Tartu linnaga seotud ühingute rahastamine linnaeelarvest

Kas Tartu linn maksab oma ühingutele raha läbipaistvalt?

Riigikontrolli aruanne Riigikogule
Tallinn, 21. oktoober 2013

Tartu linnaga seotud ühingute rahastamine linnaeelarvest

Kas Tartu linn maksab oma ühingutele raha läbipaistvalt?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Riigikontroll auditeeris Tartu linna asutatud ja osalusega äriühingutele, sihtasutustele ja mittetulundusühingutele (lühemalt ühingud, linnaga seotud ühingud) linnaeelarvest raha maksmist aastatel 2011–2012 ning hindas rahastamise õiguspärasust.

Mida me auditeerisime?

Selleks analüüsis Riigikontroll, millistel eesmärkidel on linnaga seotud ühingud linnaeelarvest raha saanud, kas neile toetuste määramisel ja neilt teenuste tellimisel on järgitud linna kehtestatud kordasid, kas reservfondist on raha eraldatud ühingutele üksnes erakorralisteks väljaminekuteks, nagu seaduses ette nähtud, ning kas ühingud on esitanud linnalt saadud raha kasutamise kohta aruanded ja kas linn kontrollib neid aruandeid.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Tartu linn on ainuomanik kuues ja osanik ühes äriühingus, asutaja 17 sihtasutuses ning liige kuues mittetulundusühingus (jättes arvestamata korteriühistud). Auditeeritud perioodil eraldati linnaeelarvest sellistele ühingutele üle 4 miljoni euro aastas. Maksumaksja on huvitatud, et linn rahastaks endaga seotud ühinguid selgete ja arusaadavate põhimõtete alusel, mis on kooskõlas linna arengueesmärkidega. Teenuseid tellides peaks linn tegema seda võimalikult soodsatel tingimustel, mistõttu on erakapitalil rajanevad ühingud huvitatud, et neil oleks linna ühingutega võrdne võimalus konkureerida linna tellitavate teenuste osutamisele, kui neil on olemas nende osutamiseks vajalik pädevus.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Auditi tulemusel leidis Riigikontroll, et Tartus puudub linnaga seotud ühingutele raha eraldamisel selge ja arusaadav süsteem. Linna ühingutele raha planeerimise ja maksmise põhimõtted tuleb üle vaadata nii linnavolikogul kui ka linnavolikogu kehtestatud reeglite järgi rahastamist korraldaval linnavalitsusel.

Riigikontrolli peamised tähelepanekud on järgmised:

- Ühingutele makstavate toetuste üle otsustamine rajaneb suuresti väljakujunenud taval. Tartu Linnavolikogu ei ole linnaeelarve menetlemisel võtnud selget positsiooni, kas ja kunas määrata linna ühingutele toetussummad ise ning millal kehtestada piirsummad, mille jaotamise kohta teeb konkreetsed otsustused linnavalitsus. Senine praktika ei ole olnud ühtne ega avalikkuse ja toetuse taotlejate jaoks läbipaistev. Valdkonniti on raha eraldatud selle järgi, kuidas linnavalitsuse vastava valdkonna struktuuriüksus on eelarve kavandi ette valmistanud.

- Ühingutele toetuste maksmise sildi all toimub ka ühingutelt tellitud teenuste eest tasumine. Selline tegevus pole seni maksumaksjale tõenäoliselt olulist kahju põhjustanud, kuid sarnase praktika jätkumine ja süvenemine ei välista selle põhjustamist ning vaba konkurentsi piiramist tulevikus. Linnal tuleb teenuseid tellides hakata analüüsima, kas teenuse tellimiseks on nõutav ka konkursi korraldamine.

- Reservfondi raha, mis on mõeldud erakorralisteks kuludeks, on eraldatud ühingutele igapäevaste kulude katteks.

- Tartu linnas on ühinguid asutatud hetkevajadustest lähtudes ning hiljem pole süsteemselt analüüsitud, kas ühingute hilisem tegevus on kooskõlas neile asutamisel pandud ülesannetega. Tartu linn peaks tulenevalt kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seaduse põhimõtetest analüüsima oma aktsiate ja osaluste omamise põhjendatust äriühingutes, ühingute tegevusvormi põhjendatust ning ühingute tegevuse seost kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmisega.

- Linna ühingutele eraldatud toetusi on auditeeritud ühingutes kasutatud olulises osas sihipäraselt ja kajastatud nõutud viisil, kuigi linna rakendatud toetuste eraldamise ning aruandluse kontrollisüsteem ei välista toetuste väärkasutamise riski.

Mida me auditi tulemusel soovitasime?

Auditi tulemusel soovitas Riigikontroll:

- Tartu Linnavolikogul analüüsida, milliste ülesannete täitmine oma ühingute kaudu on põhjendatud ning kas ühingute praegused tegevusvormid on selleks kõige sobivamad.

- Tartu Linnavolikogul võtta vastu arusaadav ja läbipaistev kord selle kohta, milliste põhimõtete järgi linna ühinguid linnaeelarvest rahastatakse, ning määrata selles kindlaks nii volikogu kui ka linnavalitsuse pädevus ja rahastamistaotluste menetlemise kord.

- Tartu Linnavalitsusel eristada endaga seotud ühingutelt tellitavad teenused neile makstavatest toetustest ning teenuste puhul järgida teenuste tellimisele kohalduvaid nõudeid.

- Tartu Linnavolikogu revisjonikomisjonil kontrollida reservfondi kasutamise õiguspärasust ja otstarbekust.

Tartu Linnavolikogu ja Tartu Linnavalitsuse vastus: Riigikontroll andis auditi tulemusel soovitusi Tartu Linnavolikogule ja Tartu Linnavalitsusele. Tartu Linnavolikogu nõustus Riigikontrolli järeldustega osaliselt ning esitas täiendavaid selgitusi. Tartu Linnavalitsus nõustus Riigikontrolli tehtud soovitusega.

Sisukord

Valdkonna ülevaade 4

Tartu linna ühingud 7

Tartu linn pole analüüsinud ühingute tegevuse vastavust eesmärkidele, mis püstitati nende loomisel 7

Ühingutele makstud toetused 14

Toetuste maksmise süsteem on ebaselge 14

Toetuse maksmise sildi all tellitakse teenuseid 15

Reservfondi ei kasutata seaduses määratud eesmärkidel 19

Linn ei kontrolli alati, kas toetust on kasutatud eesmärgipäraselt 21

Riigikontrolli hinnang 23

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused 25

Auditi iseloomustus 28

Auditi eesmärk 28

Hinnangu andmise kriteeriumid 28

Riigikontrolli varasemaid auditeid ühingute rahastamise valdkonnas 31

Lisa. Auditi käigus korraldatud intervjuud 32

Valdkonna ülevaade

Tartu linna lipp ja vapp

1. Tartu linn on Eesti suuruselt teine omavalitsus, kus 01.01.2013. a seisuga elas 98 481 inimest ning mille eelarve algne kogumaht 2013. aastal oli 151,8 miljonit eurot.

2. Linn on osanik või liige märkimisväärsel hulgal äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes, millele makstakse linnaeelarvest toetusi (kajastuvad linnaeelarves toetuste all) või tasu linnale müüdavate kaupade ja osutatavate teenuste eest (kajastuvad linnaeelarves muude tegevuskulude all). Kokku maksti Tartu linnaga seotud ühingutele linnaeelarvest nii 2011. aastal kui 2012. aastal üle 4 miljoni euro (vt tabel 1), sellest suurem osa toetusena.

Tabel 1. Tartu linna eelarvest ajavahemikul 2011–2012 linnaga seotud ühingutele makstud raha (eurodes)

Eraldis	2011	2012
Ühingutele makstud raha kokku, sh	4 162 877	4 023 431
toetusena makstud raha	2 956 400	2 787 459
tasuna kaupade ja teenuste eest makstud raha	1 206 476	1 235 972

Allikas: Riigikontrolli analüüs Tartu linna raamatupidamise andmete põhjal

Tartu linnavalitsuse struktuuriüksused

- linnakantselei
- ettevõtluse osakond
- rahandusosakond
- linnavarade osakond
- haridusosakond
- kultuuriosakond
- sotsiaalabiosakond
- tervishoiuosakond
- linnaplaneerimise ja maakorralduse osakond
- arhitektuuri ja ehituse osakond
- linnamajanduse osakond

Allikas: Tartu linna veebileht 01.07.2013. a seisuga

3. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse järgi on toetuste andmise korra kehtestamine valla- või linnavolikogu ainupädevuses. Tartu linnas toimus auditeeritud perioodil toetuste määramine 2004. aastal linnavolikogu kehtestatud „Tartu linna eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korra“ kohaselt[1], kus olid muu hulgas kirjas ka eraldiste maksmise üldpõhimõtted. Otseselt toetuste taotlemise ja määramisega seonduvat korras ei olnud reguleeritud. Linnavolikogu on eelarvet menetledes lähtunud üldjoontes linna struktuuriüksuste koostatud valdkondlikest alaeelarvetest ning ka väljamakseid linnavalitsusevälistele isikutele on valdavalt teinud linna struktuuriüksused, lähtudes valdkondlikest piirsummadest, mis on volikogu eelarves kinnitanud.

4. Linnavolikogu on kehtestanud lisaks korrad, mis reguleerivad toetuste andmist valdkonniti ning kus toodud toetuse taotlemise, määramise ja toetusest aruandmise põhimõtted on suhteliselt sarnased. Linnaga seotud ühingutel on võimalik toetusi saada näiteks erahuvikoolidele toetuse andmise korra, projektlaagrite korraldamiseks toetuste andmise korra, kultuuri-, spordi- ja noorsootööprojektidele toetuse andmise korra ning keskkonnateemaliste väikeprojektide finantseerimise korra alusel.

5. Toetused, mida kohalikud omavalitsused ühingutele maksavad, jagunevad üldjoontes sihtotstarbelisteks

[1] Tartu linnas hakkas 2012. aasta sügisel kehtima uus kord.

projektitoetusteks, mida toetuse saaja kohustub kasutama üksnes toetuse andja määratud otstarbel, ning mittesihtotstarbelisteks tegevustoetusteks, kus toetuse saajal on raha kasutamisel vabamad käed oma tegevuseesmärkide saavutamiseks.

6. Ühingutele makstavad toetused planeeritakse Tartu linna eelarvesse ühingute esitatud taotluste alusel. Linnavalitsus maksab toetused välja volikogu kinnitatud eelarvest lähtudes. Toetuse väljamaksmiseks sõlmitakse toetuse saajaga finantseerimisleping, kus kirjas raha kasutamisega seotud kohustused, vastutus ning ajakava eraldatud summa saaja arvele kandmise kohta.

7. Lisaks valdkondlikele toetustele võis eelarve koostamise korra alusel eraldada toetust ka linna reservfondist, mis on mõeldud erakorraliste kulude katmiseks. Fondi suuruse kehtestab linnavolikogu koos eelarve vastuvõtmisega. Auditeeritud perioodil eraldati reservfondist kokku üle 1,3 miljoni euro, sellest 131 956 eurot ehk *ca* 10% linnaga seotud ühingutele.

8. Pärast auditeeritud perioodi on Tartu linn kehtestanud uue eelarve koostamist, täitmist ja finantsjuhtimist reguleeriva korra, kus erinevalt eelmisest on käsitletud ka eelarvest toetuste saamiseks taotluste esitamise ning eraldatud raha kasutamise, aruandluse ja kontrolli korda. Samas ei selgu ka uuest korrast, millised on linnaga seotud ühingute rahastamise üldpõhimõtted.

