

Omavalitsuste sisekontrolli arendamine Kohtla-Järve näitel

*Kas ja kuidas on Kohtla-Järve oma sisekontrolli
arendanud, et see vastaks tunnustatud
arusaamadele omavalitsuse sisekontrollisüsteemist
ja maandaks muu hulgas korruptsiooniriske?*

Omavalitsuste sisekontrolli arendamine Kohtla-Järve näitel

Kas ja kuidas on Kohtla-Järve oma sisekontrolli arendanud, et see vastaks tunnustatud arusaamadele omavalitsuse sisekontrollisüsteemist ja maandaks muu hulgas korruptsiooniriske?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Teadmiseks, et

Riigikontroll auditeeris Kohtla-Järve linna sisekontrollisüsteemi võrdluses [kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovitusliku juhendiga](#), mis koondab tunnustatud arusaamu omavalitsuse sisekontrollisüsteemist.

Juhend koostati 2018. aastal Rahandusministeeriumi tellimusel. Praegu haldab juhendit Regionaal- ja Põllumajandusministeerium.

Kohtla-Järve tegevuses oli vaatluse all periood jaanuar 2022 kuni juuni 2023. Auditis ei käsitletud linnale kuuluvaid ühinguid.

Kohtla-Järve linna sisekontrollisüsteemis on olulised lüngad ja linnajuhid ei ole süsteemi arendanud nii, et see vastaks tunnustatud arusaamadele omavalitsuse sisekontrollisüsteemist. Süsteemi toimimist ei ole ka omal käel analüüsitud, mistõttu puudub linna-juhtidel tervikvaade selle puudujääkidest. Juhtkonna teadlikkus ja toetavad hoiakud on aga toimiva sisekontrollisüsteemi üks põhilisi eeldusi.

Suuremaid varalisi tehinguid teevad Kohtla-Järvel linnavalitsus ja selle teenistused, kuid nende tegevust on linnas kontrollitud põhjendamatult vähe. Kontrollijate tähelepanu on olnud pea eranditult hallatavatel asutustel. Samas ei ole ka hallatavate asutuste juhid võtnud kontrollitulemusi pikka aega tõsiselt, mistõttu korduvad neis aja möödudes samad vead.

Samuti on Kohtla-Järvel kasutamata võimalusi, kuidas edendada konkurentsi linna hangetel ja muudes varalistes tehingutes, et laiendada linna jaoks kasulike pakkumuste valikut.

Olulisemad tähelepanekud:

- Võrdluses kohalike omavalitsuste sisekontrolli juhendiga on Kohtla-Järvel probleeme eelkõige kontrollisüsteemi põhielementidega, nagu riskide hindamine, tegevuste läbipaistvus ja kontroll nende üle. Riskide hindamine Kohtla-Järvel sisuliselt puudub, milleta ei saagi süsteemi läbimõeldult arendada.
- Linnavalitsuse revidendid ja linnavolikogu revisjonikomisjon on auditeeritud perioodil teinud küll kontrole, kuid need on pea eranditult olnud hallatavates asutustes. Linnavalitsuse ja selle teenistuste majandustegevust ei ole sisuliselt analüüsitud, kuigi suuremad hanked ja põhiosa kuludest (näiteks 61% majandamiskuludest) tehakse seal.
- Süsteemisiseid kontrole teevad põhiliselt linnavalitsuse revidendid, kuid sageli ei võta hallatavad asutused nende ettepanekuid arvesse. Neid ettepanekuid arutatakse väidetavalt ka linnavalitsuses, kuid konkreetseid samme soovitude jõustamiseks ei ole linnavalitsuse tasandilt järgnenud.

Teadmiseks, et

auditeeritud perioodi (01.2022–06.2023) suurim hange oli Järve ja Ahtme linnaosade heakorratööde kohta, lepingu maksumus 12,5 miljonit eurot. Leping sõlmiti viieks aastaks.

Suurim vara müügitehing oli Ahtme hooldekodu kinnistu ja vallasvara müük summas ca 0,6 miljonit eurot.

Mõlemad tehingud toimusid 2022. aastal.

- Hallatavate asutuste hanketegevus on vähe läbipaistev, linnavalitsus saaks oste asutuste peale kokku samuti liita ja teha tsentraalseid hankeid riigihangete registri kaudu, et saada rohkem pakkumusi. Praegu ostavad näiteks linna haridusasutused (19) toiduaineid, kontoritarbeid jms igaüks eraldi, kuigi asutuste kaupa kordub ostude sisu. Enamasti ei ole eelnevalt ka turgu uuritud ega mitut pakkumust küsitud.
- Vähene konkurents tehingutes linnavaraga on riskikoht ka laiemalt. Auditeeritud perioodi suurimal hankel (12,5 mln eurot) ja suurimal linnavara müügil (0,6 mln eurot) saadi mõlemal juhul vaid üks pakkumus. Tehingu asjaolusid vaadates tekib põhjendatud küsimus, kas konkurentsi ärakasutamiseks tehti kõik vajalik.
- Kohtla-Järve linnajuhid on teadvustanud, et linna sisekontrollisüsteemis on teatud probleemikohti, kuid põhjalikumate muudatusteni ei ole jõutud. Probleemikohtadena toodi auditis välja näiteks ametijuhendite ja tegelike tööülesannete mittevastavus, asutuste juhtide valikuprotsessi vähene läbipaistvus, volikogu liikmete vaatest teabe kehv kättesaadavus linnavalitsusest.

Riigikontrolli soovitusel

Probleemikohad, mis Kohtla-Järve linna sisekontrollisüsteemis parandamist vajavad, on seotud riskide hindamise, tegevuste läbipaistvuse ja kontrollimeetmete rakendamisega seal, kus tehakse suuremaid tehinguid ja muid raha kasutamise otsuseid, s.t Kohtla-Järve Linnavalitsuses ja tema teenistustes. Samas ei ole Riigikontrolli arvates mõistlik asuda neid probleeme lahendama ükshaaval, vaid süsteem tuleks tervikuna üle vaadata. Mitmed omavalitsused on kehtestanud oma sisekontrolli korra, mis annab võimaluse omavalitsuste sisekontrolli juhendi soovitusel oma eripärasid arvestades paremini lahti mõtestada. Riigikontroll soovitab sarnase korra välja töötada ka Kohtla-Järve linnal.

Riigikontroll tegi soovitusel samuti regionaalministrile koguda tagasisidet 2018. aastal koostatud omavalitsuste sisekontrolli juhendi rakenduspraktika kohta omavalitsustes, et saada infot juhendi täiendamiseks. Riigikontrolli arvates on juhend rakendatav, kuid puudub põhjalikum teadmine, kuidas on juhend omavalitsustes omaks võetud ja milliste probleemidega on selle rakendamisel kokku puutunud.

Sisukord

Valdkonna ülevaade	5
Auditi ulatus ja järeldused	7
Kohtla-Järve sisekontrollisüsteemi ülesehituses on olulised lüngad	8
Kontrollide tegemine ei ole süsteemne ja linnavalitsust ei ole sisuliselt kontrollitud	9
Hangete ja vara müügi praktikas on kasutamata võimalusi suurendada läbipaistvust ja turukonkurentsi	11
Sisekontrollisüsteemi arendamise vajadust teadvustatakse, kuid põhjalike muudatusteni ei ole jõutud	13
Riigikontrolli soovitus Kohtla-Järve Linnavolikogule	14
Riigikontrolli soovitus Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumile	15
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	17
Auditi iseloomustus	18
Lisa A. Kohtla-Järve sisekontrollisüsteemi vastavus KOVide sisekontrolli juhendile auditis käsitletud teemade kaupa	20
Lisa B. Kohtla-Järve linna sisekontrolli arendamise tegevuskava, mille Kohtla-Järve Linnavolikogu esitas koos auditiaruande vastusega	27

Valdkonna ülevaade

KOV sisekontrollisüsteem ja selle õiguslikud alused

1. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse järgi peab omavalitsusüksusel (KOV) olema sisekontrollisüsteem. Selle olemasolu tuleb tagada valla- või linnavolikogul ning süsteemi rakendamise ja tulemuslikkuse eest vastutab valla- või linnavalitsus.¹ Seadused ei täpsusta, mida KOV sisekontrollisüsteemi loomiseks ja rakendamiseks täpselt tegema peab ja see on jäetud iga KOVi enda sisustada.

2. KOVi sisekontrollisüsteemi põhiolemust ja eesmärki oli kavas kirjeldada 2022. aasta kevadel algatatud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise (626 SE), kuid eelnõu tookord seaduseks ei saanud ja langes 2023. aasta kevadel menetlusest välja, sest Riigikogu koosseisu volitused lõppesid. 2024. aasta jaanuaris algatas Regionaal- ja Põllumajandusministeerium eelnõu menetluse uuesti.²

3. Eelnõus on KOVi sisekontrollisüsteem määratletud kui valla või linna asutuse juhtimisel rakendatav terviklik abinõude kompleks, mis hõlmab nii tegevuse seaduslikkust kui ka otstarbekust ja võimaldab tagada:

- õigusaktidest kinnipidamise ja täitmise kontrolli;
- vara kaitstuse kahju eest, mille võib põhjustada vara raiskamine, ebasihipärane kasutamine, ebakompetentne juhtimine ja muu selline;
- asutuse tegevuse otstarbekuse oma ülesannete täitmisel;
- asutuse tegevusest tõese, õigeaegse ja usaldusväärse info kogumise, säilitamise ja avaldamise.

4. Eelnõus kirjeldatu vastab üldtunnustatud arusaamadele sisekontrollisüsteemist, neid väljendab näiteks 2018. aastal Rahandusministeeriumi tellimusel koostatud „[Kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovituslik juhend](#)“. See juhend oli aluseks ka käesoleva auditi läbiviimisel.

5. Kohtla-Järve on Ida-Virumaal asuv linnaline omavalitsus, kus 01.01.2024. aasta seisuga oli 31 957 elanikku. Sellega ollakse elanike arvult 6. omavalitsus Eestis.

