul kui Narva Linnavalitsus leiab, et nimetatud kord ei võimalda neil esitada eelarve täitmise aruannet ja linnaeelarvet võrreldavas struktuuris või on hoopis taksitusi linnaeelarvest tulenevate muudatuste sisseviimiseks alaeelarvetes, esitab linnavalitsus asjakohase eelnõu Narva linna põhimääruse muutmiseks volikogule. Kuid siiski arvan, et antud juhul piisab nii Riigikontrolli kontrolöride tähelepanu juhtimisest probleemile kui ka linnavolikogu rahanduskomisjoni ja revisjonikomisjoni antud suunistest.

Eelarveraha käsutamisel on ületatud pädevust

26. Narva linna põhimäärus⁶ näeb ette linnavalitsuse kohustuse kinnitada linna ametiasutuste ja hallatavate asutuste alaeelarved pärast linnaeelarve vastuvõtmist linnavolikogus.

27. Auditeerimisel selgus, et Narva Linnavalitsus on määranud linnaeelarvesse kavandatud vahendite detailsema kasutusotstarbe alaeelarvega vaid ühel korral sama aasta maikuus ning hiljem, kui linnavolikogu on võtnud vastu lisaeelarved, alaeelarvetes muudatusi tehtud ei ole. Riigikontrolli arvates on mõistlik eeldada, et muudatustele linnaeelarves peaksid järgnema muudatused ka alaeelarvetes. Vastasel juhul võib volikogu poolt täiendavalt eraldatud vahendite kasutuselevõtuga tekkida vastuolu linnavalitsuse varasema õigusaktiga, mis eelarvelisel asutusel raha kulutamist nii suures summas ei võimaldanud. Nii on näiteks alaeelarvega linnavalitsuse poolt varem antud pädevust kulude tegemiseks ületatud Linnavara- ja Majandusametis, kus 2006. a septembrikuu lõpuks oli makstud subsideid ettevõtlusega tegelevatele isikutele ca kaks korda rohkem, kui alaeelarves oli ette nähtud.

28. **Riigikontrolli ettepanek Narva Linnavolikogule:** Täiendada linna põhimääruses sisalduvat eelarve vastuvõtmise ja muutmise, eelarve täitmise aruande läbivaatamise ja kinnitamise ning avalikustamise korda reeglitega linnaeelarvest tulenevate muudatuste sisseviimiseks alaeelarvetes.

Narva Linnavolikogu vastus: Vt vastust punktis 25 tehtud ettepanekule.

Teabe avalikustamine

Veebilehelt puudub endiselt osa nõutavast teabest

29. Riigikontroll on Narva linna puudutava teabe avalikustamist vaadelnud ka oma varasemates auditites (nt auditis „Linna- ja vallavalitsuse haldamis- ning valitsemiseelarve kasutamine” või auditis „Avaliku teenuse kvaliteet infoühiskonnas”). Käesolevas auditis hinnati nende nõuete järgimist, mida eelnevates auditites ei ole käsitletud.

30. Auditeerimisel analüüsiti 2008. a veebruarikuu seisuga Narva linna veebilehte. Selle tulemusena võib endiselt täheldada, et Narva linna veebilehelt ei leia alati teavet, mis seaduse⁷ kohaselt seal avalikustamisele kuulub. Näiteks ei olnud auditeerimise ajal veebilehel avalikustatud kõikide asutuste põhimäärused, puudusid täielikult ametijuhendid ning

⁶ Narva linna põhimäärus, p 7.3.4.

⁷ Avaliku teabe seadus, § 28.

info täitmata ametikohtade kohta. Samuti ei leidunud veebilehel teenistusliku järelevalve ettekirjutusi või otsuseid, kuigi 2007. a alguses oli teostatud teenistuslik järelevalve Linnavara- ja Majandusametis.

31. Narva linna esindajate väitel on käesoleval ajal loomisel linna uus ja nõutavat informatsiooni sisaldav veebileht, mille kavandatav valmimise aeg on 2008. a maikuu.

Asjaajamise korraldus

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

Dokumendiregister – digitaalne andmekogu, mida peetakse asutusse saabunud ja asutuses koostatud dokumentide registreerimiseks ja neile juurdepääsu tagamiseks.

Asjaajamise korralduses on mõningaid puudusi

32. Riigikontroll vaatles ja analüüsis, kas Narva Linnavalitsuses ja linna ametiasutustes **asjaajamise** korraldamiseks kehtestatud reeglid vastavad avalikus sektoris kehtivatele asjaajamise põhimõtetele ning kas neid järgitakse igapäevases töökorralduses.

33. Kohaliku omavalitsuse asutustele laieneva Vabariigi Valitsuse määrusega kehtestatud asjaajamiskorra ühtsete aluste⁸ kohaselt kehtestab asjaajamiskorra asutuse juht. Auditeerimisel selgus, et erinevalt näiteks Narva Linnavalitsuse Kultuuriosakonnast puudub asjaajamiskord Narva Linnakantsleil, millega Riigikontrolli hinnangul rikutakse Vabariigi Valitsuse eespool nimetatud määrust. 1994. a kehtestatud Narva Linnavalitsuse relement, millele Linnakantslei auditeerimisel viitas kui asjaajamist reguleerivale dokumendile, käsitleb asjaajamist üksnes dokumentide loetelu osas.

34. Lisaks tuvastas Riigikontroll, et Narva Linnavalitsuse Kultuuriosakonnas ja Narva Linnakantsleis on võimalik **dokumendiregistrisse** kantud andmeid jälgi jätmata muuta, kogu dokumendiregistrit koos allregistritega ei peeta digitaalselt ega ole kehtestatud korda dokumendiregistrist varukoopiate tegemiseks. Selleski ei ole järgitud asjaajamiskorra ühtsete alustega kehtestatud nõudeid.

35. Samuti tuvastas Riigikontroll auditi kontrollitoimingute ajal 2007. a detsembrikuus Narva Linnavalitsuses tähtaegselt vastamata kirju, millest osa puhul oli vastamise tähtaeg juba mitu kuud tagasi. Sellega on rikutud märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadust⁹, mis kohustab vastama üldjuhul hiljemalt 30 päeva jooksul saabunud kirja registreerimisest.