9. Kohaliku omavalitsuse makstavatest toetustest on Riigikontroll varem auditeerinud 15 kohaliku omavalitsuse näitel (Tartu linn ei kuulunud auditeeritute hulka) kodanikeühendustele kultuuri-, spordi- ja noorsootöötoetuste andmist valla- ja linnaeelarvest.[2] Auditi tulemusel leidis Riigikontroll, et toetuste maksmise aluspõhimõtetes kohalikes omavalitsustes esineb sedavõrd palju vajakajäämisi, et seda teemat tuleb järjepidevalt käsitleda. Auditis tuvastati muu hulgas järgmist:

- kohalikud omavalitsused ei olnud toetuste maksmise põhimõtteid läbi mõelnud, maksid toetusi tihti tava, sisetunde või mitteformaalsete kokkulepete alusel ega eristanud iseenda asutatud ja osalusega ühingute toetamist kodanike moodustatud ühenduste toetamisest, pannes nad omavahel toetusrahale konkureerima;

- kohalikud omavalitsused ei suuda tihti eristada toetuste maksmist teenuse ostmisest, dokumenteerides sealjuures tehingu nii puudulikult, et pole võimalik ka tagantjärele täpselt selgitada, kas toimunud tehinguga ostis omavalitsus ühingult teenust või maksis talle toetust. Erinevalt toetuste

[2] Riigikontrolli aruanne Riigikogule 25.02.2010

maksmisest peab kohalik omavalitsus teenuste tellimisel juhinduma riigihangete seaduse üldpõhimõtetest, kohtlema isikuid võrdselt ja kasutama ära turul valitsevat konkurentsi, et saada teenust majanduslikult soodsaimatel tingimustel.

10. Käesolev Tartu linna puudutav audit hõlmab üksnes linnaga seotud ühingutele linnaeelarvest makstud raha: kõrvale on jäetud eelmises punktis viidatud auditis käsitletud kodanikeühenduste rahastamine, kuigi sarnaselt mitmete teiste omavalitsustega toimub ka Tartu linnas kodanikeühenduste rahastamine samadest allikatest ja samade õigusaktide alusel kui linnaga seotud ühingutele toetuste maksmine.

11. Lisaks toetustele analüüsiti auditis ka Tartu linna ja temaga seotud ühingute vahelisi tehinguid, mida oli kajastatud muude tegevuskuludena. Põhiliselt andis Tartu linn ühingutele raha järgmiste kulude jaoks:

- linna ametnikele või hallatavate asutuste (nt koolid, lasteaiad) töötajatele tellitud koolituste kulu;
- linna koolide õpilastele tellitud meditsiiniliste läbivaatuste kulu;
- linnale ja tema hallatavale asutusele pakutava vee- ja kanalisatsiooniteenuse ning linna ruumide hooldamise, sh elektri- ja küttekulu;
- kodanike ööpäevaringse hoolduse või koduhoolduse kulu;
- hallatavates asutustes õppetegevuseks kasutatud õppevahendite kulu;
- linna hallatavate asutuste (eeskätt koolide ja lasteaedade) kommunikatsiooni-, kultuuri- ja vaba aja sisustamise kulud.

Kuna nimetatud kulude puhul Riigikontroll olulisi probleeme ei tuvastanud, siis Tartu linnaeelarves muude tegevuskuludena ette nähtud raha maksmist ja kasutamist käesolevas aruandes edaspidi ei ole käsitletud.

12. Tartu linn on ühingutega tehtud tehingute kohta valdavalt koostanud ka lepingud, kus on muu hulgas kirjeldatud ka tehingu sisu. See võimaldab erinevalt paljudest teistest omavalitsustest tehinguid soovitud vaatenurga alt tagantjärele analüüsida. Tartu linna sisekontrolliteenistus on aastatel 2010–2012 korraldanud neli auditit, mis puudutavad otseselt või kaudselt linna ühingute rahastamist linnaeelarvest, ja toonud ühingute rahastamisel välja mitmeid probleeme, millest osa on 2013. aastaks leidnud juba ka lahenduse.

Tartu linna ühingud

Tartu linn pole analüüsinud ühingute tegevuse vastavust eesmärkidele, mis püstitati nende loomisel

13. Kohalik omavalitsus võib omada äriühingu aktsiad, osi või väärtpabereid, kui see on vajalik talle seadustega pandud ülesannete täitmiseks, samuti võib ta asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige. Omavalitsuse ühingute juhtimisele kohalduvad samad nõuded, mis erakapitalil põhinevale ühingule. Omavalitsuse osalemise eraõiguslikus juriidilises isikus otsustab valla- või linnavolikogu, kes peaks kindlaks määrama ka ühingus osalemise seose omavalitsuse arenguga.

Tartu linna osalusega äriühingud

14. Auditeeritud perioodil osales Tartu linn 7 äriühingus (neist 6-s oli ta ainuomanik), 17 sihtasutuses ning oli liige 6 mittetulundusühingus (vt tabel 2).

15. Äriühing on omanikule või omanike rühmadele kuuluv majandusüksus, mille eesmärgiks on teenida kasumit. Kõik kohalikele omavalitsustele kuuluvad äriühingud tegutsevad aktsiaseltsi või osaühingu vormis.

Tabel 2. Tartu linna osalusega äriühingud

Äriühing	Asutamise aasta	Linna osalus, %	Põhitegevusala	Auditeeritud perioodi (2011–2012) tulem (eurodes)	Auditeeritud perioodi (2011–2012) tulu (eurodes)	sh tulu põhitegevusest (eurodes, % tulust)
AS Tartu Veevärk	1997	100	Vee- ja kanalisatsiooni-teenuste osutamine	4 012 322	17 596 368	16 764 375 (95%)
AS Tartu Turg	1997	100	Turukaubanduse organiseerimine	105 010	1 306 298	1 306 298 (100%)
Tartu Elamuhalduse AS	2002	100	Elamute haldamine	–28 921	1 957 326	1 860 645 (95%)
OÜ Tartu Veekeskus	2001	100	Spordi- ja muude vaba aja veetmise teenuste osutamine	174 475	2 629 819	2 604 293 (99%)
OÜ Tartu Linna Polikliinik	2002	100	Ambulatoorse eri-arstiabi osutamine	9 903	2 839 309	2 835 122 (99%)
OÜ Anne Saun	1997	100	Avaliku sauna-teenuse osutamine	–14 271	429 504	314 812 (73%)
OÜ Polli Prügila	2008	25,5	Jäätmekäitlus-kohtade rajamine ja opereerimine	–46 908	0	0

Allikas: Saldoandmike infosüsteem, äriregister

16. Tartu linna ainuomandisse kuuluvatest äriühingutest teenisid auditeeritud perioodil viis ühingut vähemalt 95% oma tuludest põhitegevusest. Üksnes OÜ Anne Saun teenis

põhitegevusest vähem kui ¾ oma tuludest, ülejäänud tulu saadi valdavalt linna eraldatud rahast. Kasumit teenis auditeeritud perioodil neli Tartu linnale kuuluvat äriühingut, neist edukaimad olid ASi Tartu Veevärk majandustulemused.

Tartu linna osalusega sihtasutused

17. Sihtasutused on majandusüksused, mis on loodud neile antud vara valitsemiseks ja kasutamiseks. Tartu linn on osalenud 17 sihtasutuse asutamisel, millest 6 on ta asutanud üksi ja 11 koos partneritega. Vaid ühel juhul (SA Tartumaa Turism) 11-st omab Tartu linn sihtasutuse üle kontrolli, kuna nimetab põhikirja kohaselt enamuse sihtasutuse nõukogu liikmetest. Kahel juhul (SA Tampere Maja ja SA Tartu Keskkonnahariduse Keskus) nimetab Tartu linn pooled nõukogu liikmed (vt tabel 3).

Tabel 3. Tartu linna asutatud sihtasutused

Sihtasutus	Asutamis-aasta	Asutajad	Põhitegevusala	Auditeeritud perioodi (2011–2012) tulu (eurodes)	sh tulu põhitegevusest (eurodes, % tulust)
SA Tartu Eluasemefond	1997	Tartu linn	Elamistingimuste parandamise võimaldamine Tartu linnas	273 293	233 402 (85%)
SA Tartu Kultuurkapital	1998	Tartu linn	Kultuuri, teaduse, hariduse ja spordi toetamine	765 926	61 296 (8%)
SA Tartu Loome-majandus-keskus	2009	Tartu linn	Loomemajanduse valdkonna arendamine	1 249 167	291 234 (23%)
SA Tartu Sport	2006	Tartu linn	Sporditegevuse arendamine, spordiobjektide haldamine	1 750 518	1 089 174 (62%)
SA Tartu Vaimse Tervise Hooldekeskus	2003	Tartu linn	Abi ja toetust vajavate inimeste elukvaliteedi parandamine	1 811 869	1 647 434 (91%)
SA Tähtvere Puhkepark	2002	Tartu linn	Aktiivseks puhkamiseks ja sportimiseks tingimuste loomine	472 056	199 978 (42%)
SA Tartu Kiirabi	2001	Tartu linn, SA Tartu Ülikooli Kliinikum	Erakorralise meditsiiniteenuse osutamine	10 754 081	10 744 127 (99%)
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	1999	Tartu linn, Tartu Ülikool, Eesti Vabariik	Eriarstiabi osutamine, meditsiinialane teadustöö	238 225 614	234 863 125 (99%)
SA Tartu Rahvaülikool	2001	Tartu linn, Tartu Kultuuriülikooli Selts, Turu Täiskasvanute Koolituse SA	Vabahariduskoolituse pakkumine	1 060 450	809 504 (76%)
SA Tartu Teaduspark	1997	Tartu linn, Eesti Põllumajandusülikool, Füüsika Instituut, Tartu Ülikool, Tartu Maavalitsus	Teaduspotentsiaali rakendamine ettevõtluse edendamiseks	3 762 708	1 457 375 (39%)
SA Teadus-keskus Ahhaa	2004	Tartu linn, Tartu Ülikool, Haridus- ja Teadusministeerium	Õppe- ja huvikeskuse loomine, arendamine ja haldus	10 562 139	2 890 679 (28%)

SA Tartu Jaani Kirik	1998	Tartu linn, Eesti Vabariik, EELK Tartu Jaani Kogudus, EELK Tartu Praostkond, EELK Tartu Ülikooli Kogudus	Jaani kiriku taastamine ja haldamine	239 138	56 160 (24%)
SA Tartu Muusikafestival	2003	Tartu linn, Eesti Muusikaakadeemia	Muusikaelu arengu toetamine	681 826	58 663 (9%)
SA Tartu Keskkonna-hariduse Keskus	2002	Tartu linn, AS Tartu Veevärk, Eesti Põllumajandusülikool, Eesti Ornitoloogiaühing, MTÜ Eesti Roheline Liikumine, MTÜ Peipsi Koostöö Keskus, SA Eestimaa Looduse Fond, Tartu Üliõpilaste Looduskaitsering	Loodus- ja keskkonnalane harimine	1 029 908	75 082 (7%)
SA Tartu Pauluse Kirik	2006	Tartu linn, EELK Tartu Pauluse Kogudus	Pauluse kiriku renoveerimine ja haldamine	1 461 854	107 620 (7%)
SA Tartumaa Turism	1999	Tartu linn, Tartumaa Omavalitsuste Liit	Turismialane arendustöö	540 779	15 800 (3%)

Allikas: Saldoandmike infosüsteem, äriregister

18. Tartu linna asutatud sihtasutuste põhitegevusest teenitud tulude osakaal erines auditeeritud perioodil märkimisväärselt, varieerudes 3%-st 99%-ni. Üldjoontes ei erine majanduslikult edukaimate sihtasutuste tegevusnäitajad äriühingute omast. SA Tartumaa Turismi, SA Tartu Keskkonnahariduse Keskuse, SA Tartu Kultuurkapitali ja SA Tartu Muusikafestivali puhul jääb näitaja alla 10%, mis tähendab, et kaupade ja teenuste müük ning renditulud on ühingute tulude hulgas marginaalsed – peaasjalikult saadakse tulu neile antavatest toetustest.

Tartu linna liikmelisus mittetulundusühingutes

19. Lisaks osalemisele äriühingutes ja sihtasutustes on Tartu linn liige järgmistes mittetulundusühingutes: Eesti Muusikakoolide Liit, Eesti Raamatuvõrgu Konsortsium, MTÜ Eesti Konverentsibüroo, MTÜ Tartu Regiooni Energiaagentuur, MTÜ Tartumaa Jäätmearendus ja MTÜ Aardla Maaparandusühing. Linnale kuuluvate korterite kaudu on linn liige ka mitmes korteriühistus, mis on seaduse tähenduses samuti mittetulundusühingud, kuid nendega seonduvaid tehinguid käesolevas auditis ei ole käsitletud. Mittetulundusühingud on isikute vabatahtlikud ühendused, mille eesmärgiks ei ole teenida ühingu liikmetele omanikutulu.