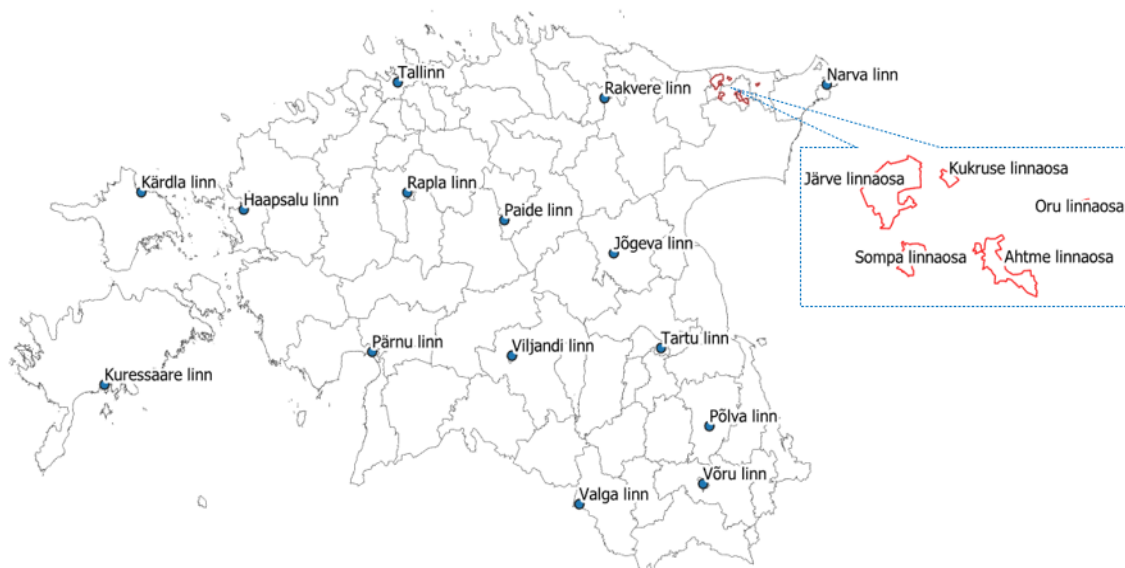
6. Võrreldes teiste KOVidega on tavatu Kohtla-Järve ruumikuju, kuna linnaosad on lahustükkidena ehk ühise piirita (vt joonis 1). Linnaosadest on suurimad Ahtme ja Järve, milles mõlemas on ca 15 000 elanikku. Väikseim on Kukruse, kus elanikke ca 500. Linna administratiivkeskus on Järve linnaosas.

Kohtla-Järve kui omavalitsusüksuse põhinäitajad

¹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, 48¹ lg 1 ja 2

² <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/345b8b87-0431-4aaa-ad59-6f0e7112fd8b>

Joonis 1. Kohtla-Järve linnaosad Eesti kaardil



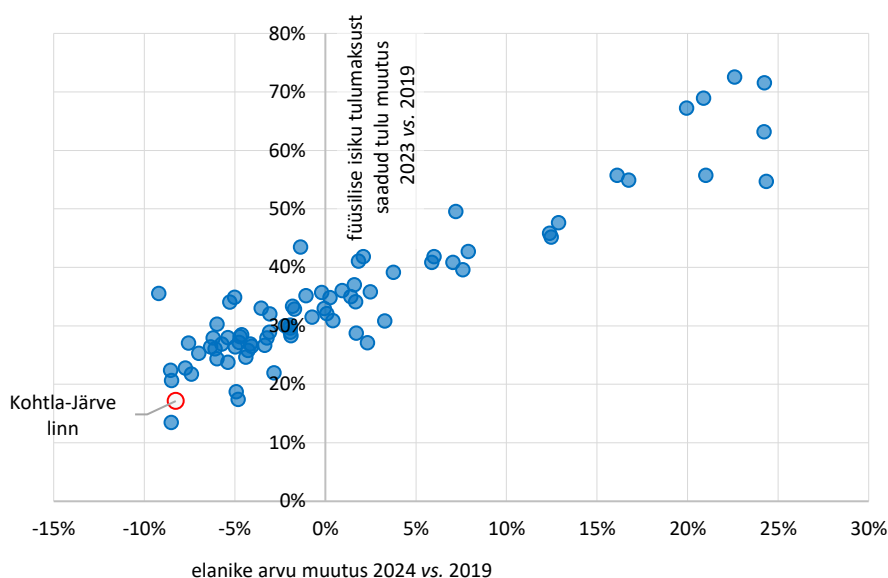
Allikas: Maa-amet

Teadmiseks, et

Kohtla-Järve eelarvetulud olid 2023. aastal 51,3 mln eurot, millest maksutulu moodustas ca 50%. Kui elanike arvult on Kohtla-Järve Eesti KOVides seas 6. kohal, siis kogutulude suuruselt elaniku kohta 79 KOVi seas 75. kohal.

7. Rahvaarv on Kohtla-Järvel viimastel aastatel suhteliselt kiiresti kahanenud – näiteks viie aasta taguse ajaga võrreldes on linnas praegu ca 9% vähem inimesi, millega ollakse elanikkonna vähenemise tempolt KOVide võrdluses 3. positsioonil. See tendents on mõjutanud ka linna eelarvetulusid ja füüsilise isiku tulumaksust saadud tulu kasvunäitaja põhjal ollakse KOVide seas üsna taga (vt joonis 2). Võrdluses näiteks 2019. aastaga on tulumaksutulud küll suurenenud, kuid umbes kaks korda aeglasemalt kui KOVides keskmiselt.

Joonis 2. Kohtla-Järve võrdluses ülejäänud KOVidega, arvestades viimastel aastatel elanike arvus ja füüsilise isiku tulumaksust saadud tuludes toimunud muutuse ulatust



Teadmiseks, et

teenustasemete mudeli raames uuritakse ka inimeste rahulolu valitsemisega. Kui KOVides keskmiselt oli rahuloluindeksi väärtus 2022. aastal ca 48 (skaalal 0–100), oli see Kohtla-Järvel 19. Sellest väiksema väärtusega oli vaid üks KOV.

Allikas: <https://riigiraha.fin.ee>

8. Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi hallatava [KOVide teenustaseme mudeli järgi](#) on Kohtla-Järve oma näitajatega enamikus valdkondades skaala alumises pooles. Valitsemisvaldkonnas on üldine

skoor küll keskpärane, kuid näiteks sisekontrolli küsimustes oli 2022. aastal baastase täitmata, mis tähendab, et KOV ei ole hinnanud oma sisekontrolli toimivust. Lisaks baastasemele on selles arvestuses võimalik saavutada ka edasijõudnu tase ja eeskujulik tase.³ Baastaseme mittetäitmises ei ole samas midagi iseäralikku, kuna sellises seisus on enamik KOVidest (42 KOVi). Eeskujulikul tasemel on sisekontroll KOVide teenustaseme mudeli järgi vaid viies KOVis.

Revisjonikomisjon on valla- või linna- volikogu tegutsemise ajaks moodustatud komisjon, millel on vähemalt kolm liiget.

Komisjoni ülesanne on kontrollida ja hinnata valla- või linnavalitsuse, valla või linna asutuste ning valla või linna kontrolli all oleva eraõigusliku ühingu tegevuse seaduslikkust, otstarbekust ja tulemuslikkust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust ja eelarve täitmist.

Allikas: kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 48

9. Kohtla-Järve kui omavalitsuse tegevuse juhtimiseks on moodustatud 25-liikmeline linnavolikogu ja 4-liikmeline linnavalitsus. Volikogus on 6 komisjoni, sh **revisjonikomisjon**, ning linnavalitsuse juures 9 komisjoni. Linnal on 32 hallatavat asutust ja osalus mitmes eraõiguslikus ühingu, millest suurimad on SA Ida-Viru Keskaigla ja kommunaalettevõtte OÜ OSK Grupp.

10. Linnavalitsuse kui ametiasutuse teenistujate koosseisus on ette nähtud kokku 102 ameti- ja teenistukohta, millest täidetud on ca 90, nende seas ka pearevidendi ja vanemrevidendi ametikoht.

11. Kokku saab linna asutuste süsteemis tööd ca 1500 inimest, kellest 2/3 on hõivatud haridusasutustes.

Auditi ulatus ja järeldused

Auditi ulatus

12. Auditis analüüsiti Kohtla-Järve linnavõimu tegevust sisekontrolli-süsteemi korraldamisel ja hinnati nende tegevuste vastavust KOVide sisekontrollisüsteemi soovituslikule juhendile. Samuti uuriti, mida on linnavõim sisekontrollisüsteemi arendamiseks auditis vaadatud perioodil ette võtnud.

Teadmiseks, et

lisaks auditis käsitletud on KOVide sisekontrolli korraldamise soovitusliku juhendi juures kontroll-lehed toetuste eraldamise, taotluste menetlemise, otsuste kujundamise ning eelarve koostamise ja täitmise jälgimise kohta.

13. Auditis ei käsitletud kogu juhendit, vaid keskenduti juhendi nendele osadele, mis puudutavad hankeid, vara võõrandamist ja kasutusse andmist, kuna Kohtla-Järvelt avalikkuse ette jõudnud juhtumite põhjal on küsitavusi sisekontrollimeetmete toimimisega eeskätt nende tehingu-liikide puhul. Auditi detailsemad küsimused keskendusid juhendi juurde koostatud järgmistele kontroll-lehtedele:

- [üldine sisekontrollisüsteemi kontroll-leht](#);
- [hangete läbiviimise kontroll-leht](#);
- [vara kasutamise kontroll-leht](#);
- [maksete tegemise kontroll-leht](#).

14. Sisekontrollisüsteemi üleschitust hinnati audititoimingute läbiviimise ajaseisuga, süsteemi toimivust testiti perioodi jaanuar 2022 kuni juuni 2023 tegevuste ja tehingute (hanked, vara võõrandamine ja kasutusse andmine) põhjal.

15. Auditis ei analüüsitud linnale kuuluvate ühingu tegevust (nt on linn üks kahest asutajast ca 1300 töötajaga SAs Ida-Viru Keskaigla).

³ Edasijõudnu tase: omavalitsuses töötab sisekontrolör või on sisse ostetud teenust (siseauditi kutsetunnistusega spetsialist). Eeskujulik tase: omavalitsuses töötab siseaudiitor või on sisse ostetud siseauditi teenust.

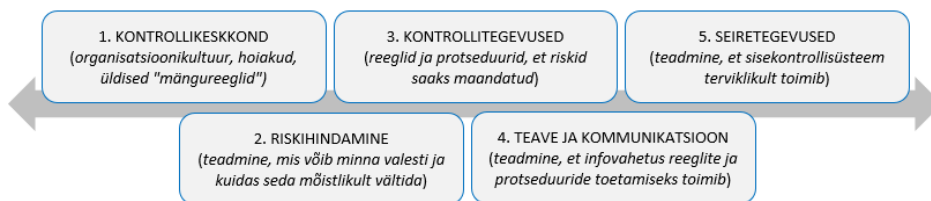
Järeldused sisekontrolli-süsteemi üldise ülesehituse kohta

16. Järgnevalt toob Riigikontroll võrreldes KOVide sisekontrolli juhendi soovitusetega välja Kohtla-Järve sisekontrollisüsteemi olulisemad puudused ja probleemikohad. Täpsem ülevaade juhendile vastavusest on auditis kasutatud kontroll-lehtede kaupa esitatud aruande lisas A.

Kohtla-Järve sisekontrollisüsteemi ülesehituses on olulised lüngad

17. KOVide sisekontrollisüsteemi korraldamise soovituslikus juhendis (*edaspidi ka KOVide sisekontrolli juhend*) on kirjeldatud süsteemi põhielemente (vt joonis 3) ja antud suuniseid, kuidas KOVide praktikas võiks nende elementide olemasolu ja toimimise tagada. Kõik põhielemendid on kriitilised ja vastastikku seotud, mistõttu mõjutab ühe või teise puudumine neist süsteemi tervikuna. Näiteks võib mõistlik reeglistik mõnes kirjalikus töökorras jätta KOVist väljapoole hea mulje, kuid see pilt võib olla petlik, kui tegelik elu reeglite järgi ei käi, neist kinnipidamist KOVis ei kontrollita või kontrollimise käigus tuvastatud vigu eiratakse. See näitab, et sisekontrollisüsteem tegelikult ei toimi.