36. **Riigikontrolli ettepanek Narva Linnavalitsusele:** Arendada asjaajamist reguleeriva korraga loodud vastutus- ja kontrollireegleid tagamaks Narva linna asutustele adresseeritud kirjade ja taotluste tähtaegne lahendamine. Juurutada võimaluse korral Narva linna asutustes ühtne nõuetele vastav digitaalne dokumendiregister.

Narva Linnavalitsuse vastus: Märkusega nõus, programm on juurutamisel.

⁸ Asjaajamiskorra ühtsed alused, § 4 lg 1.

⁹ Märgukirjale ja selgitustaotlusele vastamise seadus, § 6.

Linnavara üle arvestuse pidamine

Arvestus linnavara üle on üldjoontes hästi korraldatud

37. Lisaks arvestusele, mida linnavara üle peavad Narva linna ametiasutused ja hallatavad asutused raamatupidamisregistrites, on linnavolikogu kehtestatud korra¹⁰ kohaselt kogu linnavara hõlmav arvestus koondatud linnavara registrisse. Registrit peetakse eesmärgiga saada usaldusväärset informatsiooni linnavara kohta selle otstarbeka kasutamise ja säilimise huvides ning registri volitatud töötleja on Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusamet.

38. Auditeerimisel tutvus Riigikontroll valikuliselt linnavararegistrisse kantud andmetega, võrdles nende vastavust linnavolikogu kehtestatud korrast tulenevatele nõuetele ning kooskõla andmetega riiklikes registrites.

39. Vaatamata üksikutele kõrvalekalletele registri pidamise korrast (nt ei esitata aruandlust nõutud regulaarsusega ega tehta varukoopiaid), on Riigikontrolli hinnangul linnavara registri pidamine siiski hästi korraldatud. Tuvastatud olukord lubab eeldada, et linnavara register tagab juhtimisotsusteks vajaliku informatsiooni olemasolu linnavara kohta.

Inventuuride tegemine

Inventuurid on üldiselt nõuetekohased

40. Kohustus teha inventuure tuleneb raamatupidamise seadusest, mille järgi peab enne raamatupidamise aastaaruande koostamist inventeerima varad ja kohustuste saldod. Täpsemad reeglid Narva linnas varade ja kohustuste inventeerimiseks on sätestatud linnavalitsuse või ametiasutuste raamatupidamise sise-eeskirjadega, mille järgimist Riigikontroll auditeeritaval perioodil korraldatud inventuuride puhul ka hindas.

41. Inventuuride eesmärk on ühest küljest tagada raamatupidamise aruande koostamiseks korrektsed andmed finantsarvestuses, kuid teisest küljest anda ka asutuse juhtkonnale tagasisidet varade ja kohustuste reaalsest seisust ning vajadusest nende koosseisus muudatusi teha. Seega on inventuuride korrektne korraldamine oluline nii täpse arvestuse kui ka kvaliteetsete juhtimisotsuste seisukohast.

42. Riigikontroll tuvastas Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusameti, Narva Linnavalitsuse Kultuuriosakonna ning Narva Linnavalitsuse Rahandusameti poolt korraldatud inventuurides üksikuid puudusi, mis olid valdavalt vormistuslikku laadi. Näiteks ei olnud alati määratud inventuuri eest vastutavat isikut, inventuuri ei viinud läbi selleks käskkirjaga kinnitatud isikud või ei olnud inventuuri tulemuste kohta koostatud lõppakti koos asjassepuutuvate ametnike kinnitustega. Valdavas osas aga vastavad inventuurid kehtestatud nõuetele.

Majandustegevus

43. Riigikontroll analüüsis ja hindas Narva linna majandustegevuse õiguspärasust, vaadeldes põhivaraga teostatud tehinguid ning makstud toetusi. Põhivaratehingud valiti auditeerimise objektiks, lähtudes nende suhteliselt suurest osakaalust auditeeritava perioodi tehingute kogusummas ning arvestades asjaolu, et põhivara moodustab enamiku

¹⁰ Narva Linnavolikogu 15.11.2000. a määrus nr 56/23.

Narva linna varadest (ca 95%). Toetustest auditeeriti linna poolt eraldatud subsiidiume ning muid siht- ja mittesihtotstarbelisi toetusi, mis ei ole käsitatavad sotsiaaltoetustena. Toetused valiti auditeeritavaks, tuginedes eelselgituse käigus kogutud informatsioonile, mis viitas toetuste maksmist puudutavate reeglite nõrkusele Narva linnas.

Põhivara soetamine

44. Suur osa Narva linna põhivarast (kokku ca 3/4) on arvel Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusametis ning Narva Linnavalitsuse Kultuuriosakonnas, millest tulenevalt on nimetatud asutustel ka suurimad põhivaraga seotud kulud. Võrreldes teiste Narva linna ametiasutustega on põhivara soetusi teinud 2006. a ülekaalukalt kõige rohkem Linnavara- ja Majandusamet, kus põhivara bilansiline maksumus on eri ostutehingute tõttu suurenenud ca 37 miljonit krooni.

45. Auditeerimisel hinnati põhivara soetusi Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusametis, Narva Linnavalitsuse Kultuuriosakonnas, Narva Linna Arenduse ja Õkonoomika Ametis ning Narva Linnakantseleis. Hinnangu andmiseks valitud tehingud moodustasid ca 60% Narva linna asutuste 2006. a investeeringute kogumahust.

Hangete korraldus vajaks paremat koordineerimist

46. Avaliku sektori hangete korraldus peab tagama maksumaksja raha läbipaistva, säästliku ja otstarbeka kasutamise. Nimetatud põhimõtte on sätestatud riigihangete seaduses, milles sisalduvate nõuete järgimist käesolevas auditis vaadeldi. Lisaks hinnati hangete kooskõla Narva Linnavalitsuse kinnitatud riigihangete reglemendiga¹¹.