20. Sarnaselt teiste Eesti omavalitsustega ulatuvad mitmete linna äriühingute ja sihtasutuste alged Tartus 1997. aastasse, kui jõustus seadusemuudatus, mille kohaselt tuli toonased munitsipaalettevõtted ümber kujundada. Tartu linn moodustas kõigi oma munitsipaalettevõtete asemele äriühingud, üksnes Tartu linna eluruumide haldamise asutus jäi veel mõneks aastaks linna asutuseks, kuid hiljem moodustus ka selle baasilt Tartu Elamuhalduse AS.

21. Omavalitsuse osalemine mis tahes liiki eraõiguslikus juriidilises isikus sai ajal, mil Tartu linna ühingud olid asutatud, olla põhjendatud vaid omavalitsusele seadusega pandud ülesannete täitmisega. Ühingu üle otsustamisel pidi

Kas teadsite, et

kuni 01.01.2011 sätestas kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, et vald või linn võib teenuste osutamiseks asutada valla või linna hallatavaid asutusi, mis ei ole juriidiliseks isikuks, olla osanikuks või aktsionäriks valla või linna arengu seisukohast olulises äriühingus, samuti asutada sihtasutusi ja olla mittetulundusühingu liige.

Alates 01.01.2012 sätestab kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, et kohaliku omavalitsuse üksusel on keelatud omandada aktsiaid, osi, muid kapitaliinstrumente ja väärtpabereid, mida ei peeta likviidseks varaks, kui see ei ole vajalik KOKSist või muudest seadustest tulenevate ülesannete täitmiseks.

linnal seega olema selge ettekujutus, kuidas see omavalitsuse ülesannete täitmisele kaasa aitab. Üks põhimõtetest, millel kohalik omavalitsus rajaneb, on avalike teenuste osutamine soodsaimatel tingimustel, mistõttu tuli omavalitsusel igakülgselt kaaluda, kas ühingu asutamine avaliku teenuse osutamiseks seda rolli ikka täidab.

22. Riigikontroll on valdade ja linnade osalemist äriühingutes ja sihtasutustes analüüsinud põhjalikult oma 2010. aasta auditis.[3] Seal leidis Riigikontroll omavalitsuste arvamustele tuginedes, et teenust osutava üksuse vormi valik on tavaliselt juhuslik ning paljud ühingud võiks vabalt ümber kujundada omavalitsuse allasutusteks.

Tartu linnaga seotud ühingute tegevusvorm

23. Samu seisukohti saab Riigikontroll kinnitada ka Tartu linna puhul. Tartu linnasekretäri väitel pole ühtegi dokumenti, mis viitaks, et linnas on kunagi analüüsitud olemasolevate ühingute tegevusvormide põhjendatust või seda, kas ühingute tegevus vastab neile asutamisel püstitatud eesmärkidele. Alles linnavara eeskirja uues kavandis on linnavalitsus ette näinud, et enne ühingu asutamise volikogus otsustamist peab olema tehtud vastav analüüs. See asjaolu viitab, et linnavalitsus on olemasolevate ühingute tegevusega seoses ka ise probleeme tajunud. Linnaametnike sõnul on linna juristid seni analüüsinud näiteks SA Tähtvere Puhkepark ja SA Tartu Sport eraõigusliku tegevusvormi põhjendatust ning leidnud, et nimetatud ettevõtted võiks pigem tegutseda linna asutustena. Ka mitme teise ühingu puhul (nt OÜ Anne Saun, SA Tartu Kultuurkapital) olid Tartu linna ametnikud seisukohal, et ilma linna toetuseta ei ole need võimelised turutingimustes end ära majandama. Tervenisti 8 ühingut (vt tabel 4) teenis auditeeritud perioodil üle 30% oma tuludest Tartu linnalt, sealhulgas ka äriühingu vormis tegutsev OÜ Anne Saun.

Kas teadsite, et

AS Tartu Elamuhaldus, mis kunagi moodustati Tartu linna eluruumide haldamiseks, teenis 2012. aasta lõpul vaid *ca* 20% oma tuludest linnalt, *ca* 80% aga turul tegutsemisest. 2011. aastal jõustunud riigihangete seaduse muudatus ei luba linnal oma äriühingult (kui viimane teenib enamuse oma tuludest turul tegutsemisest) teenuseid tellida enam ilma konkursita ning 2013. aastal kaotas AS seetõttu linna eluruumide haldamise riigihanke tulemusel osa oma turuosast.

Kui ettevõte oleks teenuseid osutanud ainult linnale, oleks ta Euroopa Liidu direktiividest tulenevat sisetehingute regulatsiooni arvestades võinud ka 2013. aastal seda edasi teha.

SA Tähtvere Puhkepark tegeleb eelkõige Tartu laululava ja selle ümber olevate spordirajatiste haldamisega.

Foto autor: Riigikontroll

Tabel 4. Linna ühingud, mis on auditeeritud perioodil oma tuludest enim teeninud Tartu linnalt

Ühing	Linnalt saadud tulude osakaal, %
SA Tartu Kultuurkapital	67
SA Tähtvere Puhkepark	58
SA Tartumaa Turism	53
SA Tartu Loomemajanduskeskus	40
SA Tartu Sport	37
SA Tartu Vaimse Tervise Hooldekeskus	34
OÜ Anne Saun	32
SA Tartu Muusikafestival	32

Allikas: Riigikontrolli analüüs

[3] „Valdade ja linnade osalemine äriühingutes ja sihtasutustes“. Riigikontrolli aruanne Riigikogule 02.07.2010.

Tartu linna ühingute juhtimine

24. Tartu linna huve esindab linna ühingute nõukogudes kokku 92 liiget, kes auditeeritud perioodil teenisid selle eest kokku üle 70 000 euro aastas (vt tabel 5). Linnaasutuse juhtimine seevastu eeldaks ainult juhatajat, linna esindajate sõnul hoitaks mõnede ühingute linna asutuseks ümberkujundamisega kokku raha, mis praegu kulub nende ühingute nõukogu liikmete tasudeks. Tartu linna esindajate hinnangul on volikogu loonud linnavalitsuse struktuuriüksuste asemele ühinguid ka seetõttu, et näiliselt vähendada linnaametnike arvu, kuigi tegelikuks tulemuseks on olnud pädevuse kadumine linnavalitsusest.

Tabel 5. Tartu linnaga seotud ühingute nõukogud

Ühing	Nõukogu liikmete arv	Linna nimetatud nõukogu liikmed (sh linnavalitsuse ametnikud)	Linna nimetatud nõukogu liikmetele makstud tasu 2011–2012 (eurodes)
OÜ Anne Saun	3	3	3 660
OÜ Polli Prügila	5	1 (1)	
Tartu Elamuhalduse AS	5	5	16 872
OÜ Tartu Linna Polikliinik	5	5 (1)	6 136
AS Tartu Turg	3	3	15 363
OÜ Tartu Veekeskus	5	5	16 384
AS Tartu Veevärk	7	7	44 548
SA Tampere Maja	4	2 (1)	
SA Tartu Eluasemefond	7	7 (4)	3 420
SA Tartu Jaani Kirik	5	1 (1)	
SA Tartu Keskkonnahariduse Keskus	8	4 (1)	
SA Tartu Kiirabi	5	2	7 677
SA Tartu Kultuurkapital	15	15 (1)	
SA Tartu Loomemajanduskeskus	3	3	
SA Tartu Muusikafestival	5	2 (1)	
SA Tartu Pauluse Kirik	7	2 (1)	
SA Tartu Rahvaülikool	7	3 (1)	
SA Tartu Sport	5	5	
SA Tartu Teaduspark	10	1 (1)	
SA Tartumaa Turism	5	3 (2)	
SA Tartu Vaimse Tervise Hooldekeskus	5	5 (2)	9 198
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	8	2	16 538
SA Teaduskeskus Ahhaa	6	2 (1)	
SA Tähtvere Puhkepark	5	5 (1)	4 090

Allikas: Äriregister, Tartu Linnavalitsuse õigusaktid; ühingute vastused Riigikontrolli päringule

25. Alates 2012. aastast kehtinud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus lubab kohalikul

omavalitsusel omandada aktsiaid, osi ja väärtpabereid, kui see on vajalik kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest või muudest seadustest tulenevate ülesannete täitmiseks. Igal üksikul juhul tuleb analüüsida äriühingu põhikirja ja välja selgitada ühingu tegevuse eesmärgid. Seadusest ei tulene otsest kohustust võõrandada enne 2012. aastat omandatud aktsiaid või osasid, kui äriühing ei täida seadustes määratud omavalitsuslikke ülesandeid, kuid loogiline on eeldada, et omavalitsus peaks aeg-ajalt analüüsima ka olemasolevate äriühingute tegevuse vastavust uue seaduse nõuetele. Tartu linna äriühingute hulka kuulub ühinguid, mille tegevuseesmärkide kooskõla seaduses kohalikule omavalitsustele pandud ülesannetega ei ole selge.

26. Riigikontrolli arvates tuleb Tartu linnal oma ühingutega seonduv lähiajal terviklikult üle vaadata. Kuna Tartu linna praktikat võtavad oma tegevuses tihti eeskujuks ka teised omavalitsused, võiks Tartu kogemus anda tõuke ka teistele Eesti omavalitsustele oma ühingutega seonduva korrastamiseks.

27. **Riigikontrolli soovitus Tartu Linnavolikogule**: analüüsida, milliste ülesannete täitmine oma ühingute kaudu on põhjendatud ning kas olemasolevad ühingute tegevusvormid on selleks kõige sobivamad.

Tartu Linnavolikogu vastus: Tartu linn on asutanud eraõiguslikke isikuid ja osalenud ühingutes, kui see on linnale vajalik seadusest (kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, edaspidi KOKS, § 6) tulenevate ülesannete täitmiseks või linnavara majandamiseks. Ühingud on asutatud pikaajaliste ülesannete täitmiseks, mis eeldavad, et

- ühingule on antud kasutada põhivara, mis vajab investeeringuid. Vahendeid investeeringuteks saab ühing nii oma tegevusest kui linnaeelarvest, proportsioonid sõltuvad tegevusvaldkonnast;
- ühingu tegevus omab pikaajalist perspektiivi;
- ühingu jätkusuutlikkuse tagamiseks on olemas oskusteave.

Rõhutame, et ühe või teise ühingu asutamine või valik, milliste ülesannete täitmise on põhjendatud ühingu kaudu, on olnud volikogu kaalutlusotsused.

Tartu Linnavolikogu nõustub põhimõtteliselt Riigikontrolli seisukohaga, et ühingute asutamisel ja neis osalemisel on vajalik analüüs. Nii on ka linnas seni toimitud.

Ühingute asutamisel on selle vajalikkuse üle otsustamisel ja konkreetse tegevusvormi valikul tuginetud volikogule esitatud analüüsidele ja põhjendustele. Näiteks sihtasutused on majandusüksused, mis on loodud neile antud linnavara valitsemiseks ja kasutamiseks. Seda

eesmärki silmas pidades on asutatud ka Tartu linna osalusega sihtasutused.

Informatsioon sihtasutuste asutamise kohta oli ka Riigikontrollile vabalt kättesaadav linna veebilehel.

Tartu Linnavolikogu nõustub, et siiani esitatud analüüsid või selgitused oleksid võinud olla põhjalikumad.

Uues Tartu linnavara eeskirjas (Tartu Linnavolikogu 12.09.2013. a määrus nr 98, mis jõustub 01.11.2013), on määratletud reeglid linna osalemiseks eraõiguslikes isikutes ja eraõiguslike isikute asutamiseks. Ühingu asutamine ning linna osalemine eraõiguslikus isikus on lubatav, kui analüüsi tulemusena on teenuse osutamine eraõigusliku isiku kaudu põhjendatud. Enne asutamise või linna osalemise otsustamist koostab linnavalitsus analüüsi, mis sisaldab majanduslikke arvestusi ühingu tulevaste tulude ja kulude kohta ning selgitusi selle kohta, miks eraõigusliku isiku kaudu kohaliku omavalitsuse ülesande täitmine on linnale majanduslikult kasulikum, ning kirjeldab õiguslikke ja faktilisi asjaolusid, kuidas mõjutab teenuse osutamine ühingu kaudu isikuid, kelle suhtes teenust osutatakse ning miks teenuse osutamine eraõigusliku isiku kaudu on eelistatud. Analüüs võib sisaldada muid eraõiguslikus isikus osalemise olulisi asjaolusid.