Joonis 3. Sisekontrollisüsteemi põhielemendid KOVide sisekontrollisüsteemi korraldamise soovitusliku juhendi järgi



Allikas: Riigikontroll KOVide sisekontrolli juhendi põhjal

18. KOVide sisekontrolli juhendi vastaval kontroll-lehel on süsteemi üldise ülesehituse kohta sõnastatud kokku 30 printsiipi, mis katavad eespool nimetatud süsteemi eeldatavaid põhielemente. Neist 12 printsiibile Kohtla-Järve süsteem Riigikontrolli hinnangul ei vasta (vt täpsemalt lisa A, p 1).

19. Puudujääke on kõikides põhielementides, kuid üheks suuremaks probleemiks on asjaolu, et Kohtla-Järvel sisuliselt puudub riskide hindamine, nagu seda on juhendis kirjeldatud. Organiseeritud tegevusi riskide tuvastamiseks läbi viidud ei ole, rääkimata riskide dokumenteerimisest või tuvastatud riskide taustal olemasoleva töökorralduse analüüsimisest, et teada saada, kas olulised riskid on maandatud. Nii ei saa tekkida terviklikku teadmist töökorralduse lünkadest ega eristada nende kõrvaldamisel olulist ebaolulisest.

20. Riskide hindamine võib tunduda esmapilgul abstraktse ja bürokraatliku ettevõtmisena, kuid mõne teise KOVi kogemuse põhjal saab väita, et kui seda teha läbimõeldult ja järjepidevalt, on KOVi hinnangul sellest kasu.

21. Lisaks sellele, et riske ei hinnata, ei ole Kohtla-Järvel hinnatud ka sisekontrollisüsteemi üldist toimimist. KOVide sisekontrolli juhendi järgi tuleks kindla regulaarsusega teha auditeid, ülevaateid vms töid või seada sisse aruandlus, et saada kindlustunne, kas kõik süsteemi põhielemendid on jätkuvalt olemas ja töötavad nagu vaja (vt joonisel 3 seiretegevus).

Teadmiseks, et

Eestis on KOVisid, kus on loodud töökorraldus riskide süsteemseks hindamiseks, nt [Viimsi, Lääne-Nigula](#). Viimsi sisekontrolli toimetumise järgi hinnatakse riske igal aastal, hõlmates kõik asutused ja ühingud. Riskide kirjeldamiseks valdkondade kaupa on kasutusel kindel vorm, kus tuuakse välja riski väljendavad asjaolud, esinemise tõenäosus, maandamise meetmed jms.

Teadmiseks, et

kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse plaanitavate muudatustega soovitakse kohustada KOVi vähemalt kord nelja aasta jooksul korraldada siseauditi vormis sisekontrollisüsteemi terviklik hindamine.

22. Kohtla-Järvel on nii linnavalitsuse revidendid kui ka revisjonikomisjon viinud küll läbi kontrolle (vt järgmine alapeatükk), kuid sisekontrolli toimimist ei ole neis eraldi teemana käsitletud. Süsteemi toimimise kohta ei ole infot hangitud ka muul moel. Samas on see puudujääk omane KOVidele laiemalt – tuginedes juba eespool viidatud KOVi teenustasemetes projektis 2022. aasta kohta kogutud andmetele, ei ole KOVide endi väitel sisekontrollisüsteemi toimimist hinnatud enam kui pooltes KOVides.

23. Samuti on korruptsiooniriskide maandamiseks kehtestatud reeglistik Kohtla-Järvel võrreldes KOVide sisekontrolli juhendiga puudulik. Näiteks ei ole linna sisekordades reegleid, mis täpsustavad, kuidas vältida huvide konflikti korral otsuse või toimingu delegerimist alluvale või vältida olukorda, kus töötaja täidab üksinda mõnda olulist ülesannet, tema tegevust ei kontrollita ega määrata ka asendajat, sest teenistuja puhkab harva. Puudub ka rikkumistest teavitamise (n-ö vilepuhumise) kord ja kuigi kogutakse huvide deklaratsioone, siis otsustajate varalisi huve konkreetsete tehingute juures ei kontrollita.

Kontrollide tegemine ei ole süsteemne ja linnavalitsust ei ole sisuliselt kontrollitud

Järeldused kontrollide planeerimise ja läbiviimise kohta

Teadmiseks, et

siseaudiitor on spetsialist, kes on saanud kutsetunnistuse vastavalt audiitortegevuse seadusele ja järgib oma kutsetegevuses rahvusvahelisi standardeid. Seetõttu ei saa revidendi, sisekontrolli vms ametikohta automaatselt võrdsustada siseaudiitoriga. Sisekontrolli tööle ja ametikohale nõuded puuduvad, selle võib iga omavalitsus ja organisatsioon iseseisvalt sisustada.

24. KOVide sisekontrolli juhendi kohaselt peaks linna- või vallavolikogu revisjonikomisjon tegutsema riskipõhise tööplaani alusel. Sama eeldus kehtib siseaudiitori kohta, kui selline ametikoht on KOVis loodud. Riskipõhise lähenemise mõte on, et olulised valdkonnad oleks kontrollide läbiviimisel kaetud ja piiratud kontrolliressurssi kasutatakse seal, kus võimalik rikkumine toob kaasa olulise kahju. Riskipõhine lähenemine on oluline ka muude struktuuriüksuste ja ametikohtade puhul, kelle ülesanne on KOVis kontrollide või järelevalve läbiviimine. Kohtla-Järvel on sellises rollis näiteks linnavalitsuse revidendid.

25. Kohtla-Järve Linnavolikogu revisjonikomisjonil oli tööplan nii 2022. kui ka 2023. aasta kohta. Muude teemade (volikogu õigusaktide eelnõude läbivaatamine jms) kõrval oli plaanides välja toodud samuti mõnede asutuste või tegevuste kontrollimine. 2022. aasta tööplan oli konkreetsem, kontrollide läbiviimiseks oli määratud tähtaeg ja neid oli kolmes asutuses neljast ka tehtud. 2023. aasta tööplan oli seevastu tähtaegadeta ja ka kontrolliobjektide valiku poolest ebamäärasem. 2023. aasta kokkuvõttes viis komisjon läbi ühe kontrolli (hallatavate asutuste ametisõitude arvestus).

26. Audititoimingute aegse viimase revisjonikomisjoni esimehe (J. Saltõkov) väitel tehti valik pigem kontrollida ise vähem ja keskenduda rohkem linnavalitsuse revidentide töö toetamisele (nõuda soovitude saajatelt selgitusi soovitude täitmise kohta jne). Linnavalitsuse revidentide töös parema tulemuslikkuse saavutamine on kahtlemata oluline, seda enam, et soovitude täitmisega on varasemast probleeme, kuid tuleb ka jälgida, et komisjon omal käel kontrollidest ei loobuks. See ei läheks kokku revisjonikomisjoni seadusest tuleneva eesmärgiga.

27. Auditis selgus samuti, et kui revisjonikomisjon oli kontrolle planeerinud, oli kontrolliobjektide valik plaani tehtud pigem jooksvalt päevakajaliste küsimuste pealt. Eeskätt puudutab see viimast revisjonikomisjoni koosseisu (vt eelmine punkt). Riigikontroll ei täheldanud, et sellele oleks eelnenud põhjalikum analüüs, milles

vaadataks võimalike kontrollitavate asutuste ja teemade kogumit tervikuna ja kaalutaks alternatiive. Sama saab üldjoontes järeldada linnavalitsuse revidentide töö planeerimise kohta.

28. Linnavalitsuse revidendid viisid auditis käsitletud perioodil läbi kvartalis keskmiselt kaks kontrolli, mis hõlmasid nii konkreetsete asutuste tegevust (nt põhikool, spordikeskus, muuseum) kui ka teatud valdkondade korraldust üldiselt (nt koolide pikapäevarühmade tegevus, lasteaedade tegevus, ametiautode kasutus). Kontrollitulemuste kohta koostatud aktid on Riigikontrolli arvates põhjalikud, tuvastatud on mitmeid puudusi ja tehtud soovitusi. Kui 2022. aastal oli kontrollide aluseks kvartali tööplaan, mis kajastas revidentide eelistusi varasema kontrollitöö kogemuse pealt, loobuti 2023. aastal plaanide koostamisest ning kontrolle tehti linnapea valitud asutustes ja teemadel. Mis kaalutlustel valikuid täpsemalt tehti ja kas seejuures kaaluti ka alternatiive, ei osanud pearevident auditis selgitada. KOVide sisekontrolli juhendi soovitudele selline praktika Riigikontrolli hinnangul ei vasta.

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

Allikas: kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 66¹

29. Lisaks volikogu revisjonikomisjoni ja revidentide tööle saab auditeeritud perioodi kontrollitegevusena välja tuua ka linnavalitsuse n-ö sisuosakondade (nt haridus- ja kultuuriosakond) algatatud viis **teenistusliku järelevalve** menetlust. Kui revidendid keskendusid eeskätt finantsmajanduslikele küsimustele, kontrollisid teenistusliku järelevalve tegijad valdkondlike õigusaktide täitmist. Pearevidendi väitel koostööd teenistusliku järelevalve läbiviijatega ei tehta, kuigi kohati on ka revidendid käsitlenud valdkonna sisulise korralduse küsimusi. Samuti kontrolliti 2022. aastal kahte asutust mõne kuu pikkuse vahega nii teenistusliku järelevalve kui ka revisjoni korras. Koostöö puudumine eri kontrollitegevuste vahel viib Riigikontrolli arvates varem või hiljem põhjendamatult dubleerimiseni ja kontrolliressursi raiskamiseni.

30. Nõrgaks kohaks kontrollide korralduses on samuti kindlate reeglite puudumine, kuidas menetleda revidentide tuvastatud vigu ja kuidas tagada vigade parandamine. Auditis käigus saadud selgitustest nähtub, et hallatavate asutuste juhid ei ole pikka aega võtnud revidentide soovitusi tõsiselt, mistõttu korduvad samad vead aja möödudes uuesti. Mõni neist juhtidest on kontrolli ajal olnud ka linnavolikogu liige. Revidendid on esitanud oma töö kokkuvõtteid linnapeale, varem finantsala abilinnapeale, misjärel on neid kokkuvõtteid väidetavalt ka arutatud, kuid konkreetseid samme soovitude jõustamiseks linnavalitsuse tasandil ei ole järgnenud.

31. Riigikontrolli arvates on positiivne, et süsteemisiseseid kontrolle Kohtla-Järvel tehakse ja neid oli mitmel korral läbi viidud ka auditis vaadatud perioodil. Samas ei vasta nende planeerimine KOVide sisekontrolli juhendile, vähe kasutatakse ära seadusest tulenevaid revisjonikomisjoni õigusi ja puudu jääb eri kontrollide omavahelisest koostoimest.