47. Riigikontroll leiab, et üldjoontes on vaadeldud hanked vastavuses riigihangete seaduse ja Narva Linnavalitsuse riigihangete reglemendiga. Samas on vajakajäämisi hangete planeerimises ning probleeme alla riigihanke piirmäära jäävate hangete korraldamisel olemasolevaid konkurentsitingimusi parimal võimalikul viisil ära kasutades.

48. Auditeeritud perioodil kehtinud riigihangete seaduse¹² kohaselt tuli asjade ostmise või teenuste tellimise (v.a ehitustööd) korral algatada riigihanke pakkumismenetlus, kui eeldatav maksumus ületas ilma käibemaksuta 300 000 krooni.

49. 2006. a alguses kinnitatud Narva linna eelarvega (täpsemalt selle lisaga nr 3) eraldati Narva Linnakantseleile info- ja kommunikatsiooni-tehnoloogia kuludeks 2 miljonit krooni, immateriaalsete põhivarade soetamiseks 850 000 krooni ning kommunikatsioonitehnoloogia seadmete soetamiseks 430 000 krooni. Auditeerimisel vaadeldud arvete alusel on 2006. a soetatud eri hankijatelt infotehnoloogia tooteid (arvutid, monitorid, võrguseadmed jms) ca 850 000 krooni väärtuses, kuid riigihanke pakkumismenetlust läbi viidud ei ole. Seejuures on paljud eri hankijatelt või ühelt ja samalt hankijalt eri ajal ostetud tooted sarnased või identsed. Riigikontroll leiab, et rahaliste vahendite otstarbekamat kasutust eesmärgiks seades oleks mitme üksiku tehingu asemel tulnud sarnaste toodete korral algatada riigihanke pakkumismenetlus. Seda enam, et linnaeelarves oli vastavate kulude tegemine juba aasta alguses

¹¹ Narva Linnavalitsuse 08.03.2006. a määrus nr 298.

¹² Riigihangete seadus kuni 30.04.2007, § 2 lg 7 p 1.

üsna detailselt ette nähtud ning eelarvet koostades oli eeldatavasti ka teada, mida eelarveraha eest kavatsetakse soetada.

Riigihanke hea tava – hangete suhtes, mille hankepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on väiksem kui riigihanke piirmäärad, peab ostja järgima riigihangete korraldamise head tava, tagama kasutatavate rahaliste vahendite kõige ratsionaalsema ja säästlikuma kasutamise ning pakkujate paljususe korral pidama pakkumiste üle läbirääkimisi võimaluse korral vähemalt kolme pakkujaga.

50. Hangete korralduse iseloomustamisel väärrib probleemina esiletoomist veel asjaolu, et mitmel juhul ei ole alla riigihanke piirmäära jäävate hangete korraldamisel järgitud nn **riigihanke head tava**.

51. Eespool toodule lisaks on Riigikontrolli arvates tähelepanuväärne, et alla riigihanke piirmäära jäävate hangete korraldamist Narva Linnavalitsuse kinnitatud riigihangete reglement ei reguleeri. Selle tulemusena on ka praktika selliste hangete korraldamisel ja dokumenteerimisel Narva ametiasutustes väga erinev. Enamasti kajastab pakkumiste võtmist ja selle tulemust vastavasisuline protokoll, kuid esines ka juhtumeid, kus eri pakkumiste võtmise kohta puudub dokumentaalne tõestus. Näitena võib siin tuua Narva Linnavalitsuse Kultuuriosakonna poolt 2006. a jaanuaris kõõgiseadmete soetamise ASilt Metos maksumuses 298 000 krooni (siin ja edaspidi käesolevas punktis summa ilma käibemaksuta), Linnavara- ja Majandusameti poolt 2006. a oktoobris OÜlt Gulib kultuurimajale Rugodiv heakorrustustööde tellimise maksumuses 283 000 krooni, samas kuus OÜlt Alakki tellitud torude vahetuse lasteaia Väikevend summas 245 169 krooni ja OÜlt Sekonar tellitud ruumide remonditööd lasteaedades Kuldkalake ja Põngerjas summas 447 000 krooni või 2006. a juulikuus ASilt N&V aadressile Joala 12 tellitud kavandatava parkla projekteerimistööd summas 179 000 krooni.

52. Riigikontrolli ettepanek Narva Linnavalitsusele: Juurutada riigihangete seaduse ning linna riigihangete reglemendi kohasest korrast kinnipidamiseks ametiasutustes ja hallatavates asutustes eelarveaasta hangete plaan, mida vastavalt eelarves toimunud muudatustele täiendatakse ning millest kaupade/teenuste soetamisel juhindutakse.

Narva Linnavalitsuse vastus: Võtame kaalumisele.

53. Riigikontrolli ettepanek Narva Linnavalitsusele: Täiendada Narva Linnavalitsuse riigihangete reglemendiga loodud linnasiseseid protseduurireegleid nõuetega alla riigihanke piirmäära jäävate hangete korraldamise kohta, kehtestades muu hulgas ühtsed reeglid pakkumiste hindamisele ja dokumenteerimisele.

Narva Linnavalitsuse vastus: Praegu on Narva linnas väljatöötamisel uus "Riigihangete läbiviimise reglement", milles kavandatakse jaotada hankemenetluse läbiviimise menetlus olenevalt riigihanke piirmääradest (hankepingu eeldatav maksumus on väiksem või võrdne/ülem kui riigihangete seaduses sätestatud riigihanke piirmäärad).