Olemasolevate ühingute jätkusuutlikkusele ja vajalikkusele ning üksiti tegevusvormi sobilikkusele on tähelepanu pööratud igal aastal majandusaasta aruande arutelul ja jooksvalt revisjonikomisjonis.

Volikogu revisjonikomisjon on kasutanud ja kasutab edaspidigi seadusest (KOKS, § 48 lg 3 p 1) tulenevat õigust kontrollida kohaliku omavalitsuse üksuse valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning linna vara kasutamise sihipärasust.

Ülevaade ühingute majandustegevusest ja eesmärkide täitmisest jõuab linnavalitsuse ja volikoguni igal aastal majandusaasta aruande kaudu. Lisaks saab sõltuvate üksuste majandusolukorrast ja strateegiaperioodi katvatest prognoosidest linn ülevaate linna arvestusüksuse eelarvestrateegiat koostades.

Seadus ei kohusta omavalitsust erinevalt riigist (äri)ühingutes osalemist igal aastal põhjendama.

Aja jooksul võib vajadus ühingu järele muutuda. Sel juhul eelneb kaalutletud otsusele loomulikult vastav analüüs.

Eristada tuleks seega ühinguid, mida luuakse (nende puhul tuleks lähtuda uues linnavaraeeskirjas toodust) ja olemasolevaid ühinguid (olemasolevate ühingute puhul tuleks põhjalik analüüs läbi viia probleemide ilmnemisel).

Linnavolikogu kaalub vajadust analüüsida, milliste linna ülesannete täitmine oma ühingute kaudu on põhjendatud ning kas ühingute praegused tegevusvormid on selleks

kõige sobivamad. Analüüs tehakse vajadusel iga ühingu kohta eraldi.

Ühingutele makstud toetused

Toetuste maksmise süsteem on ebaselge

Toetuste maksmise korraldus

28. Kohaliku omavalitsuse üksus kulutab raha, lähtudes valla- ja linnaeelarvest, mille võtab vastu valla- või linnavolikogu. Volikogu määrab eelnevalt ka detailsusastme, millest lähtuvalt ta eelarvesse planeeritavad kulud kinnitab, ja võib eelarve detailsema liigendamise volitada valla- või linnavalitsusele.

29. Tartu linna ühingud olid auditi käigus läbi vaadatud toetusi saanud kahel viisil:

- volikogu oli eelarves määranud toetuse konkreetsele ühingule;
- volikogu oli eelarves, lähtudes linnavalitsuse esitatud eelarve kavandist, määranud valdkonniti kindlaks toetussumma suuruse, mille piires otsustas konkreetse toetuse määramise linnavalitsus.

30. Ühingule nimeliselt eelarves määratud toetused moodustasid auditeeritud perioodil kokku 21% toetustest, mida linn oli endaga seotud ühingutele maksnud. 2011. aasta eelarves oli selliseid toetusi ette nähtud üheksale ühingule kokku 840 438 eurot, 2012. aasta eelarves aga viiele ühingule 366 156 eurot. Seejuures ei jäänud need ühingud, kellele nimeliselt toetust ei määratud, aga kes olid seda taotlenud, sellest ilma, vaid said seda linnavalitsuse otsustuse alusel.

31. Sõltumata sellest, kas toetuse oli määranud volikogu nimelisena eelarves või linnavalitsus, olid raha saamise taotlused esitatud linnavalitsusele. Tartu linna töökorralduses ei ole reguleeritud, millest sõltuvalt määrati osa toetusi nimeliselt eelarves (s.t sisulise otsuse toetuse saaja ja suuruse üle tegi volikogu) ja osa toetuste puhul jäeti sisuline otsustus linnavalitsuse teha. Tartu linna esindajate hinnangul on segaduse põhjuseks olukord, kus linnavalitsuse struktuuriüksustel, kes valmistavad valdkonniti ette eelarve kavandi, puudub ühtne praktika.

32. Riigikontrolli hinnangul ei saa valitud toetuste eraldamise viisi pidada läbipaistvaks ning maksumaksja jaoks selgeks. Siiski ei saa väita, et Tartu linnavalitsus oleks ühingutele eraldisi makstes käitunud volikogu antud tegevussuuniseid ja -raame arvestamata. Pigem on nimetatud probleemid tekkinud puudustest üldistes tegevuspõhimõtetes ning neid saab lahendada ja korrastada eelkõige linnavolikogu tasandil eelarve koostamise põhimõtteid üle vaadates.

33. Kuigi linnavalitsuse struktuuriüksused olid kõik eraldised välja maksnud volikogu kehtestatud summade piires ning sõlminud toetuse saajaga toetuse kasutamiseks lepingu, jäi vormistatud otsustest tihti arusaamatuks, millist korda oli toetuse taotlemisel ja selle üle otsustamisel järgitud. Toetuste väljamaksmisel oli valdavalt viidatud linna üldisele eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise korrale, kus aga eelnimetatud küsimusi ei ole reguleeritud. Selliste haldusaktide kvaliteedi parendamisse tuleb Riigikontrolli arvates panustada eelkõige linnavalitsuse tasandil.

34. **Riigikontrolli soovitus Tartu Linnavolikogule**: võtta vastu arusaadav ja läbipaistev kord selle kohta, milliste põhimõtete järgi linnaga seotud ühinguid linnaeelarvest rahastatakse, ning määrata selles kindlaks nii volikogu kui ka linnavalitsuse pädevus ja rahastamistaotluste menetlemise kord.

Tartu Linnavolikogu vastus: Linna eelarvest füüsilisele ja juriidilisele isikule, sh linna osalusega ühingule eraldatud vahendite kasutamine, aruandlus ja kontroll on reguleeritud Tartu linna eelarve koostamise, täitmise ja finantsjuhtimise korras (Tartu Linnavolikogu 11.10.2012.a määrus nr 74). Eelarve koostamise, kinnitamise põhimõtetest tuleneb ka linnavolikogu ja linnavalitsuse pädevus.

Eelarve menetlemise ajal vaadatakse üle ühingute toetamise poliitika ja hinnatakse, kas toetamine on vajalik või mitte. Juhime Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et varem ei olnud praegusel kujul olemas ka eelarve menetlemise korda.

Tartu Linnavolikogu hinnangul võib enda ühingutele eraldi toetuste menetlemise korra väljatöötamine olla keerukas, kuna põhjused, miks üht või teist ühingut toetatakse, on erinevad. Võimalik oleks see teenuste ostmisel. Seega rõhutame, et kehtiv kord on linnal olemas, kuid nõustume osaliselt siinkohal Riigikontrolliga ja mööname, et eelarvest eraldiste eraldamise põhimõtted võiks olla linna eelarve koostamise, täitmise ja finantsjuhtimise korras täpsemini sõnastatud.

Tartu Linnavolikogu on seisukohal, et kui riik ei reguleeri seadustes seda, millistel alustel ja millises korras kohalikelt omavalitsustelt toetuste eraldamine peaks toimuma, on see kohaliku omavalitsuse otsustada.

Toetuse maksmise sildi all tellitakse teenuseid

Teenuse tellimine

35. Kui avalik sektor soovib eraõiguslikule juriidilisele isikule raha makstes saada neilt vastu ka mingit konkreetset teenust, ei ole tegemist ühingu toetamise, vaid nendelt teenuse tellimisega. Teenuste tellimisel on oluline järgida vaba konkurentsiga seonduvat, s.t võimaldada teenuse pakkumisele konkureerida kõigil, kel on pädevus vastavat teenust osutada. Avaliku raha läbipaistvaks, otstarbekaks ja säästlikuks kasutamiseks tuleb kohalikul omavalitsusel

teenuste tellimisel järgida riigihangete seaduse üldpõhimõtteid.

Sisetehing on hankija leping äriühinguga, mille kõik aktsiad või osad kuuluvad otseselt sellele hankijale või talle koos teiste hankijatega või sihtasutusega, mille ainuasutaja on see hankija või mille kõik asutajad on see hankija koos teiste hankijatega.

Allikas: riigihangete seadus

36. Kuni 2011. aastani võis kohalik omavalitsus enda valitseva mõju all olevalt ühingult tellida teenuseid ilma konkursita. Seejärel muudeti riigihangete seadust, nii et ka omavalitsuse enda ühingud peavad teenuste pakkumiseks konkureerima riigihangetel. Sisetehingu lubab riigihangete seadus sõlmida muu hulgas juhtudel, kui

- sellega ei anta teenuste kontsessiooni;
- ostetava asja või teenuse saajaks on vahetult hankija;
- hankija lepingupooleks oleva äriühingu või sihtasutuse tegevus on peamiselt seotud asjade müümisega, teenuste osutamisega või ehitustööde tegemisega tema osanikuks, aktsionäriks või asutajaks olevale hankijale ning vastav kohustus sisaldub ka põhikirjas.[4]

37. Oma ühingutele toetusena makstud 775 900 euro ulatuses oli Tartu linn auditeeritud perioodil tasunud hoopis linnale osutatud teenuste eest. Nimetatud teenused on loetletud tabelis 6.

Tabel 6. Tartu linnale linnaga seotud ühingute osutatud teenused, mis on vormistatud toetusena

Eraldise saaja	Aasta	Tehingu maksumus lepingu järgi (eurodes)	Tehingu sisu
AS Tartu Elamuhaldus	2011–2012	61 356	Avalike tualettide hooldamise teenus
OÜ Anne Saun	2011–2012	95 548	Laste, pensionäride ja vähekindlustatud isikute saunapiletite hinnavahe kompenseerimine ning tasuta saunapäevade korraldamine
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	2011–2012	30 998	Koduõendusteenuse osutamine ning selleks vajalike hooldus-, õendus- ja põetusvahendite soetamine; kodustele voodihaigele hooldus- ja põetusvahendite ostmine
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	2011–2012	3 834	Tartu linna kõrgkoolide tudengite tasuta testimine ja nõustamine HIV, hepatiidi ja teiste sugulisel teel levivate haiguste suhtes
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	2011	2 237	Tartu linna lasteaedade vanema rühma laste hammaste läbivaatus
SA Tartu Ülikooli Kliinikum	2012	600	Tervisetelgi töö korraldamine Tartu linna Emajõe festivalil, sh Tartu linna elanike nõustamine ja nende tervisenäitajate mõõtmine
SA Tartu Vaimse Tervise Hooldekeskus	2012	1 150	Koduõendusteenuse osutamine ning selleks vajalike hooldus-, õendus- ja põetusvahendite soetamine
SA Tartu Sport	2011–2012	580 177	Noortespordi toetamise teenus (hallatavate spordirajatiste väljaüürimine soodushindadega)

Allikas: Riigikontrolli analüüs Tartu linna raamatupidamise andmete ja finantseerimislepingute põhjal

[4] Riigihangete seadus § 14[1]

38. Enamikul juhtudel nõustusid Tartu linna esindajad, et tegemist on teenusega, kuid põhjendasid valitud skeemi kasutamist lihtsama asjaajamise ja halduskulude kokkuhoiuga. Leiti, et tegelikkuses tuleks toetust maksta teenuse tegelikule kasusaajale (OÜ Anne Saun puhul sooduspiletit vajavatele sauna külastajatele, SA Tartu Ülikooli Kliinikumi ja SA Vaimse Tervise Hooldekeskuse puhul hooldus- ja põetusvahendite saajatele ning koduõendusteenuse kasutajatele jne), kuid lihtsam on maksta raha otse teenuse osutajale. Samuti leiti, et sedalaadi teenuste osutamiseks turul tegelik konkurents puudub ja kellegi tegevusvabadust valitud skeemi kasutades ei piirata.

SA Tartu Sport tegevus

39. Tartu linn on suure osa oma spordiobjektidest andnud tasuta kasutada sihtasutusele Tartu Sport, et see neid haldaks ning välja rendiks, ja sõlminud sihtasutusega koostöölepingu. Sellega kohustub sihtasutus eelisjärjekorras broneerima treeningu- ja võistlusaegasid linnas noortega tegelevatele spordiklubidele ja -koolidele ning tegema neile ka hinnasoodustust (mõnel juhul andma objekte kasutada tasuta). Samuti peab sihtasutus võimaldama hinnasoodustust linna meistrivõistluste korraldajatele. SA Tartu Sport hinnangul moodustavad ühingu halduses olevate spordirajatiste kasutajatest tervenisti 90% need, kellele tuleb linnaga sõlmitud lepingu alusel rakendada soodustingimusi. Lepingusse ei ole kirja pandud, kui palju linn osutatud teenuste eest toetust maksab, selle asemel on kirjas, et linn kohustub eraldama sihtasutusele oma eelarve võimaluste piires tegevustoetust.