32. Lisaks on kontrollijate tähelepanu olnud pea eranditult hallatavatel asutustel. Linnavalitsuse ja selle teenistuste tegevust oli kontrollitud vaid paaril korral ja sedagi erakorraliselt – volikogu revisjonikomisjon kontrollis 2022. aastal ühte vara müügitehingut (Ahtme hooldekodu kinnistu) selle läbiviimise ajal ja linnavalitsuse revidendid 2023. aasta alguses linnapea korraldusel linnavalitsuse ametiautode kasutamist. Arvestades, et suuremaid varalisi tehinguid tehakse eelkõige

linnavalitsuse ja selle teenistuste tasandil⁴, ei ole nende tegevuse niivõrd vähene kontroll võrreldes teiste asutustega Riigikontrolli arvates põhjendatud. Eksimustel on sellel juhtimistasandil oluliselt suurem rahaline mõju ja seda peaks kontrollitavate valikul arvesse võtma.

Hangete ja vara müügi praktikas on kasutamata võimalusi suurendada läbipaistvust ja turukonkurentsi

Järeldused hangete korralduse kohta

33. KOVide sisekontrolli juhendis on hangete kohta kokku 14 printsiipi (vt lisa A, p 2), mis käsitlevad ostude planeerimist, vastutuse jaotust ja protsessi dokumenteerimist. Riigikontroll analüüsis nende printsiipide taustal Kohtla-Järve hangete korraldust ning põhivara soetusi ja majandamiskulusid perioodil jaanuar 2022 kuni juuni 2023. Enamikule printsiipidele Kohtla-Järve tegevus vastas (9/14), kuid mitmes olulises küsimuses tuvastas Riigikontroll ka puudujääke.

34. Riigikontroll ei hinnanud konkreetsete hangete vastavust riigihangete seadusest või linna sisekordadest tulenevatele nõuetele, kuna KOVide sisekontrolli juhendi suunised on hangete korraldamise põhimõtete kohta.

35. Kohtla-Järvel on ühtne hankekord, kuid linnavalitsus ametiasutusena ja tema hallatavad asutused tegutsevad eraldi hankijatena. Nagu aruandes eespool märgitud, teeb suuremaid varalisi tehinguid üldjuhul linnavalitsus koos oma teenistustega. Linnavalitsuse hankeid korraldab majandusala abilinnapea juhitud riigihangete komisjon, mis auditis vaadatud pooleteise aasta jooksul viis läbi ca 60 hankemenetlust, mille tulemusena sõlmitud lepingute kogumaksumus oli ca 17 miljonit eurot. Enamik linnavalitsuse hankemenetlustest (75%) on korraldatud riigihangete registris. Alla [lihthanke piirmäära](#) jäävate ostude korral eelistati hanketeate avaldamist linna veebilehel. Suuremad ostud olid valdavalt ka linnavalitsuse hankeplaanis.

[Lihthanke piirmäär](#) on näiteks asjade või teenuste hankelingu korral 30 000 eurot ning ehitustööde ja teenuste hankelingu korral 60 000 eurot.

Allikas: riigihangete seadus, § 14

36. Samas pani Riigikontroll tähele, et Kohtla-Järve hankepraktikas on võrdlemisi vähe levinud ühesuguse sisuga ostusoovide liitmine üheks hankeks, nagu on soovitatud KOVide sisekontrolli juhendis. Eelkõige kehtib see väide linna haridusasutuste kohta, kus näiteks toiduainete, kontoritarvete jms soetamisel on selliseid oste palju.

37. Auditis lähemalt vaadatud 11 kooli ja lasteaia toiduainete ostude analüüsist selgus, et asutuste kaupa kordusid ühed ja samad partnerid, kellega iga asutus oli jõudnud lepinguni eraldi ja kuna kulu üle lihthanke piirmäära ei küündinud, hankemenetlust läbi ei viidud. Samas oli selliste ostude kogusumma nende asutuste peale kokku näiteks 2022. aastal ca 320 000 eurot. Tegemist ei ole riigihankereeglite rikkumisega, kuna iga asutus on omaette hankija, kuid samas soovitakse KOVide sisekontrolli juhendis ühesugused ostud tsentraliseerida ja teha ühise hankega (vt lisa A, p 2 11. printsiip). See on hea viis soodustada turukonkurentsi paremate pakkumiste saamiseks ja saavutada eelarveraha kasutamise üle suurem kontroll.

38. Toiduainete ostmisel ei olnud haridusasutused võtnud üldjuhul ka võrdlevaid hinnapakumusi (9/11 asutust), mis samuti ei lähe kokku ei

⁴ Nt tehti auditeeritud perioodi (jaanuar 2022 kuni juuni 2023) majandamiskuludest ca 62% linnavalitsuse ja selle teenistuste poolt.

riigihangete üldpõhimõtete⁵ ega ka KOVide sisekontrolli juhendi soovitusetega. Juhendi kohaselt tuleb võrdlevad hinnapakumused dokumenteerida ja säilitada.

39. Konkurentsi edendamine linna tellimustele vajab tähelepanu samas laiemalt. Auditis vaadatud perioodi maksumuselt suurim hange oli Ahtme ja Järve linnaosade haljasalade ja tänavate hooldustööde kohta, mis hõlmas perioodi 2022 kuni 2027. Hanke viis läbi linnavalitsus ja lepingu eeldatav maksumus oli 12,5 miljonit eurot. Hankemenetlusega alustati 2022. aasta kevadel ning kuigi hankele registreerus kuus ettevõtet, esitas neist ainsana pakumuse ettevõtte, kes kuulus samasse ärigruppi linna varasema partneriga nende tööde tegemisel. Riigikontroll keskendus auditis KOVide sisekontrollisüsteemi juhendi suuniste järgimisele ja konkreetsete hangete seaduslikkust ei hinnanud, kuid arvestades tehingu suurt maksumust ja mõju linnaeelarvele, peab Riigikontroll siiski vajalikuks teatud asjaoludele osutada:

- tuginedes riigihangete registri andmetele, on teiste KOVide praktika taustal pigem tavatu hankida haljasalade ja tänavate hooldust ühe objektina. See eeldab pakkujalt spetsiifilist võimekust ja kogemust, mis kitsendab võimalike huviliste ringi. Keelatud see samas ei ole ning Kohtla-Järve väitel tehti seda otstarbekuse kaalutlusel, kuna nii on lihtsam lepinguid hallata (selgitus on ka riigihanke alusdokumentides);
- kui eesmärk on konkurentsi parem ärakasutamine, on samalaadsed hanked jagatud mõnes teises KOVis ühe ja sama menetluse raames piirkonna põhiselt osadeks⁶. Kohtla-Järve kõnealuses hankes oli kaks ühise piirita linnaosa määratletud aga ühe teeninduspiirkonnana;
- võrreldes teiste KOVide sarnaste hangetega oli kõnealuses hankes võrdlemisi kõrgele seatud pakkuja varasema käibe nõue (kordades kõrgem kui nt Tallinna linnaosade samalaadsetes hangetes).

40. Kõik sedalaadi tingimused ja nõuded, ka hankeobjekti määratlus, tõstavad hankes osalemise lävendit, mis omakorda piirab võimalike pakkujate ringi. Kui on soov elavdada linna tellimustele konkurentsi, tuleb linnajuhtidel mõelda, kuidas hanketingimusi edaspidi seada. See haakub otseselt ka sisekontrollisüsteemi toimimisega, kuna linnas kujundatud hoiakud, reeglid ja protsessid peavad tagama linnavara heaperemeheliku⁷ majandamise, sh eelarveraha eest parima võimaliku tulemuse.

41. Valla- ja linnavara valitsemise kohta on KOVide sisekontrolli juhendis 24 printsiipi (vt lisa A, p 3). Sarnaselt hangetega on need põhiliselt ülesannete ja vastutuse jaotuse, samuti tegevuste

Teadmiseks, et

väikese ja keskmise suurusega ettevõtluse soodustamiseks on riigihangete seaduses suunis jagada hange ühe menetluse piires võimaluse korral osadeks. Kui seda ei tehta, tuleb selle põhjusi riigihanke alusdokumentides selgitada.

Allikas: riigihangete seadus, § 27 lg 2

Järeldused linnavara kasutusse andmise ja võõrandamise kohta

⁵ Riigihangete seadus, § 3.

⁶ Osadeks jagamisega seoses on siinkohal oluline rõhutada olukordade erinevust eespool kirjeldatud haridusasutuste toiduainete ostmisega, kus n-ö ühist hanget ei tehtud, kuid kus oleks selleks võimalus. Praegune praktika toiduainete ostmisel ei ole tulemuse mõttes samaväärne olukorraga, kus hange on jaotatud riigihangete seaduse järgi osadeks. Osadeks jagamine saab toimuda vaid ühe ja sama hankemenetluse piires ja kus menetlusele kohalduvad reeglid valitakse selle järgi, kui suur on eri osade eeldatava maksumuse kogusumma.

⁷ Kohustus majandada linnavara heaperemehelikult tuleneb Kohtla-Järve linnavara eeskirjast.

dokumenteerimise, kuid ka vara arvestuse ja otsustusprotsessi läbipaistvuse kohta. Riigikontroll keskendus eelkõige linnavara kasutusse andmise ja võõrandamise küsimustele ning auditis kogutud info põhjal võib järeldada, et vara valitsemise korraldus on Kohtla-Järvel juhendiga üldjoontes vastavuses. Vara kasutusse andmise ja võõrandamise tehinguid oli auditis vaadatud perioodil (jaanuar 2022 – juuni 2023) samas ka võrdlemisi vähe – kokku 15.

Teadmiseks, et

lisaks Ahtmes asunud hooldekodu kinnistu müügile oli auditis vaadatud perioodi üheks suuremaks tehinguks Järve Põhikooli varade tasuta üleandmine riigile, et kool saaks oma tegevust jätkata riigikoolina.

42. Valdavalt oli võõrandatud või kasutusse antud kinnisvara (enamasti linnale kuuluvad korterid) ja tehtud seda enampakkumise teel. Vara väärtust arvestades oli auditis vaadatud perioodi suurim tehing Ahtme linnaosas asuva eakate hooldekodu kinnistu ja vallasvara müük 2022. aastal. Tehingu kogusummaks oli ca 600 000 eurot. Hoone vajas väidetavalt remonti, milleks linnal raha ei olnud, mistõttu oli müügisoov mõistetav. Samas oli protsessis Riigikontrolli arvates ka põhjendamatu kiirustamise märke ja kasutamata võimalusi, kuidas jõuda müügihuviga suurema hulga võimalike ostjateni.

43. Auditis selgus, et hooldekodu kinnistut oli üritatud varasematel aastatel edutult müüa, kuid 2022. aasta suvel tekkis taas müügisoov, kuna väidetavalt oli tekkinud huvilisi. Seejuures avaldati müügikuulutus linna veebilehel kaks päeva varem, kui tehti müügiga alustamise otsus vastavas komisjonis. Selle põhjusi auditis selgitada ei osatud. Saadi üks pakkumine Jõhvis registreeritud kinnisvaraettevõttelt, kellele otsustati kinnistu ka müüa.

44. Tehing tekitas küsimusi toonases revisjonikomisjonis, kelle arvates oleks tulnud ostja leida eelläbirääkimistega pakkumise korras, kuna nii oleks saanud suurendada konkurentsi. Revisjonikomisjoni tähelepanuga samal ajal üritas konkursi läbi viinud komisjon enampakkumist tühistada, kuna leidis müügikuulutusest vigu⁸, ent linnavalitsus kummagi komisjoniga ei nõustunud ja kinnitas enampakkumise tulemused, selgitades sellekohases korralduses põhjalikult ka oma argumente.