Uue reglemendi eelnõu kohaselt:

1) kui hankepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on võrdne riigihangete seaduses sätestatud riigihanke piirmääraga või ületab seda, siis kohaldatakse reglemendi reegleid. Antud juhul riigihanke hankemenetlus algatatakse ning hankemenetluse liigi ja riigihanke eest vastutav isik määratakse Narva Linnavalitsuse korraldusega. Kui hankeping sõlmitakse pikemaks kui üks aasta, algatatakse riigihanke hankemenetlus ning määratakse hankemenetluse liik ja riigihanke eest vastutav isik Narva Linnavolikogu otsusega. Riigihanke hankemenetluse käigus esitatud pakkumuste hindamiseks ning parimate pakkumuste väljaselgitamiseks moodustab Narva Linnavalitsus oma korraldusega riigihanke komisjoni;

2) kui hankelingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on väiksem kui riigihangete seaduses sätestatud riigihanke piirmäär, lähtub hankija hankelingu sõlmimisel riigihangete seaduses sätestatud nõuetest. Sellisel juhul hankelingu sõlmimise kord ja tingimused ning vastutava isiku määramine toimub hankija käskkirja alusel. See tähendab, et ameti juhataja oma käskkirjaga algatab iga alla piirmäära riigihanke, määrab riigihanke eest vastutava isiku, pakkumuse esitamise ning avamise tähtaja, hindamise kriteeriumid ning lepingu sõlmimise tähtaja. Üalloodud alla piirmäära riigihanke läbiviimise kord iga ameti juhataja käskkirja alusel on seotud sellega, et Narva ametiasutustes viiakse läbi riigihanked erinevates valdkondades ning tingimustel, seeparast on otstarbetu ette näha reglemendis üldreeglid alla piirmäära riigihangete läbiviimiseks. Riigihangete seadus ei nõua komisjoni moodustamist riigihanke läbiviimiseks ega täiendavate erireeglite kehtestamist. Reglemendi kehtestamise ning rakendamise põhieesmärgiks on riigihangete seadusega ettenähtud kohustusliku hankemenetluse läbiviimise korraldamine (kui hankelingu eeldatav maksumus on võrdne või ülem kui riigihangete seaduses sätestatud riigihanke piirmäärad).

Põhivara soetamiseks ei ole alati pädeva organi otsust

54. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt kehtestab valla- või linnavolikogu vastava korraga reeglid valla- või linnavara valitsemiseks. Narva linnas vastab sellele linnavara eeskiri, milles on muu hulgas kindlaks määratud otsustuspädevuse piirid linnavaraga tehtavate tehingute puhul.

55. Narva linnavara eeskirja¹³ järgi otsustab varasoetuse linnavolikogu, kui vara väärtus on 250 000 krooni või enam, ning linnavalitsus, kui vara väärtus on 100 000 kuni 250 000 krooni. Varasoetuse eespool toodust väiksemas summas otsustab aga linnavalitsuse struktuuriüksus või ametiasutuse juht temale antud vahendite piires.

56. Auditeerimisel kogutud informatsioonile toetudes ei ole Narvas linnas tavaks võtta hinna järgi linnavolikogu otsustuspädevusse kuuluva varasoetuse kohta vastu eraldi õigusakti. Kuigi osaliselt sisaldab vastavat otsustust linnavolikogu määrusega kinnitatud linnaeelarve, mille lisas 3 on loetelu laenu abil finantseeritavatest objektidest, on objekte selles kirjeldatud erineva detailsusega ning hilisema konkreetse majandustehingu sidumine selle määrusega seetõttu keeruline. Näitena võib siinkohal tuua osa Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusameti raamatupidamises varasoetusena käsitletud teehitustöödest, mille kohta selgesisulist otsust ühestki linnavolikogu õigusaktist ei leia.

57. Sama probleemi saab välja tuua ka linnavalitsuse tegevuses, kus sarnaselt linnavolikogule linnavalitsuse otsustuspädevusse jäävate linnavara soetuste kohta linnavalitsuse õigusaktidest vastavasisuliselt otsuseid ei leia.

58. **Riigikontrolli ettepanek Narva Linnavolikogule:** Tagamaks kinnipidamine linnavara eeskirjaga kehtestatud otsustuspädevuse jaotusest ning arvestades kehtivat linnaeelarve ülesehitust, lisada edaspidi

¹³ Narva linnavara eeskiri, p 34.

linnaelarvele, selle muudatustele ja lisaeelarvetele detailne loetelu varaobjektidest, mille soetamine kuulub linnavolikogu otsustuspädevusse või tagada otsustuspädevuse järgimine muul viisil.

Narva Linnavolikogu vastus: Oma vastuses Riigikontrolli tähelepanekutele teatas Narva Linnavalitsus, et „püüame objektid eelarves konkreetsemalt ära näidata”. Nimetatud vastus hõlmab ka linnavolikogule vastuvõtmiseks esitatavat linnaelarve eelnõud. Hetkel teadaolevalt puuduvad igasugused takistused antud Riigikontrolli tähelepaneku arvestamiseks linnavolikogule vastuvõtmiseks esitatava linnaelarve eelnõu puhul. Vastavasisulised suunised annab linnavalitsusele ka linnavolikogu rahanduskomisjon.

59. Riigikontrolli ettepanek Narva Linnavalitsusele: Arvestades põhimäärusest tulenevat nõuet kehtestada linnaelarvest lähtudes alaeelarved, lisada edaspidi alaeelarvetele ja neis tehtavatele muudatustele detailne loetelu varaobjektidest, mille soetamine kuulub linnavalitsuse otsustuspädevusse või tagada otsustuspädevuse järgimine muul viisil.

Riigikontrolli märkus: Sellele ettepanekule Narva Linnavalitsus oma seisukohta ei esitanud.

Põhivara müük ja kasutusse andmine

60. Auditeeritud perioodil olid Narva linna tulud põhivara müügist kokku ca 15 miljonit krooni, millest enamiku moodustasid Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusameti tulud kinnisvarainvesteeringute müügist. Narva linna äriühingute tehingutest väärib äramärkimist ASile Narva Bussiveod kuulunud hoonete võõrandamine müügihinnaga 22 miljonit krooni.

61. Narva linna tulud põhivara kasutusse andmisest, s.o vara üüri- ja renditulud (s.h hoonestusõiguse seadmise tasu) olid samal perioodil ca 5 miljonit krooni. Ka siin on tulud moodustunud valdavalt Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusameti tegevusest.

62. Linnavara müüki ja kasutusse andmist reguleerivad Narva linnas mitu linnavolikogu poolt kehtestatud korda – linnavara võõrandamise kord¹⁴, linnavara kasutusse andmise kord¹⁵, linna omandis olevate eluruumide valdamise, kasutamise ja käsutamise kord¹⁶ ning juba eespool mainitud linnavara eeskiri. Riigikontroll hindas auditeerimisel, kuidas nendega kehtestatud nõudeid on järgitud otsustuspädevuse, protseduurireeglite ning tegevuse dokumenteerimise seisukohalt. Auditeerimisel analüüsiti ca 80% vara müügitehingutest ning ca 25% vaadeldaval perioodil toimunud vara kasutusse andmise tehingutest.