Kas teadsite, et

aruandes on SA Tartu Sport märkinud, et on kasutanud linnalt saadud tegevustoetuse täies mahus personalikuludeks, kuigi Tartu linnaga sõlmitud koostöölepingu järgi makstakse talle tegevustoetust linnale soodustingimustel osutatavate teenuste katteks.

SA Tartu Sport taotles auditeeritud perioodil linnalt nn tegevustoetust 591 437 eurot, talle eraldati 580 177 eurot ehk 2% küsitust vähem.

Suurim spordiobjekt, mida haldab SA Tartu Sport, on Tamme staadion.

Foto: Riigikontroll

40. Samas ootab Tartu linn sihtasutuselt Tartu Sport võimalikult edukaid majandustulemusi, seades sihtasutuse sellega absurdsesse olukorda: ühelt poolt tuleb täita linnaga sõlmitud lepingut ja anda hallatavad spordirajatised parimal kellaajal kasutusse soodushinnaga, teisalt aga teenida spordirajatiste kasutusse andmisest maksimaalselt tulu. Spordirajatiste kasutamise hinda aga ettevõttel ilma linna loata tõsta ei ole lubatud. Praktikas kalkuleerib sihtasutus igal aastal summa, mis neil jääb seetõttu saamata, et spordirajatisi ei ole Tartu linnaga sõlmitud lepingu tõttu võimalik välja üürida turuhinnaga, ja küsib selles summas linnalt tegevustoetust. Linn aga ei pea lepingu kohaselt eraldama tegevustoetust sihtasutuse taotletud summas, vaid võib seda teha oma eelarvelistest võimalustest lähtudes.

41. Olukorras, kus linn ei eralda oma ühingutele eelarvest raha kogu tellitud teenuse kulude katmiseks, võivad linna ühingud hakata konkureerima rahale, mis on tegelikult ette nähtud kodanike moodustatud ühingute tarvis. Samas ei saa ühing teenust pakkuda ainult selles ulatuses, milleks raha saadakse, vaid peab seda tegema mahus, mis on (põhi)lepingus fikseeritud. Nii on ühingu võimaluseks linnalt vajalikku raha saamata kas tõsta lõpptarbijale teenuse hinda (kui see ei lähe põhilepinguga vastuollu) või küsida raha

juurde linna muudest allikatest (reservfond, projektiraha, muude ühingute toetusteks mõeldud raha).

42. Kui raha, mis sisuliselt makstakse välja teenuse tellimise eest, vormistatakse teenuse osutajale toetusena, ei ole linna raha kasutamine läbipaistev. Kui turul tegutseb ka teisi sarnase teenuse pakkujaid, ei ole ära kasutatud olemasolevaid konkurentsitingimusi, kuna ettevõtetel, kes võivad teenust osutada soodsamalt, puudub võimalus teenuse pakkumisele konkureerida.

43. Riigikontroll arvestab Tartu linna selgitust, et väljakujunenud tava viljeledes praegu konkurentsi ei piirata, kuna turul puuduvad teised ettevõtjad, kes oleks huvitatud vastavate teenuste osutamisest. Küll aga ei saa sellise praktika jätkumisel välistada konkurentsi kahjustamist tulevikus ning pidada läbipaistvaks asjaajamist, kus lepinguga tellitakse ühingult mingit teenust, lepingus teenuse maksumust ei fikseerita ning teenuse rahastamine planeeritakse lahendada tegevustoetuse maksmisega iga aasta eelarvest.

44. **Riigikontrolli soovitus Tartu Linnavalitsusele**: eristada linnaga seotud ühingutelt tellitavad teenused neile makstavatest toetustest ning teenuste tellimisel järgida teenuste tellimisele kohalduvaid nõudeid.

Tartu Linnavalitsuse vastus: kinnitame, et linnavalitsus mõistab teenuste ja toetuste eristamise olulisust ning analüüsib Tartu linnaga seotud ühingutele planeeritavaid eelarvevahendeid edaspidi põhjalikumalt ning vajaduse korral kavandab vahendeid linnaeelarve eelnõus teenuse ostmiseks, mitte ühingule toetuse andmiseks. Samuti saab linnavalitsus aru erinevatest menetlusnormidest, mis toetuse maksmisele ja teenuse tellimisele laienevad.

Samas selgitame, et teenuse ja toetuse vahetegemist raskendab pahatihti asjaolu, et linnaga seotud ühingute osutatavatele teenustele ei pruugi turul olla konkureerivat pakkujat ning seetõttu on ühing loodudki teatava linnavara majandamiseks või linnaelanikele tasuta või soodushindadega teenuse pakkumiseks. Kuna ühing aga ei suuda linnavara majandamisega teenida piisavalt vahendeid, et talle püstitatud eesmärke täita, on ühingute majandustegevust toetatud. Ühingutele seatud eesmärgid on ajapikku kasvanud, linnaelanike ootused on suurenenud ning on ilmne, et kui linnaelanikud otse teenuse eest ei tasu, siis tuleb linnal teenus kinni maksta. Viimane ei tähenda aga, et teenuse ostmist ja toetuse maksmist ei ole võimalik eristada.

Loodame, et täiendava analüüsi tulemusena ning vajalike muudatuste rakendamisega muutub linna ühingute rahastamine kõigi jaoks läbipaistvamaks.

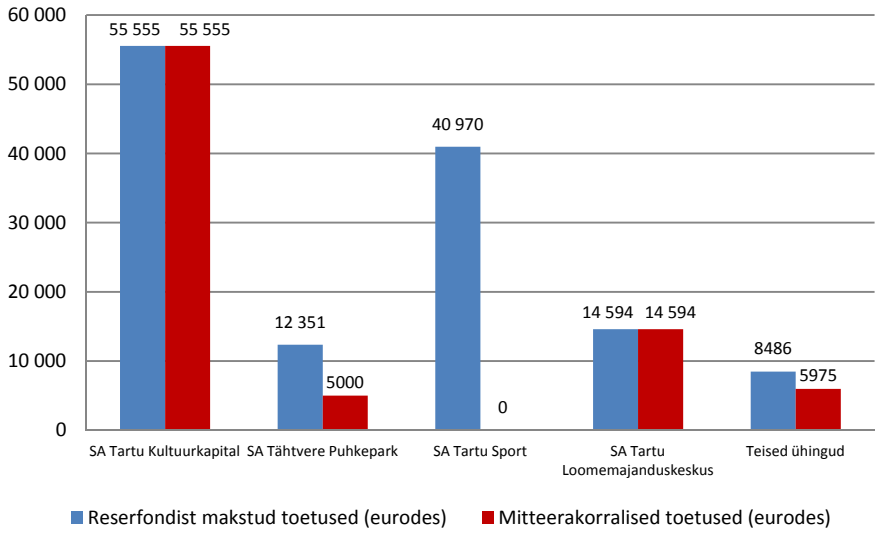
Reservfondi ei kasutata seaduses määratud eesmärkidel

Reservfondi kasutamine

45. Valla- või linnaeelarves ettenägematute väljaminekute tegemiseks planeeritud reservfondi kasutamise korra kehtestab valla- või linnavolikogu. Auditi ajal kehtinud Tartu linna eelarve koostamist, täitmist ja finantsjuhtimist käsitletavate kordade kohaselt kasutatakse Tartu linnas reservfondi väljaminekuteks, mida eelarve koostamise käigus ei olnud võimalik ette näha. Reservfondist raha eraldamise otsustab linnavalitsus korraldusega.

46. Auditeeritud perioodil oli reservfondist makstud Tartu linnaga seotud ühingutele 131 956 eurot, millest vähemalt 81 124 kulus väljaminekutele, mida ei saa kuidagi pidada erakorraliseks. Viimasest summast üle poole (55 555 eurot) eraldati Sihtasutusele Tartu Kultuurkapital mitmes osas Vanemuise teatri sihtfinantseerimiseks ning koolilõpetajate ja olümpiasportlaste stipendiumikonkursside rahastamiseks.

Joonis 1. Tartu linna reservfondist makstud toetused 2011–2012



Allikas: Riigikontrolli analüüs Tartu linna raamatupidamise andmete ja õigusaktide põhjal

47. Tartu linna esindajad selgitasid Riigikontrollile, et hoolimata reservfondi kasutamise korras fikseeritust puuduvad praktikas ühtsed põhimõtted reservfondist eraldiste maksmiseks. Tegelikkuses ei ole linnas kunagi reservfondi käsitletud kui üksnes erakorraliste kulude katteallikat. SA Tartu Kultuurkapitali juhataja näiteks kinnitas, et kui põhitegevuseks linnalt saadud tegevustoetusest on kavandatud tegevuste elluviimiseks puudu jäänud, ongi taotletud puudujääva summa katmist reservfondist.

48. Tartu linnasekretär möönis, et ühingute väljakujunenud praktika taotleda suvalisel hetkel reservfondist raha seab kahtluse alla kõigi ülejäänud toetuste maksmiseks kehtestatud kordade toimimise. Kuna reservfondist raha taotlemine on lihtne (tuleb teha vaid taotlus linnavalitsusele),

on mõned ühingud eelistanudki taotleda raha reservfondist, selle asemel et teha seda vastava valdkonna eelarvest, kus peab tihti esitama lisaandmeid ning kinni pidama teatud nõuetest.

Kas teadsite, et

Teater Vanemuine taotles linnavalitsuselt (07.11.2011) 11 000 eurot toetust, esitades muu hulgas järgmised asjaolud:

- Vanemuise Teater on jätkuvalt Eesti külastatavaim, 2011. aastal külastab etendusi oodatavalt *ca* 180 000 inimest;
- muusikal „Evita" oli 2010. aastal Eesti vaadatuim teatrilavastus;
- teatril on keeruliste aegade tõttu tekkinud seoses lastelavastuste, noorsootöö-projektide ja algupärase heliloomingu tellimustega raske olukord.

Miks on teatril keerulised ajad ja millest on need tingitud, seda tollase teatrijuhi allkirjastatud ja Tartu Linnavalitsusele (!) suunatud taotluses ei olnud suudetud täpsustada.

49. Kuigi reservfondi kasutamise korra järgi peab reservfondist eraldatav toetus olema sihtotstarbeline, polnud rahal (11 000 eurot), mis eraldati SA Tartu Kultuurkapital kaudu Teatrile Vanemuine, kasutamise sihtotstarvet ette nähtud. Eraldisega seonduvat ei osanud Riigikontrollile selgitada ka SA Tartu Kultuurkapital juhataja, kuna tema sõnul suhtlesid teater ja linn otse. SA Tartu Kultuurkapital kui Vanemuise Teatrit toetava fondi haldaja oli vaid raha vahendaja rollis. Samuti ei eristunud Vanemuise Teatri esitatud aruandes reservfondist saadud eraldise kasutamine muude toetuste kasutamisest, kuigi linna kord näeb reservfondist saadud eraldise kasutamise kohta ette eraldi aruandluse.

50. Linnale esitatud aruandest ei selgunud reservfondist eraldatud raha kasutamine ka tulekahjusignalisatsiooni paranduseks toetust saanud SA Tartu Jaani Kiriku puhul (aruanne esitati koos tegevustoetuse kasutamise aruandega). Lastekliiniku juubeli tähistamiseks toetust saanud SA Tartu Ülikooli Kliinikum ei olnud üldse aruannet esitanud.

51. Riigikontrolli hinnangul ei ole Tartu linna ühingutele reservfondist toetusi makstud alati ettenägematuteks väljaminekuteks, mistõttu ei ole reservfondi kasutatud seaduses ega Tartu linna enda korras ette nähtud eesmärkidel.

52. **Riigikontrolli soovitus Tartu Linnavolikogule:** teha volikogu revisjonikomisjonile ettepanek kontrollida reservfondi kasutamise õiguspärasust ja otstarbekust.