45. Sarnaselt hangetega ei võta Riigikontroll seisukohta ka kõnealuse müügitehingu õiguspärasuse suhtes, kuid juhib tähelepanu, et mõni teine suurem KOV (näiteks [Pärnu](#)) on oma vara valitsemise korras kehtestanud nõude, et linnavara enampakkumised korraldatakse avalikus elektroonilises oksjonikeskkonnas. Sarnast praktikat võiks linnavara võõrandamisel kaaluda ka Kohtla-Järve, kuna see tagab kuulutuse parema nähtavuse avalikus informatsioonis ja loob paremad eeldused konkurentsiks.

Sisekontrollisüsteemi arendamise vajadust teadvustatakse, kuid põhjalike muudatusteni ei ole jõutud

46. Riigikontroll uuris ka seda, mida oli Kohtla-Järvel sisekontrolli-süsteemi arendamiseks auditis vaadatud perioodil ette võetud. Infot koguti auditeeritud perioodi viimaselt linnapealt (V. Linder), samuti volikogu esimehelt (E. Odinets), pearevidendilt (L. Tarassevitš) ja revisjonikomisjoni esimehelt (J. Saltõkov). Selgus, et vajadust sisekontrollisüsteemi arendada tajutakse küllaltki sarnaselt, kuid

⁸ Komisjoni poolt müügikuulutusest tagantjärele leitud viga seisnes selles, et kuulutuses ei olnud müügihinna tasumise kuupäeva. Linnavalitsus leidis omakorda, et selle järele puudub praktiline vajadus, kuna selline tähtaeg määratakse kindlaks linnavalitsuse korraldusega enampakkumise tulemuste kinnitamisel.

Järeldused Kohtla-Järve sisekontrollisüsteemi senise arendamise kohta

põhjalikumate muudatusteni ei ole jõutud. Põhjuseks toodi viimaste kohalike valimiste järgne ebastabiilne poliitiline olukord, mille tulemusena on linnavalitsus mitmel korral vahetunud. Lisaks on tähelepanu nõudnud linna keeruline finantsseis.

47. Nagu auditis eespool märgitud, siis tervikvaadet sisekontrollisüsteemi puudujääkidest Kohtla-Järvel ei ole, kuna sellist analüüsi ei ole tehtud. Üldistades auditis intervjueeritud isikute arvamusi, teadvustatakse probleemikohtadena ametlike ja tegelike tööülesannete mittevastavust, revidentide ebaselget töökorraldust ja linnavalitsuse väljajäämist revidentide kontrollialast, asutuste juhtide ja töötajate valikuprotsessis vähest läbipaistvust, samuti volinike infosulgu ja teabe kehva kättesaadavust linnavalitsusest (põhjendamatud „asutusesiseks kasutamiseks“ märged dokumentidel jms).

48. Osa neist probleemikohtadest leidis kinnitust ka audititoimingute käigus, nagu linnavalitsuse revidentide tööga seonduv või ka näiteks ametijuhendite ja tegelike ülesannete mittevastavus, mis ilmnis maksete tegemisel ja sularaha arvestuses (vt lisa A, p 4). Ülejäänud nimetatud probleemikohad ei jäänud auditi ulatusse.

49. Auditis intervjueeritute väitel on probleemikohtadega linnavalitsuses teatud määral ka tegeletud. Näiteks viidi revidendid linnapea otsealluvusse, et suurendada nende sõltumatust. Koostamisel on revidentide tegevust käsitlev töökord. Ametnike tegelikest tööülesannetest ülevaate saamiseks viidi linnavalitsuse suurimas struktuuriüksuses (arengu- ja majandusteenistus) läbi sellekohane analüüs. Väidetavalt on võetud ka põhimõtteline suund valida asutuste juhte edaspidi vaid konkursi korras, mida mitme haridusasutuse juhi leidmiseks oli auditis vaadatud perioodil ka tehtud. Samuti tsentraliseeriti linnavalitsusse hallatavate asutuste raamatupidamine, sh arvelduskontod ja maksete tegemine.

50. Riigikontrolli arvates on süsteemi arendamisel liigutud Kohtla-Järvel õiges suunas, kuid auditeeritud perioodil ette võetud tegevused ei ole siiski piisavad, et linna sisekontrollisüsteem vastaks üldtunnustatud arusaamadele KOVi sisekontrollisüsteemist.

Riigikontrolli soovitus Kohtla-Järve Linnavolikogule

Mida Riigikontroll soovib Kohtla-Järve sisekontrolli arendamiseks ette võtta?

51. Sisekontrollisüsteemi toimimise üks olulisi eeldusi on selge arusaam süsteemi olemusest, millesse KOVide sisekontrolli juhend on toonud uut teadmist ja selgust. Samas on mitmed KOVid kehtestanud ka oma sisekontrolli korra (toimemudel), mis annab võimaluse juhendi soovitusel oma eripärasid arvestades paremini lahti mõtestada ja leida süsteemi elementidele oma töökorralduses õige koht. Selline kord on näiteks [Viimsis](#), [Sakus](#) ja [Lääne-Nigula](#) vallas, kust saab praktilisi näiteid, kuidas KOVis kohapeal on püütud sisekontrolli teooriat pärisellu viia. Kitsamalt süsteemisestest kontrollide läbiviimise kohta on eraldi kord näiteks Rapla, Rae ja Jõhvi vallas.

52. Kohtla-Järve sisekontrollisüsteemi peamine probleem on süsteemi põhielementide puudumine või mittetoimimine. Riigikontrolli arvates ei ole mõistlik asuda seda probleemi lahendama üksikute elementide või tegevuste kaupa, vaid süsteem tuleks tervikuna üle vaadata. Hea viis selleks on sarnaselt mõne teise KOViga sisekontrolli toimemudeli

väljatöötamine ja selle õigusaktina kehtestamine. See annaks sisekontrollisüsteemile ühtlasi kindla struktuuri ja praktilise tähenduse.

53. Riigikontrolli soovitus Kohtla-Järve Linnavolikogule: algatada 2024. aasta jooksul Kohtla-Järve linna sisekontrolli toimemudeli väljatöötamine, et juurutada Kohtla-Järvel hiljemalt 2025. aastal omavalitsuste sisekontrollisüsteemi üldtunnustatud põhimõtted ja tagada nende järgimine.

Kohtla-Järve Linnavolikogu vastus: lähtudes kontrolliaruande eelnõus kirjeldatud probleemidest ja tehtud soovitustest, oleme koostöös linnavalitsusega juba koostanud probleemide kaardistuse, määranud võimalikud lahendused ja nende rakendamise ajakava (vt lisa B). Tegemist on hetkel tödokumendiga, mida on plaanis arutada 2024. a aprillis linnavalitsuse ja linnavolikogu ühisel ümarlaul, täpsustada ja seejärel võtta aluseks edasisteks tegevusteks. Soovime muuta need ümarlauh ka regulaarseks, et seirata plaanitud tegevuste elluviimise käiku ning vajadusel teha plaanides vajalikud muudatused. Olulisima tegevusena on linnavolikogul ja linnavalitsusel plaanis algatada 2024. aasta kevadel Kohtla-Järve linna sisekontrolli toimemudeli väljatöötamise protsess, et juurutada Kohtla-Järvel hiljemalt 2025. aastal omavalitsuste sisekontrollisüsteemi üldtunnustatud põhimõtted ja tagada nende järgimine.

Riigikontrolli soovitus Regionaal- ja Põllumajandus- ministeeriumile

**Mida Riigikontroll soovib
KOVide sisekontrolli
juhendiga seoses?**

Teadmiseks, et

KOVide sisekontrolli juhendi tutvustamiseks 2021. aastal korraldatud koolitusel osales ka Kohtla-Järve linna esindaja.

54. KOVide sisekontrolli juhend sai Rahandusministeeriumi tellimusel valmis 2018. aasta lõpus, misjärel teavitati sellest kõiki KOVisid e-kirja teel. Juhendi tutvustamiseks viidi 2019. ja 2021. aastal läbi koolitused, millest võtsid osa kokku 46 KOVi esindajad. 2021. aasta koolitus salvestati, on Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi veebilehelt kättesaadav ja huvi korral järelevaadatav.

55. Juhendit haldabki praegu Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, kelle esindaja sõnul on kavas juhendit täiendada, kui Riigikogu võtab vastu plaanitavad muudatused kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses, millega sõnastatakse KOVide sisekontrollisüsteemi põhiolemus ja kehtestatakse siseauditi kohustus.

56. Juhend on Riigikontrolli arvates kasutatav ja KOVide enesehindamiseks hea vahend. Samas on juhendis ka suuniseid, mille puhul võiks otsida võimalusi nende täpsustamiseks. Näiteks keskenduvad juhendi kontroll-lehtedel sõnastatud printsiibid enamjaolt reeglite olemasolule ja vähem kindlustunde saamisele, kas neid reegleid ka tegelikkuses järgitakse. Samuti kordab mõni printsiip otseselt seadusest tulenevaid nõudeid (näiteks „*KOV järgib töösuhete sõlmimisel kõiki õigusaktides (näiteks KOKS, ATS, LasteKS, KVS) toodud piiranguid ning ei sõlmi töösuhteid isikutega, kellele need piirangud laienevad*“), kuid selle praktiliseks rakendamiseks suunist ei anna. On ka printsiipe, millele vastavuse piisavust on võrdlemisi keeruline mõõta (näiteks „*On sätestatud kohustus pidada aruandlust ning aruannete tarbijad*“).

57. Auditis selgus samuti, et ministeeriumile ei ole tegelikult teada, kas ja kuidas on KOVides juhendit rakendatud. KOVide kordadest leiab kohati

viiteid juhendile, kuid head ülevaadet juhendi kasutamisest ei ole. Ei ole ka teada, mis probleeme on juhendi rakendamisel ette tulnud. Riigikontrolli arvates võiks ministeerium sellist infot korrapäraselt koguda, et saada tagasisidet juhendi asjakohasuse kohta. See aitab hoida juhendi tähendust praktilise töövahendina.

58. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile: koguda 2024. aasta jooksul valdadelt ja linnadelt tagasisidet 2018. aastal koostatud „Kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovitusliku juhendi“ senise rakenduspraktika ja -probleemide kohta ning täpsustada juhendit, arvestades nii omavalitsuste tagasisidet kui ka Riigikontrolli auditis (vt p 56) tehtud tähelepanekuid.

Regionaalministri vastus: anname teada, et vaatame 2024. aasta lõpuks juhendi kontroll-lehed auditi käigus tehtud tähelepanekutest lähtuvalt üle, püüdes lisada praktilisi enesehindamise küsimusi, kui see on võimalik. Samuti korraldame tagasiside kogumise juhendi kohta valdadelt ja linnadelt.

Allkirjastatud digitaalselt

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal soovitusi Kohtla-Järve Linnavolikogule ning regionaalministrile, kes saatsid oma vastuse Riigikontrolli soovitustele 2. aprillil 2024. aastal.