¹⁴ Narva Linnavolikogu 09.06.2005 määrus nr 18.

¹⁵ Narva Linnavolikogu 17.03.2005 määrus nr 14.

¹⁶ Narva Linnavolikogu 23.12.2004 määrus nr 61.

Linnavara vajaduste osas võib täheldada ebaselgust

63. Üldistades auditeerimisel kogutud teavet, leiab Riigikontroll, et enamasti on auditeeritud perioodil põhivara müüdud ning kasutusse antud linnavolikogu kehtestatud reegleid järgides. Oli üksikuid puudusi üürilepingutes, kus ei olnud volikogu korra kohaselt sätestatud kindlustus- ja tagatisraha kohustust. Samas tuleks Riigikontrolli arvates edaspidi rohkem tähelepanu pöörata linnavara järele praegu eksisteeriva või perspektiivis tekkiva vajaduse kindlaksmääramisele ning seda vajadust majandustegevuses otsuste tegemisel arvestada. Järgnevalt on toodud näide auditeerimisel tuvastatud olukorrast, mis seda järeldust toetab.

64. 100% Narva linnale kuuluv äriühing AS Narva Elamuvaldus müüs 2006. a maikuus OÜle SV Eurokvaliteet hinnaga 1,3 miljonit krooni oma osa kaasomandis olnud kinnistust aadressil Linda 4. Ülejäänud osa kinnistust kuulus tehingu tegemise ajal Narva linnale ja oli Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusameti bilansis. Kuu aega hiljem, s.o 2006. a juunikuus, on OÜ SV Eurokvaliteet andnud soetatud osa kinnistust kasutada Narva Linnavalitsuse Sotsiaaliametile 15 aastaks igakuise maksega ca 25 000 krooni. Samuti on Narva Linnavalitsuse Sotsiaaliamet hüvitanud OÜle SV Eurokvaliteet kinnistul asuvates ruumides toimunud remondi summas 114 000 krooni. Tehingute majanduslikku põhjendatust Riigikontroll ei hinda, kuid kirjeldatud asjaolud ei anna kindlust, et majandustegevuses otsuste tegemisel võetakse alati arvesse kogu olemasolevat informatsiooni, mis võimaldaks linna asutuste vajadusi linnavara suhtes rahuldada parimal võimalikul viisil. Pärast tutvumist tuvastatud asjaoludega lubas auditeeritav selliste olukordade kujunemist linna arengut kavandades tulevikus vältida.

Toetuste maksmine

Subsiidium – sihtfinantseerimise eriliik ettevõtlusega tegelevale isikule, et mõjutada tema toodetavate kaupade või osutatavate teenuste hindu, mahtu või kompenseerida tegevusega seotud kulusid.

65. Riigikontroll hindas, kas auditeeritud perioodil Narva linnas makstud toetused (v.a sotsiaaltoetus) vastavad volikogu poolt kehtestatud korrale. Kokku on 2006. a eraldatud Narva linna eelarvest toetusi summas ca 55 miljonit krooni, millest põhivara soetuseks ja tegevuskulude katteks antud sihtfinantseerimine moodustas 50%, sotsiaaltoetused 38%, **subsiidiumid** 10% ning mittesihotstarbeline finantseerimine 2%.

66. Valdkondlikult on suuremad toetused läinud Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusameti kaudu transpordi- ja liikluskorralduseks ning elamu- ja kommunaalmajanduse arendamiseks, Narva Linna Arenduse ja Ökonoomika Ameti kaudu ettevõtluse toetamiseks ning Narva Linnavalitsuse Kultuuriosakonna kaudu kultuuri edendamiseks.

67. Auditeerimisel vaadeldud toetustest olid enamiku puhul sõlmitud toetuse eraldamise ja kasutamise lepingud, esitatud aruanded toetusraha kasutamise kohta ning aruannetes esitatud andmeid olid linnaametnikud kontrollinud.

Linnaeelarvest toetuste maksmiseks ei ole alati linnavolikogu otsust

68. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse¹⁷ järgi kuulub toetuste andmise korra kehtestamine linna- või vallavolikogu pädevusse. Teisisõnu, kui volikogu ei ole toetuse maksmiseks eraldi korda

¹⁷ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 22 lg 1 p 5.

kehtestanud, tuleb toetuse määramine iga kord otsustada volikogu istungil.

69. Riigikontroll tuvastas, et mitmete 2006. a makstud toetuste puhul puudub vastav volikogu kord ning toetuste määramist ei ole otsustatud ka volikogu üksikaktiga. Näiteks on auditeeritud perioodil Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusamet maksnud ASiga Narva Bussiveod ja OÜga Transurban-Narva sõlmitud avaliku teenuse osutamise lepingu alusel ühistranspordi korraldamise toetust summas ca 4 miljonit krooni, ASile Transservis-N piiriületuspunktis liikluse korraldamise eest samuti ca 4 miljonit krooni ning SAle Narva Linnaelamu munitsipaalramatukohal haldamise eest ca 7 miljonit krooni. Ühelgi loetletud juhul ei ole toetuse maksmist reguleerinud volikogu vastav kord, samuti ei ole selle maksmise eesmärgi ja tingimuste kohta vastu võetud eraldi otsust ning loetletud tegevusvaldkondadele toetuse eraldamise kohta puudub info ka linnaeelarves.

70. Riigikontroll leiab, et lihtsaim viis tagada toetuste maksmise vastavus kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud põhimõttele ning linnavolikogu tahtele, oleks toetuste määramise ja väljamaksmise aluste reguleerimine volikogu poolt kinnitatud korraga.

71. **Riigikontrolli ettepanek Narva Linnavolikogule:** Kehtestada puuduv kord linnaeelarvest toetuste maksmiseks.