Tartu Linnavolikogu vastus: Reservfondi kasutamist on Tartu Linnavolikogu revisjonikomisjon kontrollinud korduvalt ja juhtinud tähelepanu selle õiguspärase ja otstarbeka kasutamise vajalikkusele. Informatsioon reservfondi kasutamist puudutavast infost, mida revisjonikomisjon on kuulanud oma koosolekutel, on leitav Tartu linna kodulehel.

Nii 2011. kui ka 2012. aasta reservfondi kasutamise informatsiooni käsitledes on revisjonikomisjon kritiseerinud reservfondist liiga suure osa eraldamist kultuuriürituste toetamiseks ning juhtinud tähelepanu sellele, et mõistlik oleks need toetused ette näha eelarves ning reservfondi kasutada erakorralisteks kulutusteks.

Tartu Linnavolikogu juhib Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et praktika, millist kulu loetakse erakorraliseks ja millist mitte, on välja kujunenud pikema aja jooksul. Reservfondi kasutamise praktikat tuleks seega vaadata laialdasemalt kogu riigis ja kaaluda õigusnormide muutmist.

Linn ei kontrolli alati, kas toetust on kasutatud eesmärgipäraselt

Toetuse kasutamise aruanded

53. Kui eraldis on vormistatud toetusena, peab toetuse saaja kohalikult omavalitsuselt saadud toetust kasutama eesmärgipäraselt ning omavalitsus peab selles veenduma, nõudma toetuse kasutamise kohta aruandeid ja neid kontrollima. Kui raha on eraldatud konkreetseks tegevuseks, peab aruandlus ja kontroll olema põhjalikum. Kui omavalitsus on ühingule maksnud tegevustoetust, saab ta aruandluse abil hinnata ühingu tegevuse vastavust tema põhikirjalistele eesmärkidele.

54. Auditeeritud perioodil eraldas Tartu linn endaga seotud ühingutele (jättes kõrvale reservfondist eraldatud raha, mille kasutamise aruandlusele kehtivad eraldi reeglid) toetusena 5,6 miljoni eurot. Sellest 3 miljonit moodustasid sihtotstarbelised toetused mingiks konkreetseks tegevuseks ning 2,6 miljonit mittesihtotstarbeline tegevustoetus.

55. Kohustus toetuse kasutamise kohta aru anda on fikseeritud juba toetuse eraldamise aluseks olevates Tartu linna kordades. Samuti oli linn nõudnud toetuse kasutamise kohta aruannet igas auditi käigus läbi vaadatud lepingus, mille linnavalitsus toetust välja makstes toetuse saajaga oli sõlminud, sõltumata sellest, kas tegemist oli sihtotstarbelise toetusega, mille kasutamise otstarve oli samas lepingus fikseeritud, või laiemateks eesmärkideks kasutatava tegevustoetusega.

56. Alates 2012. aastast hakkas Tartu linn toetuse saajatelt nõudma, et nad eristaksid oma raamatupidamises linna eraldistega kaetud kulud muudest kuludest. Eristamiseks kasutatakse raamatupidamises spetsiaalset koodi, millega Tartu linn püüab tagada, et toetusi kasutatakse eesmärgipäraselt.

57. Kui sihtotstarbelise toetuse saajail ei tohiks linna toetusega kaetud kulude eristamisega olla probleemi, siis tegevustoetuse saajate puhul on selline aruandluse viis pigem näiline. Näiteks juhtis OÜ Anne Saun Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et ühingu kõiki tulusid kulutatakse igapäevase saunateenuse pakkumiseks ning pole võimalik eristada, milliseid toiminguid tehakse linnalt saadud raha ning milliseid oma põhitegevuse tulude eest. SA Tartu Sport on aga linnalt saadud tegevustoetuse fikseerinud aruandes personalikulude katteallikana, kuna nii on ühingu sõnul kõige lihtsam, sest personalikulu on väheseid kululiike, mis on suurem kui linnalt saadav toetus.

Kas teadsite, et

SA Teaduskeskus Ahhaa oli auditeeritud perioodil saanud toetust uue hoone ehituseks ja SA Pauluse Kirik renoveerimistöödeks. Kuna ehitustöödega seotud hankeid juhtis linnavalitsus, oli linnal jooksev ülevaade ehitus- ja renoveerimiskuludest ning täpsema aruande nõudmist toetuse kasutamise kohta ei peetud vajalikuks.

58. Riigikontroll analüüsis auditeeritud perioodi toetuste kohta Tartu linnale esitatud aruandeid ja tuvastas, et üldjuhul on linnaga seotud ühingud saadud toetuste kasutamise kohta linnale aruanded esitanud ning teinud seda enamasti ka õigel ajal. Küll olid aruanded mõnel juhul üldsõnalised ning mitme erineva toetuse kasutamise kohta oli esitatud üks

koondaruanne. Linnavalitsus ei olnud sellistel juhtudel täiendavat aruandlust ega erinevate toetuste eristamist nõudnud. Nii SA Tartu Sport kui ka SA Tartu Kultuurkapital, kes olid linnale esitanud väga üldise aruande, tõid välja, et nad ei ole esitatud aruannete kohta linnalt mingit tagasisidet saanud.

Toetuse kasutamise aruannete kontroll

59. Tartu linna esindajad tunnistasid Riigikontrollile, et aruandeid, mis on saadud linnaga seotud ühingutelt toetuste kohta, kontrollitakse harva ning pisteliselt. Nende ühingute puhul, kus ühingu nõukogusse on nimetatud linnavalitsuse ametnikud (nt SA Tartu Eluasemefond, SA Tartu Kultuurkapital), on kontroll ühingu tegevuse üle parem ja linn ei ole pidanud vajalikuks lisaaruandeid nõuda või esitatud aruandeid põhjalikult kontrollida. Linna esindajad möönsid, et kuigi linn peaks olema toetusi andes võimeline nende kasutamist kontrollima, puudub tegelikult selleks piisav ressurss. Viimastel aastatel on mitmel juhul toetuste kasutamist analüüsinud linna sisekontrolliteenistus, samuti on suurenenud osakondade valmidus teha kohapealset kontrolli, mis selleks, et veenduda toetuse eesmärgipärases kasutamises, tihti hädavajalik.

Toetuse kasutamine OÜ-s Anne Saun, SA-s Tartu Kultuurkapital ja SA-s Tartu Sport

60. Riigikontroll auditeeris toetuste eesmärgipärast kasutamist ja kajastamist ka kolme ühingu – OÜ Anne Saun, SA Tartu Kultuurkapital ja SA Tartu Sport – raamatupidamisandmete põhjal.

Tabel 7. Auditeeritud ühingutele makstud sihtotstarbelised toetused auditeeritud perioodil

Ühing	Aasta	Allikas	Toetus eurodes	Eesmärk	Aruandlus
OÜ Anne Saun	2011	Eelarve	11 312	Anne Sauna renoveerimise kaasfinantseerimine	Esitatud koondaruanne eelarveaastal kõikide saadud toetuste kasutamise kohta
		Lisaeelarve	28 066	Anne 44 hoone keldrilae riivtalade tugevdamise ehitustööd	Esitatud koondaruanne eelarveaastal kõikide saadud toetuste kasutamise kohta
	2012	Eelarve	1 682	Hoone rekonstrueerimise projekti kaasfinantseerimine	Esitatud koondaruanne eelarveaastal kõikide saadud toetuste kasutamise kohta
SA Tartu Kultuur-kapital	2011	Eelarve	2 052	Stipendiumite maksmine	Aruanne esitatud
		Reservfond	1 000	Tartu Poistekoori juubelikontserdi korraldamine	Aruanne esitatud
		Reservfond	15 555	Medaliga gümnaasiumilõpetajate premeerimine	Aruanne esitatud
	2012	Eelarve	100 000	Stipendiumite maksmine	Aruanne esitatud
		Lisaeelarve	2 920	Võistlustööde autorite tasude väljamaksmine	Aruanne esitatud
		Eelarve	19 691	Arhitektuurikonkursi korraldamine	Aruannet ei esitatud, sest toetust ei kasutatud auditeeritud perioodil ära
		Reservfond	14 000	Olümpiasportlaste stipendiumikonkursi rahastamine	Aruanne esitatud

		Reservfond	14 000	Lõpetajate stipendiumite väljamaksmine ja stipendiumikonkursi haldamine	Aruanne esitatud
SA Tartu Sport	2011	Reservfond	3 504	Uisuvälja rajamine	Aruanne esitatud
		Reservfond	162	Lasteaedade liikumispeo rendikulud	Aruanne esitatud
	2012	Lisaeelarve	20 000	Kohvikuterrassi renoveerimine ja sadeveerennide uuendamine	Aruannet ei esitatud, sest toetust ei kasutatud auditeeritud perioodil ära
		Reservfond	29 444	Tamme staadioni olmehoone sisustusinventari soetamine	Aruanne esitatud
		Reservfond	7 860	Tamme staadioni olmehoone sisustusinventari soetamine	Aruanne esitatud

Allikas: Riigikontrolli analüüs Tartu linna õigusaktide, finantseerimislepingute ja ühingute esitatud aruannete põhjal

61. Riigikontroll tuvastas, et ühingutele eraldatud toetusi (vt tabel 7) on auditeeritud ühingutes kasutatud olulises osas sihipäraselt ja kajastatud nõutud viisil, kuigi linna rakendatud toetuste eraldamise ning aruandluse kontrollisüsteem ei välista toetuste väärkasutamise riski, sest toetuste eraldamise üldpõhimõtted on puudulikud.

Riigikontrolli hinnang

62. Auditi tulemusena antud hinnang omavalitsusele ja kolmele temaga seotud ühingule auditi põhiküsimuste kaupa on toodud tabelis 8 ja 9.

Tabel 8. Hinnang Tartu linnale eelarvest temaga seotud ühingutele raha eraldamise õiguspärasuse ja läbipaistvuse kohta

Auditi põhiküsimus	Riigikontrolli hinnang Tartu linnale
Kas linnaga seotud ühingutele linnaeelarvest toetuste maksmine on toimunud õiguspäraselt ja läbipaistvalt? Kas linnaga seotud ühingutelt teenuste tellimisel on tagatud linna raha läbipaistev kasutamine?	Linn ei ole seotud ühingutele linnaeelarvest toetusi makstes toiminud õiguspäraselt ja läbipaistvalt ning teenuseid tellides läbipaistvalt, kuna puudub selge toetuste eraldamise süsteem ning ühingutele oli toetustena makstud tasu ka teenuste eest.
Kas linnaga seotud ühingutele reservfondist eraldiste maksmine on toimunud õiguspäraselt?	Seotud ühingutele reservfondist eraldiste maksmine ei ole toimunud õiguspäraselt, kuna need eraldised ei olnud mõeldud ettenägematute kulude jaoks.
Kas linn on taganud toetuste eesmärgipärase kasutamise? ▪ Kas linn nõuab toetuste kasutamise kohta aruandeid? ▪ Kas linn kontrollib toetuste kasutamise aruandeid?	Tartu linn on nõudnud toetuste kasutamise kohta aruandeid, kuid kontrollinud neid harva ja pisteliselt (näiteks on mõned aruanded vastu võetud väga üldisena). Toetuste maksmise süsteem ei võimalda hiljem alati veenduda toetuse eesmärgipärases kasutamises.
Kas juhtudel, kus seotud ühingutele on tehtud muid makseid, on nende maksete tegemiseks õiguslik alus?	Muid makseid ei olnud linnaga seotud ühingutele tehtud.

Tabel 9. Hinnang Tartu linnaga seotud ühingutele toetuste eesmärgipärase kasutamise kohta

Auditi põhiküsimus	Riigikontrolli hinnang auditeeritud seotud ühingutele
Kas linnaga seotud ühingud on kasutanud eraldatud toetust eesmärgipäraselt?	SA Tartu Sport on olulises osas kasutanud eraldatud toetust eesmärgipäraselt. Toetuste maksmise süsteem ei võimalda alati hiljem veenduda toetuse eesmärgipärases kasutamises.
	OÜ Anne Saun on olulises osas kasutanud eraldatud toetust eesmärgipäraselt. Toetuste maksmise süsteem ei võimalda alati hiljem veenduda toetuse eesmärgipärases kasutamises.
	SA Tartu Kultuurkapital on olulises osas kasutanud eraldatud toetust eesmärgipäraselt. Toetuste maksmise süsteem ei võimalda alati hiljem veenduda toetuse eesmärgipärases kasutamises.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritu vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Tartu Linnavolikogule ja Tartu Linnavalitsusele mitmeid soovitusi. Linnavolikogu ning linnavalitsus saatsid oktoobris 2013 oma vastused Riigikontrolli soovitustele.