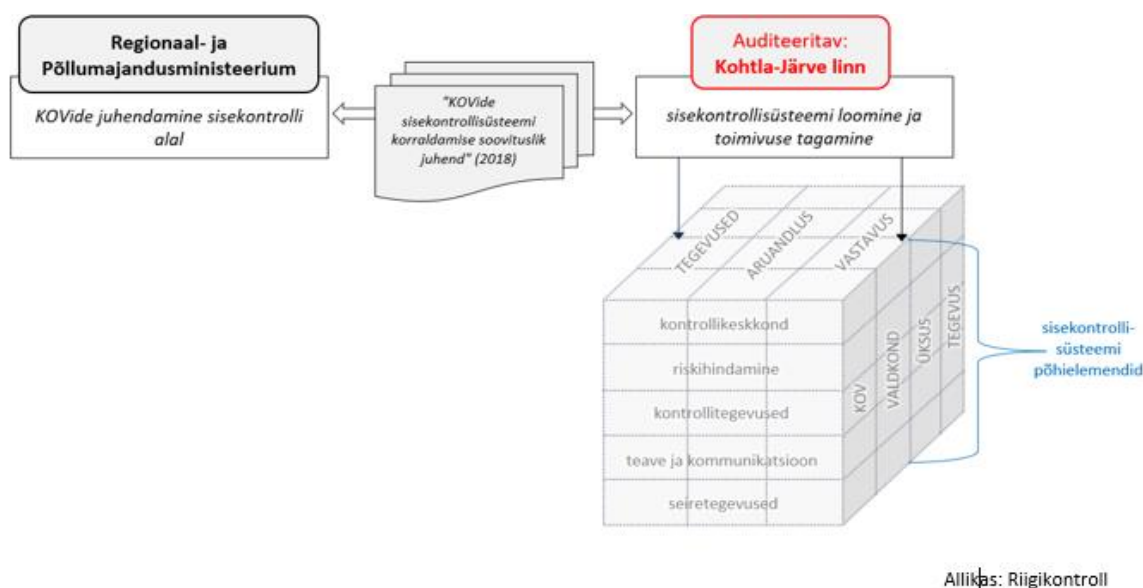
Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Kohtla-Järve linna sisekontrollisüsteemi arendamine 53. Riigikontrolli soovitus Kohtla-Järve Linnavolikogule: algatada 2024. aasta jooksul Kohtla-Järve linna sisekontrolli toimemudeli väljatöötamine, et juurutada Kohtla-Järvel hiljemalt 2025. aastal omavalitsuste sisekontrollisüsteemi üldtunnustatud põhimõtted ja tagada nende järgimine. (p-d 17–52)	Kohtla-Järve Linnavolikogu vastus: lähtudes kontrolliaruande eelnõus kirjeldatud probleemidest ja tehtud soovitustest, oleme koostöös linnavalitsusega juba koostanud probleemide kaardistuse, määranud võimalikud lahendused ja nende rakendamise ajakava (vt lisa B). Tegemist on hetkel töödokumendiga, mida on plaanis arutada 2024. a aprillis linnavalitsuse ja linnavolikogu ühisel ümarlaual, täpsustada ja seejärel võtta aluseks edasisteks tegevusteks. Soovime muuta need ümarlauad ka regulaarseks, et seirata plaanitud tegevuste elluviimise käiku ning vajadusel teha plaanides vajalikud muudatused. Olulisima tegevusena on linnavolikogul ja linnavalitsusel plaanis algatada 2024. aasta kevadel Kohtla-Järve linna sisekontrolli toimemudeli väljatöötamise protsess, et juurutada Kohtla-Järvel hiljemalt 2025. aastal omavalitsuste sisekontrollisüsteemi üldtunnustatud põhimõtted ja tagada nende järgimine.
Kohalike omavalitsuste sisekontrolli soovitusliku juhendi ajakohastamine 58. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile: koguda 2024. aasta jooksul valdadelt ja linnadelt tagasisidet 2018. aastal koostatud „Kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovitusliku juhendi“ senise rakenduspraktika ja -probleemide kohta ning täpsustada juhendit, arvestades nii omavalitsuste tagasisidet kui ka Riigikontrolli auditis (vt p 56) tehtud tähelepanekuid. (p-d 54–57)	Regionaalministri vastus: anname teada, et vaatame 2024. aasta lõpuks juhendi kontroll-lehed auditi käigus tehtud tähelepanekutest lähtuvalt üle, püüdes lisada praktilisi enesehindamise küsimusi, kui see on võimalik. Samuti korraldame tagasiside kogumise juhendi kohta valdadelt ja linnadelt.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli analüüsida Kohtla-Järve linnavõimu tegevust sisekontrollisüsteemi korraldamisel ja hinnata nende tegevuste vastavust Rahandusministeeriumi poolt koostatud „Kohalike omavalitsuste sisekontrollisüsteemi korraldamise soovituslikule juhendile“. Samuti anti ülevaade, mida on viimastel aastatel Kohtla-Järve linna sisekontrollisüsteemis ette võtnud ning kas see on piisav ja asjakohane. Lisaks selgitati välja, mida on Regionaal- ja Põllumajandusministeerium pärast KOVide sisekontrollijuhendi väljatöötamist juhendi rakendamiseks ja sisekontrolli arendamiseks KOVides ette võtnud.

Joonis 1. KOVide sisekontrollisüsteemi põhielemendid ja rollijaotus sisekontrolli arendamisel



Auditi küsimused

Peaküsimus: Kas ja kuidas on Kohtla-Järve oma sisekontrolli arendanud, et see vastaks tunnustatud arusaamadele omavalitsuse sisekontrollisüsteemist ja maandaks muu hulgas korruptsiooniriske?

Põhiküsimusi oli 3, millest kaks esimest keskendusid Kohtla-Järve ja viimane Regionaal- ja Põllumajandusministeeriumi tegevustele.

Põhiküsimused:

1. Kas Kohtla-Järve linna sisekontrollisüsteem vastab auditiks valitud tehinguliikides KOVi sisekontrollisüsteemi soovituslikule juhendile (Rahandusministeerium, 2018)? (vt aruande p-d 17–45)

Kriteeriumina kasutati juhendi juurde koostatud järgmistel kontroll-lehtedel sõnastatud printsiipe: a) [üldine sisekontrollisüsteem](#), b) [hangete läbiviimine](#), c) [vara kasutamine](#) ja d) [maksete tegemine](#). Kohtla-Järve vastavus nendele on toodud Lisas A.

2. Kas ja milliseid muudatusi on Kohtla-Järve linn teinud perioodil 2022-2023 linna sisekontrollisüsteemis, et maandada paremini korruptsiooniriski? (vt aruande p-d 46–50)

3. Mida on Regionaal- ja Põllumajandusministeerium pärast KOVide sisekontrollijuhendi väljatöötamist juhendi rakendamiseks ja sisekontrolli arendamiseks KOVides ette võtnud? (vt aruande p-d 54–57)

Auditi ulatus ja käsitusviis

Audititoimingutes 1. ja 2. põhiküsimuses ei käsitletud Kohtla-Järve linna juhtimissüsteemi tervikuna, vaid piirduti volikogu, linnavalitsuse ja selle hallatavate asutustega. Auditis ei analüüsitud linnale kuuluvate ühingute tegevust.

Samuti ei käsitletud auditis kogu KOVide sisekontrollisüsteemi loomise soovituslikku juhendit, vaid keskenduti nendele osadele, mis puudutavad hankeid, vara võõrandamist ja vara kasutamisse andmist.

Esimeses põhiküsimuses hinnati sisekontrollisüsteemi ülesehitust audititoimingute läbiviimise seisuga, süsteemi toimivust testiti perioodil 01.2022–06.2023 tegevuste ja tehtud tehingute, mis puudutasid hankeid, vara võõrandamist ja vara kasutamisse andmist, põhjal. Teises põhiküsimuses koguti infot Kohtla-Järve linna tegevuse kohta aastatel 2022–2023. Kolmandas põhiküsimuses keskenduti ministeeriumi tegevustele alates 2019. aastast.

Auditi lõpetamise aeg: Audititoimingud viidi läbi 2023. aasta oktoobrist kuni detsembrini.

Auditi meeskond: audiitorid Reet Rutus, Ines Vali, Anneliis Arm, auditijuht Tambet Drell.

Kontaktandmed

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

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

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80091.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
riigikontroll@riigikontroll.ee

Lisa A. Kohtla-Järve sisekontrollisüsteemi vastavus KOVide sisekontrolli juhendile auditis käsitletud teemade kaupa

1) Üldine sisekontrollisüsteemi kontroll-leht ([vaata](#)). **NB!** Riigikontrolli järeldused kehtivad linnavara valitsemise kohta.

Printsiip	Jah	Ei	N/A	Probleem („ei“ korral)	Kommentaar
1. Organisatsiooni protsessid on määratletud ja kirjeldatud (kas juhendite või vooskeemidena). Kirjeldustes on kaardistatud ka olulised sisekontrollimeetmed.	X				
2. Kehtivad põhimõtted ja protseduurid vaadatakse regulaarselt üle ja neid uuendatakse vastavalt vajadusele, et tagada nende korrektne ja õigeaegne toimimine.		X		Põhimõtteid ega praktikat protsesside asjakohasuse kindla korrapärasusega analüüsimiseks ei ole.	
3. Tööjaotus ja vastutusvaldkonnad on selgelt kindlaks määratud.	X				
4. Tööjaotust ja vastutusvaldkondi vaadatakse perioodiliselt üle.	X				
5. Pika- ja lühiajalised eesmärgid on formaalselt määratud (KOV-i tasandil ning vajaduse korral ka struktuuriüksuste tasandil).			X		Audit keskendus sisekontrollile linnavara valitsemisel. Juhendi printsiip 5 ja 6 ei ole selles vaates hästi kohaldatavad, kuna linnavara valitsemisega seoses KOVide praktikast konkreetseid ja kindlatel alustel mõõdetavaid eesmärgi ei leia. Üldised eesmärgid vara majandamisel (heaperemehelikkus, säästlikkus jms) on linna sisekordades olemas.
6. Eesmärkide saavutamist (sh tähtsajalisus) mõõdetakse ja kontrollitakse, olemas on selged aruandlusliinid.			X		
7. Tehtud otsuste täitmist kontrollitakse – tuuakse välja olukorrad, kus tehtud otsused ei ole täidetud.	X				
8. Kehtestatud on eetikakoodeks/-käitumisreeglistik nii volikogu, linna/vallavalitsuse kui ka organisatsioonide tasandi jaoks.	X				Eetikakoodeksit kui sellist ei ole. Suunised huvide konflikti ja muu korruptsiooniohu vältimiseks on nt riigihangete korras, korruptsiooni-vastase seaduse rakendamise korras ja linnavolikogu töökorras.
9. On sätestatud kohustus pidada aruandlust ning aruannete tarbijad.			X		Vt kommentaar 5. ja 6. printsiibi juures. Aruandluse kohta kehtib põhimõtteliselt sama järeldus.
10. On kehtestatud põhimõtted info liikumiseks kõigile vajalikele tasanditele.	X				
11. Iga töötaja õigused, kohustused ja vastutus on selgelt määratletud (ametijuhendid).		X			Ametijuhendid on enamasti olemas, kuid auditis saadud selgituste ja linna tellitud analüüsi põhjal ei vasta juhendites osa ülesandeid tegelikkusele.
12. Iga töötaja õigused, kohustused ja vastutus vaadatakse perioodiliselt üle.		X			Vt eelmist kommentaari.
13. On välja töötatud reeglid, mille alusel toimub avalike teenuste osutamise üleandmine era- või			X		Ei seostu otseselt linnavara valitsemisega.

mittetulundussektorile ning kontrolli teenuse kvaliteedi üle.					
14. Volituste piiridest (nii juhtide, töötajate, koostööpartnerite jt) kinnipidamist kontrollitakse regulaarselt (nt auditite käigus).		X			Linnavalitsuse revidentide, linnavolikogu revisjonikomisjoni kontrolliobjektide valik ei ole süsteemne. Samuti on linnavalitsus kui ametiasutus olnud sisuliselt kontrolli alt väljas.
15. Toimub regulaarne riskide tuvastamine ja hindamine (sh korruptsiooniriskid). Vajaduse korral rakendatakse täiendavaid riskide maandamise meetmeid.		X			Riskide hindamist kindlaks määratud tööprotsessina ei toimu.
16. Perioodiliselt hinnatakse sisekontrollisüsteemi toimimist (nt siseaudit, muud auditid ja ülevaatused).		X			Sisekontrollisüsteemi kui terviku toimimist ei ole auditite, ülevaatusete vms töö vormis hinnatud.
17. Sisekontrollisüsteemi puudujäägid on identifitseeritud ja edastatud õigeaegselt parandamise eest vastutavatele osapooltele.		X			Vt eelmine kommentaar.
18. On määratud kindlaks valdkonnad ja tegevused, mille puhul rakendatakse nelja silma printsiipi (s.t tegevuse ülevaatus/kontroll mitme isiku poolt). Sellisteks tegevusteks on kõik tegevused, kus otsustatakse avaliku raha kasutamise üle.	X				
19. On määratud kindlaks valdkonnad ja tegevused, mille puhul rakendatakse kohustuste lahusust (s.t tegevus jaotatud mitme isiku vahel).	X				
Huvide konflikti ja korruptsiooni vältimine					
20. KOV järgib töösuhete sõlmimisel kõiki õigusaktides (näiteks KOKS, ATS, LasteKS, KVS) toodud piiranguid ning ei sõlmi töösuhteid isikutega, kelle suhtes need piirangud laienevad.			X		Printsiip ei ole seotud auditi objektiks olnud linnavara valitsemise üle korraldatud sisekontrolliga.
21. On olemas huvide konflikti tuvastamisele ja vältimisele suunatud kord/korrad. Need korrad laienevad ka hallatavatele asutustele, KOVi valitseva mõjuga äriühingutele, sihtasutustele ja MTÜdele.	X				
22. Omavalitsuse tasandil on kokku lepitud ja avalikustatud kingituste ja soodustustega seonduvad reeglid (aluseks teenistusülesannetega seotud kingituste ja soodustuste hea tava).		X			Kokkuleppeid nendes küsimustes ei ole.
23. KOV korraldab huvide konflikti vältimisele suunatud koolitusi, kus saavad osaleda kõik KOVi ametiisikud.	X				
24. On tuvastatud ja määratletud, kes on ametiisikud (isikud, kes omavad korruptsioonivastase seaduse mõttes ametiseisundit).	X				

25. Iga volikogu liige, KOV, selle hallatava asutuse, äriühingu, MTÜ või sihtasutuse töötaja annab teada, kui tal on mõne otsuse või toimingu puhul huvide konflikt, ning taandab ennast otsuse või toimingu tegemisest ning see protokollitakse.			X		Auditis printsiibile vastavust ei kontrollitud.
26. On määratud isikud, kes peavad esitama majanduslike huvide deklaratsioone.	X				
27. Ei ole lubatud huvide konflikti korral otsuse või toimingu delegerimine alluvale.		X			Sellekohane reeglistik Kohtla-Järvel puudub.
28. Kõigi töötajate puhul on kohustuslik igal aastal puhkust võtta ning sel ajal enda ülesannete täitmine delegeerida asendajale.		X			
29. KOV kontrollib x summast alates rahaeraldiste ja hangete/ostude korral, otsustamises osalevate isikute varalisi huvisid (nt ärireistri kaudu).		X			
30. Eksisteerib rikkumistest teatamise kord (<i>whistleblowing</i>) nii organisatsioonisiseste kui ka organisatsiooniväliste teavituste saamiseks ja menetlemiseks. Hea-uskse teatamise puhul ei tohi teataja suhtes rakendada sanktsioone.		X			

2) Hangete läbiviimise kontroll-leht ([vaata](#)).

Printsiip	Jah	Ei	N/A	Probleem („ei“ korral)	Kommentaar
1. Hangete planeerimise ja läbiviimise alused on kehtestatud õigusaktiga.	X				
2. Hankeplaan on kinnitatud ja avalikustatud kodulehel.	X				
3. Huvide konflikti vältimiseks on kehtestatud taandamise- ja teavitamise põhimõtted.	X				
4. Hangete planeerimise ja seaduspärasuse eest vastutav isik on määratud, kes mh kontrollib, et hankeid ei jaotata osadeks.	X				
5. Hangete läbiviimise eest vastutavad isikud ja tähtajad on määratud.	X				
6. Alla lihthanke piirmäära jäävate asjade ostmise ja teenuste soetamise põhimõtted on sätestatud.	X				
7. Alla lihthanke piirmäära jäävate asjade ostmise ja teenuste soetamisel põhjendatakse valitud pakkumuse otstarbekust.		X		Toiduainete ostudel ei olnud linna hallatavad haridusasutused üldjuhul võrdlevaid hinnapakkumusi küsinud (9/11 asutusest).	
8. Võrdlevad hinnapakkumised dokumenteeritakse ja säilitatakse.		X		Vt eelmine.	

9. Hankekomisjonide moodustamise alused on sätestatud õigusaktides.	X				
10. Hankemenetlus dokumenteeritakse ja säilitatakse.	X				
11. Üheliigilised ostud (nt kirja- tarbed) on KOVi ja nende organisatsioonidel tsentraliseeritud ja tehakse ühise hankega.		X		Kohtla-Järve hankepraktikas sisult üheliigilisi hallatavate asutuste ostusoove üheks hankeks ei liideta.	
12. Hangetega seotud isikud on koolitatud.	X				Printsiibile vastavust on välisel hindajal keeruline mõõta. Linnavalitsuse hangete peaspetsialist on selgituste kohaselt koolitustel osalenud.
13. Hankelepingute üle on selge ülevaade, et tagada jätkusuutlik asjade ja teenuste olemasolu.		X		Lepinguid on palju, kuid head tööriista auditis saadud selgituste järgi lepingu tähtaegade jälgimiseks ei ole. On juhtunud, et lepingu tähtaja lõppemist märgatakse alles peale selle möödumist.	
14. Hangete läbiviimisel tekkinud vigu/probleeme analüüsitakse ning nende analüüside alusel parandatakse protsesse		X		Riigihangete komisjon küll väidetavalt arutab tekkinud probleeme, kuid need arutelud on mitteametlikud ja neid ei protokollita. Väidetavalt arutatakse linnavalitsuse tasemel ka revidentide tuvastatud vigu, sh vigu riigihangete läbiviimisel. Vigu on mitmeid, kuid ei ole teada, et selle tulemusena oleks protsesse parandatud.	

3) Vara kasutamise kontroll-leht ([vaata](#))

Printsiip	Jah	Ei	N/A	Probleem („ei“ korral)	Kommentaar
1. On vastu võetud omavalitsuse vara valitsemise kord.	X				
2. On määratud kindlaks otstarve, milleks tohib (ja ei tohi) KOVi vara kasutada.	X				
3. On määratud kindlaks, kes saavad olla KOVi vara valitsejad.	X				
4. On määratud kindlaks KOVi vara valitsejate kohustused.	X				
5. Kogu KOVi vara kohta on olemas arvestus.	X				
6. Igale KOVi varaühikule on määratud vastutaja.	X				
7. Vara suhtes toimuvad reaalsed inventuurid, mille tulemuste põhjal korrigeeritakse KOVi vara arvestust.	X				Inventuurid on toimunud. Nende sisukust on tagantjärele keeruline hinnata.
8. On määratud kindlaks, millal kuulub vara omandamine, võõrandamine, kasutusse andmine või koormamine volikogu ainu-pädevusse (sh rahalised piirmäärad).	X				

9. On määratud kindlaks, millal kuulub vara omandamine, võõrandamine, kasutusse andmine või koormamine linna- või vallavalitsuse pädevusse (sh rahalised piirmäärad).	X				
10. Vajaduse korral on määratud ka, millal vara omandamine, võõrandamine, kasutusse andmine või koormamine kuulub mõne muu organi pädevusse (sh rahalised piirmäärad).	X				
11. Igasugune KOVi vara kasutusse andmine (alates summast × 10 eurot) toimub vaid lepingu alusel.	X				
12. Kõik KOVi vara kasutusse andmise, koormamise ja võõrandamise otsused avalikustatakse.	X				
13. Vara antakse kasutusse, koormatakse ja võõrandatakse tavapäraselt enampakkumise teel.	X				
14. Läbiviidavad enampakkumised on avalikud. Kui enampakkumine pole avalik, on mitteavaliku menetluse kasutamise põhjused ära toodud otsuse seletus- või kaaskirjas ning enne menetluse algust heaks kiidetud.	X				
15. Vara kasutusse andmise või võõrandamise alghinnad määratakse kas teadaoleva turuväärtuse või eksperthinnangu alusel. Alates määratud summast peab eksperthinnang olema sõltumatu osapoole koostatud.	X				
16. Kui vara võõrandatakse või antakse kasutusse otsustuskorras, põhjendatakse otsuses või selle kaaskirjas/seletuskirjas avalikku huvi, mis lubab vara otsustuskorras kasutusse anda.	X				
17. Vara omandamisel, võõrandamisel, kasutusse andmisel koostatakse alati akt, mis sätestab vara seisukorra (et vältida hilisemat alusetute nõuete esitamist).	X				Mis puudutab vara võõrandamist, siis auditeeritud perioodil on põhiliselt müüdud kinnisvara, kus akti koostamine vara üleandmisel tundub ebavajalikuna, kuna müügilepingus ostja kinnitab, et on vara seisukorrast teadlik.
18. On koostatud reeglid KOVi vara mahakandmiseks.	X				
19. Maha kantud vara kohta koostatakse akt, mis sisaldab vähemalt maha kantud vara kirjeldust, maha kandmise põhjust ning hävitamise või utiliseerimise viisi.	X				
20. Kui maha kantakse nõue, peab olema sätestatud piir, millest suuremate nõuete mahakandmise otsustab volikogu.	X				

21. Vara kasutamise seotud reeglid kehtivad ka hallatavatele asutustele (summapiirid on identsed linna- või vallavalitsusele kehtivatega).	X				
22. KOVi vara kasutamise (ost, müük, teenitud tulu) kohta koostatakse perioodiliselt (nt aasta) aruanne ja see avalikustatakse.		X		Eraldi aruandlust vara valitsemise kohta printsiibis kirjeldatud ulatuses ei ole. On tava-pärane aruandlus finants-statistika kohta tervikuna (majandusaasta aruanne, saldoandmikud jms).	
23. Kui vara kuulub KOVi omanduses olevale äriühingule, sihtasutusele või MTÜ-le, kehtivad analoogsed reeglid ka nende jaoks.			X		Linna ühingute juhtimisega seonduvat auditis ei vaadatud.
24. On sätestatud (rahalisel) piirmäärad juhatuse, nõukogu ning omanikuõiguste teostaja pädevuses olevate tehingute jaoks.			X		

4) Maksete tegemise kontroll-leht ([vaata](#))

Printsiip	Jah	Ei	N/A	Probleem („ei“ korral)	Kommentaar
1. Tehingute tegemise põhimõtted on kehtestatud õigusaktiga.		X		Tegelik praktika õigusaktis kirjeldatud korda samas alati ei järgi. Maksete teostamise nõuded on reguleeritud raamatupidamise ja finantsarvestuse sise-eeskirjaga, kuid nii intervjuude kui ka kohapealse vaatluse põhjal selgus, et osal juhtudel neid nõudeid ei järgita (nt ei lisa kulu-juhud maksete kinnitamisel info-süsteemi kogu sise-eeskirjaga nõutud teavet, sularahaarvelduste aruandlus on korraga võrreldes harvem, hallatavates asutustes kehtestatud sularaha päevaliit on eeskirjaga lubatust suurem).	
2. Sissetulnud arved registreeritakse ja menetletakse elektroonilises süsteemis.	X				
3. Tehingute arvestuse pidamiseks kasutatakse finantstarkvara (Omniva, Fitek vms).	X				
4. Ostuarvete kinnitamiseks on elektroonilises süsteemis määratud automaatsed kooskõlastusringid.	X				
5. Ostuarvete kinnitamisele eelnevalt kontrollitakse ostu tegemise aluseks olevaid dokumente (võrdlevad hinna-pakkumised, lepingud jms).	X				
6. Finantstehingu teostamisel on kasutusel vähemalt nelja silma printsiip.	X				
7. Maksete tegemisel on määratud piirmäärad ja limiidid.		X		Ei ole sisekordadega reguleeritud. Samas maksete	

				ettevalmistamine ja teostamine on ülesandena lahutatud ja maksete ettevalmistaja ei saa makseid teha.	
8. Sularaha eest tehtavaid makseid välditakse.	X				
9. Sularaha eest tehtavate maksete puhul on tagatud piisav kontrollijalg.		X		Puuduvad reeglid, kes ja kuidas otsustab sularahakassa kasutuselevõtu. Aruandlus peaks korra järgi käima kord nädalas, tegelikult toimub see kord kuus. Linnavalitsuse revident on oma 2023. a kontrollides osutanud, et linnas puudub süsteemne kontroll piletimüügi üle (pileteid on trükitud topelt, kasutatud teise asutuse pileteid). Samas on sularahatehingute käive linnas üldiselt väike.	
10. Pangakontode väljavõtteid vaatab eelarve eest vastutav isik regulaarselt üle.	X				
11. Eelarve täitmist võrreldakse planeerituga regulaarselt.	X				
12. Maksete tegemisel tekkinud vigu/probleeme analüüsitakse ning nende analüüside alusel parandatakse protsesse.	X				

Lisa B. Kohtla-Järve linna sisekontrolli arendamise tegevuskava, mille Kohtla-Järve Linnavolikogu esitas koos auditiaruande vastusega

Tuvastatud probleem	Võimalikud lahendused	Rakendamise aeg	Vastutaja
Kontrollisüsteemide põhielementide puudumine nagu riskide hindamine, tegevuste läbipaistvus ja kontroll nende üle.	- sisekontrolli eeskirja ja/või sisekontrolli toimetudeli koostamine Viimsi või Rae valla näitel; - riskihindamise läbiviimine toimetudeli järgi linnavalitsuse ja selle teenistuste sisulise analüüsi käigus (vt järgmine punkt); - revidentide tööplaani regulaarne koostamine ja kinnitamine ning selle jälgimine.	2024. a aprill – 2025. a jaanuar.	Linnapea, pearevident, vanemrevident, teenistuste juhid, volikogu.
Linnavalitsuse ja selle teenistuste majandustegevuse sisulise analüüsi puudumine.	Linnavalitsuse teenistusliku järelevalve läbiviimine ja olemasolevate linna kordade puuduste väljaselgitamine. Järelevalve raames töötajate tegevusest tulenevate majanduslike riskide (sh korruptsiooniriskide) kajastamine. Linnavalitsuse teenistuste struktuuri suuruse, töö jaotuse ja koormuse täiendav analüüs.	2024. a juuli – 2025. a detsember.	Linnapea, pearevident, vanemrevident, personalijuht, teenistuste juhid, linnasekretär.
Hallatavad asutused ei võta revidentide ettepanekuid arvesse ja konkreetseid samme ei järgita. Revidentide tuvastatud vigade menetlemise puudulik juhtimine.	- järelokrolli teostamine peale kontroll-lehes märgitud puuduste kõrvaldamise tähtaja möödumist; - motiveerimissüsteemi loomine nendele hallatavatele asutustele, kes likvideerivad kontroll-lehes märgitud puudusi tähtjaks; - hallatavate asutuste juhtide kohustamine andma teatud sagedusega aru kontroll-lehes tuvastatud puuduste kõrvaldamise kulgemisest.	Järelevalve korra muutmine: 2024. a aprill – detsember. Järelokrolli/aruande süsteemi rakendamine: kuni 2025. a detsembrini.	Linnapea, pearevident, vanemrevident, linnasekretär, juristid, volikogu.
Hallatavate asutuste hanketegevus on vähe läbipaistev.	- hankekorra muutmine, millega viiakse sisse tsentraliseeritud hangete nõue hallatavatele asutustele. Samuti raamlepingute sisseviimine, mille raames valitakse partnerid, kes võivad osutada teenuseid või pakkuda kaupu, ning konkreetset pakkujat valitakse minikonkursside abil; - tsentraliseeritud hangete läbiviimine vähemalt kord aastas kõikide hallatavate asutuste jaoks. Hallatavate asutuste vajaduste kogumine ja selle järgi arengu- ja majandusteestistuse poolt hanke korraldamine.	Hankekorra muutmine: 2024. a aprill – detsember. Tsentraliseeritud hangete läbiviimine: alates 2025. aastast.	Arengu- ja majandusvaldkonna abilinnapea, hankespetsialistid, juristid.
Vähene konkurents tehingutes linnavaraga.	Linnavara valitsemise korra muutmine, millega viia sisse, et üle 1000-eurose vara müügi korral korraldatakse avalik enampakkumine levinud oksjonikeskkondades ja/või müügi delegerimine kohtutäituritele ametiteenuste raames. Hea näide: Pärnu vallasvara valitsemise kord, elektrooniliste enampakkumiste kord.	Korra muutmine: 2024. a aprill – detsember. Korra rakendamine: alates 2025. a jaanuarist.	Arengu- ja majandusvaldkonna abilinnapea, teenistujad, volikogu.

Ametijuhendite ja tegelike tööülesannete mittevastavus.	Kõikide ametnike ja töötajate ametijuhendite revisjoni läbiviimine ja vajaduse korral ametijuhendite koostamine/uuendamine, lähtudes tööülesannetest.	Ametijuhendite revideerimine: 2024. a aprill – detsember. Ametijuhendite uuendamine ja/või koostamine: 2024. a juuni – 2025. a detsember.	Linnapea, teenistuste juhid, personalijuht, personalispetsialist.
Asutuste juhtide valiku protsessi vähene läbipaistvus.	Kohtla-Järve linna ametiasutuste teenistujate värbamise ja valiku korra täiendamine ning Kohtla-Järve Linnavalitsuse hallatava haridusasutuse direktori vaba ametikoha täitmiseks korraldatava konkursi läbiviimise korra näitel korra loomine kõikide hallatavate asutuste juhtide valimise jaoks.	2024. a aprill – detsember.	Personalijuht, linnasekretär, juristid, volikogu.
Volikogu liikmete teabe kehva kättesaadavus linnavalitsuselt.	1. dokumendihaldussüsteemi revideerimine, et kontrollida, millist laadi info on kättesaadav volikogu liikmete jaoks, ja vajaduse korral nende jaoks vajaliku info kättesaadavaks tegemine; 2. infoturbe süsteemi arendamine ja Eesti infoturbestandardi rakendamine.	Dokumendihalduse süsteemi revisjon: 2024. a aprill – detsember. Infoturbe ja IT-süsteemide revisjon ja arendamine: 2024. a aprill – detsember	Linnasekretär, volikogu esimees, IT-juht, andmekaitse spetsialist.
Huvide konfliktide vähene juhtimine.	1. huvide deklaratsioonide regulaarne kontroll huvide deklaratsioonide kontrollimise komisjoni poolt. Vastava kohustuse lisamine komisjoni tööplaani; 2. huvide konflikti vältimise ja korruptsioonivastase seaduse rakendamise regulaarsete info-päevade ja koolituste sisestamine; 3. huvide konflikti puudumise kontroll enne linnavaraga tehingu teostamist linnavalitsuse revidendi või personalijuhi poolt.	2024. a aprill – detsember.	Linnavalikogu revisjoni-komisjon, huvide deklaratsioonide kontrollimise komisjon, revidendid, volikogu esimees.
Vilepühimise võimaluse ja korra puudumine.	1. rikkumisest teavitamise korra koostamine või selle integreerimine mõnda olemasolevasse korda; 2. rikkumisest teavitamise kanali loomine ja teavitaja kaitse tagamine.	Rikkumisest teavitamise korra loomine: 2024. a mai – 2025. a detsember. Rikkumisest teavitamise kanali loomine: 2024. a september – 2025. a jaanuar.	Linnapea, personalijuht, IT-juht, volikogu.
Koostöö puudumine revidentide ja teenistusliku järelevalve läbiviijatega.	Revidentide kaasamine teenistusliku järelevalve läbiviimisse.	2024. a aprill – 2024. a detsember.	Pea- ja vanemrevident, personalijuht, teenistuste juhid.
Linnavalitsuse teenistujate vähene teadlikkus ametniku eetikast (sh kingituste ja soodustuste vastuvõtmine).	Linnavalitsuse ja -volikogu liikmetele ning linnavalitsuse teenistujatele eetikakoodeksi või hea tava dokumendi loomine, ebasobiva käitumise kriteeriumide määramine ning soodustuste ja kingituste vastuvõtmise korra kindlaksmääramine.	2024. a aprill – 2025. a detsember.	Linnasekretär, linnapea, teenistuste juhid, volikogu.
Teenistujate koolituse põhimõtte ja korra puudumine.	Teenistujate koolituse põhimõtete ja korra koostamine. Hea näide: Saue Vallavalitsuse teenistujate koolituse põhimõtted ja kord.	2024. a aprill – detsember.	Personalijuht, linnasekretär, jurist, volikogu.
Rahalise vastutuse piirmäärade puudumine või selle määramine puudulikkus.	Maksete, piirmäärade limiitide ja sularaha käitlemise reeglite kehtestamine ning nende integreerimine vastavatesse kordadesse, eelkõige raamatupidamise sise-eeskirja.	2024. a aprill – detsember.	Finantsteenistuse juht, linnasekretär, jurist, volikogu.