Narva Linnavolikogu vastus: Oma vastuses Riigikontrolli tähelepanekutele teatas Narva Linnavalitsus, et „oleme asunud nimetatud kordade väljatöötamisele” ning juhul, kui linnavalitsus esitab vastavasisulised linnaeelarvest toetuste andmise kordade eelnõud volikogule vastuvõtmiseks, ei näe ma mingeid takistusi nende kordade menetlemiseks volikogus.

Toetustena on kajastatud makseid saadud teenuste eest

72. Raamatupidamise arvestuspõhimõtteid reguleerivates eeskirjades¹⁸ mõistetakse toetuse all abi, mille eest ei saada otseselt vastu kaupa või teenust. Kuigi käesolevas auditis ei anta hinnangut Narva linna raamatupidamisarvestusele, peab Riigikontroll vajalikuks siinkohal kirjeldada auditeerimisel Narva linnas tuvastatud probleemi toetuste ja tavapäraste ostu-müügi tehingute eristamisel.

73. Osade Narva linna ametiasutuste poolt toetusena kajastatud majandustehingute puhul leidis Riigikontroll, et tegemist ei ole mitte toetusega, vaid tavapärase majandustehinguga, mille tulemusena on makstud raha eest osutatud linnale teenuseid. Näiteks on tegevuskulude sihtfinantseerimisena kajastatud OÜga Geneva sõlmitud neli lepingut (üks märtsikuus, kolm detsembrikuus) summas ca 196 000 krooni, mis kõik puudutavad ürituste korraldamise teenuse osutamist Narva Linnavalitsuse Kultuuriosakonnale. Samuti on toetusena kajastatud ASiga Ruf Ilutulestikud 2006. a detsembrikuus sõlmitud teenuse osutamise leping ilutulestiku korraldamiseks summas 90 000 krooni.

74. Riigikontroll leiab, et tehingute majanduslikule sisule vastav kajastamine on oluline eelkõige finantsaruannete kasutajate vajadusi

¹⁸ Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 24 lg 1.

silmas pidades. Tegelikkuolele mittevastav info aruannetes annab suure tõenäosusega ka aruande kasutajatele Narva linna majandustegevusest väära ettekujutuse.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
V auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli ettepanekud ning Narva Linnavalitsuse ja Linnavolikogu vastused

Riigikontroll tegi auditi põhjal Narva linnale mitmeid ettepanekuid. Narva Linnavalitsus ja Narva Linnavolikogu saatsid 22. ja 23. aprillil 2008 oma vastused Riigikontrolli ettepanekutele.

Riigikontrolli ettepanekud	Narva Linnavalitsuse ja Linnavolikogu vastused
Huvide konflikti vältimine 13. Ettepanek Narva Linnavolikogule: Teha majanduslike huvide deklaratsioonide esitamise korraldamiseks ning nende õigeaegse laekumise kontrollimiseks ja hoidmiseks moodustatud komisjonile muu hulgas ülesandeks kontrollida seadustega sätestatud töökoha-, tegevus- ja toimingupiirangutest kinnipidamist. (p-d 9–12)	Narva Linnavolikogu vastus: Majanduslike huvide deklaratsioonide hoidmiseks, esitamise korraldamiseks ning deklaratsioonide õigeaegse laekumise kontrollimiseks on Narva linnas komisjon moodustatud linnavolikogu 29.04.2008 määrusega nr 22/32 „Korruptsioonivastase seaduse rakendamine“. Vastavalt nimetatud määruse punktile 1 on komisjon moodustatud majanduslike huvide deklaratsiooni hoidmiseks, esitamise korraldamiseks ning deklaratsioonide õigeaegse laekumise kontrollimiseks. Seega pole kehtiva määruse kohaselt komisjonil võimalik seaduses sätestatud töökoha-, tegevus- ja toimingupiirangutest kinnipidamist kontrollida. Kuuludes ametikohajärgselt komisjoni koosseisu tõstatan tulevasel komisjoni koosolekul (maikuu) Riigikontrolli tehtud ettepaneku. Minu arvates võib seda Riigikontrolli ettepanekut arvestada vaid juhul, kui komisjoni tegevus töökoha-, tegevus- ja toimingupiirangutest ei ole vastuolus teiste seadustega, näiteks isikuandmete kaitse seadusega. Juhul kui komisjon oma koosolekul leiab, et taoline kontroll on võimalik ning on seaduslik, siis vastavasisuline volikogu määruse muutmise eelnõu esitatakse volikogule otsustamiseks.
Revisjonikomisjoni töö 18. Ettepanek Narva Linnavolikogule: Et suurendada revisjonikomisjoni rolli Narva linna sisekontrollisüsteemis, tagada tööplaani ning volikogu antud ühekordsete ülesannete kaudu komisjoni töö parem organiseeritus ning süsteemsus. (p-d 16–17)	Narva Linnavolikogu vastus: Hetkel toimub revisjonikomisjoni tööplaani koostamine ning vastavasisulise volikogu otsuse eelnõu koostamine. Plaanis on koostada revisjonikomisjoni tööplaani aastateks 2008–2009 praeguse volikogu ja revisjonikomisjoni koosseisu volituste lõpuni. Revisjonikomisjoni kontrollide läbiviimiseks vajalikud vahendid on kavas edaspidi planeerida linnavolikogu kantselei eelarve kaudu. Nimetatud kontrollimiste plaan on kavas arutlusele võtta 15.05.2008 planeeritud volikogu istungil.
Eelarve täitmine 25. Ettepanek Narva Linnavolikogule: Täiendada linna põhimääruses sisalduvat eelarve vastuvõtmise ja muutmise, eelarve täitmise aruande läbivaatamise ja kinnitamise ning avalikustamise korda reeglitega, mis muudaksid eelarve täitmise aruande esitusviisilt ja struktuurilt linnaeelarvega võrreldavaks. (p-d 22–24)	Narva Linnavolikogu vastus: Viimati muutis Narva Linnavolikogu Narva linna põhimäärust oma 06.04.2006 määrusega nr 12 „Narva Linna põhimääruse muutmise“ ning 18.05.2006 määrusega nr 17 „Narva Linna põhimääruse muutmise“ just linna eelarvet puudutavas osas. Seadusest tuleneva linna põhimääruse muutmise algatajaks oli Narva Linnavalitsus. Narva linna põhimääruses sisalduv ning hetkel kehtiv eelarve vastuvõtmise ja muutmise, eelarve täitmise aruande läbivaatamise ja kinnitamise ning avalikustamise kord ei takista eelarve täitmise aruande esitamist esitusviisilt ja struktuurilt linnaeelarvega võrreldavalt ning linnaeelarvest tulenevate muudatuste sisseviimiseks alaeelarvetes. Juhul kui Narva Linnavalitsus leiab et nimetatud kord ei võimalda neil esitada eelarve täitmise aruannet ja linnaeelarvet võrreldavas struktuuris või on hoopis taksitusi linnaeelarvest tulenevate muudatuste sisseviimiseks alaeelarvetes, esitab linnavalitsus asjakohase eelnõu Narva linna põhimääruse muutmiseks volikogule. Kuid siiski arvan, et antud juhul piisab nii Riigikontrolli kontrolöride tähelepanu juhtimisest probleemile kui ka linnavolikogu rahanduskomisjoni ja revisjonikomisjoni antud suunistest.
28. Ettepanek Narva Linnavolikogule: Täiendada linna põhimääruses sisalduvat eelarve vastuvõtmise ja muutmise, eelarve täitmise aruande läbivaatamise ja kinnitamise ning avalikustamise korda reeglitega linnaeelarvest tulenevate muudatuste sisseviimiseks alaeelarvetes. (p-d 26–27)	Narva Linnavolikogu vastus: Vt vastust punktis 25 tehtud ettepanekule.
Asjaajamise korraldus 36. Ettepanek Narva Linnavalitsusele: Arendada asjaajamist reguleeriva korraga	Narva Linnavalitsuse vastus:

Riigikontrolli ettepanekud	Narva Linnavalitsuse ja Linnavolikogu vastused
loodud vastutus- ja kontrollireegleid tagamaks Narva linna asutustele adresseeritud kirjade ja taotluste tähtaegne lahendamine. Juurutada võimaluse korral Narva linna asutustes ühtne nõuetele vastav digitaalne dokumendiregister. (p-d 32–35)	Märkusega nõus, programm on juurutamisel.
Hangete korraldus 52. Ettepanek Narva Linnavalitsusele: Juurutada riigihangete seaduse ning linna riigihangete reglemendi kohasest korrast kinnipidamiseks ametiasutustes ja hallatavates asutustes eelarveaasta hangete plaan, mida vastavalt eelarves toimunud muudatustele täiendatakse ning millest kaupade/teenuste soetamisel juhindutakse. (p-d 46–51)	Narva Linnavalitsuse vastus: Võtame kaalumisele.
53. Ettepanek Narva Linnavalitsusele: Täiendada Narva Linnavalitsuse riigihangete reglemendiga loodud linnasiseseid protseduurireegleid nõuetega alla riigihanke piirmäära jäävate hangete korraldamise kohta, kehtestades muu hulgas ühtsed reeglid pakkumiste hindamisele ja dokumenteerimisele. (p-d 46–51)	Narva Linnavalitsuse vastus: Praegu on Narva linnas väljatöötamisel uus "Riigihangete läbiviimise reglement", milles kavandatakse jaotada hankemenetluse läbiviimise menetlus olenevalt riigihanke piirmäärast (hankelepingu eeldatav maksumus on väiksem või võrdne/ülem kui riigihangete seaduses sätestatud riigihanke piirmäärast). Uue reglemendi eelnõu kohaselt: 1) kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on võrdne riigihangete seaduses sätestatud riigihanke piirmääraga või ületab seda, siis kohaldatakse reglemendi reegleid. Antud juhul riigihanke hankemenetlus algatatakse ning hankemenetluse liigi ja riigihanke eest vastutav isik määratakse Narva Linnavalitsuse korraldusega. Kui hankeleping sõlmitakse pikemaks kui üks aasta, algatatakse riigihanke hankemenetlus ning määratakse hankemenetluse liik ja riigihanke eest vastutav isik Narva Linnavolikogu otsusega. Riigihanke hankemenetluse käigus esitatud pakkumuste hindamiseks ning parimate pakkumuste väljaselgitamiseks moodustab Narva Linnavalitsus oma korraldusega riigihanke komisjoni; 2) kui hankelepingu eeldatav maksumus ilma käibemaksuta on väiksem kui riigihangete seaduses sätestatud riigihanke piirmäär, lähtub hankija hankelepingu sõlmimisel riigihangete seaduses sätestatud nõuetest. Sellisel juhul hankelepingu sõlmimise kord ja tingimused ning vastutava isiku määramine toimub hankija käskkirja alusel. See tähendab, et ameti juhataja oma käskkirjaga algatab iga alla piirmäära riigihanke, määrab riigihanke eest vastutava isiku, pakkumuse esitamise ning avamise tähtaja, hindamise kriteeriumid ning lepingu sõlmimise tähtaja. Ülaltoodud alla piirmäära riigihanke läbiviimise kord iga ameti juhataja käskkirja alusel on seotud sellega, et Narva ametiasutustes viiakse läbi riigihanked erinevates valdkondades ning tingimustel, seeparast on otstarbetu ette näha reglemendis üldreeglid alla piirmäära riigihangete läbiviimiseks. Riigihangete seadus ei nõua komisjoni moodustamist riigihanke läbiviimiseks ega täiendavate erireeglite kehtestamist. Reglemendi kehtestamise ning rakendamise põhieesmärgiks on riigihangete seadusega ettenähtud kohustusliku hankemenetluse läbiviimise korraldamine (kui hankelepingu eeldatav maksumus on võrdne või ülem kui riigihangete seaduses sätestatud riigihanke piirmäärast).
Linnavara valdamine, kasutamine, käsutamine 58. Ettepanek Narva Linnavolikogule: Tagamaks kinnipidamist linnavara eeskirjaga kehtestatud otsustuspädevuse jaotusest ning arvestades kehtivat linnaeelarve ülesehitust, lisada edaspidi linnaeelarvele, selle muudatustele ja lisaeelarvetele detailne loetelu varaobjektidest, mille soetamine kuulub linnavolikogu otsustuspädevusse või tagada otsustuspädevuse järgimine muul viisil. (p-d 54–57)	Narva Linnavolikogu vastus: Oma vastuses Riigikontrolli tähelepanekutele teatas Narva Linnavalitsus, et „püüame objektid eelarves konkreetsemalt ära näidata“. Nimetatud vastus hõlmab ka linnavolikogule vastuvõtmiseks esitatavat linnaeelarve eelnõud. Hetkel teadaolevalt puuduvad igasugused takistused antud Riigikontrolli tähelepaneku arvestamiseks linnavolikogule vastuvõtmiseks esitatava linnaeelarve eelnõu puhul. Vastavasisulisel suunal annab linnavalitsusele ka linnavolikogu rahanduskomisjon.