Tartu Linnavolikogu üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Tartu Linnavolikogu nõustub Riigikontrolli järeldustega osaliselt. Järelduste esitamisel ei ole volikogu hinnangul tutvutud kogu olemasoleva informatsiooniga ja auditi käigus ei ole Tartu Linnavolikogult ja Tartu Linnavolikogu revisjonikomisjonilt, kellele on suunatud praegused soovitused, küsitud täiendavat informatsiooni. Seetõttu Riigikontrolli soovitused ei ole või on osaliselt põhjendatud ja asjakohased.

- SA Tähtvere Puhkepark asutamine koos aruteluga Tartu Linnavolikogus 06.06.2002
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/0/C2257AE90052B2C2C22571E100252F2E
- SA Tartu Sport asutamine volikogus 20.04.2006
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/0/1BFBD8A638C91E17C2257AEA005AE4FA
- SA Tartu Loomemajanduskeskus asutamine volikogus 14.05.2009
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/0/EEB90959124600DEC2257AEA0058785F
- SA Tartu Loomemajanduskeskus asutamise otsus koos analüüsiga eelnõu õiendis
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/gpunid/GC2256D59001D4A43C22575B7002022C4?OpenDocument

Revisjonikomisjon on 2013. aastal kuulanud ülevaateid järgmiste sihtasutuste tegevusest 2012. aastal:
• SA Tartu Loomemajanduskeskus;
• SA Tartu Keskkonnahariduse Keskus;
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/0/D9123C57B1F86796C2257B28003AC879
• SA Tartu Kultuurkapital tegevus ja 2012. a majandusaasta aruanne (esitatud ka volikogu istungile);
• SA Tartu Eluasemefond 2012. aasta majandusaasta aruanne (esitatud ka volikogu istungile);
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/0/552C1BA09AA7985CC2257B4E0032E49C
• SA Tartu Teaduspark tegevus 2012. a ning 2012. a majandusaasta aruanne;
• SA Tartumaa Turism tegevus ja 2012. a majandusaasta aruanne.
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/0/01AFBEACE8B62117C2257B67005EE77C

Ära on kuulatud äriühingute 2012. aasta majandusaasta aruanded:
• AS Tartu Veevärk;
• AS Tartu Turg;
• Tartu Elamuhalduse AS;
• OÜ Tartu Veekeskus;
• OÜ Anne Saun;
• OÜ Tartu Linna Polikliinik
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/0/8AA32C1BE5145F6AC2257B83005EF0D3

Revisjonikomisjon on 2012. aastal kuulanud ülevaateid sihtasutuste tegevusest:
• SA Tartu Loomemajanduskeskus;
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/gpunid/GD18AE0363FA9EF49C2257ABB00309104?OpenDocument
• SA Tartu Keskkonnahariduse Keskus;
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/0/8E55CC73E25F1759C2257AE90065EAED
• Ülevaade SA Teaduskeskus AHHAA tegevusest
• Ülevaade SA Tartu Muusikafestival tegevusest
• Ülevaade SA Tartu Jaani Kirik tegevusest
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/0/74301B70AA205ACFC2257AE900665D4E
• Informatsioon Sihtasutuse Tartu Vaimse Tervise Hooldekeskus tegevuse kohta
• Informatsioon SA Tartu Pauluse kirik tegevusest
• Informatsioon SA Tartu Sport tegevusest
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/0/6FB5A349ACEAAD32C2257AE90066AF39
• SA Tartu Kultuurkapital tegevus
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/gpunid/GD43972B26F42F057C22579D500214AD6?OpenDocument
• SA Tartu Eluasemefond;
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/gpunid/G54332104CDFB9481C22579D1002097D7?OpenDocument
• SA Tartu Teaduspark;
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/gpunid/G0C5CB32C46B50063C22579D5006F642D?OpenDocument
• SA Tartumaa Turism tegevus ja 2012. a majandusaasta aruanne.
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/gpunid/GAAB89926F98BC4F4C22579F0002B3616?OpenDocument

Ära on kuulatud äriühingute 2011. aasta majandusaasta aruanded
• AS Tartu Veevärk;
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/0/E4EA88F1AC166EDAC2257AE9006BDEA3
- 2011. aastal reservfondi kasutamise aruanne oli 02.02.2012 koosoleku päevakorras
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/gpunid/G70FAB995301AA411C2257998002080F5?OpenDocument
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/0/3BEE1F5BDF14D081C2257AEA004C18A9
- 2012. a reservfondi kasutamist puudutavat informatsiooni kuulati 07.02.2013 koosolekul
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/0/CD88A4E1D7028173C2257B100038698D
http://info.raad.tartu.ee/webaktid.nsf/0/CD88A4E1D7028173C2257B100038698D

Lisaks on reservfondi jooksva kasutamise kohta avalikustatud info linna kodulehel

http://www.tartu.ee/?lang_id=1&menu_id=2&page_id=28

Riigikontrolli soovitused	Tartu Linnavolikogu ja Tartu Linnavalitsuse vastused
Tartu linna ühingud **27. Riigikontrolli soovitus Tartu Linnavolikogule:** analüüsida, milliste ülesannete täitmine oma ühingute kaudu on põhjendatud ning kas olemasolevad ühingute tegevusvormid on selleks kõige sobivamad. **p-d 13–26**	**Tartu Linnavolikogu vastus:** Tartu linn on asutanud eraõiguslikke isikuid ja osalenud ühingutes, kui see on linnale vajalik seadusest (kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, edaspidi KOKS, § 6) tulenevate ülesannete täitmiseks või linnavara majandamiseks. Ühingud on asutatud pikaajaliste ülesannete täitmiseks, mis eeldavad, et ■ ühingule on antud kasutada põhivara, mis vajab investeeringuid. Vahendeid investeeringuteks saab ühing nii oma tegevusest kui linnaeelarvest, proportsioonid sõltuvad tegevusvaldkonnast; ■ ühingu tegevus omab pikaajalist perspektiivi; ■ ühingu jätkusuutlikkuse tagamiseks on olemas oskusteave. Rõhutame, et ühe või teise ühingu asutamine või valik, milliste ülesannete täitmise on põhjendatud ühingu kaudu, on olnud volikogu kaalutlusotsused. Tartu Linnavolikogu nõustub põhimõtteliselt Riigikontrolli seisukohaga, et ühingute asutamisel ja neis osalemisel on vajalik analüüs. Nii on ka linnas seni toimitud. Ühingute asutamisel on selle vajalikkuse üle otsustamisel ja konkreetse tegevusvormi valikul tuginetud volikogule esitatud analüüsidele ja põhjendustele. Näiteks sihtasutused on majandusüksused, mis on loodud neile antud linnavara valitsemiseks ja kasutamiseks. Seda eesmärki silmas pidades on asutatud ka Tartu linna osalusega sihtasutused. Informatsioon sihtasutuste asutamise kohta oli ka Riigikontrollile vabalt kättesaadav linna veebilehel. Tartu Linnavolikogu nõustub, et siiani esitatud analüüsid või selgitused oleksid võinud olla põhjalikumad. Uues Tartu linnavara eeskirjas (Tartu Linnavolikogu 12.09.2013. a määrus nr 98, mis jõustub 01.11.2013), on määratletud reeglid linna osalemiseks eraõiguslikes isikutes ja eraõiguslike isikute asutamiseks. Ühingu asutamine ning linna osalemine eraõiguslikus isikus on lubatav, kui analüüsi tulemusena on teenuse osutamine eraõigusliku isiku kaudu põhjendatud. Enne asutamise või linna osalemise otsustamist koostab linnavalitsus analüüsi, mis sisaldab majanduslikke arvestusi ühingu tulevaste tulude ja kulude kohta ning selgitusi selle kohta, miks eraõigusliku isiku kaudu kohaliku omavalitsuse ülesande täitmine on linnale majanduslikult kasulikum, ning kirjeldab õiguslikke ja faktilisi asjaolusid, kuidas mõjutab teenuse osutamine ühingu kaudu isikuid, kelle suhtes teenust osutatakse ning miks teenuse osutamine eraõigusliku isiku kaudu on eelistatud. Analüüs võib sisaldada muid eraõiguslikus isikus osalemise olulisi asjaolusid. Olemasolevate ühingute jätkusuutlikkusele ja vajalikkusele ning üksiti tegevusvormi sobilikkusele on tähelepanu pööratud igal aastal majandusaasta aruande arutelul ja jooksvalt revisjonikomisjonis. Volikogu revisjonikomisjon on kasutanud ja kasutab edaspidigi seadusest (KOKS, § 48 lg 3 p 1) tulenevat õigust kontrollida kohaliku omavalitsuse üksuse valitseva mõju all oleva äriühingu, sihtasutuse ja mittetulundusühingu tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning linna vara kasutamise sihipärasust. Ülevaade ühingute majandustegevusest ja eesmärkide täitmisest jõuab linnavalitsuse ja volikoguni igal aastal majandusaasta aruande kaudu. Lisaks saab sõltuvate üksuste majandusolukorrast ja strateegiaperioodi katvatest prognoosidest linn ülevaate linna arvestusüksuse eelarvestrateegiat koostades. Seadus ei kohusta omavalitsust erinevalt riigist (äri)ühingutes osalemist igal aastal põhjendama. Aja jooksul võib vajadus ühingu järele muutuda. Sel juhul eelneb kaalutletud otsusele loomulikult vastav analüüs. Eristada tuleks seega ühinguid, mida luuakse (nende puhul tuleks lähtud uues linnavaraeeskirjas toodust) ja olemasolevaid ühinguid (olemasolevate ühingute puhul tuleks põhjalik analüüs läbi viia probleemide ilmnemisel). Linnavolikogu kaalub vajadust analüüsida, milliste linna ülesannete täitmine oma ühingute kaudu on põhjendatud ning kas ühingute praegused tegevusvormid on selleks kõige sobivamad. Analüüs tehakse vajaduse korral iga ühingu kohta eraldi.

Ühingutele makstud toetused **34. Riigikontrolli soovitus Tartu Linnavolikogule:** võtta vastu arusaadav ja läbipaistev kord selle kohta, milliste põhimõtete järgi linnaga seotud ühinguid linnaeelarvest rahastatakse, ning määrata selles kindlaks nii volikogu kui ka linnavalitsuse pädevus ja rahastamistaotluste menetlemise kord. **p-d 28–33**	**Tartu Linnavolikogu vastus:** Linna eelarvest füüsilisele ja juriidilisele isikule, sh linna osalusega ühingule eraldatud vahendite kasutamine, aruandlus ja kontroll on reguleeritud Tartu linna eelarve koostamise, täitmise ja finantsjuhtimise korras (Tartu Linnavolikogu 11.10.2012. a määrus nr 74). Eelarve koostamise, kinnitamise põhimõtetest tuleneb ka linnavolikogu ja linnavalitsuse pädevus. Eelarve menetlemise ajal vaadatakse üle ühingute toetamise poliitika ja hinnatakse, kas toetamine on vajalik või mitte. Juhime Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et varem ei olnud praegusel kujul olemas ka eelarve menetlemise korda. Tartu Linnavolikogu hinnangul võib enda ühingutele eraldi toetuste menetlemise korra väljatöötamine olla keerukas, kuna põhjused, miks üht või teist ühingut toetatakse, on erinevad. Võimalik oleks see teenuste ostmisel. Seega rõhutame, et kehtiv kord on linnal olemas, kuid nõustume osaliselt siinkohal Riigikontrolliga ja mööname, et eelarvest eraldiste eraldamise põhimõtted võiks olla linna eelarve koostamise, täitmise ja finantsjuhtimise korras täpsemini sõnastatud. Tartu Linnavolikogu on seisukohal, et kui riik ei reguleeri seadustes seda, millistel alustel ja millises korras kohalikelt omavalitsustelt toetuste eraldamine peaks toimuma, on see kohaliku omavalitsuse otsustada.
Teenuste tellimine **44. Riigikontrolli soovitus Tartu Linnavalitsusele:** eristada linnaga seotud ühingutelt tellitavad teenused neile makstavatest toetustest ning teenuste tellimisel järgida teenuste tellimisele kohalduvaid nõudeid. **p-d 35–43**	**Tartu Linnavalitsuse vastus:** Kinnitame, et linnavalitsus mõistab teenuste ja toetuste eristamise olulisust ning analüüsib Tartu linnaga seotud ühingutele planeeritavaid eelarvevahendeid edaspidi põhjalikumalt ning vajaduse korral kavandab vahendid linnaeelarve eelnõus teenuse ostmiseks, mitte ühingule toetuse andmiseks. Samuti saab linnavalitsus aru erinevatest menetlusnormidest, mis toetuse maksmisele ja teenuse tellimisele laienevad. Samas selgitame, et teenuse ja toetuse vahetegemist raskendab pahatihti asjaolu, et linnaga seotud ühingute osutatavatele teenustele ei pruugi turul olla konkureerivat pakkujat ning seetõttu on ühing loodudki teatava linnavara majandamiseks või linnaelanikele tasuta või soodushindadega teenuse pakkumiseks. Kuna ühing aga ei suuda linnavara majandamisega teenida piisavalt vahendeid, et talle püstitatud eesmärke täita, on ühingute majandustegevust toetatud. Ühingutele seatud eesmärgid on ajapikku kasvanud, linnaelanike ootused on suurenenud ning on ilmne, et kui linnaelanikud otse teenuse eest ei tasu, siis tuleb linnal teenus kinni maksta. Viimane ei tähenda aga, et teenuse ostmist ja toetuse maksmist ei ole võimalik eristada. Loodame, et täiendava analüüsi tulemusena ning vajalike muudatuste rakendamisega muutub linna ühingute rahastamine kõigi jaoks läbipaistvamaks.
Reservfondi kasutamine **52. Riigikontrolli soovitus Tartu Linnavolikogule:** teha volikogu revisjonikomisjonile ettepanek kontrollida reservfondi kasutamise õiguspärasust ja otstarbekust. **p-d 45–51**	**Tartu Linnavolikogu vastus:** Reservfondi kasutamist on Tartu Linnavolikogu revisjonikomisjon kontrollinud korduvalt ja juhtinud tähelepanu selle õiguspärase ja otstarbeka kasutamise vajalikkusele. Informatsioon reservfondi kasutamist puudutavast infost, mida revisjonikomisjon on kuulanud oma koosolekutel, on leitav Tartu linna kodulehel. Nii 2011. kui ka 2012. aasta reservfondi kasutamise informatsiooni käsitledes on revisjonikomisjon kritiseerinud reservfondist liiga suure osa eraldamist kultuuriürituste toetamiseks ning juhtinud tähelepanu sellele, et mõistlik oleks need toetused ette näha eelarves ning reservfondi kasutada erakorralisteks kulutusteks. Tartu Linnavolikogu juhib Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et praktika, millist kulu loetakse erakorraliseks ja millist mitte, on välja kujunenud pikema aja jooksul. Reservfondi kasutamise praktikat tuleks seega vaadata laialdasemalt kogu riigis ja kaaluda õigusnormide muutmist.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli anda hinnang Tartu linnale ja kolmele auditeeritud ühingule Tartu eelarvest linnaga seotud ühingutele raha eraldamise õiguspärasuse ja läbipaistvuse kohta.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnang Tartu linnale anti eraldi toetuste maksmise õiguspärasuse ja läbipaistvuse ning toetuste kasutamise kontrolli, reservfondist eraldiste tegemise ja ühingutelt teenuste tellimisel linna raha läbipaistva kasutamise kohta.

Hinnang kolmele auditeeritud ühingule (OÜ Anne Saun, SA Tartu Kultuurkapital ja SA Tartu Sport) anti toetuste eesmärgipärase kasutamise kohta juhul, kui toetuse kasutamise eesmärk oli finantseerimislepingus fikseeritud ja kontrollitav.

Auditi põhiküsimuseks oli, kas linnaga seotud ühingutele raha eraldamine linnaeelarvest ja selle kasutamine on toimunud õiguspäraselt ja läbipaistvalt.

Selleks otsiti vastust järgmistele alaküsimustele:

- Kas linnaga seotud ühingutele linnaeelarvest toetuste maksmine on toimunud õiguspäraselt ja läbipaistvalt?
- Kas linnaga seotud ühingutele reservfondist eraldiste maksmine on toimunud õiguspäraselt?
- Kas toetuste puhul on tagatud nende eesmärgipärane kasutamine?
    - Kas linn on taganud toetuste eesmärgipärase kasutamise, s.t kas linn nõuab toetuse kasutamise kohta aruandeid, kas linn kontrollib toetuste kasutamise aruandeid?
    - Kas linnaga seotud ühingud on kasutanud eraldatud toetust eesmärgipäraselt?
- Kas linnaga seotud ühingutelt teenuste tellimisel on tagatud linna raha läbipaistev kasutamine?

Auditi kriteeriumid on järgmised:

Seotud ühingutele linnaeelarvest toetuste maksmine on toimunud õiguspäraselt ja läbipaistvalt, kui toetuste maksmisel on toetuse liigist lähtudes järgitud linna kehtestatud kordasid.

Seotud ühingutele reservfondist eraldiste maksmine on toimunud õiguspäraselt, kui seda on tehtud ettenägematute väljaminekute tegemiseks ja volikogu kehtestatud tingimustel (2011. a valla- ja linnaeelarve seaduse[5] § 17 ja 2012. a kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse[6] § 5 lg 7, Tartu linna eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise kord[7], linnavalitsuse reservfondi vahendite kasutamise rakendusjuhend[8]).

Toetuste puhul on tagatud nende eesmärgipärane kasutamine, kui linn on nõudnud toetuse kasutamise kohta aruandeid ning kontrollinud neid (hinnang lepingute, nõutud dokumentide, aruannete alusel) ja

[5] „Reservfondi käsutab valitsus ettenägemata kulude katmiseks volikogu poolt kehtestatud korras.“

[6] „Eelarves võib eraldi põhitegevuse kuluna planeerida reservfondi ettenägematute väljaminekute tegemiseks. Valla- või linnavalitsus eraldab reservfondist vahendeid sihtotstarbeliselt. Valla- või linnavolikogu kehtestab reservfondi vahendite kasutamise tingimused ja korra määrusega.“

[7] Tartu Linnavolikogu 01.07.2004. a määrus nr 78 (alates 15.10.2012 kehtib Tartu Linnavolikogu 11.10.2012. a määrus nr 74 „Tartu linna eelarve koostamise, täitmise ja finantsjuhtimise kord“)

[8] Tartu Linnavalitsuse 29.07.2004. a määrus nr 18

seotud ühing on kasutanud eraldatud toetust eesmärgipäraselt (hinnang lepingute, aruannete, arvete alusel).

Linnaga seotud ühingutelt teenuste tellimisel on tagatud linna raha läbipaistev kasutamine, kui konkurentsitingimusi on järgitud (riigihangete seaduse 1. ptk, peamiselt § 3 üldpõhimõtted[9] ja § 141 sisetehingute regulatsioon[10]), avaliku ülesande täitmiseks üleandmisel nähtuvad volitamise kaalutlused (halduskoostöö seaduse[11] § 5) ning teenust on osutatud lepingus fikseeritud mahus (leping, arved, aruandlus).

Auditi ulatus ja käsitlusviis

Audit hõlmas äriühinguid, kus linn on aktsionär või osanik (kokku 7); sihtasutusi, mille linn on asutanud või on üks asutajatest (17); mittetulundusühinguid, milles linn on liige (6) (välja on jäetud korteriühistud, kuna nende tegevust reguleerib korteriühistuseadus).

Auditi esimeses etapis võeti ühingute kaupa linnavalitsuse raamatupidamisprogrammist välja neile ühingutele 2011.–2012. aastal linnaeelarvest eraldatud summade kanded. Seejärel kanded süstematiseeriti algdokumentide põhjal raha eraldamise aluse järgi, jaotades need toetusteks (sh reservfondi eraldised) ja teenuste tellimiseks (sh avaliku teenuse osutamise üleandmine) ning kui oli kandeid, mis kuulunud kummagi liigi alla, siis muudeks eraldisteks. Pärast kannete süstematiseerimist analüüsiti auditi teises etapis eraldise liigi ja ühingu kaupa eraldise maksmise õiguspärasust.

Järgnevalt süstematiseeriti toetuste andmiseks ja reservfondist eraldiste tegemiseks sõlmitud finantseerimislepingud toetuse sihtotstarbe järgi. Kui toetuse või reservfondi eraldise kasutamise eesmärk oli lepingus fikseeritud, siis vaadati, kas linn on taganud selle eesmärgipärase kasutamise. Sihtotstarbeliste toetuste puhul vaadati ka nende eesmärgipärast kasutamist auditi valimis olnud ühingutes (ühingu esitatud aruanded jm dokumendid). Valimisse võeti ühingud, kelle puhul Tartu linnalt saadud tulud moodustasid olulise osa ühingu kogutulust ning kelle toetuste osakaal oli toetuste kogusummast, mille linn oli oma ühingutele eraldanud, üks suuremaid. Valimi moodustamisel arvestati ka seda, kas ühingu raamatupidamise andmete põhjal on üheselt määratav, et linn on ühingule eraldanud toetust, või on toetuste maksmise sildi all makstud tasu teenuste eest.

Lisaks analüüsiti kõigi auditiga hõlmatud ühingute üldnäitajaid ja intervjueeriti Tartu Linnavalitsuse ametnikke.

Auditi lõpetamise aeg

Audit lõpetati 2013. aasta juunis, auditoimingud sooritati 2013. aasta jaanuarist juunini.

Auditi meeskond

Auditi meeskonda kuulusid auditijuht Illar Tõnisson, audiitor Elin Vako ja nooremaudiitor Anneliis Arm. Audititoiminguid ühingutes viis läbi ka vanemaudiitor Taavi Mölder.

[9] Riigihanke korraldamise üldpõhimõtted: hankija peab kasutama rahalisi vahendeid säästlikult ja otstarbekalt; tagama riigihanke läbipaistvuse ja kontrollitavuse; kohtlema kõiki isikuid võrdselt ja mittediskrimineerivalt; tagama olemasoleva konkurentsi efektiivse ärakasutamise riigihankel, kusjuures avalik-õigusliku juriidilise isiku või avalikke vahendeid kasutava eraõigusliku isiku osalemine riigihankes ei tohi moonutada konkurentsi tema poolt avalike vahendite kasutamise tõttu; peab vältima konkurentsi kahjustavat huvide konflikti; jne.

[10] Sisetehing on hankija leping äriühinguga, mille kõik aktsiad või osad kuuluvad otseselt sellele hankijale või talle koos teiste hankijatega või sihtasutusega, mille ainuasutaja on see hankija või mille kõik asutajad on see hankija koos teiste hankijatega.

[11] Juriidilise või füüsilise isiku võib volitada haldusülesannet täitma, kui haldusülesande täitmine füüsilise või juriidilise isiku poolt on majanduslikult põhjendatud; haldusülesande täitmiseks volitamine ei halvenda selle kvaliteeti; haldusülesande täitmiseks volitamine ei kahjusta avalikke huve ega nende isikute õigusi, kelle suhtes haldusülesannet täidetakse.

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 2-1.9/13/50065/13.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Riigikontrolli varasemaid auditeid ühingute rahastamise valdkonnas

02.07.2010 – **Valdade ja linnade osalemine äriühingutes ja sihtasutustes**

25.02.2010 – **Kodanikuühendustele kultuuri-, spordi- ja noorsootöötoetuste andmine valla- ja linnaeelarvest**

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee

Lisa. Auditi käigus korraldatud intervjuud

Kuupäev	Intervjueeritu
08.01.2013	Tartu Linnavalitsus: Jüri Mölder (linnasekretär) Raivo Bachmann (sisekontrolliteenistuse juhataja) Maie Tihkan (siseaudiitor) Anneli Apuhtin (õigusteenistuse juhataja)
29.05.2013	Tartu Linnavalitsus: Jüri Mölder (linnasekretär)
30.05.2013	OÜ Anne Saun: Vambola Niit (juhataja)
30.05.2013	SA Tartu Kultuurkapital: Anne Evrecht (juhataja)
30.05.2013	SA Tartu Sport: Eve Lill (juhataja)
21.06.2013	AS Tartu Elamuhaldus: Teet Suits (juhataja)