Riigikontrolli ettepanekud	Narva Linnavalitsuse ja Linnavolikogu vastused
59. Ettepanek Narva Linnavalitsusele: Arvestades põhimäärusest tulenevat nõuet kehtestada linnaeelarvest lähtudes alaeelarved, lisada edaspidi alaeelarvetele ja neis tehtavatele muudatustele detailne loetelu varaobjektidest, mille soetamine kuulub linnavalitsuse otsustuspädevusse või tagada otsustuspädevuse järgimine muul viisil. (p-d 54-57)	Riigikontrolli märkus: Sellele ettepanekule Narva Linnavalitsus oma seisukohta ei esitanud.
Toetuste maksmine 71. Ettepanek Narva Linnavolikogule: Kehtestada puuduv kord linnaeelarvest toetuste maksmiseks. (p-d 68–70)	Narva Linnavolikogu vastus: Oma vastuses Riigikontrolli tähelepanekutele teatas Narva Linnavalitsus, et „oleme asunud nimetatud kordade väljatöötamisele“ ning juhul, kui linnavalitsus esitab vastavasisulised linnaeelarvest toetuste andmise kordade eelnõud volikogule vastuvõtmiseks, ei näe ma mingeid takistusi nende kordade menetlemiseks volikogus.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata 2006. aastal Narva linna rahaliste ja materiaalsete vahendite sihi- ja õiguspärase kasutamise tagamiseks rakendatud sisekontrollimeetmete toimimist ning linna majandustegevuse kooskõla seda reguleerivate õigusaktidega.

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

- Kas Narva linnas on kehtestatud ning rakendatakse piisavalt meetmeid, et tagada majandustehingute sooritamine kooskõlas õigusaktidega?
- Kas kontrollitud tehinguklassides sooritatud majandustehingud on õiguspärased?

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll järgmistest kriteeriumidest:

- Sisekontrollisüsteem toimib, kui eelarvekorraldus on läbipaistev, sisemine töökorraldus on reguleeritud (põhimäärused, asjaajamiskord, raamatupidamise sise-eeskiri, ametijuhendid jms) ning omavahel kooskõlas, inventuurid on nõuetekohased, juhtkonnal on ülevaade linna varadest ja kohustustest, rakendatakse meetmeid majandustegevuses huvide konflikti vältimiseks, linnavolikogu revisjonikomisjoni ja linnavalitsuse revidentide tegevus on aktiivne ja kasutatakse teenistusliku järelevalve võimalust ning linna tegevust puudutav oluline teave on nõuetekohaselt avalikustatud.
- Majandustegevus on õiguspärane, kui selle korraldamisel on järgitud kohaliku omavalitsuse korralduse seadust, valla- ja linnaeelarve seadust, riigihangete seadust, korruptsioonivastast seadust, Narva linna põhimäärust, Narva linna 2006. a eelarvet ning linnavara valdamist, kasutamist ja käsutamist reguleerivaid linnasiseseid õigusakte.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Sisekontrollisüsteemile hinnangu andmiseks selgitas Riigikontroll linnaametnikke intervjuuerides ning linnaasutuste sisemise töökorralduse ning linnavara kasutamiseks ja käsutamiseks loodud korraga tutvudes, kas sisekontrollimeetmeid rakendatakse ning kas need toimivad. Samuti küsiti auditeeritava perioodi kohta infot krediidasutustelt.

Erinevas ulatuses, lähtudes auditit kavandades väljaselgitatud riskidest, hinnati sisekontrollisüsteemi linna ametiasutustest Narva Linnakantseleis, Narva Linnavalitsuse Kultuuriosakonnas, Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusametis, Narva Linna Arenduse ja Ökonoomika Ametis ning Narva Linnavalitsuse Rahandusametis. Hallatavatest asutustest kaasati sisekontrollisüsteemile hinnangu andmiseks inventuuride osas täiendavalt Narva Kreenholmi Gümnaasium, Narva Peetri Kool, lasteaiad Käoke ja Cipollino ning sularahatehingute ja arvestuse üle toimuva kontrolli osas Narva Keskraamatukogu, Paemurru Spordikool, Narva Kultuurimaja Rugodiv ja linnale kuuluva äriühinguna AS Transservis-N.

Majandustegevuse õiguspärasuse hindamiseks analüüsiti majandustehinguid linna ametiasutustest Narva Linnakantseleis, Narva Linnavalitsuse Linnavara- ja Majandusametis, Narva Linnavalitsuse Kultuuriosakonnas ning Narva Linna Arenduse ja Ökonoomika Ametis. Vara müügi ja kasutusse andmise tehinguid vaadeldi ka linna osalusega äriühingutes – ASis Narva Bussiveod, ASis Narva Elamuvaldus ja SAs Narva Linnaelamu.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI¹⁹ auditistandarditega.

Auditi lõpetamise aeg:

Audit lõpetati 2008. aasta veebruaris.

Auditi meeskond: auditijuht Tambet Drell, vanemaudiitor Reet Rutus, audiitorid Igor Aljošin ja Marko Seier.

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-2-1.4/08/21.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

¹⁹ *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

Narva linnaga seotud Riigikontrolli varasemad auditid

30.08.2007 – Kohaliku omavalitsuse üksuste investeeringud

27.08.2007 – Linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamine

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

28.03.2006 – Riigieelarvest omavalitsustele toimetulekutoetusteks antud raha kasutamine

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee