

Linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamine

*Kas valla- ja linnavalitsusele haldamiseks ja
valitsemiseks eraldatud raha kasutus on olnud
läbipaistev ja õiguspärane?*

Linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamine

Kas valla- ja linnavalitsusele haldamiseks ja valitsemiseks eraldatud raha kasutus on olnud läbipaistev ja õiguspärane?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mis on auditi eesmärk?

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas linna- ja vallavalitsuse poolt 2006. a valitsemis- ja haldamiskuludena käsitletud tehingud on olnud õiguspärased, kas volikogul on ülevaade nende kulude tarbeks eelarvesse kavandatud raha kasutusest ning kas valitsemis- ja haldamiskulusid puudutav teave on nõuetekohaselt avalikustatud. Loetletud küsimuste vastuse andmiseks moodustati valdadest ja linnadest 30-liikmeline valim ning nende põhjal on kirjeldatud selles valdkonnas Eestis esinevaid probleeme.

Samuti oli auditi eesmärgiks otsida lahendusi, kas ja kuidas oleks võimalik suurendada ülevaadet haldamis- ja valitsemiskuludest, eristades need selgelt teistest kuludest, suurendades kulude detailsust eelarves ning tagades parema ligipääsu linna- või vallavalitsuse tegevusega seotud teabele.

Miks on see audit oluline?

Avalikkuse huvi valla- või linnaeelarvesse kavandatud raha otstarbeka ning õiguspärase kasutuse vastu on suur. Samas moodustab valitsemine kui kohaliku omavalitsuse juhtimine selle osa valla- või linnavalitsuse tegevusest, mis on elanikkonnale ja ettevõtetele osutatavate avalike teenuste kvaliteedi ja mahuga seotud kaudselt ning millele tehtud kulud üldjuhul ei väljendu positiivse muutusena kohalikus elukeskkonnas. Sellest tulenevalt puudub kohalikel inimestel tunnetuslik seos tehtud kulu ja selle tagajärje vahel ning see omakorda piirab võimalusi hinnata kulude põhjendatust ja kitsendab avalikkuse kontrollivõimalusi.

Avalikkuse piiratud teadlikkus suurendab riski, et valitsemiseks eraldatud raha võidakse kasutada mitteõiguspäraselt, ning see kahandab kohaliku omavalitsuse usaldusväarsust. Suurendades haldamis- ja valitsemiskulude läbipaistvust, on tõenäosus selle riski realiseerumiseks väiksem: suurem informeeritus võimaldab kohalikel inimestel hinnata võimulolijate tegevust ning väljendada suhtumist nende tegevusse kohalikel valimistel, toimides nii võimulolijate jaoks distsiplineeriva tegurina.

2006. a moodustasid valdade/linnade valitsemiskulud kogukuludest kesktlõbi 9%. Kuigi valitsemiseks kulunud raha osakaal eelarves ei ole suurim, on ühe või teise kohaliku omavalitsuse üksuse valitsemiskulude suhteline suurus oluline näitaja selle omavalitsuse juhtimise tõhususe hindamiseks. Valitsemiskulude hajutamine eelarves või nende ulatuse ja sisu erinev käsitus ei võimalda aga saada otsuste langetamiseks adekvaatset infot.

Mis auditeerimisel selgus?

Võttes kokku auditi tulemused, teeb Riigikontroll järgmised põhilised järeldused:

- **Praegu ei ole võimalik vastata küsimusele, kui palju kohaliku omavalitsuse üksuste haldamine ja valitsemine tegelikult maksab.** Haldamis- ja valitsemiskulude tegeliku suuruse kohta puudub usaldusväärne ja võrreldav info, millele erinevad huvirühmad saaksid otsuste langetamisel tugineda.
- **Vallavanema/linnapea või valla-/linnaomavalitsuse liikmete töö tasustamisel on rikutud seadust.** Töö tasustamisel seadusjärgsete pädevuspiiride ületamise suur osakaal auditeeritute seas viitab probleemi laialdasele levikule valdades ja linnades. Mitmel juhul tuvastati ka töötasu määramist iseendale. Õigusvastaselt makstud tasude kogusumma oli auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksustes kokku 1,6 miljonit krooni, seejuures varieerus õigusvastaselt makstud tasude suurus auditeeritute kaupa 4 000 – 800 000 kroonini.
- **Kulude vähene liigendatus eelarvetes ja eelarve täitmise aruannetes ning info avalikustamata jätmine veebilehel** ei anna välistele infotarbijatele ülevaadet haldamis- ja valitsemiskulude sisust.
- **Volikogu rakendatud meetmed haldamis- ja valitsemiskuludest ülevaate saamiseks ei ole alati olnud piisavad.** Mitmel juhul, kus selgus, et eelarve on pigem üldine kui detailne, ei ole haldamis- ja valitsemiskulude sisu volikogu liikmetele selgitatud ka eelarve eelnõu seletuskirjas. Samuti võis mitmel juhul täheldada, et eelarve täitmise aruandlus volikogule on harv, eelarve täitmise arutelu volikogus ei ole protokollitud ning volikogu revisjonikomisjon haldamis- ja valitsemiskulusid üldjuhul oma kontrolliobjektina ei käsitle.
- **Ametiautode kasutuse tingimused ei ole mitmetes kohaliku omavalitsuse üksustes reguleeritud** ning osas neist ei peeta ka ametiautodega tehtud sõitude kohta arvestust. Avalikus sektoris peaks kehtima põhimõte, et ametiautode tasuta kasutust töövälistel eesmärkidel püütakse vältida. Konkreetsed reeglid ja arvestuse pidamine on olulised eeldused, et seda põhimõtet tegelikkuses saaks rakendada.
- **Tegevuse läbipaistvuse kohta saab tuua mitmeid häid näiteid**, kus kulude esitusviis eelarves on arusaadav ja ülevaatlik või kus veebilehelt võib leida olulist lisainfot, mille avalikustamist veebilehel seadus praegu ei nõua. Riigikontrolli hinnangul on see väga positiivne ning näitab omavalitsusjuhtide soovi olla kohalikule kogukonnale usaldusväärne partner.

Rahandusministri ja auditeeritute vastused:

Kontrolliaruandes toodud ettepanekutele esitatud vastuses rõhutas rahandusminister kohaliku omavalitsuse üksuste aruandluse kvaliteedi olulisust ning kulude korrektsemaks kajastamiseks aruandluses kavandatakse juhendmaterjalide täiustamist ning koolitusi. Samuti lubas rahandusminister luua Rahandusministeeriumi veebilehele kasutajasõbraliku infotehnoloogilise rakenduse saldoandmikke

infosüsteemis kogutavate finantsandmete põhjal aruannete koostamiseks ning täiendada eelarve seletuskirja sisunõudeid.

Auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksustest esitasid aruandes toodud tähelepanekutele, hinnangutele ja ettepanekutele seisukoha 26 auditeeritud kohaliku omavalitsuse üksust. Sealhulgas esitasid nii volikogu kui ka valitsuse seisukoha Alajõe, Halinga, Helme, Karksi, Misso, Põide, Ridala, Roosna-Alliku, Kambja, Pala, Tartu, Võru, Tarvastu ja Koeru vald ning Põlva, Rakvere ja Narva linn. Volikogu seisukoha esitasid Vändra alev ja Maardu linn ning valitsuse seisukoha Iisaku, Kareda, Tõlliste, Juuru, Valjala, Keila ja Rapla vald.

Auditeeritutele suunatud ettepanekud korrastada veebilehtedel nende tegevust puudutavat olemasolevat infot ning täiendada avalikustatavat teavet leidsid ettepanekute suhtes oma seisukohta väljendanud auditeeritute seas üldiselt toetust. Ettepanekuid, mis puudutasid edaspidist regulaarset eelarve täitmise arutelu volikogus ning ametiautode kasutuse korralduse reguleerimist, lubasid antud ettepanekute osas seisukohta väljendanud auditeeritud samuti valdavalt rakendada või võtta vastu otsus nende rakendamise kohta volikogu lähema aja töös.

Mitmed auditeeritud, kelle tegevuses Riigikontroll täheldas otsustuspädevuse ületamist vallavanemale/linnapeale ja palgalistele valla- või linnavalitsuse liikmetele tasude ja hüvitiste maksmisel, pidasid vajalikuks täiendada või olid juba täiendanud oma sisemist töökorraldust võimalike edaspidiste seadustega tekkivate vastuolude vältimiseks. Samas oli ka neid, kes leidsid, et tasude maksmisel on toimitud õiguspäraselt, seda eelkõige puhkusetootuse küsimuses.

Auditeeritud perioodil mitteõiguspäraselt makstud tasude tagastamist üldiselt põhjendatuks ei peetud.

Auditeeritute seisukohtadest ajendatuna täiendas Riigikontroll haldamis- ja valitsemiskulude õiguspärasust käsitlevat peatükki punktidega 41, 42, 45 ja 46.

Sisukord

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest	2
Haldamis- ja valitsemiskulude olemus ja nende läbipaistvus	6
Haldamis- ja valitsemiskulude ühene määratlus ning võrreldavus	6
Puudub võimalus eristada tegevusala haldamiskulusid ülejäänud kuludest	7
Puuduvad usaldusväärsed võrreldavad andmed eri valdade ja linnade haldamiskulude suuruse kohta	8
Haldamis- ja valitsemiskulude läbipaistvus valla- või linnaeelarves	10
Paljudes KOVides puuduvad fikseeritud reeglid eelarve detailsuse kohta	10
Kulude liigendus eelarves on pigem üldine kui detailne	10
Haldamis- ja valitsemiskulusid puudutava teabe avalikustamine	12
Mitme KOVi veebilehelt võib leida olulist lisainfot, mille avalikustamine ei ole seaduste kohaselt kohustuslik	16
Haldamis- ja valitsemiskulude õiguspärasus	18
Ametnike töö tasustamine	18
Põhilised haldamis- ja valitsemiskulud on seotud töötasudega	18
Mitmes vallas ja linnas on vallavanem või linnaepea määranud iseendale töötasu või puhkusetootust	20
Kaupade ja teenuste soetamine haldamis- ja valitsemiskulude eest	31
Esines ebaselge sisu ja otstarbega kulused	31
Kontroll haldamis- ja valitsemiskulude üle	32
Volikogupoolne kontroll	32
Volikogul on mitmeid kontrollivõimalusi	32
Haldamis- ja valitsemiskulusid eelarve eelnõu seletuskirjas enamasti ei avata	32
Eelarve eelnõu seletuskirja sisule esitatavaid nõudeid tuleks täpsustada	33
Volikogu istungite protokollidest ei selgu eelarve täitmise arutelu	34
Revisjonikomisjon üldjuhul haldamis- ja valitsemiskulusid ei kontrolli	35
Ametiautode kasutuse arvestus ning kululimiidid	36
Ametiautode kasutusvõimalused on enamasti reguleerimata	36
Kulude kontrolliks on mitmes KOVis kehtestatud kulude piirsummad	37
Riigikontrolli ettepanekud ning rahandusministri ja auditeeritud KOVide vastused	39
Auditi iseloomustus	53
Lisa A: Valimisse kaasatud KOVid	55

Haldamis- ja valitsemiskulude olemus ja nende läbipaistvus

Haldamis- ja valitsemiskulude ühene määratlus ning võrreldavus

Eelarveklassifikaator – riigi või kohaliku omavalitsuse ühetüübilisi tulusid, kulusid ja finantseerimistehinguid liigitav ja üheselt identifitseeriv tähistuseeskiri.

Kulude klassifikaator majandusliku sisu järgi liigitab kulud lähtudes kulu objektist ehk siis sellest, millist kaupa raha kulutades soetati või millist teenust saadi (nt personalikulud, majandamiskulud jm).

Kulude klassifikaator tegevusalade järgi annab võimaluse samade kulude sidumiseks kindlate tegevusaladega.

1. Kohaliku omavalitsuse üksuse (edaspidi KOV) eelarvekorraldust reguleeriva valla- ja linnaeelarve seaduse kohaselt otsustab tulude ja kulude detailse liigenduse valla- või linnaeelarves iga KOVi volikogu¹. Samas näeb seadus ette sedagi, et tulude-kulude liigendamisel valla- või linnaeelarves lähtutakse rahandusministri määrusega kehtestatud eelarveklassifikaatoritest.¹ Kulude liigendamiseks eelarves on rahandusminister kehtestanud kaks eraldi klassifikaatorit: **kulude klassifikaator majandusliku sisu järgi** ning **kulude klassifikaator tegevusalade järgi** (vt tabel 1). Viimane tugineb rahvusvaheliselt kasutatavale valitsemisfunktsioonide klassifikaatorile (ingl lühend COFOG) ning selle eesmärgiks on koguda statistilisi andmeid, et teha kindlaks, kui palju riigi või kohaliku omavalitsuse funktsioonide teostamine maksab.

Tabel 1. KOVide kulud tegevusalade järgi 2006. a (mln kr)

Tegevusala	Klassifikaatori tähis	Kulud	Osakaal, %
Üldised valitsussektori teenused	01	1552	9
Riigikaitse	02	0,2	0
Avalik kord ja julgeolek	03	79	1
Majandus	04	2774	17
Keskonnakaitse	05	918	5
Elamu- ja konnaalmajandus	06	1015	6
Tervishoid	07	138	1
Vaba aeg, kultuur ja religioon	08	1540	9
Haridus	09	7436	44
Sotsiaalne kaitse	10	1394	8

Allikas: Rahandusministeeriumi veebilehel avaldatud KOVide eelarve täitmise aruanded (<http://www.fin.ee/?id=12555>)

2. Lisaks eelarveklassifikaatoritele on KOVi tulude-kulude eelarve liigenduse kohta andnud rahandusminister välja veel kaks olulist õigusakti: „Kohaliku omavalitsuse üksuse jooksva aruandluse kord” ning „Riigi raamatupidamise üldeeskiri”. Esimese kohaselt tuleb KOVil esitada rahandusministeeriumile ja maavanemale valla- või linnaeelarve kassapõhise täitmise kohta regulaarseid aruandeid kindla struktuuriga vormis, eristades kulud majandusliku sisu ning tegevusalade järgi. Info esitusviis selles aruandes tugineb eelnimetatud eelarveklassifikaatoritele, kuid kulud tegevusalade järgi liigendatakse täiendavalt alltegevusaladeks, kasutades selleks viiekohalist tähistust võrrelduna kahekohaliste tähistega eelarveklassifikaatoris. Näiteks tegevusala keskkonnakaitse, millel on eelarveklassifikaatoris kahekohaline tähis 05 (vt tabel 1), on jaotatud

¹ Valla- ja linnaeelarve seadus, § 10

alltegevusaladeks, nagu jäätmekäitlus tähisega 05100, heitveekäitlus tähisega 05200 jne.

3. Samad viiekohalised tegevusala tähised on kinnitatud ka riigi raamatupidamise üldeeskirjaga ning KOVidel on kohustus neid kasutada rahandusministeeriumile **saldoandmike** vormis tekkepõhise finantsinfo esitamisel. Riigi raamatupidamise üldeeskirja selgitava dokumendina on rahandusministeerium koostanud „Üldeeskirja lisades esitatud kontoplaani ning riigieelarve klassifikaatorite kasutusjuhendi”, millega täpsustatakse eelarveklassifikaatorite sisu tulude-kulude sidumiseks konkreetsete klassifikaatoritega. Kuigi **haldamis- ja valitsemiskulude** täpset mõistet ei ole üheski õigusaktis ega ka eelnimetatud juhendis defineeritud, on sellele juhendile toetudes haldamis- ja valitsemiskulude mõistet võimalik siiski sisustada.

Puudub võimalus eristada tegevusala haldamiskulusid ülejäänud kuludest

4. Nii riigi raamatupidamise üldeeskirja kui ka KOVide eelarve täitmise jooksuva aruandluse korra alusel eristatakse ülejäänud kuludest selgelt **valitsemiskulud**, millele on omistatud tegevusalade järgi kulude jaotamiseks tähised 01111, 01112 ning 01113. Nagu auditi tulemusena kinnitust leidis, on enamikul KOVidel siiski ka konkreetse valdkondliku (nt keskkond, sotsiaalne kaitse) funktsiooniga ametnikke, kellega seonduvad kulud on liigitatud konkreetse tegevusvaldkonna kuludeks kui selle tegevusvaldkonna **haldamiskulud**.

5. Tabelis 2 on esitatud tegevusala klassifikaatoritähised, mida auditeeritud KOVides kasutati haldamiskulude kajastamiseks.

Tabel 2. Haldamiskulude kajastamisel kasutatud klassifikaatoritähised

Klassifikaatori tähis	Klassifikaatori tähise sisu	Klassifikaatori tähist kasutanud üksuste arv
04900	Muu majandus	10
05600	Muu keskkonnakaitse	2
06601	Elamu- ja kommunaalmajanduse haldamine	5
07600	Muu tervishoid	3
08600	Muu vaba aeg, kultuur ja religioon	2
09800	Muu haridus	6
10900	Muu sotsiaalne kaitse	22
03200	Päästeteenused	1
04210	Maakorraldus	8
04430	Ehitus	1
06200	Kommunaalmajanduse arendamine	1
08202	Rahva- ja kultuurimajad	1

Allikas: Riigikontroll

6. Välja arvatud elamu- ja kommunaalmajanduse haldamine, ei ole ükski tabelis 2 loetletud klassifikaatoritähis kasutatav üksnes haldamiskulude kajastamiseks. Kehtivas eelarveklassifikaatorite

Saldoandmik – rahandusministeeriumile üks kord kvartalis elektrooniliselt esitatav aruanne raamatupidamiskontode saldode kohta.

KOVi haldamis- ja valitsemiskuludena mõistab Riigikontroll **avaliku teenistuse seaduses määratletud KOVi ametnikega** seotud kulud avalik-õiguslike ülesannete täitmisel (personalikulud, koolitus- ja lähetuskulud, administreerimiskulud, valla- või linnavalitsuse hoone, ametnike kasutuses oleva inventari ja sõidukite majandamiskulud).

KOVi valitsemiskulud on siin valla- või linnavalikogu, valla- või linnavalitsuse ja linnaosavalitsuste kulud, millel puudub ühene seos konkreetse tegevusvaldkonnaga.

Haldamiskuludel ehk tegevusala valitsemiskuludel on valitsemiskuludega sama majanduslik sisu (personalikulud, koolitus- ja lähetuskulud, administreerimiskulud, valla- või linnavalitsuse hoone, ametnike kasutuses oleva inventari ja sõidukite majandamiskulud), kuid neil on ühene seos konkreetse tegevusvaldkonnaga.

süsteemis ei ole tegevusala haldamiskuludele iseseisvat tähistust loodud ning võimalused nende kulude selgeks eristamiseks ülejäänud selle tegevusalaga seotud kuludest puuduvad. Kulud, mille eristamiseks puudub iseseisev tähistus või mida ei suudeta iseseisvat tähistust omava alltegevusalaga siduda, koondatakse eelarve täitmise aruandes koos haldamiskuludega tegevusalas üheks tervikuks. Näiteks kasutatakse sotsiaalvaldkonna ametnikega seotud kulude kajastamiseks sageli tähist 10900 („Muu sotsiaalne kaitse”), milleks annab võimaluse ka eelpool nimetatud eelarveklassifikaatorite kasutusjuhend. Samas ei ole nimetatud tähise kasutusala piiratud üksnes haldamiskulude kajastamisega ning eelarveinfo tarbijal võib sellele tähisele toetudes osutada võimalikuks sotsiaalvaldkonna ametnikega seotud kulude väljatoomine.

Puuduvad usaldusväärsed võrreldavad andmed eri valdade ja linnade haldamiskulude suuruse kohta

7. Riigikontroll on veendunud, et aeg-ajalt tekib nii valla- ja linnaametnikel kui ka kohalikel inimestel soov hinnata oma valla või linna juhtide tegevust ning leida selle käigus ka vastus küsimusele, kui palju valla või linna valitsemine ja haldamine maksab ning kui suured on need kulud võrreldes teiste valdade ja linnadega. Võrreldavaid andmeid kõigi KOVide tulude-kulude kohta saab rahandusministeeriumi veebilehelt, kus on avalikustatud KOVide eelarve täitmise aruanded koondaruandena. Riigikontrollile teadaolevalt on see ka ainuke infoallikas, mida saab praegu kasutada KOVide eelarvete kohta võrreldava info hankimiseks kohaliku omavalitsuse süsteemis tervikuna.

8. Kuna eelarveklassifikaatoritest tulenevatel põhjustel ei ole võimalik haldamiskulusid ülejäänud kuludest eristada, ei ole selles koondaruandes võimalik kindlaks teha ka KOVi kõigi ametnikega seotud kulude ehk siis haldamis- ja valitsemiskulude kogusummat. Aruandest saab küll võrreldavat infot valitsemiskulude kohta, kuid toetudes auditeeritud KOVide raamatupidamise andmetele, erineb haldamis- ja valitsemiskulude kogusumma sellest oluliselt (vt tabel 3). Valitsemiskulude summa ning haldamis- ja valitsemiskulude kogusumma suhteline erinevus jäi auditeeritud KOVides vahemikku 0–125%. Seejuures moodustasid KOVid, kus need kaks summat ei erinenud, vaid alla kolmandiku auditeeritud KOVidest.

Tabel 3. Linna- ja vallavalitsuse haldamis- ning valitsemiskulud auditeeritud KOVides võrreldes nende KOVide valla- või linnavalitsuse valitsemiskuludega rahandusministeeriumi eelarve täitmise koondaruandes

	Valitsemiskulud eelarve täitmise koondaruandes ²	Auditeerimisel tuvastatud haldamis- ja valitsemiskulud	Vahe
Auditeeritud KOVides kokku (mln kr)	128	192	64
Osakaal kogukuludest (%)	6	9	3

Allikas: Riigikontroll

² KOVide eelarve täitmise 2006. a koondaruandes (<http://www.fin.ee/?id=12555>) tegevusalatähisega 01112 seotud kulud

9. Seega puuduvad praegu kogu kohaliku omavalitsuse süsteemi hõlmavad koondandmed, millele toetudes oleks võimalik vastata küsimusele, kui palju KOVide haldamine ja valitsemine tegelikult maksab ning kui suure osa kogukuludest need erinevates KOVides moodustavad. Riigikontrolli hinnangul tuleks just sellele küsimusele vastuse leidmiseks haldamis- ja valitsemiskulud ülejäänud kuludest selgelt eristada.

10. Riigikontroll korraldas auditi raames Eesti valdade ja linnade volikogu esimeestele küsitluse, mille tulemusena selgus, et 2/3 küsitluses osalenud volikogu esimeestest pidas võrreldava info olemasolu erinevate KOVide haldamis- ja valitsemiskulude kohta vajalikuks. Seejuures kasutab vähemalt pool nendest võrreldava info hankimiseks rahandusministeeriumi veebilehel avaldatud KOVide eelarve täitmise koondaruannet. Eeltoodud suhtarvudest saab järeldada, et ka volikogude juhid peavad haldamis- ja valitsemiskulude kohta võrreldava info olemasolu vajalikuks.

11. Riigikontrolli ettepanekud rahandusministrile:

- Täiendada KOVide eelarve täitmise jooksva aruandluse vormi nii, et eri tegevusalade haldamisega seotud kulusid oleks võimalik ülejäänud kuludest selgelt eristada.
- Tuua Rahandusministeeriumi veebilehel avalikustatud KOVide eelarve täitmise koondaruandes välja haldamis- ja valitsemiskulude suhteline suurus kogukuludest.

Rahandusministri vastus: „KOVide aruandluses kulude liigendamisel tegevusalade järgi lähtutakse rahvusvahelisest standardist COFOG. COFOG-i kohaselt kajastatakse valitsemiskulud, millel puudub otsene seos konkreetsete tegevustega ja mida ei ole võimalik erinevate tegevuste lõikes eristada, üldvalitsemise kulude all ning konkreetse tegevuse haldamisega seotud kulud näidatakse alltegevusalas „Muud”. Saldoandmike infosüsteemis on võimalik alltegevusalas „Muud” konto põhiselt eraldi välja tuua haldamiskulud vastavalt Riigikontrolli poolt pakutud definitsioonile (aruande lk 6). Samas võib esineda juhtumeid, kus näiteks koolide raamatupidajate personalikulu kajastatakse vastava alltegevusala „Gümnaasiumid” kulude hulgas.

Rahandusministeerium on seisukohal, et KOV-ide jooksva aruandluse vormil ei ole otstarbekas tegevusalade all ette näha eraldi alltegevusala haldamisega seotud kulude kajastamiseks, sest see ei tagaks haldamiskulude korrektsemat kajastamist aruandluses. Haldamisega seotud kulude jaoks eraldi alltegevusala ettenägemisel võib tekkida olukord, kus haldamisega seotud kulude tegelikkusest väiksemana näitamise eesmärgil võidakse hakata neid kulusid osaliselt kajastama alltegevusalas „Muud”. Lisaks tekib paratamatult jätkuvalt juhtumeid, kus osa personalikuludest kajastatakse alltegevusala kulude hulgas. Seega tulevikus tekiks võimalus haldamisega seotud kulusid kajastada nelja erineva alltegevusala real praeguse kolme asemel.

Rahandusministeerium peab KOV-ide aruandluse kvaliteeti oluliseks ning haldamisega seotud kulude korrektsemaks kajastamiseks kavandame juhendmaterjalide täiustamist ja KOV-ide raamatupidajatele koolituste läbiviimist.

Informatsioon haldamisega seotud kulude osakaalu kohta kogukuludest on avalikustatud omavalitsusüksuste iga-aastaste tulude, kulude ja finantseerimistehingute analüüside kaudu Rahandusministeeriumi veebilehel.”

12. Riigikontrolli ettepanek KOVidele: lisada valla- või linna ametlikule veebilehele elektrooniline viit Rahandusministeeriumi veebilehel olevale eelarve täitmise koondaruandele.

Auditeeritute vastused: Selget seisukohta selle ettepaneku suhtes väljendasid Iisaku, Juuru, Kambja, Karksi, Koeru, Misso, Helme, Ridala, Roosna-Alliku, Tarvastu ja Tartu vald ning Rakvere linn, kes pidasid selle rakendamist võimalikuks.

Vändra alev on kõigi kontrolliaruandes toodud ettepanekutega üldiselt nõus, samuti lubab Rapla vald kõiki kontrolliaruandes toodud ettepanekuid edaspidises töös arvestada. Maardu, Põlva ja Narva linn, Alajõe, Põide, Pala, Võru, Halinga, Kareda, Valjala ja Tõlliste vald kontrolliaruandele saadetud vastuses selle ettepaneku suhtes seisukohta ei ole võtnud. Samuti ei selgu konkreetne seisukoht ettepaneku suhtes Keila Vallavalitsuse vastusest, kes märgib üldistavalt, et „Keila Vallavalitsus nõustub Riigikontrolli poolt „2006. a linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamise” auditi alusel tehtud tähelepanekutega.”

Haldamis- ja valitsemiskulude läbipaistvus valla- või linnaeelarves

Paljudes KOVides puuduvad fikseeritud reeglid eelarve detailsuse kohta

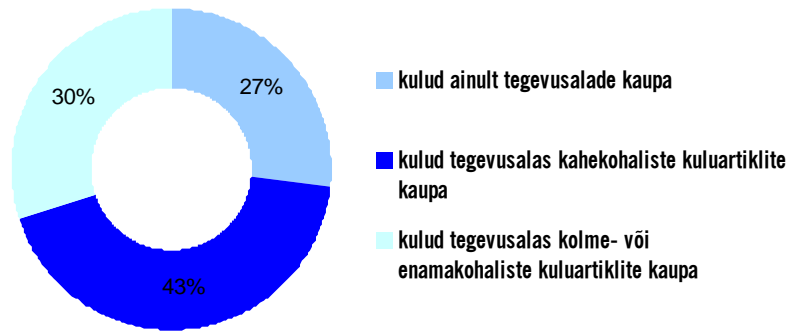
13. Valla- ja linnaeelarve seaduse kohaselt otsustab tulude-kulude detailse liigenduse eelarves volikogu. Auditeeritust oli 16 KOVis volikogu kehtestanud valla või linna põhimäärusega või eelarve koostamise, kasutamise ja käsutamise korraga täiendavad reeglid valla- või linnaeelarve detailsuse kohta. Ülejäänud auditeeritud KOVides määrati 2006. a valla- või linnaeelarve tulude-kulude detailsus eelarve vastuvõtmisel volikogus.

14. Iseenesest ei tulene ühestki õigusaktist volikogule kohustust reguleerida valla- või linnaeelarve detailsus omaette õigusaktiga, kuid kui need reeglid on kehtestatud, tuleks neid eelarve vastuvõtmisel järgida. Auditi tulemusel selgus, et mõnes KOVis, kus põhimääruse kohaselt tuleks eelarves kulud liigendada tegevusalade kaupa ning tegevusalas veel personali- ja majanduskulude kaupa, on kulud 2006. a eelarves kinnitatud üksnes tegevusalati. Põhimääruses kulude detailsemaks liigendamiseks kehtestatud reeglite järgimine võimaldaks saada üksikasjalikuma ülevaate ka kavandatud haldamis- ja valitsemiskuludest, kuna personalikulud on haldamis- ja valitsemiskulude kogusummas olulise tähtsusega (vt tabel 5).

Kulude liigendus eelarves on pigem üldine kui detailne

15. Auditeeritud 30 KOVi saab eelarve detailsuse järgi üldistavalt jaotada kolme enam-vähem võrdse suurusega rühma: 1) KOVid, kus eelarve kinnitati tegevusalade kaupa tegevusala kulu üldsummana; 2) KOVid, kus eelarve kinnitati tegevusalade kaupa, kuid tegevusalas eristati kulud kahekohaliste **kuluartiklite** (personali- ja majanduskulud) kaupa ning 3) KOVid, kus tegevusalas esitati detailne kulude jaotus kolme- või enamakohaliste kuluartiklite kaupa (vt joonis 1).

Joonis 1. Kulude esitusviisi jaotus auditeeritud KOVide eelarvetes



Allikas: Riigikontroll

16. Haldamis- ja valitsemiskulude detailne jaotus eelarves kolme- või enamakohaliste kuluartiklite kaupa tähendab ennekõike seda, et eelarveinfo tarbijal on võimalik tuvastada, millised summad on kavandatud ametnike töötasuks, koolituseks, bürookuluks, sõidukite ülalpidamiseks jm. Sama kehtib eelarve täitmise aruandes raha kasutuse info kohta. Ehk teisisõnu – KOVi haldamiseks ja valitsemiseks suunatud raha kasutus on avalikkuse jaoks oluliselt arusaadavam. KOVid, kelle eelarved võimaldasid selle infoga tutvuda, olid Rägavere, Tarvastu, Tõlliste, Halinga, Ridala, Alajõe, Vändra, Pala ja Valjala vald.

17. Kuna iga üksiku KOVi eelarve tulude-kulude liigenduse detailsus on iga KOVi volikogu otsustada, ei ole õiguslikku alust eristamiseks, et üks valitud lahendus tulude-kulude liigendamiseks eelarves on õige ja teine mitte. Samas tuleb tõdeda, et osa KOVisid on suutnud eelarvet kui avalikkuse informeerimiseks kasutatavat kommunikatsioonivahendit paremini rakendada kui teised ning väljendada selle läbi soovi olla oma tegevuses kohalikele kogukonnale ja laiemale avalikkusele avatud. Soov olla raha kasutamisel avatud ja läbipaistev avaldab igal juhul KOVi usaldusväärsele positiivset mõju. Et KOV peab toimima avalikkuse põhimõttel, on kirjas ka kohaliku omaavalitsuse korralduse seaduses.

18. Riigikontroll leiab, et KOVi eelarve ja eriti selle täitmise aruanne on keskse tähendusega dokumendid, millest kohalik elanikkond saab hankida infot maksumaksja raha kasutuse kohta kohalikul tasandil. Mida detailsemalt on nendes dokumentides info esitatud, seda suuremad on avalikkuse kontrollivõimalused selle raha kasutuse üle ning võimalused veenduda, et raha kasutus on kooskõlas avalike huvidega. Seetõttu toetab Riigikontroll igati praktikast, mille kohaselt avalikustatakse vähemalt eelarve täitmise tasandil info kulude tegevusalasises jaotuse kohta majandusliku sisu järgi kolme- või enamakohaliste kuluartiklite kaupa. Nii on võimalik üheaegselt saada küllaldane ülevaade, millise tegevusalaga on rahakasutus seotud ning milline on selle majanduslik sisu.

19. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt on KOVid kohustatud edastama kord kvartalis rahandusministrile oma raamatupidamiskontode saldode kohta standardses vormis tekkepõhist finantsinformatsiooni saldoandmike süsteemis, kus muu hulgas esitatakse andmed iga raamatupidamiskonto saldo jagunemise kohta ka eri tegevusalade vahel. Seega on Rahandusministeeriumil olemas detailsed andmed KOVi

tekkepõhiste tulude ja kulude majandusliku sisu kohta tegevusalade kaupa, mis võimaldavad saada KOVi tulude ja kulude sisust üsna üksikasjaliku ülevaate. Riigikontroll leiab, et seda infot saaks ilma KOVisid täiendavalt koormamata kasutada nende tegevuse läbipaistvuse suurendamiseks. Selleks tuleks KOVide tekkepõhiste tulude ja kulude kohta luua ning avalikustada Rahandusministeeriumi veebilehel sarnaselt KOVide eelarve täitmise koondaruandega võrreldavate andmetega kvartaalsed aruanded. Riigikontrolli hinnangul võiks KOVi kulud eelkirjeldatud aruannetes esitada tegevusalapõhiselt ning jaotada tegevusalasiseselt ka majandusliku sisu järgi.

20. Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile: koostada ja avalikustada Rahandusministeeriumi veebilehel saldoandmike infosüsteemile toetudes KOVide tekkepõhiste tulude ja kulude aruanded.

Rahandusministri vastus: „Rahandusministeeriumil on kavas välja arendada saldoandmike infosüsteemil põhinev tekkepõhine jooksev aruandlus koos avaliku ning kasutajasõbraliku päringusüsteemiga.”

Haldamis- ja valitsemiskulusid puudutava teabe avalikustamine

21. KOVi tegevust puudutava teabe avalikustamise on riik reguleerinud põhiliselt kahe seadusega: kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega ning avaliku teabe seadusega. Esimene neist jätab suurema osa avalikustamist puudutavaid küsimusi KOVi põhimääruse otsustada, teine seab konkreetsed nõuded teabe avalikustamisele KOVi veebilehel.

22. Avalikustamisele esitatavate nõuete seisukohalt haldamis- ja valitsemiskulusid ülejäänud teabest otseselt ei eristata. Teabe nõuetekohase avalikustamise kriteeriumideks on auditis võetud avaliku teabe seaduses KOVi dokumendiregistris dokumentide registreerimisele ja avalikustamisele esitatud nõuded, KOVi veebilehel eelarvet puudutava info avalikustamise nõuded ning KOVi veebilehel palgamäärade ja -juhendi avalikustamise nõuded. Lisaks hindasime ka eelarvet puudutava teabe avalikustamise vastavust põhimäärusele osas, mis puudutab teabe avalikustamist väljaspool linna- või vallavalitsust, s.t kohalikes ajalehtedes ja raamatukogudes.

Eelarvet puudutav info on veebilehtedel tihtilugu hajutatud ning puuduvad eelarve täitmise aruanded

23. Avaliku teabe seaduse kohaselt tuleb KOVi veebilehel avalikustada KOVi eelarve eelnõud, vastuvõetud eelarved ning eelarve täitmise aruanded. Seaduse nõudeid eelarveinfo avalikustamisele kordavad või täiendavad üldjuhul vastavad sätted KOVi põhimääruses.

24. Auditeeritud KOVide põhimääruste analüüsi põhjal võib öelda, et lisaks teabe väljapanekule valla- või linnavalitsuse kantseleis on levinuimad eelarveinfo avalikustamise viisid veebileht (rakendatud 45%-l juhtudest), kohalikud raamatukogud (37%) ning kohalik ajaleht (18%). Roosna-Alliku ja Rägavere vallas kasutatakse põhimääruse kohaselt kõiki loetletud infoavalikustamisviise.

25. Kui kohalikes raamatukogudes ja ajalehtedes vastab info avalikustamine tavaliselt põhimäärusele, siis veebilehtedel eelarveinfo avalikustamise kohta terviklikult positiivset hinnangut anda ei saa. 2006. a eelarved olid auditeeritud KOVide veebilehtedel valdavalt avalikustatud, erandiks olid siin Misso, Valgjärve ja Valjala vald.

Oluliselt vähem oli aga auditeeritute hulgas KOVisid, kellel olid avalikustatud kõik 2006. a eelarve muudatused ja lisaelarved. Ligikaudu poolte auditeeritud KOVide veebilehtedelt ei leia kas siis iseseisvalt või majandusaasta aruande koosseisus ka eelarve täitmise aruandeid³ (vt tabel 4).

26. Riigikontroll leiab, et eelarve, selle muudatuste, lisaelarvete ning eelarve täitmise aruande veebilehel avalikustamata jätmisega on mitmes KOVis rikutud avaliku teabe seadust ning kitsendatud avalikkuse võimalusi hankida teavet valla- või linnavalitsuse tegevuse kohta.

27. Samuti tuleb rõhutada, et eelarved, selle muudatused, lisaelarved ja eelarve täitmise aruanded on veebilehel tihtilugu hajutatud, mistõttu eelarvest ja selle täitmisest on tervikliku ülevaate saamine raskendatud. Näiteks on mitmel KOVil veebilehel eelarveinfo kajastamiseks loodud eelarve nimetust kandev alajaotus, kus aga sageli on üksnes aasta alguses vastu võetud eelarve. Lisaelarveid ja eelarve muudatusi tuleb otsida veebilehel olevast dokumendiregistris, mille funktsionaalsus on kasutaja seisukohast aga sageli üsna piiratud ning muudab soovitud info leidmise tülikaks.

28. **Riigikontrolli ettepanek KOVidele:** koondada eelarvet, selle muutmist, lisaelarveid ning eelarve aruandlust puudutav info selle tarbimise hõlbustamiseks veebilehel ühte kohta.

Auditeeritute vastused:

Helme, Iisaku, Juuru, Kambja, Karksi, Koeru, Misso, Ridala, Tarvastu ja Roosna-Alliku valla vastustest kontrolliaruandele võis järeldada, et seda ettepanekut toetatakse ning seda juba rakendatakse või plaanitakse rakendada. Tartu vald lubab ettepaneku võtta vallavalitsuses arutusele.

Kontrolliaruandele edastatud vastuses ei väljenda selle ettepaneku suhtes oma konkreetset seisukohta Alajõe, Halinga, Kareda, Pala, Põide, Tõlliste, Valjala ja Võru vald ning Põlva, Narva, Rakvere ja Maardu linn. Samuti ei selgu konkreetne seisukoht ettepaneku suhtes Keila Vallavalitsuse vastusest, kes märgib üldistavalt, et „Keila Vallavalitsus nõustub Riigikontrolli poolt „2006.a linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamise” auditi alusel tehtud tähelepanekutega.”

Vändra alev on kõigi kontrolliaruandes toodud ettepanekutega üldiselt nõus, samuti lubab Rapla vald edaspidises töös kõiki ettepanekuid arvestada.

Dokumendihalduses ning dokumentide avalikustamise järjepidevuses esineb probleeme

29. Avaliku teabe seaduse kohaselt tuleb asutuse veebilehel avalikustada asutuse dokumendiregister. Dokumendiregistris tuleb muu hulgas registreerida kõik valla või linna õigusaktid, kandes selleks registrisse akti väljastaja, liigi, kuupäeva ning akti rekvisiidid. Vaadates neid nõudeid seoses haldamis- ja valitsemiskuludega, peaks veebilehel

³ Vaatlesime 2005. a eelarve täitmise aruandeid, kuna 2006. a aruannete koostamise kohustust ei olnud auditi ajaks veel tekkinud.

avalikustatud dokumendiregistri abil olema võimalik tuvastada õigusakte, millega on määratud vallavanemale või linnapeale või valitsuse liikmetele töötasu, preemiaid, hüvitisi jms tasusid, samuti tutvuda palgamäärade ja -korralduse alustega laiemalt.

30. Valla- või linnavalitsuse tegevust puudutava teabe nõuetekohane avalikustamine ning korrektne ja ladus dokumendihaldus on tugevas positiivses seoses, see tähendab et puudujääke teabe avalikustamises tuleb sageli otsida dokumendihaldussüsteemi tõrgetest. Kolmandikus auditeeritud KOVides esines dokumendihalduses korduva numeratsiooniga, kuid erineva sisuga dokumente. Eredaim näide on Võru vald, kus tuvastati selliseid dokumente kokku 15.

31. Auditi tulemusi kokku võttes võib järeldada, et veebilehe kaudu on tagatud juurdepääs enamiku auditeeritud KOVide dokumendiregistrile. Erandiks on siin Narva linn ning Tõlliste, Rägavere, Valjala, Alajõe ja Tootsi vald. Tootsi ja Valjala puhul on väidetavalt tegu infotehnoloogilise probleemiga, mis loodetavasti lähitulevikus lahendatakse.

32. Samal ajal kui dokumendiregistrile on valdavas osas juurdepääs tagatud, ei taga see siiski enamikul juhtudel ülevaadet kõikidest dokumentidest. Vaid Valgjärve, Halinga, Rapla, Pala ning Koeru vallal olid dokumendiregistris registreeritud kõik auditi käigus kontrolliiks valitud dokumendid, mis käsitlesid 2006. a vallavanemale või linnapeale ning valitsuse liikmetele töötasu, preemiate, hüvitiste jms määramist.

Tabel 4. Probleemid avaliku teabe seaduse nõuete järgimisel teabe avalikustamisel veebilehel

Veebilehel avalikustamata teave	KOVid, kus probleem esines
2006. a eelarve	Misso, Valgjärve ja Valjala vald
Avalikustamata vähemalt üks 2006. a eelarve muudatus või lisaelarve	Kambja, Kareda, Rägavere, Tootsi, Alajõe, Keila, Tartu, Valgjärve, Misso ja Koeru vald ning Maardu linn
2005. a eelarve täitmise aruanne	Kareda, Rägavere, Tõlliste, Tootsi, Alajõe, Narva, Roosna-Alliku, Keila, Kuusalu, Valgjärve, Valjala, Misso ja Rapla vald ning Maardu linn
Palgamäärad	Kareda, Tootsi, Valgjärve ja Valjala vald ning Rakvere linn
Dokumendiregister	Tõlliste, Rägavere, Valjala, Alajõe ja Tootsi vald ning Narva linn

Märkus: Info olemasolu veebilehel on vaadeldud ajavahemikul märts – mai 2007. Osadel on puudused tänaseks likvideeritud.

Auditeeritute vastused:

Alajõe Vallavolikogu ja Alajõe Vallavalitsus: „Kontrollimise hetkel Alajõe valla veebilehelt puudunud 2005. a eelarve täitmise aruanne on tänaseks seal avaldatud. Alajõe valla veebilehel puudub tänaseni ligipääs dokumendiregistrile, kuid antud puudus leiab lahenduse lähiajal, hetkel peetakse läbirääkimisi tarkvara pakkujatega tarkvara omandamise suhtes ja personali koolitusvõimalustest.”

Kareda Vallavolikogu ja Kareda Vallavalitsus: „Andmete laadimisel veebilehele esineb tehnilisi probleeme, seetõttu ei ole suudetud täita

Avaliku teabe seadust. Koostöös IKT teenuse osutajaga likvideeritakse puudused 2007. a. jooksul.”

Maardu Linnavolikogu: „Vastuseks haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamise auditi tähelepanekutele Maardu linna osas, mis puudutavad teabe avalikustamist, teatame, et Maardu Linnavalitsus avalikustab viivitamatult oma veebilehel auditi kontrolliakti eelnõus viidatud puuduoleva teabe (1. ja 2. lisaeelarve sisu ning 2005. aasta eelarve täitmise aruande).”

Narva Linnavalitsus: „Seoses tehniliste probleemidega ei olnud kontrollimise hetkel (märtsis ja aprillis) meie server stabiilses töökorras ja võib-olla seetõttu ei suutnud leida eelarve täitmise kohta vastuvõetud otsuseid. Narva Linnavalitsus on regulaarselt arutanud korra kvartalis eelarve täitmist. Arutelud on protokollitud ja avalikustatud meie istungite süsteemi abil ka koduleheküljel (<https://lvistung.narva.ee/>). Majandusaasta aruanded on läbi vaadatud ja kinnitatud Narva Linnavolikogu poolt vastavalt 29.06.2006. a. otsus nr 106 ja 28.06.2007. a. otsus nr 257. Mõlemad aastaaruanded on avalikustatud Narva LVK töökorras sätestatud tingimustel ja on kõigile kättesaadav linnavolikogu kantseleis. Narva Linnavalitsuses peetakse arvestust saabunud ja väljasaadetud dokumentide kohta elektroonsel viisil exceli failina. Samuti ka linna poolt sõlmitud lepingud. Seetõttu pole need ka kättesaadavad meie kodulehel ja on kättesaadavad Linnakantseleis. Linnavalitsuse poolt vastuvõetud õigusaktid on avalikustatud kodulehel: <https://lvistung.narva.ee/>. Kodulehel on viide sellesse süsteemi minekuks. Narva Linnavalitsuse dokumendiregistri katsetamine kirjavahetuse osas on arendusjärgus. Oleme selle tellinud AS Datel'ilt. Loodetavast saab tehniline rakendus valmis käesoleva aasta lõpuks.”

Rakvere Linnavalitsus (linnapea isikus): „Vastavalt AvTS § 28 kirjeldatud nõuetele avalikustamisele kuuluva teabe kohta, pean vajalikuks rõhutada, et auditi menetluse käigus ajutiselt kättesaamatu info linna veebilehelt oli peaaegjalikult tingitud linna uue veebilahenduse kohaldamisest ning ajutistest tehnilistest takistustest süsteemi haldamisel. Olen nõus, et kontrollitaval ajahetkel võis olla probleeme vajalike andmete tuvastamise ning kättesaadavusega. Teavitan, et lähtuvalt auditi käigus tehtud tähelepanekutest ning tänu asjakohastele viidetele, likvideeriti tehnilised puudujäägid ning vajalik informatsioon sai avalikkuse jaoks taas terviklikult kättesaadavaks juba enne auditi menetlustoimingute lõppu. Lisan, et selge ja läbipaistva asjaajamise huvides, oleme olulisemad dokumendid muutnud kättesaadavaks ka väljaspool dokumendiregistrit, moodustades selle tarbeks eraldi viited ehk nn. lingid. Linna veebilehelt on avalikkuse jaoks tagatud juurdepääs seaduses märgitud teabele, sh. linna eelarvele, lisaeelarvetele, eelarve täitmise aruandele, majandusaasta aruandele ning linna teenistujate palgamääradele.”

Rakvere Linnavolikogu (volikogu esimehe isikus): „Peatükis *Teabe avalikustamine* märgitakse puuduvat infot Rakvere linna kodulehel. Minu suulise järelepärimise peale teatas linnavalitsuse vastava ala eest vastutav isik, et info puudus sealt ajutiselt, kuna ta oli seoses uue kodulehe kujunduse kasutuselevõetuga maha võtnud seni üleval rippunud dokumendid ja ei olnud piisavalt kiiresti nõutavat infot taaskasutamiseks

välja pannud. Väidetavalt puudusid nõutavad andmed nädala või paari jooksul ning tänaseks on probleem lahendatud.”

Tõlliste Vallavalitsus: „Märkus dokumendiregistrile juurdepääsu puudumisest Tõlliste valla veebilehe kaudu on täiesti õige. Veebilehe uuendamisega juurdepääs kadus. Taastame selle esimesel võimalusel.”

Mitme KOVi veebilehelt võib leida olulist lisainfot, mille avalikustamine ei ole seaduste kohaselt kohustuslik

33. Kuigi seadustest ei tulene kohustust avalikustada valla või linna veebilehel õigusaktide terviktekstid, tuleneb pooltes auditeeritud KOVides vastav nõue valla või linna põhimäärusest. Õigusakti terviktekstiga veebilehel tutvumise võimalus on ühest küljest infotarbija jaoks oluline lisaväärtus, vähendades nii ajakulu soovitud infoni jõudmiseks, kuid teisest küljest näitab see valla- ja linnavõimude usaldust kohaliku kogukonna vastu. Positiivse näitena väärib siinkohal äramärkimist Halinga ja Koeru vald, kus veebilehelt olid leitavad kõik auditeerimisel vaadeldud õigusaktide terviktekstid. Seda enam, et 01.01.2008. a jõustuvate avaliku teabe seaduse muudatuste kohaselt tuleb KOVil hiljemalt 01.01.2009 tagada dokumendiregistri kaudu juurdepääs kõigile asutuse elektroonilistele dokumentidele, millele ei laiene juurdepääsupiirangud.⁴

34. **Riigikontrolli ettepanek KOVidele:** võimaluse korral rakendada juba praegu alates 1. jaanuarist 2009 kohustuslikuks muutuvat põhimõtet avaldada dokumendiregistris dokumentide terviktekstid.

Auditeeritute vastused:

Ettepanekut toetavad ning peavad selle järkjärgulist rakendamist võimalikuks Helme, Iisaku, Juuru, Kambja, Karksi, Koeru, Ridala ja Roosna-Alliku vald ning Rakvere linn. Tartu vald lubab ettepanekut valitsuses arutada.

Vändra alev on kõigi kontrolliaruandes toodud ettepanekutega üldiselt nõus, samuti lubab Rapla vald kõiki aruandes toodud ettepanekuid edaspidises töös arvestada. Misso vald selle ettepaneku suhtes oma konkreetset seisukohta ei väljendanud, kuid lubas üldseisukohana kõik aruandes toodud olulisemad ettepanekud võtta aluseks vallavalitsuse 2007. a II poolaasta töö korraldamisel.

Kontrolliaruandele esitatud vastuses ei väljenda selle ettepaneku suhtes oma seisukohta Alajõe, Halinga, Kareda, Pala, Põide, Tõlliste, Valjala ja Võru vald ning Maardu, Narva ja Põlva linn. Ühene seisukoht ettepaneku rakendamise suhtes ei selgu ka Tarvastu valla vastusest („Osaliselt oleme terviktekste dokumendiregistris avalikustanud.”) ning Keila Vallavalitsuse vastusest („Keila Vallavalitsus nõustub Riigikontrolli poolt „2006. a linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamise” auditi alusel tehtud tähelepanekutega.”).

35. Auditeeritud KOVides võib veebilehe informatiivsust iseloomustada ka positiivsete näidetega. Mitme KOVi veebilehel on avalikustatud

⁴ Avaliku teabe seaduse redaktsioon alates 01.01.2008, § 12 lg 4¹

volikogu ja valitsuse istungite protokollid, kust võib leida lisainfot ka haldamis- ja valitsemiskulude kohta. Näiteks selgub Halinga valla veebilehel avaldatud 2006. aasta jaanuarikuu volikogu istungi protokollist volikogu liikmete arupärimine vallavanemale eelarvesse kavandatud vallavalitsuse kulude sisu kohta või siis sama aasta juunikuu volikogu istungi protokollist revisjonikomisjoni tähelepanekud vallavalitsuse ametiautode kasutuse arvestuses esinenud puuduste kohta. Veebilehel avalikustatud volikogu istungite protokollid on heaks lisainfo allikaks samuti Kuusalu, Koeru, Roosna-Alliku ja Pala vallas. Kuusalu vald eristub positiivsest küljest teistest veel sellega, et on veebilehel avalikustanud 2006. a eelarve seletuskirja koos volikogu vastuvõetud eelarvega.

36. Riigikontrolli hinnangul on volikogu ja valitsuse istungite protokollide veebilehel avaldamine odavam ja mugavam moodus täita kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest tulenevat kohustust tagada igapäevane ligipääs nendele dokumentidele. Samuti ei peaks Riigikontrolli hinnangul volikogule menetlemiseks edastatava valla- ja linnaeelarve eelnõu juurde koostatava seletuskirja eesmärk piirduma üksnes volikogu teavitamisega. Olukorras, kus valla- või linnaeelarve on pigem üldine kui detailne, võiks vajakajäämised selle informatiivsuses osaliselt korvata eelarve eelnõu seletuskirja avalikustamisega KOVi veebilehel.

37. Riigikontrolli ettepanekud KOVidele:

- Avalikustada veebilehel eelarve eelnõu seletuskiri samadel alustel vastuvõetud eelarve, eelarve muudatuste, lisaeelarvete ning eelarve täitmise aruandega.
- Avalikustada veebilehel valitsuse ja volikogu istungite protokollid.

Auditeeritute vastused:

Veebilehel eelarve eelnõu seletuskirja avalikustamist peavad võimalikuks Helme, Iisaku, Juuru, Kambja, Karksi, Koeru, Tarvastu ja Ridala vald ning Rakvere linn. Tartu valla vastusest konkreetne seisukoht ei selgu: „Eelarve eelnõu (projekt) ja selle menetlemine volikogus vajab detailset analüüsi ja võrreldavust eelnevate perioodidega vastavalt RM poolt kinnitatud eelarveklassifikaatorite lõikes. Eelarve projekti menetletakse vastavalt Valla- ja linnaeelarve seadusele ja Tartu vallavolikogu määrusele “Tartu vallaeelarve koostamise, kasutamise, muutmise ja täitmise korra kehtestamine”. Lõplikult vastuvõetud eelarve kinnitatakse kahekohaliste kuluartiklite lõikes.”

Veebilehel valitsuse ja volikogu istungite protokollide avalikustamise ettepanekut toetavad Helme, Karksi, Ridala, Koeru, Tarvastu ja Kambja vald (kes peab seda teostatavaks alates 2008. a) ning Rakvere linn. Üksnes volikogu istungite protokollide avalikustamist veebilehel toetavad Iisaku ja Juuru vald. Tartu vald lubab volikogu ja valitsuse istungite protokollide avalikustamisel edaspidi juhinduda avaliku teabe seadusest.⁵

⁵ Riigikontrolli märkus: avaliku teabe seadus KOV volikogu ja valitsuse istungi protokollide avalikustamist ei reguleeri.

Vändra alev on kõigi kontrolliaruandes toodud ettepanekutega üldiselt nõus. Rapla vald lubab kõiki kontrolliaruandes toodud ettepanekuid arvestada edaspidises töös. Misso vald selle ettepaneku suhtes oma konkreetset seisukohta ei väljendanud, kuid lubas kõik aruandes toodud olulisemad ettepanekud võtta aluseks vallavalitsuse 2007. a II poolaasta töö korraldamisel.

Oma vastuses kontrolliaruandele ei väljenda nende ettepanekute suhtes seisukohta Alajõe, Halinga, Kareda, Pala, Põide, Tõlliste, Roosna-Alliku, Valjala ja Võru vald ning Maardu, Narva ja Põlva linn. Samuti ei selgu konkreetne seisukoht ettepaneku suhtes Keila Vallavalitsuse vastusest, kes märgib üldistavalt, et „Keila Vallavalitsus nõustub Riigikontrolli poolt „2006.a linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamise” auditi alusel tehtud tähelepanekutega.”

Rahandusministri vastus: „Toetame riigikontrolli ettepanekut KOV-ide veebilehtedel eelarveid puudutava informatsiooni ning valitsuse ja volikogu istungite protokollide avalikustamise osas. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõus kavandame teha kohustuslikuks eelarve projekti, seletuskirja, volikogus toimunud eelarve arutelu protokollide, vastu võetud eelarve ja lisaelarve avalikustamise veebilehel.”

Haldamis- ja valitsemiskulude õiguspärasus

Ametnike töö tasustamine

Põhilised haldamis- ja valitsemiskulud on seotud töötasudega

38. Auditeeritud KOVide haldamis- ja valitsemiskulude kogusummas moodustavad ametnike töötasud koos nendelt arvestatud maksukuluga 71%-ga valdava osa (vt tabel 5).

Tabel 5. Haldamis- ja valitsemiskulude struktuur majandusliku sisu järgi

Kulu liik	Kulude osakaal, %
Kulud töötasule	53
Maksukulu töötasudelt	18
Hoonete majandamis- ja renoveerimiskulud	8
Administreerimiskulud	7
Sõidukite ülalpidamise kulud	6
IT-kulud	3
Koolituskulud	2
Inventari majandamiskulud	2
Erisoodustuse kulud	1

Allikas: Riigikontroll

Kohaliku omavalitsuse ametnik – kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse koosseisus ettenähtud ametikohale nimetatud või valitud isik.

39. Ametnike töö tasustamise õiguspärasus oli auditi üheks põhiküsimuseks, sest 2006. a Riigikontrolli tehtud auditites ilmnis **KOVide ametnike** töö tasustamisel mitmel juhul pädevuse ületamist, mis andis alust arvata, et see on KOVides laialdasemalt levinud. Käesoleva auditiga sai Riigikontroll sellele arvamusele kinnitust.

40. Auditis hindas Riigikontroll vallavanemale, linnapeale ning valla- ja linnavalitsuse liikmetele ametipalga, lisatasude (s.h preemia), puhkusetasude ja hüvituste määramist ja nende aluseks olevate otsuste vastavust kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega kehtestatud valitsuse ja volikogu otsustuspädevusele ning puhkusetootuse määramise vastavust avaliku teenistuse seadusele. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt kuulub vallavanemale või linnapeale ja palgalistele valitsusliikmetele töötasu määramine ning teiste valitsusliikmetele hüvituse maksmise otsustamine ja selle suuruse määramine volikogu ainupädevusse⁶ ning seaduses puudub volitusnorm seda otsustuspädevust edasi delegeerida. Avaliku teenistuse seaduse kohaselt võib teenistujale seoses põhipuhkusega maksta puhkusetootust kuni ühe kuu ametipalga ulatuses ning puhkusetootuse maksmisel tuleb seda maksta kõikidele teenistujatele võrdsetel alustel.⁷

41. Kuigi avaliku teenistuse seadus ega kohaliku omavalitsuse korralduse seadus seda otseselt ei sätesta, on Riigikontroll seisukohal, et kuna puhkusetootust makstakse seoses töösuhtega avalikus teenistuses, eeldab puhkusetootuse maksmine tööandja vastavat otsust. Sama nõue kehtib ka kõigi teiste töösuhetest tulenevate toetuste, lisatasude (sh preemia) ja hüvitiste maksmisel. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt⁸ on tööandjaks vallavanema või linnapea ning valla- või linnavalitsuse palgaliste liikmete puhul vastav valla- või linnavolikogu. Kui valla- või linnavolikogu on kehtestanud linna või valla ametiasutuste struktuuri, teenistujate koosseisu, palgamäärade ja -tingimuste määramisel põhimõtte, et ühekordset lisatasu või toetust, sh puhkusetootust makstakse võrdsetel alustel kõikide teenistujate seas ilma täiendava volikogupoolse otsuseta ka vallavanemale või linnapeale ja palgalistele valla- või linnavalitsuse liikmetele, lähtus Riigikontroll lisatasu või toetuse maksmise õiguspärasusele hinnangu andmisel sellest, kas selle konkreetne suurus (nt ühe kuu ametipalga ulatuses) oli volikogu poolt palgatingimustes kindlaks määratud või mitte.

42. Kuna avaliku teenistuse seadus puhkusetootuse maksmisel kehtivaid otsustuspädevuse piire otseselt ei sätesta, küsis Riigikontroll seaduse tõlgendamisel ka Riigikantselei seisukohta. Sarnaselt Riigikontrolliga leidis Riigikantselei, et vallavanemale või linnapeale ja palgalistele valla- või linnavalitsuse liikmetele toetuse, sh puhkusetootuse maksmise otsustamine ja selle konkreetse suuruse määramine kuulub valla- või linnavolikogu pädevusse. Kui volikogu ei ole palgatingimustes vallavanemale või linnapeale ning palgalistele valla- või linnavalitsuse liikmetele makstava ühekordse iseloomuga toetuse suurust määranud ning on kehtestanud vaid põhimõtte, et nimetatud isikud on õigustatud seda saada teiste teenistujatega võrdsetel alustel, eeldab igakordne toetuse maksmine nimetatud isikutele volikogupoolset eraldiseisvat otsust.

43. Auditeeritud KOVidest vaid seitsmes – Võru, Tootsi, Rägavere, Rapla, Kuusalu, Juuru ja Helme vallas – oli vallavanemale, linnapeale ning valla- ja linnavalitsuse liikmetele töö- ja muude tasude maksmise otsustanud pädev organ. Ülejäänud 23 esines juhtumeid, kus ühel või

⁶ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 22 lg 1 p 19

⁷ Avaliku teenistuse seadus, § 46 lg 1

⁸ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 22 lg 1 p 15 ja 17

teisel viisil oli tasu määramisel tekkinud vastuolu kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse, avaliku teenistuse seaduse ning mõningatel juhtudel ka korruptsioonivastase seadusega.

Tabel 6. Vallavanema, linnapea või valla- ja linnavalitsuse liikmete tasustamisel pädevust ületanud KOVid (kr)

Vald/linn	KOKKU	Linnapeale või vallavanemale õigusvastaselt makstud tasu summa			Linna- või vallavalitsuse liikmetele õigusvastaselt makstud tasu summa	
		kokku	sh iseendale	sh valitsuse poolt	kokku	sh iseendale
Rakvere linn	816 205	87 573	87 573	–	728 632	549 156
Narva linn	150 000	–	–	–	150 000	–
Maardu linn	134 100	113 100	–	113 100	21 000	21 000
Alajõe vald	67 400	47 400	47 400	–	20 000	–
Keila vald	57 300	22 500	–	22 500	34 800	34 800
Tõlliste vald	40 600	40 600	40 600	–	–	–
Tartu vald	38 500	38 500	38 500	–	–	–
Pala vald	33 200	33 200	18 200	15 000	–	–
Karksi vald	29 003	16 750	16 750	–	12 253	–
Kareda vald	27 675	21 675	21 675	–	6 000	–
Põlva linn	24 500	24 500	24 500	–	–	–
Koeru vald	23 500	23 500	–	–	–	–
Halinga vald	21 000	21 000	–	21 000	–	–
Kambja vald	18 100	12 100	–	12 100	6 000	–
Vändra alev	18 000	18 000	–	18 000	–	–
Valjala vald	17 030	17 030	17 030	–	–	–
Pöide vald	13 190	13 190	–	13 190	–	–
Valgjärve vald	12 000	12 000	12 000	–	–	–
Iisaku vald	11 800	11 800	9 000	2 800	–	–
Ridala vald	6 800	6 800	6 800	–	–	–
Tarvastu vald	6 000	6 000	6 000	–	–	–
Roosna-Alliku vald	5 911	5 391	–	5 391	520	–
Misso vald	4 044	4 044	–	4 044	–	–
KOKKU	1 575 858	596 653	346 028	227 125	979 205	604 956

Allikas: Riigikontroll

Mitmes vallas ja linnas on vallavanem või linnapea määranud iseendale töötasu või puhkusetootust

44. Vallavanema või linnapea või valitsuse liikmete tasustamisel oli pädevust ületatud eri viisil:

- 14 juhul oli vallavanem või linnapea määranud iseendale lisatasu või puhkusetootust.

- 10 juhul oli valla- või linnavalitsus määranud vallavanemale või linnapeale lisatasu või puhkusetootuse.
- 5 juhul oli linnapea või vallavanem määranud linna- või vallavalitsuse liikmetele lisatasu või puhkusetootuse.
- 2 juhul oli linna- või vallavalitsus määranud linna- või vallavalitsuse liikmetele lisatasu või puhkusetootuse.
- 1 juhul oli linnavalitsus määranud linnavalitsuse liikmete ametipalga.
- 2 juhul puudus vallavalitsuse liikmele makstud tasu aluseks olev õigusakt.
- 1 juhul oli volikogu esimees määranud vallavanemale lisatasu ja puhkusetootuse.

45. Tabelis 6 esitatud andmete täpsustamiseks peab Riigikontroll vajalikuks selgitada, et Rakvere Linnavolikogu on Rakvere linna munitsipaalasutuste teenistujate palgamäärasid puudutavas määruses sätestanud abilinnapeade palgamäära vahemikuks 28.–30. astme ning linnavalitsus on sellele toetudes hiljem oma korraldusega määranud abilinnapeadena tegutsevate palgaliste valitsuse liikmete ametipalgaks 30. astmele vastava palgamäära. Riigikontroll leiab, et kuigi linnavalitsus on juhindunud volikogu kehtestatud palgamäärast, kuulub palgalise valitsusliikme töötasu konkreetse suuruse otsustamine siiski volikogu ainupädevusse ning Rakvere Linnavalitsuse korralduse alusel abilinnapeadele 2006. a toimunud ametipalga maksmine summas 549 156 krooni ei ole kooskõlas kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega.

46. Alajõe, Põide ja Pala vallas ning Põlva ja Rakvere linnas on volikogu palgatingimustega sätestanud, et ühesugustel alustel teenistujatele makstavaid toetusi ja preemiaid (kahe esimese puhul ka lisatasusid) makstakse ilma volikogupoolse täiendava otsuseta ka vallavanemale/linnapeale, kuid ei ole määranud vallavanemale/linnapeale makstava toetuse suurust. Vändra alevi ja Keila vallas on volikogu teenistujate palgakorraldust käsitleva määrusega otsustanud, et alevivanemale/vallavanemale ja Keilas ka palgalistele valitsuse liikmetele makstakse puhkusetootust valitsuse korraldusega, kuid on sarnaselt eelnevatega jätnud puhkusetootuse suuruse määramata. Rõhutades veel kord, et vallavanema/linnapea ja palgaliste valitsuse liikmete töötasu ja ka puhkusetootuse konkreetse suuruse määramine kuulub volikogu kui tööandja pädevusse, peab Riigikontroll vajalikuks siinkohal täpsustada eelnimetatud KOVide osas tabelis 6 esitatud andmeid. Võrdsetel alustel ülejäänud teenistujatega, kuid ilma volikogupoolse täiendava otsuseta on lisatasu ja puhkusetootust makstud vallavanemale Alajõe vallas 47 400 krooni, Põide vallas 13 190 krooni ja Pala vallas 33 200 krooni ning linnapeale Rakvere linnas 84 870 krooni ja Põlva linnas 24 500 krooni. Keila vallas on vallavalitsuse korraldusel makstud vallavanemale ja palgalistele vallavalitsuse liikmetele puhkusetootust 34 800 krooni ja Vändra alevi alevivanemale alevivalitsuse korraldusel puhkusetootust 18 000 krooni.

47. Lisaks tõsiasi, et mitmetes auditeeritud KOVides on ametnike töö tasustamisel tekkinud vastuolud seadustega, on Riigikontrolli hinnangul

tegu negatiivse ilminguga laiemalt, mis heidab varju kogu valla- või linnavalitsuse tegevuse õiguspärasusele, mistõttu on selline praktika äärmiselt taunitav. Ametnike töötasud on avalikkuse jaoks lihtsalt mõistetav ning palju vastukaja pälviv teema, mille kohta tehtavaid järeldusi võidakse kergesti üle kanda kogu valla- või linnavalitsuse tegevusele, aga ka avalikule sektorile laiemalt. Erinevatest tasu maksmise viisidest tuleb avaliku arvamuse seisukohalt ilmselt kõige tundlikumaks pidada tasu määramist iseendale (nii vallavanema/linnaeape kui ka valitsuse poolt), mis võib kvalifitseeruda õigusrikkumiseks ka korruptsioonivastase seaduse mõistes.⁹

48. Riigikontrolli ettepanek tabelis 6 loetletud KOVide volikogudele: kujundada seisukoht vallavanemale või linnaeapele ja/või valla- või linnavalitsuse liikmetele 2006. a mitteõiguspäraselt määratud ametipalga, lisatasu, hüvitise ja puhkusetootuse maksmise suhtes ning võimaluse korral nõuda seadusliku aluseta makstud tasude tagastamist.

Auditeeritute vastused:

Rakvere Linnavalitsus (linnaeape isikus): „Olles täiendavalt analüüsinud tähelepanekuid seoses abilinnapeade palgamäära vahemikuga 28–30 ning 19.12.2005. a. linnavalitsuse korraldusega nr. 1100 abilinnapeadele ametipalgaks määratud astmega 30, nõustun Riigikontrolli hinnanguga, et antud kujul ei ole palgaastme määramine piisavalt selgelt väljendatud ning võib olla vastuolus Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg. 1 p. 19 sätestatuga. Vaatamata sellele pean Riigikontrolli poolt kontrollaruande eelnõu p. 41¹⁰ (tabel nr. 6) kirjeldatud andmete esitamist üldistavaks ning eksitavaks, mistõttu võib avalikkusel tekkida moonutatud arusaam linnavalitsuse liikmetele töötasu maksmise aluste õiguspärasusest või selle puudumisest. Olles kinnitanud, et aktsepteerin Riigikontrolli märkusi seoses abilinnapeadele määratud palgaastme küsitava vormistusviisiga, olen kindlal veendumusel, et Teie poolt kontrollaruande eelnõus esitatud koondsumma (Linna- või vallavalitsuse liikmetele õigusvastaselt makstud tasu summa), 728 632 krooni, ei anna adekvaatset ülevaadet töötasu mahust, mille maksmise alused Riigikontrolli hinnangul ei ole õiguspärased. Märgin ära, et Riigikontroll on tulenevalt 2-astmelisest palgamäära vahest, mille määramine on olnud juriidiliselt mitmeti tõlgendatav, otsustanud käsitleda kogu abilinnapeadele makstavat töötasu õigusvastaselt määratuna. Vastavalt 2006. a. kehtinud palgamääradele moodustas 28 ja 30 palgaastme vahe 4080 krooni, mis 12-kuulise korrutisena (kahele abilinnapeale) moodustab ebakorrektselt määratud töötasu kogusummaks 97 920 krooni, mitte aga 728 632 krooni.

Kinnitan, et oleme võtnud eesmärgiks likvideerida Riigikontrolli poolt esile toodud mittevastavuse esimesel võimalusel. Palun Riigikontrollil täiendavalt analüüsida kontrollaruande eelnõu p. 41¹⁰ (tabel nr. 6) välja toodud andmete esitamise korrektsust ja asjakohasust ning teen ettepaneku asendada kontrollaruande eelnõu p. 41¹⁰ (tabel nr. 6) kajastatud arvandmed eelpool kirjeldatud summadega.

⁹ Korruptsioonivastane seadus, § 24 lg 2 p 1

¹⁰ Riigikontrolli märkus: Käesolevas aruandes p 43 (aruannet täiendati)

Hinnates täiendavalt Riigikontrolli tähelepanekut seoses Rakvere Linnavolikogu 18.12.2002. a. vastu võetud määruse nr. 42 p. 8 mittevastavusega Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg. 1 p. 19¹le (Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine: Vallavanemale või linnapeale ja palgalistele valitsusliikmetele töötasu määramine ning teistele valitsusliikmetele hüvituse maksmise otsustamine ja selle suuruse määramine) olen jõudnud järgmisele seisukohale. Vastavalt ATS § 8¹ lg 1 nimetatakse palgana ametipalka koos seaduses sätestatud lisatasudega ja seaduse alusel makstavate lisatasudega. Ametipalga ehk töötasuna käsitleb ATS palgaastmele vastavat palgamäära.

Vastavalt ATS § 11 lg. 1 kinnitab kohaliku omavalitsuse ametiasutuste struktuuri ja teenistujate koosseisu ning palgamäärad kohaliku omavalitsuse volikogu, millekohane tingimus on eespool märgitud määrusega nr. 42 täidetud. Antud juhul pean vajalikuks eristada mainitud määruse nr. 42 p. 8 raames töötasu ehk palgamäära ning asutuse palgatingimusi tervikuna. Olen seisukohal, et määruse nr. 42 p. 8 näol ei ole tegemist töötasu määramisega, kuna tegemist ei ole tööandja reeglipärase kohustusega, vaid pigem täiendava võimalusega. Võimalikku toetust ja preemiat ei saa antud kujul käsitleda töötasuna, kuna töötasu ehk palgamäära iseloomustavaks tingimuseks on konkreetne ja mõlemale poolele (tööandja ja teenistuja) üheselt mõistetav rahaline suurus, mis koosneb kindlast astmepalgast ja fikseeritud lisatasudest, mille maksmise kohustus lasub tööandjal olenemata eelarveliste vahendite hetkeseisust.

Eelnevat seisukohta toetab ka ATS § 24 lg. 2 p. 3 sätestatu, mille kohaselt teenistuja ametisse nimetamise käskkirjas peab olema fikseeritud palgaaste, palgamäär ja lisatasud. Võimalikud toetused ja preemiad on küll määratavad ühtsetel alustel kõikidele teenistujatele, kuid ei ole reeglipärased, mistõttu puudub alus ka nende arvamiseks töötasu hulka. Olen veendumusel, et Rakvere Linnavolikogu 18.12.2002. a. vastu võetud määruse nr. 42 p. 8 kirjeldatu näol on tegemist palgatingimuste kehtestamisega (Palgaseaduse § 3 lg 1 kohaselt käsitatakse palgatingimustena palgamäära, lisatasu ja juurdemakset), mitte aga töötasu määramisega. Sellest johtuvalt julgen jääda Riigikontrolliga antud tähelepaneku raames eriarvamusele ning olen seisukohal, et viidatud vastuolu nimetatud õigusaktides puudub.

Tuginedes eelpool kirjeldatud veendumusele, olen seisukohal, et Riigikontrolli kontrollaruande eelnõu p. 41¹¹ (tabel nr. 6) kirjeldatud linnapeale, Riigikontrolli hinnangul, õigusvastaselt makstud summa, 87 573 krooni, määramisel ei ole seadusega vastuollu mindud, mistõttu pean ebakorrektselt nimetatud summa kajastamist antud tabelis. Palun Riigikontrollil täiendavalt analüüsida kontrollaruande eelnõu p. 41¹¹ (tabel nr. 6) välja toodud andmete esitamise korrektsust ja asjakohasust ning teen ettepaneku viia antud selgituste põhjal kontrollaruande eelnõu p. 41¹¹ (tabel nr. 6) sisse vajalikud korrektiivid.”

¹¹ Riigikontrolli märkus: Käesolevas aruandes p 43 (aruannet täiendati)

Rakvere Linnavolikogu (volikogu esimehe isikus): „Haldamis- ja valitsemiskulude õiguspärasuse peatükis toodud märkuste osas nõustun kontrollijate seisukohaga, et arvestades Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse mõtet ja sõnastust, ei ole õige Rakvere linna poolt kasutatav praktika, kus linnavolikogu on kehtestanud abilinnapeade palgamäärad vahemikuna, mille alusel konkreetne töötasu määramise otsus on toimunud linnavalitsuse korraldusega. Kavatsen pöörduda Rakvere linna poole ettepanekuga, esitada volikogu augustis toimuvale istungile eelnõu Töötasustamise kord Rakvere linna ametiasutustes ja ametiasutuse hallatavates asutustes vastava punkti seadusega kooskõlla viimiseks. Pean olulises märkida, et Rakvere linnavolikogu liikmed on siiski kogu aeg kursis olnud abilinnapeade töötasu puudutava infoga. Samuti on vastavad andmed olnud pidevalt kättesaadavad Rakvere linna avalikkusele linna kodulehekülje kaudu.

Vastu vaielda julgeksin samas peatükis esitatud märkusele, nagu ei vastaks Töötasustamise kord Rakvere linna ametiasutustes ja ametiasutuse hallatavates asutustes sätestatud linnavalitsuse teenistujate palgatingimusi puudutav osa ja selle rakendamine Eesti Vabariigi seadustes sätestatule. Preemiate ja puhkusetootuste määramise reguleerimise korral linnavolikogu poolt ei ole tegemist töötasu määramise, vaid palgatingimuste kinnitamisega, mis on Eesti Vabariigi seaduste kohaselt iseseisvad mõisted. Seega on minu arvates volikogu poolt kinnitatud sõnastus ning sellele järgnenud konkreetsed tegevused kooskõlas Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg.1 p.36 mõtte ja sõnastusega.”

Alajõe Vallavolikogu: „Volikogu on 24.07.2007. a võtnud seisukoha, et vallavanemale makstud tasud on tulenevalt kehtivast Alajõe Vallavolikogu 15. augusti 2001. a määrusest nr 8 „Alajõe Vallavalitsuse teenistujate palgamäärade ja palgatingimuste kinnitamine“ õiguspärased. Eeltoodud määrus vajab kindlasti kaasajastamist. Volikogul on päevakorras Alajõe Vallavolikogu 15. augusti 2001. a määruse nr 8 „Alajõe Vallavalitsuse teenistujate palgamäärade ja palgatingimuste kinnitamine“ muutmine ja seadusega vastavusse viimine. Eeltoodud määrus on tänaseni võetud aluseks lisatasude arvestamisel ja määramisel. Lisaks teatame, et volikogu on oma 24.07.2007.a otsusega kinnitanud vallavanemale ja valitsuse liikmetele Teie poolt loetletud tasude maksmise.”

Halinga Vallavolikogu ja Halina Vallavalitsus: „„Avaliku teenistuse seaduse“ (ATS) § 46 võimaldab maksta ametiasutuse teenistujale seoses põhipuhkusega puhkusetootust kuni ühe kuu ametipalga ulatuses, makstes seda kõigile ametiasutuse teenistujatele võrdsetel alustel. Paragrahv 46 sõnastuse rakendamine koosmõjus „Palgaseaduse“ ja „Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega“ tekitab aga rea küsimusi ja seetõttu võib olla tekkinud Halina valla poolne võimalik seaduse vääritletõlgendamine. Puhkusetootuse maksmine avalikele teenistujatele on äärmiselt pinnapealselt ning vastuoluliselt sätestatud.

Puhkusetootuse maksmisel oleme lähtunud tõlgendusest, et toetus on oma olemuselt tööandja poolt osutatav sotsiaalabi vorm, mis tuleb hoida lahus töötasu ehk palga hulka kuuluvast puhkusetasust, lisatasudest, preemiatest ja juurdemaksetest ning seetõttu ei ole rakendanud KOKS'i § 22 lg 1 punkti 19 ehk vallavanemale puhkusetootuse maksmist pole

otsustanud volikogu. Puhkusetootus on küll seotud töösuhetega, kuid ei ole tegemist töö eest makstava tasuga.

Halinga vald on lähtunud põhimõttest, et puhkusetootust on makstud kõigile võrdsetel alustel kinnitatud eelarve piires.

Rakendatavate abinõudena näeme uue teenistujate palgajuhendi esitamist volikogule kinnitamiseks.”

Kambja Vallavolikogu: „Vallavanemale ja vallavalitsuse liikmetele olid eelarves puhkusetootuse vahendid ette nähtud, vallavalitsus lähtus nende maksmisel ATS-i § 46 lõikest 1, mis sätestab, et puhkusetootust tuleb maksta kõikidele teenistujatele võrdsetel alustel. Käesolevaks aastaks on volikogu töötasustamise määrusesse vallavanemale ja vallavalitsuse liikmetele puhkusetootuse maksmise kohta vastava sätte sisse viinud. Vallavolikogu ei pea põhjendatuks möödunud aastal makstud puhkusetootuse tagasinõudmist.”

Kareda Vallavalitsus: „Kareda Vallavalitsuse ametnikele ühekordsete toetuste määramise aluseks 2006. a. oli Kareda Vallavolikogu 24.01.2006 määrus nr 3 „Kareda valla hallatavate asutuste ja omavalitsusteenistuse ametikohtade koosseisude ning palgamäärade kinnitamine”. Vallavanemale lisatasu ja puhkusetootuse ning vallavalitsuse liikmetele preemia maksmise vastavusse viimiseks KOKSi § 22 lg 1 p 19 teeb Kareda Vallavalitsus ettepaneku volikogule määrata tagasiulatuvalt 2006. a. eest vallavanem Ülo Ansbergile lisatasu 8925.- ja puhkusetootust 12750.- krooni ning vallavalitsuse liikmetele Ene Mikkule ja Aivar Leinbergile preemiat 3000.-.”

Karksi Vallavolikogu ja Karksi Vallavalitsus: „Karksi Vallavolikogu poolt on vastu võetud määrus “Karksi vallavalitsuse ja hallatavate asutuste töötajate töötasustamise alused”, mis reguleerib töötasustamist ja ka preemiate maksmist. Vallavanem lähtus preemia määramisel iseendale nimetatud korrast, mis sätestab, et kõikidele asutuse töötajatele ühesuguse põhimõtte alusel makstavaid preemiaid ja toetusi (jõulupreemia, puhkusetootus) makstakse samal alusel ka asutuse juhile. Karksi Vallavolikogu viib vallavalitsuse ja hallatavate asutuste töötajate töötasustamise alustesse sisse muudatused, vallavanemale ja vallavalitsuse liikmetele lisatasu, puhkusetootuse, preemia ja hüvitise suhtes, mis oleksid kooskõlas kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega. Karksi Vallavolikogu ei pea vajalikuks seadusliku aluseta makstud tasude tagastamist.”

Koeru Vallavolikogu ja Koeru Vallavalitsus: „Võtame teadmiseks ja täitmiseks, et lisatasu vm maksmise aluseks on volikogu otsus. Eksitus leidis aset, kuna eeldasime, et volikogus juba eelnevalt kinnitatud eelarvest tuleneva summa sihtotstarbelisel kasutamisel piisab ka hilisemalt volikogu esimehe käskkirjast.”

Maardu Linnavolikogu: „Haldamis- ja valitsemiskulude õiguspärasuse osas märgime, et Maardu linnavalitsus on linnapeale lisatasu ja linnavalitsuse liikmele preemia määramisel lähtunud Maardu Linnavolikogu 25.01.1996 määruse nr 81 “Maardu kohaliku omavalitsuse töötajate töötasustamine” p 4 alusel vastu võetud Maardu Linnavalitsuse 14.04.2000 määruses nr 4 “Maardu Linnavalitsuse töötajate premeerimise kord” sätestatust. Haldamis- ja valitsemiskulude auditi tähelepanekutes

Maardu linna osas on Teie tähelepanekuna tehtud viide KOKS § 22 lg 1 p 19, mille kohaselt kuulub vallavanema ja linnapea ning palgaliste valitsuse liikmete töötasu määramine kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevusse. Käesoleval juhul saab asuda seisukohale, et volikogu on realiseerinud ainupädevust selle mõtte ja sisu alusel, milleks on käesoleval juhul Maardu Linnavolikogu 31.01.2006 määrus nr 90 "Palgaastmestiku kinnitamine" ja Maardu Linnavolikogu 25.01.1996 määrus nr 81, mis annab volituse Maardu Linnavalitsusele konkreetsete otsustuste tegemiseks, millest lähtuvalt lisatasu määratakse ning eraldanud selleks otstarbeks linnaeelarves vastavad vahendid. Maardu linnapeale lisatasu maksmine on reguleeritud Maardu Linnavolikogu 03.12.1996 otsuse nr 30 p 2, mille kohaselt on Maardu linnapea lisatasu suuruseks 50% ametipalgast, mis oma sisus on linnavolikogu ainupädevuse realiseerimine KOKS § 22 lg 1 p 19 tähenduses.¹²

Maardu Linnavalitsuse ametnikuks mitteolevale linnavalitsuse liikmele Ants Tsugartile makstud preemiate osas ei ole tegemist ametipalga või lisatasuga KOKS § 22 lg 1 p 19 tähenduses. Maardu Linnavolikogu on tellinud Advokaadibüroolt J. Oja õigusliku analüüsi ametnikuks mitteoleva linnavalitsuse liikme A. Tsugarti õigusliku staatuse kohta, mille kohaselt Maardu Linnavalitsuse poolt linnavalitsuse mittetöötavatele liikmetele ühekordse iseloomuga preemiate maksmine mõningatel riiklikel pühadel ei ole käsitletav ametipalgana igapäevaste tööülesannete täitmise eest, vaid ergutusvahendina tunnustamiseks nende kodanikukohuse head täitmist.¹³

Misso Vallavolikogu ja Misso Vallavalitsus: „Misso Vallavalitsuse 11.12.2006. a korraldusega nr 2.1-3/156 määrati jõulutoetus kõigile vallavalitsuse ametnikele (sh vallavanemale) ning vallavalitsuse hallatavatele asutuste töötajatele ühesugusel alusel, s.t igale töötajale 40% kuupalgamäärast. Jõulutoetuse maksmine oli esmakordne 10 aasta jooksul. Misso Vallavolikogu võtab seisukoha vallavalitsuse poolt vallavanemale määratud toetuse suhtes järgmisel istungil. Vallavalitsus tunnistab oma eksimust ning edaspidi vallavanemale toetuse maksmist ei otsustata.”

Narva Linnavolikogu: „Vastavalt Narva linna põhimääruse punktile 5.3.2. linnapea „... esitab Narva Linnavolikogule kinnitamiseks linnavalitsuse koosseisu ja teeb ettepanekuid selle muutmiseks, toimib töödandjana linnavalitsuse liikmete suhtes“. Tuginedes eelnevale ja printsiibile, et toetuste maksmisel ametnikele tuleb seda teha ka juhtidele, ongi linnapea allkirjastanud käskkirjad nr 45 19.06.2006 ja 103 18.12.2006. Mõlemal juhul on tegu toetusega seoses riigipühaga (võidupüha ja jõulud). Samadel tingimustel oli määratud ka toetused teistele omavalitsuse teenistujatele. Seejuures linnapea ise jäi ilma toetusest. Toetuse maksmine on kaudselt kooskõlastatud ka linnavolikoguga (eelarve ja aastaaruande kinnitamise läbi volikogu poolt).

¹² Riigikontrolli märkus: Tabelis 6 esitatud tasu summa, mille on linnavalitsus pädevust ületades Maardu linnapeale määranud, ei sisalda igakuist püsivat lisatasu 50% ametipalgast, vaid täiendavat lisatasu preemiana.

¹³ Riigikontrolli märkus: Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 19 kohaselt kuulub valitsuse liikmetele hüvituse maksmise otsustamine ja selle määramine volikogu pädevusse. Preemia maksmist valitsuse mittepalgalisele liikmele tuleb käsitleda kui hüvitust osalemise eest valitsuse töös.

Narva linnas toimub ametnikele töötasu maksmine linnavolikogu poolt kehtestatud korra Narva Linnavolikogu määruse nr 53 30.10.2003. a. „Narva linna omavalitsuse ametiasutuste teenistujate palgamäärade ja palgatingimuste kinnitamine“ kohaselt. Selle määruse punkt: „7.1.1. puhkusetootus – makstakse seoses põhipuhkusega ühe kuu ametipalga ulatuses kõikidele ametnikele võrdsetel alustel“. Sama räägib ka ATS § 46. (1) Teenistujale võib maksta põhipuhkusega seoses puhkusetootust kuni ühe kuu ametipalga ulatuses. Puhkusetootuse maksmise korral tuleb puhkusetootust maksta kõikidele teenistujatele võrdsetel alustel. Narva linnas on puhkusetootuse maksmine planeeritud aastaeelarvesse ja makstakse kõigile ametnikele.¹⁴

Sellel põhjal tänava Riigikontrolli arvamust arvestades võttis volikogu oma 16.08.2007 istungi päevakorda linnavalitsuse liikmetele puhkusetootuse maksmise otsuse eelnõu.”

Pala Vallavolikogu ja Pala Vallavalitsus: „Oleme teadmiseks võtnud, et vallavanemale töötasu, sh puhkusetootuse määramine kuulub volikogu ainupädevusse. Pala Vallavolikogu tunnistas 31. mai 2007 istungil kehtetuks teenistujate töötasustamise korras punkti, mille alusel oli võimalik määrata preemiaid ja toetusi kõikidele teenistujatele, k.a vallavanemale, ühesugustel alustel ilma vallavolikogu täiendava sellekohase otsuseta.”

Põlva Linnavalitsus: „Põlva Linnavolikogu 2.novembri 2000. a määruse nr 30 “Põlva Linnavalitsuse teenistujate koosseisu kinnitamine” punkt 3 sätestab: “Ühekordset toetust ja preemiat, mida makstakse kõikidele teenistujatele ühesugustel alustel (puhkusetootus, jõuluraha jms), makstakse samadel alustel ka linnapeale ilma täiendava sellekohase linnavolikogu otsuseta.” Põlva Linnavalitsuse eelarvesse on igal aastal planeeritud linnavalitsuse avalike teenistujate (sh linnapea) puhkusetootus, mida makstakse avaliku teenistuse seaduse § 46 lõike 1 alustel kõikidele teenistujatele võrdsetel alustel. Puhkuse seaduse § 15 lõike 1 alusel koostatakse linnavalitsuse teenistujate puhkuste ajakava (sh linnapea), mis kinnitatakse linnapea käskkirjaga. Käskkirjas märgitakse ka puhkusetootuse maksmine.”

Põlva Linnavolikogu: „Avaliku teenistuse seaduse § 46 ei ole üheselt mõistetav ja arusaadav. Oleme võrrelnud ka teiste omavalitsuste volikogude vastavate määrustega, ja seal on samuti lähtutud printsüübist, et ühesugustel alustel makstavat toetust ja lisatasu, mida makstakse kõikidele teenistujatele, makstakse ka linnapeale. ATS § 46 ei annagi võimalust linnapead kui teenistujat ja ametnikku puhkusetootuse saajate nimekirjast välja jätta: Puhkusetootuse maksmise korral tuleb puhkusetootust maksta kõikidele teenistujatele võrdsetel alustel.

Tegime järelepärimise seaduse tõlgendamise küsimuses ka Riigikantseleisse ja saime ka nende selgituse: „*Linnapea ja teised linnavalitsuse liikmed, kes teevad palgalist tööd kohalikus omavalitsuses (on volikogu poolt ametisse nimetatud), on avaliku teenistuse seaduse*

¹⁴ Riigikontrolli märkus: Analüüsinud veel kord Narva Linnavolikogu määrust „Narva linna omavalitsuse ametiasutuste teenistujate palgamäärade ja palgatingimuste kinnitamine“, on Riigikontroll teinud käesolevasse kontrolliaruandesse paranduse ning pidanud Narva Linnavalitsuse palgalistele valitsuse liikmetele ja linnapeale 2006. a puhkusetootuse maksmist õiguspäraseks.

mõttes avalikud teenistujad, täpsemalt ametnikud. Usun, et Põlva Linnavolikogu on oma määruse või otsusega kinnitanud linnavalitsuse teenistujate koosseisu, palgamäärad ja palgatingimused. Rahaliste toetuste peatükis võiks sõnaselgelt olla kirjas umbes nii: „Puhkusetootust makstakse seoses põhipuhkusega kuni ühe kuupalga ulatuses kõikidele teenistujatele võrdsetel alustel”. Siis on linnapea kindlasti õigustatud seda saama sarnaselt teistele teenistujatele. Selleks toetuseliigiks on olemas ka seadusest tulenev alus (ATS § 46 lg 1), mis annab täiendava kindluse, et see toetus on ette nähtud kõigile teenistujatele ja linnapea on õigustatud seda saama. Teised toetuseliigid peaksid kindlasti olema volikogu vastavas aktis välja toodud, nt jõulutoetus, matusetootus vms, ning seal peab olema selgelt aru saada, et see laieneb kõigile teenistujatele võrdsetel alustel. Vastasel juhul ei tohiks linnapea neid toetusi ilma volikogu ühekordse otsuseta kindlasti saada.”

Põlva Linnavolikogu 02. novembri 2000.a määruse nr 30 punktis 3 on toetuse ja preemiate liigid välja toodud.”¹⁵

Põide Vallavolikogu ja Põide Vallavalitsus: „Haldamis- ja valitsemiskulude osas 2006. aastal vallavanemale puhkusetootuse ning lisatasu maksmisel ei ole vormistatud eraldi volikogu otsuseid, kuid vallavalitsus on oma tegevuses juhindunud Põide vallavolikogu 17. märtsi 2003. a. määruse nr 19 „Põide valla teenistujate ja hallatavate asutuste töötajate töötasustamise aluste, palgaastmestiku ja palgamäärade kinnitamine” punktides 5 ja 6 (lisa 1), Põide vallavolikogu 26.01.2006. a. määrusest nr 7 (lisa 2) ja on järginud Põide vallavolikogu 17. veebruari 2006. a. määrusega nr 13 „Põide valla 2006. a. eelarve kinnitamine” vallavalitsusele eraldatud palgafondi summasid. Seega vallavalitsuse kätte usaldatud rahaliste vahendite kasutus vastas volikogu tahtele. 2007. aastal juhindus Põide vallavolikogu Riigikontrolli tähelepanekutest ja ettepanekutest ning vallavanemale puhkusetootuse maksmine vormistati eraldi otsusega (28. juuni 2007 nr 22).”

Ridala Vallavolikogu (volikogu esimehe isikus): „Olen täielikult nõus, et vallavanema ja valitsuse liikmete ametipalga, lisatasu, puhkusetootuse ja hüvitise määramine on volikogu pädevus ja iseendale eelpool loetletud tasude määramine on taunitav ja kvalifitseeritav keelatud tehinguna korruptsioonivastase seaduse mõistes. Ridala Vallavolikogu revisjonikomisjon on analoogsetele asjaoludele juhtinud tähelepanu juba oma aktis nr 1 04.05.–22.06.2006. a. Ridala vallavanemale 13.12.2006 käskkirjaga nr 34 alusel makstud lisatasu 6800 krooni on tänaseks Ridala Vallavolikogu poolt otsusega 12. aprill 2007 nr 170 heaks kiidetud. Ridala Vallavolikogu otsusega 28. mai 2007 nr 187 on seadusega kooskõlla viidud ka vallavanema ametiauto kasutamine ja valla mobiiltelefoniga seonduv. Edaspidi hakkavad taolised tegevused sündima kronoloogilises järjekorras – otsus ja siis tegevus.”

Roosna-Alliku Vallavolikogu ja Roosna-Alliku Vallavalitsus: „Roosna-Alliku Vallavolikogu võttis 26. aprillil 2007 vastu otsuse nr 22 „Vallavanemale esindustasu määramine“, mis on kooskõlas Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 19. Palgalisele valitsuse

¹⁵ Riigikontrolli märkus: Riigikontroll küsis samuti Riigikantselei seisukohta ning sai vastuseks, et vallavanemale/linnapeale puhkusetootuse maksmise ja selle suuruse otsustamine kuulub volikogu pädevusse. (Vt ka aruande p 41, 42)

liikmele ühekordse lisatasu maksmine oli vastuolus kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega. Rohkem õigusvastaselt lisatasu maksmise palgalisele valitsuse liikmele tehtud ei ole. Vallavolikogu 30. novembri 2006 määruse nr 25 „Roosna-Alliku valla ametiasutuse struktuur, teenistujate koosseis ja hallatavate asutuste töötajate koosseis, palgamäärad ning töö tasustamise kord“ § 5 lõike 3 alusel otsustab preemia ja lisatasu maksmise vallavanemale, abivallavanematele ja palgalisele vallavalitsuse liikmele volikogu.”

Tartu Vallavolikogu ja Tartu Vallavalitsus: „Tartu Vallavolikogu otsusega nr 28, 28.02.2007. a. “Vallavanema palga määramine ja vallavanema teenistuslähetusse suunamine”, on reguleeritud vallavanemale muu hulgas ka makstavate preemiate ja lisatasude kord. Arvesse võttes Tartu vallavanema hr Aivar Soop’i suurt panust ja jäägitut pühendumist valla arengu kindlustamisele ei pea Tartu vallavolikogu õigeks 2006. a makstud lisatasu tagasinõudmist.”

Tõlliste Vallavalitsus: „Vallavanemale on ametipalk määratud Tõlliste Vallavolikogu 02. novembri 2005. a otsusega nr 28. Tõlliste Vallavolikogu 21. augusti 2003. a määrusega nr 10 kinnitatud Tõlliste valla põhimääruse § 45 sätestab, et omavalitsusteenistujate suhtes kehtivad avaliku teenistuse seaduses riigiteenistujale ettenähtud soodustused. Siia alla kuulub ka lisatasu maksmine teenistusaastate eest, mis avaliku teenistuse seaduse § 37 lõike 2 kohaselt on kindel protsent ametipalgast. Et vallavanem kuulub omavalitsusteenistujate koosseisu, siis on volikogu valla põhimäärusega vastava volituse staažitasu maksmiseks andnud, lisatasu määr tuleneb avaliku teenistuse seaduses sätestatust, mistõttu töötasu määramisega iseendale antud juhul tegemist ei ole. Puhkusetootus on planeeritud valla eelarvesse, mis töötatakse enne vastuvõtmist põhjalikult läbi volikogu arengu- ja eelarvekomisjonis ning võetakse vastu volikogu poolt. Seega on volikogu teadlik puhkusetootuse maksimisest ühe kuu ametipalga ulatuses kõikidele vallavalitsuse teenistujatele sealhulgas ka vallavanemale. Arvestades Teie tähelepanekuga püüame tulevikus nimetatud olukorda vältida ning selguse huvides määrata vallavanemale nii ametipalk, lisatasud kui ka puhkusetootus volikogu vastavasisulise otsusega.”

Iisaku Vallavalitsus: „Iisaku Vallavolikogu võttis 15.02.2007. a vastu otsuse nr 4 «Seisukoha võtmine vallavanemale makstud tasude osas», millega nõustus vallavanemale 2006. aastal õigusliku aluseta lisatasude maksimise kokku 11 800 krooni ulatuses. Vallavolikogu oma 15.02.2007 määrusega nr 15 viis ka «Iisaku Vallavalitsuse teenistujate ja hallatavate asutuste töötajate palgajuhendi» vastavusse «Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega».”

Vändra Alevivolikogu: „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 sisaldab loetelu, milliste küsimuste otsustamine kuulub volikogu ainupädevusse. Riigikontrolli viidatud Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 19 kohaselt kuulub tõepoolest volikogu ainupädevusse vallavanemale või linnapeale ja palgalistele valitsuse liikmetele töötasu määramine ning teistele valitsuse liikmetele hüvituste maksimise otsustamine ja selle suuruse määramine. Palgaseaduse § 1 lg 3 kohaselt laieneb avalikele teenistujatele palgaseadus niivõrd, kui võrd avalikku teenistust reguleeriva või muu seadusega ei ole sätestatud teisiti. Avaliku teenistuse seaduse § 37 lg 4 kohaselt makstakse teenistujatele

palka palgaseaduses sätestatud korras. Seega kohaldub palgaseadus ka avalikele teenistujatele kohalikus omavalitsuses. Palgaseaduse § 2 sätestab seaduses kasutatavad mõisted ning Palgaseaduse § 2 lg 1 kohaselt on palk tasu, mida tööandja maksab töö eest. Seega on palk ja töötasu sünonüümid. Palk/töötasu koosneb põhipalgast ja seaduses ettenähtud juhtudel makstavatest lisatasudest, preemiast ja juurdemaksetest. Palgaseadus sätestab, millistel juhtudel makstakse lisatasu ja juurdemakseid ning üldpildis on nimetatud tasud siiski seotud konkreetse tööga (mitte töösuhtega). On teada, et seaduse mõtte kohaselt ei loeta töötasuks/palgaks puhkusetasu, töölähetuskulusid, ravikindlustushüvitist jm. sarnaseid makseid, mida ei maksta töö eest vaatamata sellele, et ka nimetatud maksed on seotud töösuhtega. Seadusest ei tulene, et kohalike omavalitsuste teenistujate töötasu osas kehtiksid muud põhimõtted. Avaliku teenistuse seaduse § 46 lg 1 tulenevalt on puhkusetootus seotud põhipuhkuse, mitte tööga. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 15, 17 ja 19 koosmõjus on tuntav volikogu ainupädevus siiski vallavanemale või linnapeale ja ka palgalistele valitsuse liikmetele tööga seotud tasude määramise osas. Kuna puhkusetootust ei saa vaadelda töötasuna, ei saaks kuuluda puhkusetootuse määramise küsimuse otsustamine volikogu ainupädevusse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 19 järgi ning seega ei pea õigustatuks riigikontrolli seisukohta, nagu puuduks võimalus selle küsimuse delegeerimiseks valitsusele. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 30 lg 1 p 3 tuleneb põhimõtte, et valitsuse pädevusse kuulub nende küsimuste lahendamine, mis ei kuulu volikogu pädevusse. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 8 lg 1 p 2 kohaselt sätestatakse valla või linna põhimääruses muu hulgas ka valitsuse pädevus. Nimetatud põhimõtteid silmas pidades on Vändra alevivolikogu tol ajal kehtinud, 19.06.2003 määrusega nr 19 kinnitatud "Vändra alevi põhimääruse" punktiga 16.1 andnud nimetatud küsimuse lahendada alevivalitsusele. Puhkusetootus alevivanemale on määratud omavalitsuse täitevorgani korraldusega volikogu poolt antud pädevuse raames. Et nimetatud otsus on realselt alevivanema poolt allkirjastatud, on pigem teoreetiline viga ning selle puuduvad Korruptsioonivastase seaduse § 5 lg 1 tähenduses korruptiivse teo tunnused. Korruptiivne tegu eeldaks, et see on tehtud ametiseisundit kuritarvitades, on põhjendamatult ja õigusvastane, et sellega on põhjendamatult kulutatud omavalitsusüksuse vara, sellega on tehtud põhjendamatuid soodustusi jne, mis oleksid omakorda eelduseks alevivanema poolt puhkusetootuse tagasimaksmiseks. Vändra alevivolikogu oli juba 2006 eelarve menetlemisel ja vastuvõtmisel selle koostisosaks arvestanud ka puhkusetootuste maksmise teenistujatele, sh alevivanemale. Vändra alevivanemale määrati 2006. aastal puhkusetootus summas 18 000 krooni, mis oli 2006. aastal alevivanema astmepalk ning seetõttu ei ole rikutud ka riigikontrolli poolt viidatud Avaliku teenistuse seaduse § 46 lg 1. Samuti ei ole riigikontroll tuvastanud, et alevivanemale puhkusetootuse määramisega oleks rikutud Avaliku teenistuse seaduse § 46 lg 1 tulenevat nõuet maksta puhkusetootus kõigile teenistujatele võrdsetel alustel, mistõttu ei saa tervikuna nõustuda väitega nimetatud puhkusetootuse määramise otsuse õigusvastasuse osas. Alevivanem oli ka tol ajal kehtinud põhimääruse p 15.1 kohaselt valitsuse juht ning tema kohustuseks oli põhimääruse p 15.1.4 järgi kirjutada alla valitsuse määrustele ja korraldustele. Asjaolu, et alevivanem, täites oma ametikohustusi, on vastava otsustuse füüsiliselt allkirjastanud, et tähenda automaatselt, et tegemist on seadusevastaselt määratud puhkusetootusega.

Kuna riigikontrolli lõplik seisukoht taandub hinnangule, et valitsusel kui organil tervikuna ei saaks olla pädevust niisugust küsimust lahendada, ei omaks siinkohal ilmselt tähtsust, kes nimetatud valitsuse korraldusele alla kirjutaks. Siit tulenevalt jääb omakorda arusaamatuks, kuidas on riigikontroll sel juhul saanud oma aruande eelnõus nimetatud teingut kvalifitseerida keelatud teinguna, mida Korruptsioonivastane seadus taandab ametiisikule ja tema poolt või osalusel tehtud tehingutele ega puuduta üldse kollegiaalse organi pädevusküsimusi. Sel juhul ei saaks ka valitsuse kui kolleegiumi poolt puhkusetootuse määramist alevivanemale samastada tehinguga iseendaga. Alevivanemal lasub kohustus allkirjastada valitsuse korraldused isegi juhul, kui ta mõne küsimuse arutelult ennast taandab. Alevivolikogu poolt seaduse alusel valitsuse pädevusse antud seadusest tuleneva küsimuse lahendamiseks vastu võetud korralduse andmist ei saa pidada korruptiivseks tegevuseks.

Eeltoodust lähtudes ei leia alevivalitsuse poolt välja antud korraldusest alevivanemale puhkusetootuse määramise kohta korruptsiooni tunnuseid. Kuna puhkusetootuse määramisel puuduvad korruptiivse teo tunnused, ei saa see kuidagi kahjustada ka institutsiooni mainet tervikuna.”

Tarvastu Vallavolikogu: „Lisatasude, puhkusetasude ja hüvitiste määramine peab toimuma kooskõlas seadusega. Kui selgub et keegi on määranud endale hüvitist väljaspool seadust, tuleb määratud hüvitis täies ulatuses tagasi maksta.”

Valjala Vallavalitsus: „Juhime tähelepanu, et vallavanem oma käskkirjaga nr 3/20-1.3 26.03.2007 tunnistas kehtetuks vallavanema 2006. a käskkirja nr 4/20-1.4 20. juunist 2006 punkti 1.1 „Vallavanemale Kaido Kaasik 3 930 krooni”, nr 6/20-1.4 22. augustist 2006 punkti 1.1 „Vallavanem Kaido Kaasik 6 550 krooni” ja nr 11/20-1.4 15. detsembrist 2006 punkt 1.1 „Vallavanem Kaido Kaasik 6 440 krooni”. Valjala Vallavolikogu kiitis oma 29.02.2007 aasta otsusega nr 11 heaks 2006. aastal vallavanemale lisatasude maksmise summas 17 030 krooni. Samas andsime ka auditi käigus selgitust, millest selline arusaamatus tekkis.”

Kaupade ja teenuste soetamine haldamis- ja valitsemiskulude eest

Esines ebaselge sisu ja otstarbega kuludid

49. Lisaks ametnike töötasudele vaatles Riigikontroll auditeeritud KOVides ka muid haldamis- ja valitsemiskulude raames tehtud tehinguid ning hindas, kas kulude majanduslik sisu ning otstarve oli majandustehingut kajastavate dokumentide ning KOVide selgituste põhjal üheselt mõistetav. Kui enamiku kulude osas selgub majandustehingut kajastavatest dokumentidest kulude sisu ja otstarve, ei saa sellist järeldust siiski laiendada kõikidele auditis käsitletud tehingutele. Tavaliselt andsid sellistes ebaselge sisu ja otstarbega kuludes tooni raamatupidamisarvestuses koolitusena määratud kulud.

50. Neljas auditeeritud KOVis oli tasutud kolmandatele isikutele ruumide rendi, majutuse, toitlustuse või koolitusteenuse eest, kuid nii majandustehingut kajastavad dokumendid kui ka ametnike selgitused jätavad lahtiseks, mida ostetud teenused endas täpselt hõlmasid ning mis eesmärgil need kulud tehti. Selliste majandustehingute maksumused jäid vahemikku 13 000 kuni 62 000 krooni.

51. Riigikontroll on seisukohal, et kuigi kulu kajastav dokument ei pruugi majandustehingut üksikasjalikult kajastada, peaksid

vallaametnikud siiski suutma selgitada, millele raha kulutati. Liiatigi, kui tegu on pigem erakordsete kui tavapärase majandustehingutega. Eeltoodud näidete puhul ei tekkinud Riigikontrollil veendumust, et raamatupidamisarvestuses kulule antud sisu ning majandustehingu tegelik sisu kattuvad.

Kontroll haldamis- ja valitsemiskulude üle

Volikogupoolne kontroll

Volikogul on mitmeid kontrollivõimalusi

52. On mõistlik eeldada, et valla- või linnavolikogul kui kohaliku kogukonna poolt oma huve esindama valitud kohaliku omavalitsuse organil on otsuste langetamiseks vajalik ülevaade valla- või linnavalitsuse tegevusest. Seejuures peaks teadlikkus tegelikust rahakasutusest looma volikogu liikmele kindluse, et valitsuse kätte usaldatud vahendite kasutus vastab volikogu tahte kaudu kohaliku kogukonna tahtele.

53. Riigikontroll hindas esiteks eelarve läbipaistvust volikogu liikmetele, teiseks vaatles eelarve täitmise aruandlust ning kolmandaks volikogu revisjonikomisjoni tegevust.

54. Kui volikogu poolt eelarvesse kavandatud raha kasutuse kohta aruandluse nõudmist ning volikogu revisjonikomisjoni tegevust võib käsitleda volikogu soovina anda valitsuse tegevusele hinnang möödunud sündmuste valguses, algavad volikogu võimalused rakendada kontrolli eelarvesse kavandatud raha sihipärase kasutuse tagamiseks ajalisel plaanis juba varem. Volikogul on võimalik valla- või linnaeelarve detailsusega kujundada valitsuse „mänguruum” ning anda valla või linna raha kasutuse kohta rohkem või vähem konkreetsed suunised.

55. Nagu auditi tulemused kinnitavad, on ligikaudu kolmandikus auditeeritud KOVides jäetud valitsusele eelarvega üsna suur otsustusõigus. See ei tähenda automaatselt, et volikogul puuduks ülevaade valitsuse tegevusest ning võimalused seda suunata ja kontrollida. See väide ei ole põhjendatud, kui volikogu liikmetele on eelarve menetlemisel tagatud eelarve eelnõu seletuskirjaga küllaldane info linna- või vallaeelarvesse kavandatud tulude-kulude sisu kohta; kui volikogu nõuab valitsuselt eelarve täitmise kohta regulaarset aruandlust ning kui kasutatakse efektiivselt volikogu revisjonikomisjoni seadusjärgset kontrollipädevust.

56. Auditi tulemustele toetudes moodustavad aga paraku just valla- või linnavalitsuse haldamis- ja valitsemiskulud selle osa eelarvest, mille üle ei saa mitmes KOVis volikogu kontrolli tõhusaks pidada.

Haldamis- ja valitsemiskulud eelarve eelnõu seletuskirjas

Haldamis- ja valitsemiskulusid eelarve eelnõu seletuskirjas enamasti ei avata

57. Et mõnedes KOVides ei koostata volikogule menetlemiseks edastatava eelarve eelnõu juurde valla- ja linnaeelarve seaduse kohast seletuskirja, on Riigikontroll täheldanud ka mitmes oma varasemas auditis. Kuigi käesoleva auditi kontrollitavate hulka kaasatud KOVides esines seda probleemi üksnes kahel, ei saa siiski ka ülejäänud KOVide eelarve eelnõu seletuskirju haldamis- ja valitsemiskulude osas pidada volikogu liikmete jaoks oluliseks infoallikaks.

58. Eelarve eelnõu seletuskirjadest leidis Riigikontroll haldamis- ja valitsemiskulude kohta olulist eelarvekirjeid selgitavat lisainformatsiooni üksnes kuues auditeeritud KOVis, kes väärivad siinkohal positiivse näitena äramärkimist.

- Ridala ja Valjala vallas kavandatakse esiteks vallaeelarvesse kulud detailselt neljakohaliste kuluartiklite kaupa (mis juba iseenesest suurendab oluliselt eelarve läbipaistvust) ning volikogule menetlemiseks edastatava eelarve eelnõu juurde lisatakse ka üsna põhjalik seletuskiri, milles muu hulgas antakse näiteks ülevaade vallavalitsuse personalikulude muutuste põhjustest ning Ridala vallas ka kirjeldatakse mõningaid suuremaid kavandatud soetusi.
- Helme ja Tootsi vallas on eelarvesse kavandatud kulud küll tegevusala kogukuluna, kuid eelarve eelnõu seletuskirjas on kulud jaotatud täiendavalt artiklite kaupa.
- Kuusalu ja Misso vallas on kulud liigendatud vallaeelarves tegevusalade kaupa ning tegevusalades personali- ja majanduskulude kaupa, kuid eelarve eelnõu seletuskirjas on personali- ja majandamiskulud jaotatud täiendavalt ka kuluartiklite kaupa.

Eelarve eelnõu seletuskirja sisule esitatavaid nõudeid tuleks täpsustada

59. Eelarve eelnõu seletuskirja koostamise kohustus tuleneb valla- ja linnaeelarve seadusest. Seletuskiri peab sisaldama andmeid eelmise eelarveaasta tegelike, käesolevaks eelarveaastaks määratud ja eelseisvaks eelarveaastaks kavandatud tulude ja kulude kohta, lähtudes nende liigendusest. Muid sisunõudeid eelarve eelnõu seletuskirjale, aga ka seda, millist eesmärki KOVi eelarve eelnõu seletuskiri peab täitma, kehtestatud ei ole. Riigieelarve seaduses on aga näiteks selgesõnaliselt kirjas riigieelarve eelnõu seletuskirja eesmärk: anda selgitusi ja põhjendusi riigieelarve eelnõus kavandatud tulude, kulude ja finantseerimistingute kohta.

60. Nii ongi mõnede KOVide eelarve eelnõu seletuskiri kujunenud sisuliselt tabeliks, mis sisaldab arvandmeid kolme aasta tulude-kulude kohta ning kus mingit sõnalist seletust kavandatavate tulude-kulude sisu kohta ei ole.

61. Riigikontrolli hinnangul peaks eelarve eelnõu seletuskiri olema volikogu liikme jaoks oluline abivahend, et mõista, kuidas valitsus kavatses raha kulutada, ning hinnata kavatsuste otstarbekust. Osade KOVide eelarve eelnõu seletuskirjad täidavad seda eesmärki, kuid selleks, et selline positiivne praktika muutuks tavaks, tuleks Riigikontrolli hinnangul valla- ja linnaeelarve eelnõu seletuskirja suhtes kehtestada täpsemad sisunõuded. Riigikontrolli arvates peaks eelarve eelnõu seletuskiri sisaldama kirjeldavat osa tulude-kulude muutuste põhjustest ning suurematest kavandatud majandustehingutest.

62. **Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile:** määrata seaduse tasemel KOVide eelarve eelnõu seletuskirja eesmärk ning miinimumnõuded selles esitatavale infole.

Rahandusministri vastus: „Kohaliku omavalistuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõus nähakse ette, et eelarve seletuskirjas tuleb esitada informatsioon eelarve aastale eelneva kahe aasta, jooksva eelarveaasta ning eelseisva eelarveaasta tulude, kulude ja finantseerimistehingute kohta. Lisaks tuleb seletuskirjas esitada informatsioon eelseisva aasta eesmärkide ning nende täitmiseks kavandatavate tegevuste kohta.”

Eelarve täitmise aruandlus ning revisjonikomisjoni tegevus

Volikogu istungite protokollidest ei selgu eelarve täitmise arutelu

63. Kuna üheski auditeeritud KOVis ei anta volikogule haldamis- ja valitsemiskulude kohta eraldi aru ning selleks KOVisid üksi seadus ei kohusta, hindas Riigikontroll haldamis- ja valitsemiskulude kohta volikogule aruande esitamist seoses valla- või linnaeelarve aruandlusega.

64. Kuigi mitmed auditeeritud KOVide volikogu esimehed väitsid, et valitsus annab neile eelarve täitmise kohta aru, võib volikogu istungite protokollide põhjal sellise järelduse teha üksnes kaheksa auditeeritud KOVi kohta. Seda ei saa küll üheselt tõlgendada nii, nagu ei toimuks volikogu istungitel eelarve arutelu, kuid kui arutelu tulemused on fikseerimata, on välisel infotarbijal raske teha ka vastupidist järeldust ning eeldada, et volikogu liikmetel on eelarve jooksvast täitmisest ülevaade. Veendumust, et volikogu liikmetel on eelarve kasutusest järjepidev ülevaade, ei tekita ka asjaolu, et mõnes KOVis on valitsuse aruandlus eelarve täitmise kohta volikogule ebaregulaarne või harv. Samas on auditi tulemusena võimalik tuua välja ka mitmeid positiivseid näiteid: Valjala (arutatud eelarve täitmist volikogus igal kuul), Halinga (arutatud neli korda aastas) ja Juuru vald (arutatud kolm korda aastas).

65. **Riigikontrolli ettepanek KOVide volikogudele:** nõuda valla- või linnavalitsuselt eelarveaasta jooksul regulaarset aruandlust valla- ja linnaeelarve täitmise kohta, võttes eelarve täitmise arutelu volikogu istungi päevakorda.

Auditeeritute vastused:

Ettepanekut lubasid rakendada Karksi, Misso (mõlemal aruandlus edaspidi kord kvartalis), Roosna-Alliku (aruandlus edaspidi vähemalt 4 korda aastas), Koeru ja Ridala vald. Tartu vald lubas ka edaspidi juhinduda kehtivast korrast.

Helme ja Kareda vald võtavad ettepaneku volikogus lähemal ajal arutusele.

Ettepanekut ei toetanud Iisaku vald („Mida arutada, kui elatakse säästurežiimil.”) ning Kambja vald („Vallavolikogu ei näe vajadust eelarve täitmise arutelu lülitamiseks regulaarselt vallavolikogu päevakorda. Volikogu poolt vastuvõetud eelarvet on aega täita terve aasta. Vallavalitsus pöördub probleemide tekkimisel ja vajadusel ise vallavolikogu poole lisaelarve vastuvõtmiseks ja eelarve muutmiseks, andes ülevaate eelarve täitmisest ja tõstatunud probleemidest. Eelarvevahendite õiguspärasest kasutamisest saab kontrollida revisjonikomisjon dokumentide alusel, seda ei saa eelarve täitmise aruandest välja lugeda.”).

Vändra alev on kõigi kontrolliaruandes toodud ettepanekutega üldiselt nõus, Rapla vald lubab kõiki ettepanekuid arvestada edaspidises töös. Misso vald selle ettepaneku suhtes oma konkreetset seisukohta ei väljendanud, kuid lubas kõik kontrolliaruandes toodud olulisemad ettepanekud võtta aluseks vallavalitsuse 2007. a II poolaasta töö korraldamisel.

Ettepaneku suhtes ei väljendanud oma seisukohta Alajõe, Pala, Pöide, Tõlliste, Valjala ja Võru vald ning Maardu, Narva, Põlva ja Rakvere linn. Selge seisukoht ettepaneku rakendamise suhtes ei selgu ka Tarvastu valla vastusest („Regulaarsed aruanded küsib raamatupidamisest eelarve- ja arengukomisjon ja esitab volikogu koosolekul volikogu liikmetele.”). Samuti ei selgu konkreetne seisukoht ettepaneku suhtes Keila Vallavalitsuse vastusest, kes märgib üldistavalt, et „Keila Vallavalitsus nõustub Riigikontrolli poolt „2006.a linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamise” auditi alusel tehtud tähelepanekutega.”

Revisjonikomisjon üldjuhul haldamis- ja valitsemiskulusid ei kontrolli

Volikogu revisjonikomisjon – volikogu volituste ajaks valla või linna majandustegevuse kontrollimiseks moodustatav komisjon.

66. Eelarve täitmise aruandlusega sarnane olukord valitseb **volikogu revisjonikomisjoni** kontrollitegevuses. Auditeeritud KOVide volikogu esimeestelt, revisjonikomisjoni esimeestelt ning vallavanematelt/linnapeadelt intervjuude käigus kogutud info loob revisjonikomisjonist haldamis- ja valitsemiskulude kontrolli seisukohalt üsna positiivse kuvandi, kuna selgitustest ilmneb, et 2/3 auditeeritud KOVides on revisjonikomisjon haldamis- ja valitsemiskulusid oma kontrollitegevuses rohkemal või vähemal määral käsitlenud.

67. Tutvunud aga kontrollitegevuse dokumentatsiooniga, selgub veidi teistsugune statistika: haldamis- ja valitsemiskulusid on revisjonikomisjon kontrollinud vaid kaheksas auditeeritud KOVis (Kambja, Kareda, Tootsi, Halinga, Valjala, Pöide ja Võru vald ning Maardu linn). Loetletud KOVidest esimeses seitsmes on revisjonikomisjon kontrollinud valitsuse käsutuses olevate sõidukite arvestust. Tootsi, Halinga ja Valjala vallas on kontrollitud ka info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulusid, Valjala vallas lähetuskulusid, Kambja vallas ametnike palgakulusid ning Maardu linnas linnavalitsuse liikmele lisatasu määramist. Kareda, Halinga ning Valjala vallas on revisjonikomisjon haldamis- ja valitsemiskulude osas tuvastanud ka puudusi, mis põhiliselt on seotud sõidukite kasutuskorra puudumisega või selle mittejärgimisega.

68. Revisjonikomisjonide tegevust positiivse külje pealt iseloomustava asjaoluna väärrib äramärkimist, et kuigi enamikus auditeeritud KOVides ei olnud revisjonikomisjon auditeeritud perioodil oma kontrollitegevuses haldamis- ja valitsemiskulusid käsitlenud, oli mõnes KOVis (nt Karksi vald) revisjonikomisjon oma seadusjärgse kontrollipädevuse realiseerimisel olnud aktiivne ning nende tegevus oli hästi dokumenteeritud.

69. Riigikontrolli hinnangul on volikogu revisjonikomisjonile seadusega antud kontrollipädevuse näol tegu volikogu jaoks olulise võimalusega kontrollida efektiivselt valitsuse tegevust. Kui sellele lisada ka regulaarne aruandlus valla- ja linnaeelarvesse kavandatud raha kasutuste kohta, peaks olema volikogu liikmele loodud põhilised eeldused veendumaks, et valla või linna raha on kasutatud volikogu määratud eesmärkidel. Sellist

järeldust toetavad ka auditi käigus Eesti valdade ja linnade volikogu esimeeste küsitluse tulemused. 86% küsitluses osalenud volikogu esimeestest arvab, et haldamis- ja valitsemiskulude läbipaistvust oleks võimalik suurendada. Seejuures arvab 77% vastanutest, et senisest rohkem võiks panustada kas revisjonikomisjoni töö tõhustamisse või regulaarsesse aruandlusesse või neisse mõlemasse.

Ametiautode kasutuse arvestus ning kululimiidid

Ametiautode kasutusvõimalused on enamasti reguleerimata

70. On üldteada, et tööandjale kuuluva sõiduauto kasutamise võimalus isiklikuks otstarbeks kujutab töövõtja jaoks olulist lisahüve ning see on levinud võimalus töövõtja täiendavaks motiveerimiseks erasektoris. Kuna avalikus sektoris tuleb tööandja vara kasutuse otstarbekuse hindamisel arvestada avalike huvide võimalikult maksimaalse järgimisega, tuleks ametiauto kasutamist erasõitudeks aktsepteerida üksnes erandkorras ning tingimusel, et seda tehakse maksimaalselt avalikult ja läbipaistvalt ning sellist võimalust on pädev organ selgelt väljendanud.

71. Seega peaks KOVides olema volikogu reguleerinud ametiauto kasutuse tingimused vastava korraga ning tuleks pidada arvestust ameti- ja erasõitudeks kasutuse kohta. Lisaks tuleks lähtuda põhimõttest, et erasõidud hüvitatakse tööandjale, või erandkorras, kui hüvitamist ei ole toimunud, maksustatakse erasõidud erisoodustusena.

72. Auditi tulemusel selgus, et ametiauto kasutuse võimalus oli kõigis 30 auditeeritud KOVis, kuid vaid 13-s olid ametiautode kasutuse tingimused kas täielikult või osaliselt reguleeritud vastava korraga (sh volikogu kehtestatud korraga vaid Tõlliste vallas). Ametiautode kasutuse üle peetakse sõidupäevikutes või -lehtedel arvestust 19 auditeeritud KOVis ning erasõitudele arvestatakse nendes erisoodustusega kaasnevaid makse kahe KOVis. Praktikat, kus auto kasutuse kohta arvestust ei peeta, kuid võimaldatakse autot kasutada erasõitudeks ning käsitletakse viimast ka erisoodustusena, esines kuues auditeeritud KOVis. Neljas auditeeritud KOVis ei ole ametiautode kasutamine reguleeritud, selle kasutuse kohta ei peeta arvestust ega tasuta ka erisoodustusega kaasnevaid makse. Samas väärib positiivse külje pealt esile toomist, et mõnedes KOVides hüvitab ametiauto kasutaja tööandjale auto kasutamise erasõitudeks kas siis läbisõidule kehtestatud kilomeetrihinna alusel (nt Valgjärve vald), kindla suurusega igakuiselt makstava summana (nt Kambja vald) või korvab tekkinud erisoodustuse maksukulud (nt Keila vald ja Maardu linn).

73. Üldistades võib välja tuua kaks negatiivset ilmingut. Esiteks, valdavas osas ei ole fikseeritud, kas ametiauto kasutamine erasõitudeks on lubatud või mitte. Kuna tegu on avaliku varaga, ei tohiks Riigikontrolli hinnangul sellisel juhul ametiautot erasõitudeks kasutada. Teiseks, mõnes auditeeritud KOVis ei peeta ametiautodega tehtud sõitude üle arvestust ega käsitleta neid ka erisoodustuse objektina. Nimetatud kahe ilmingu üheaegne eksisteerimine võib viia moonutatud ettekujutuseni ametnike tegelikest hüvedest ja sissetulekutest avalikus teenistuses.

74. **Riigikontrolli ettepanek KOVide volikogudele:** reguleerida vastava korraga ametiautode ameti- ja erasõitudeks kasutamise tingimused, sõitude üle arvestuse pidamise kord ning erasõitude hüvitamise või erisoodustusena maksustamise tingimused ning rakendada meetmed kehtestatud korrast kinnipidamiseks.

Auditeeritute vastused:

Ametiautode kasutuskorra kehtestamine kavatakse võtta volikogus arutusele kindlasti Karksi ja Koeru vallas ning vajadusel Misso vallas. Helme, Kareda ja Tartu vallas kavatakse ettepanekut arutada ning otsustada selle rakendamine edaspidistel volikogu või volikogu komisjoni istungitel. Iisaku vallavalitsus on vastava kord kehtestanud volikogu poolt eelnevalt antud volituse alusel.

Ettepaneku rakendamist ei toeta Kambja vald, kes selgitas: „Vallavolikogu pädevuses on vallavara valitsemise korra kehtestamine, detailse ametiautode kasutamise korra kehtestamine või mittekehtestamine on volikogu otsustusõigus. Kui riigile on ametiautodelt erisoodustumaks makstud ja see on planeeritud ka eelarvesse, ei näe vallavolikogu vajadust täiendava bürokraatia kehtestamiseks. Praktika on näidanud, et neis omavalitsustes, kus ametiautosid üldse ei ole ja ametnikele makstakse isikliku auto ametisõitudeks kasutamise eest, on kulud tunduvalt suuremad ja makstakse samuti erisoodustumaksu.”

Vändra alev on kõigi kontrolliaruandes toodud ettepanekutega üldiselt nõus. Rapla vald lubab kõiki ettepanekuid arvestada edaspidises töös. Misso vald selle ettepaneku suhtes oma konkreetset seisukohta ei väljendanud, kuid lubas üldistava seisukohana kõik aruandes toodud olulisemad ettepanekud võtta aluseks vallavalitsuse 2007. a II poolaasta töö korraldamisel.

Ettepanekule reguleerida ametiautode kasutamise tingimused volikogu tasemel ei väljendanud oma seisukohta Alajõe, Halinga, Pala, Põide, Ridala, Juuru, Valjala ja Võru vald ning Maardu, Narva, Põlva ja Rakvere linn. Ühene seisukoht ettepaneku rakendamise osas ei selgu ka Tarvaste valla vastusest („Ametiautode kasutamisel peab olema sõidupäevik, milles peavad sisalduma kanded kõikide sõitude kohta. Erasõidud tuleb kinni maksta 4 kr/km.”) ega Keila Vallavalitsuse vastusest („Keila Vallavalitsus nõustub Riigikontrolli poolt „2006. a linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamise” auditi alusel tehtud tähelepanekutega.”).¹⁶

Roosna-Alliku osas vaata p-s 78 esitatud ettepanekut.

Kulude kontrolliks on mitmes KOVis kehtestatud kulude piirsummad

75. Mitmes KOVis oli vallavanema või linnapea või valitsuse liikmete käsutusse antud varaga seotud kulude kontrolliks kehtestatud piirsummad, mida ületavad kulud tuleb tööandjale hüvitada. KOVisid, kus olid määratud piirsummad ametiauto kütusekulu ja/või mobiiltelefoni sideteenuste kulu kohta, oli kokku 18.

76. Kuludele, mille puhul ei saa välistada saadud kaupade või teenuste kasutamist isiklikuks otstarbeks, on piirsummade kehtestamine efektiivne meede kulude üle kontrolli saavutamiseks ning valla või linna vahendite sihipärase kulutamise vältimiseks. Riigikontrolli hinnangul tuleb seda

¹⁶ Riigikontrolli märkus: Siin loetletud KOVidest on mitmes ametiautode kasutamise korra reguleerinud valitsus.

pidada igati tervitatavaks iseäranis seepärast, et tegu on KOVide oma algatusega ning ükski seadus neid selleks ei kohusta.

77. Kui enamikus auditeeritud KOVides ei ole põhjust ametiautodega seotud kulude sihipärasuses kahelda, ei tekkinud Riigikontrollil sama veendumust Roosna-Alliku vallas autokütuse soetuseks ette nähtud raha kasutust kontrollides. Nimelt tuvastas Riigikontroll, et Roosna-Alliku vallavanem on vallale kuuluvat kütusekaarti kasutanud kütuse soetamiseks isikliku sõiduauto tarbeks, mida väidetavalt kasutatakse ka ametisõitudeks. Kuna aga selle ametisõitudeks kasutamise kohta puudub arvestus, ei ole võimalik veenduda, et soetatud kütust kasutati ametisõitudeks. Ainuüksi 2006. a on vallavanem soetanud sellisel viisil kütust ca 37 000 krooni väärtuses. Riigikontrolli hinnangul on Roosna-Alliku vallas vallavanema poolt vallavalitsusele kuuluvat kütusekaarti kasutades kujunenud olukord, mis võib viidata valla raha sihipäratule kasutamisele.

78. Riigikontrolli ettepanek Roosna-Alliku Vallavolikogule: kontrollida ning võtta seisukoht, kas Roosna-Alliku Vallavalitsus on ametiautode kütusekuluks eelarvesse kavandatud raha kasutanud õiguspäraselt ja otstarbekalt.

Roosna-Alliku Vallavolikogu vastus: „Kontrollinud ja analüüsinud vallavanema teenistussõitude kütusekulusid, on vallavolikogu seisukohal, et valla raha ei ole kasutatud sihipäratult. Vallavanem ei kasuta enam ametisõitudeks isiklikku sõiduautot, vaid valla ametiautot. Abivallavanemate ametiautode kasutamine on reguleeritud vallavalitsuse poolt 22. veebruaril 2007 antud korraldusega nr 49 „Ametiautode kasutamine“. Käesoleval ajal peetakse valla ametiautode sõitude kohta arvestust, tasutakse erisoodustusega kaasnevaid makse. Vallavalitsus jälgib valla eelarves ametiautodele kütuse kuludeks ettenähtud vahendite kasutamist.”

/allkirjastatud digitaalselt/

Krista Aas
V auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli ettepanekud ning rahandusministri ja auditeeritud KOVide vastused

Riigikontroll tegi auditi tulemuste põhjal rahandusministrile ja auditeeritud KOVidele mitmeid ettepanekuid. Minister, Eesti Maaomavalitsuste Liit ja auditeeritud saatsid oma vastuse Riigikontrolli soovitudele (vt tabel).

Rahandusministri, auditeeritud KOVide ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Rahandusminister auditiaruandele üldiseid kommentaare ei esitanud. Ka auditeeritud KOVid keskendusid oma vastustes valdavalt vaid neid otseselt puudutavatele tähelepanekutele ning üldiseid kommentaare käsitletud teema osas ei andnud. Üldistava kommentaarina leidis lisaku vald, et kuigi aruanne on põhjalik, on 30 KOVi põhjal üldiseid järeldusi raske välja tuua. Samas on positiivne, et ettepanekutega on pöördutud ka Rahandusministeeriumi poole. Rakvere leidis, et „Riigikontrolli tegevus antud valdkonnas on vajalik ja käsitletav eelnõu toimib olulisel määral KOV asjaajamise ja majandustegevuse korrektsust ja läbipaistvust edendava abinõuna”. Ridala vastusest võis välja lugeda nõustumise igasuguste meetmete rakendamisega, „mis aitavad huvilistele selgitada kogu avaliku sektori rahakulutamisi ja muidugi ka tulude laekumisi”, aga samuti seda, et KOVi „tegutsemise aluseks peabki alati olema läbipaistvus ja selgus kõikides tegevustes, iseäranis aga vallavalitsuse haldamiseks ja valitsemiseks eraldatud raha kasutuse osas”.

Eesti Maaomavalitsuste Liit: „Riigikontrolli poolt läbiviidud auditi järeldustega peab suures osas nõustuma. Ka Eesti Maaomavalitsuste Liit ei ole rahul olukorraga, kus ka meil ei ole võimalik vastata küsimusele, kui palju kohaliku omavalitsuse üksuste haldamine ja valitsemine tegelikult maksab, ega analüüsida, kas see on optimaalne ning kuidas see on seotud kohaliku omavalitsuse eripäraga.

Seadusandluse puuduste tõttu ja volinike vähesel hulgal on eelarvete ja nende täitmise aruannete liigendus tihti ebapiisav, et saada aktuaalset informatsiooni erinevate valdkondade siseste kulutuste osakaalust ning analüüsida nende kulutuste mahtu tulenevalt omavalitsuse eripärasest. Seetõttu on ka üleriigilised omavalitsusliidud olukorras, kus puuduvad andmed omavalitsuste erinevate valdkondade kululiikide kohta ning meil ei ole võimalik keskvalitsusele selgitada omavalitsuste tulubaasi puudulikkust. Praegused eelarvet ja raamatupidamist reguleerivad õigusaktid annavad võimaluse ühtede ja samade kulutuste kandmiseks erinevatele kontodele, mis moonutavad valdkonna tegelikke kulusid ja võivad viia kontrollimistel ennatlike järeldusteni.

Positiivsena peab nimetama auditi aruandes väljatoodud ettepanekuid riigigorganitele, mis võiksid ja peaksid aitama parandada olukorda kontrollitud valdkonnas.

Nagu ka mitmes eelnevates Riigikontrolli auditi aruannetes, on ka selles mitmeid puudusi märgitud avalikustamise osas. Küsimus on laiem ja nõuab konkreetselt keskvalitsuse poolset osalust vastavate aruannete internetipõhiste vormide ja avalikustamist ühtlustava tarkvara kasutusele võtmisel ühtsena riigis tervikuna. Seadusega omavalitsustele pandud nõue informatsiooni avalikustamise kohta oma veebilehel on erineva tarkvara ning spetsialistide erineva taseme tõttu ebaühtlane, ei võimalda automaatset andmete koondamist ega anna ka kasutajale (huvilisele, elanikule) piisavat teavet teda huvitavates küsimustes. Samas on kohalikes omavalitsustes kulutatud (raisatud) palju vahendeid ja energiat oma programmide loomisel ja haldamisel. Mõnede järelduste osas oleme sunnitud olema teistsugusel seisukohal.

Väide, et revisjonikomisjon üldjuhul ei kontrolli haldamis- ja valitsemiskulusid, on ekslik. Meie andmetel on see valdkond alati revisjonikomisjonide erilise tähelepanu objekt. Kui kontrollitud omavalitsustes oli see teisiti, võivad siin olla muud põhjused, näiteks sellise kontrolli kajastamata jätmise vastavatel aruteludel, või muud põhjused.”

Riigikontrolli ettepanekud ja käsitletud teemad	Auditeeritute ja rahandusministri vastused
<p>Haldamis- ja valitsemiskulude võrreldavus</p> <p>11. Riigikontrolli ettepanekud rahandusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Täiendada KOVide eelarve täitmise jooksva aruandluse vormi nii, et eri tegevusalade haldamisega seotud kulud oleks võimalik ülejäänud kuludest selgelt eristada. ■ Tuua välja Rahandusministeeriumi veebilehel avalikustatud KOVide eelarve täitmise koondaruandes haldamis- ja valitsemiskulude suhteline suurus kogukuludest. <p>Lõigud 1–11</p>	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>„KOVide aruandluses kulude liigendamisel tegevusalade järgi lähtutakse rahvusvahelisest standardist COFOG. COFOG-i kohaselt kajastatakse valitsemiskulud, millel puudub otsene seos konkreetsete tegevustega ja mida ei ole võimalik erinevate tegevuste lõikes eristada, üldvalitsemise kulude all ning konkreetse tegevuse haldamisega seotud kulud näidatakse alltegevusalas „Muud“. Saldoandmike infosüsteemis on võimalik alltegevusalas „Muud“ konto põhiselt eraldi välja tuua haldamiskulud vastavalt Riigikontrolli poolt pakutud definitsioonile (aruande lk 6). Samas võib esineda juhtumeid, kus näiteks koolide raamatupidajate personalikulu kajastatakse vastava alltegevusala „Gümnaasiumid“ kulude hulgas.</p> <p>Rahandusministeerium on seisukohal, et KOV-ide jooksva aruandluse vormil ei ole otstarbekas tegevusalade all ette näha eraldi alltegevusala haldamisega seotud kulude kajastamiseks, sest see ei tagaks haldamiskulude korrektsemat kajastamist aruandluses. Haldamisega seotud kulude jaoks eraldi alltegevusala ettenägemisel võib tekkida olukord, kus haldamisega seotud kulude tegelikkusest väiksemana näitamise eesmärgil võidakse hakata neid kulud osaliselt kajastama alltegevusalas „Muud“. Lisaks tekib paratamatult jätkuvalt juhtumeid, kus osa personalikuludest kajastatakse alltegevusala kulude hulgas. Seega tulevikus tekiks võimalus haldamisega seotud kulud kajastada nelja erineva alltegevusala real praeguse kolme asemel.</p> <p>Rahandusministeerium peab KOV-ide aruandluse kvaliteeti oluliseks ning haldamisega seotud kulude korrektsemaks kajastamiseks kavandame juhendmaterjalide täiustamist ja KOV-ide raamatupidajatele koolituste läbiviimist.</p> <p>Informatsioon haldamisega seotud kulude osakaalu kohta kogukuludest on avalikustatud omavalitsusüksuste iga-aastaste tulude, kulude ja finantseerimistehingute analüüside kaudu Rahandusministeeriumi veebilehel.”</p>
<p>12. Riigikontrolli ettepanek KOVidele:</p> <p>Lisada valla- või linna ametikule veebilehele elektrooniline viit Rahandusministeeriumi veebilehel olevale eelarve täitmise koondaruandele.</p> <p>Lõigud 1–11</p>	<p>Auditeeritute vastused:</p> <p>Selget seisukohta selle ettepaneku suhtes väljendasid lisaku, Juuru, Kambja, Karksi, Koeru, Misso, Helme, Ridala, Roosna-Alliku, Tarvatu ja Tartu vald ning Rakvere linn, kes pidasid selle rakendamist võimalikuks.</p> <p>Vändra alev on kõigi kontrolliaruandes toodud ettepanekutega üldiselt nõus, samuti lubab Rapla vald kõiki kontrolliaruandes toodud ettepanekuid edaspidises töös arvestada. Maardu, Põlva ja Narva linn, Alajõe, Põide, Pala, Võru, Halinga, Kareda, Valjala ja Tõlliste vald kontrolliaruandele saadetud vastuses selle ettepaneku suhtes seisukohta ei ole võtnud. Samuti ei selgu konkreetne seisukoht ettepaneku suhtes Keila Vallavalitsuse vastusest, kes märgib üldistavalt, et „Keila Vallavalitsus nõustub Riigikontrolli poolt „2006. a linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamise“ auditi alusel tehtud tähelepanekutega.”</p>
<p>Haldamis- ja valitsemiskulude läbipaistvus</p> <p>20. Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile:</p> <p>Koostada ja avalikustada Rahandusministeeriumi veebilehel saldoandmike infosüsteemile toetudes KOVide tekkepõhiste tulude ja kulude aruanded.</p> <p>Lõigud 15–19</p>	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>„Rahandusministeeriumil on kavas välja arendada saldoandmike infosüsteemil põhinev tekkepõhine jooksev aruandlus koos avaliku ning kasutajasõbraliku päringusüsteemiga.”</p>
<p>Haldamis- ja valitsemiskulude läbipaistvus</p> <p>28. Riigikontrolli ettepanek KOVidele: koondada eelarvet, selle muutmist, lisaelarveid ning eelarve aruandlust puudutav info selle tarbimise</p>	<p>Auditeeritute vastused:</p> <p>Helme, lisaku, Juuru, Kambja, Karksi, Koeru, Misso, Ridala, Tarvatu ja Roosna-Alliku valla vastustest kontrolliaruandele võis järeldada, et seda</p>

Riigikontrolli ettepanekud ja käsitletud teemad	Auditeeritute ja rahandusministri vastused
<p>hõlbustamiseks veebilehel ühte kohta. Lõik 27</p>	<p>ettepanekut toetatakse ning seda juba rakendatakse või plaanitakse rakendada. Tartu vald lubab ettepaneku võtta vallavalitsuses arutusele.</p> <p>Kontrolliaruandele edastatud vastuses ei väljenda selle ettepaneku suhtes oma konkreetset seisukohta Alajõe, Halinga, Kareda, Pala, Põide, Tõlliste, Valjala ja Võru vald ning Põlva, Narva, Rakvere ja Maardu linn. Samuti ei selgu konkreetne seisukoht ettepaneku suhtes Keila Vallavalitsuse vastusest, kes märgib üldistavalt, et „Keila Vallavalitsus nõustub Riigikontrolli poolt „2006.a linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamise” auditi alusel tehtud tähelepanekutega.”</p> <p>Vändra alev on kõigi kontrolliaruandes toodud ettepanekutega üldiselt nõus, samuti lubab Rapla vald edaspidises töös kõiki ettepanekuid arvestada.</p>
<p>Dokumendihaldus ning dokumentide avalikustamine Lõigud 29–33</p>	<p><u>Alajõe Vallavolikogu ja Alajõe Vallavalitsus:</u> „Kontrollimise hetkel Alajõe valla veebilehelt puudunud 2005. a eelarve täitmise aruanne on tänaseks seal avaldatud. Alajõe valla veebilehel puudub tänaseni ligipääs dokumendiregistrile, kuid antud puudus leiab lahenduse lähiajal, hetkel peetakse läbirääkimisi tarkvara pakkujatega tarkvara omandamise suhtes ja personali koolitusvõimalustest.”</p> <p><u>Kareda Vallavolikogu ja Kareda Vallavalitsus:</u> „Andmete laadimisel veebilehele esineb tehnilisi probleeme, seetõttu ei ole suudetud täita Avaliku teabe seadust. Koostöös IKT teenuse osutajaga likvideeritakse puudused 2007. a. jooksul.”</p> <p><u>Maardu Linnavolikogu:</u> „Vastuseks haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamise auditi tähelepanekutele Maardu linna osas, mis puudutavad teabe avalikustamist, teatame, et Maardu Linnavalitsus avalikustab viivitamatult oma veebilehel auditi kontrolliakti eelnõus viidatud puuduoleva teabe (1. ja 2. lisaeeelarve sisu ning 2005. aasta eelarve täitmise aruande).”</p> <p><u>Narva Linnavalitsus:</u> „Seoses tehniliste probleemidega ei olnud kontrollimise hetkel (märtsis ja aprillis) meie server stabiilses töökorras ja võib-olla seetõttu ei suutnud leida eelarve täitmise kohta vastuvõetud otsuseid. Narva Linnavalitsus on regulaarselt arutanud korra kvartalis eelarve täitmist. Arutelud on protokollitud ja avalikustatud meie istungite süsteemi abil ka koduleheküljel (https://vistung.narva.ee/). Majandusaasta aruanded on läbi vaadatud ja kinnitatud Narva Linnavolikogu poolt vastavalt 29.06.2006. a. otsus nr 106 ja 28.06.2007. a. otsus nr 257. Mõlemad aastaaruanded on avalikustatud Narva LVK töökorras sätestatud tingimustel ja on kõigile kättesaadav linnavolikogu kantseleis. 4) Narva Linnavalitsuses peetakse arvestust saabunud ja väljasaadetud dokumentide kohta elektroonsel viisil exceli failina. Samuti ka linna poolt sõlmitud lepingud. Seetõttu pole need ka kättesaadavad meie kodulehel ja on kättesaadavad Linnakantseleis. Linnavalitsuse poolt vastuvõetud õigusaktid on avalikustatud kodulehel: https://vistung.narva.ee/. Kodulehel on viide sellesse süsteemi minekuks. Narva Linnavalitsuse dokumendiregistri katsetamine kirjavahetuse osas on arendusjärgus. Oleme selle tellinud AS Datel'ilt. Loodetavast saab tehniline rakendus valmis käesoleva aasta lõpuks.”</p> <p><u>Rakvere Linnavalitsus (linnapea isikus):</u> „Vastavalt AvTS § 28 kirjeldatud nõuetele avalikustamisele kuuluva teabe kohta, pean vajalikuks rõhutada, et auditi menetluse käigus ajutiselt kättesaamatu info linna veebilehelt oli peaaesjalikult tingitud linna uue veebilahenduse kohaldamisest ning ajutistest tehnilistest takistustest süsteemi haldamisel. Olen nõus, et kontrollitaval ajahetkel võis olla probleeme vajalike andmete tuvastamise ning kättesaadavusega. Teavitan, et lähtuvalt auditi käigus tehtud tähelepanekutest ning tänu asjakohastele viidetele, likvideeriti tehnilised puudujäägid ning vajalik informatsioon sai avalikkuse jaoks taas terviklikult kättesaadavaks juba enne auditi menetlustoimingute lõppu. Lisan, et selge ja läbipaistva asjaajamise huvides, oleme olulisemad dokumendid muutnud kättesaadavaks ka väljaspool dokumendiregistrit, moodustades selle tarbeks eraldi viited</p>

Riigikontrolli ettepanekud ja käsitletud teemad	Auditeeritute ja rahandusministri vastused
	<p>ehk nn. lingid. Linna veebilehelt on avalikkuse jaoks tagatud juurdepääs seaduses märgitud teabele, sh. linna eelarvele, lisaeeelarvetele, eelarve täitmise aruandele, majandusaasta aruandele ning linna teenistujate palgamääradele.”</p> <p><u>Rakvere Linnavolikogu (volikogu esimehe isikus):</u> „Peatükis <i>Teabe avalikustamine</i> märgitakse puuduvat infot Rakvere linna kodulehel. Minu suulise järelepärimise peale teatas linnavalitsuse vastava ala eest vastutav isik, et info puudus sealt ajutiselt, kuna ta oli seoses uue kodulehe kujunduse kasutuselevõtuga maha võtnud seni üleval ripunud dokumendid ja ei olnud piisavalt kiiresti nõutavat infot taaskasutamiseks välja pannud. Väidetavalt puudusid nõutavad andmed nädala või paari jooksul ning tänaseks on probleem lahendatud.”</p> <p><u>Tõlliste Vallavalitsus:</u> „Märkus dokumendiregistrile juurdepääsu puudumisest Tõlliste valla veebilehe kaudu on täiesti õige. Veebilehe uuendamisega juurdepääs kadus. Taastame selle esimesel võimalusel.”</p>
<p>Haldamis- ja valitsemiskulude läbipaistvus</p> <p>34. Riigikontrolli ettepanek KOVidele: võimaluse korral rakendada juba praegu alates 1. jaanuarist 2009 kohustuslikuks muutuvat põhimõtet avaldada dokumendiregistris dokumentide terviktekstid.</p> <p>Lõigud 29–33</p>	<p>Auditeeritute vastused:</p> <p>Ettepanekut toetavad ning peavad selle järkjärgulist rakendamist võimalikuks Helme, lisaku, Juuru, Kambja, Karksi, Koeru, Ridala ja Roosna-Alliku vald ning Rakvere linn. Tartu vald lubab ettepanekut valitsuses arutada.</p> <p>Vändra alev on kõigi kontrolliaruandes toodud ettepanekutega üldiselt nõus, samuti lubab Rapla vald kõiki aruandes toodud ettepanekuid edaspidises töös arvestada. Misso vald selle ettepaneku suhtes oma konkreetset seisukohta ei väljendanud, kuid lubas üldseisukohana kõik aruandes toodud olulisemad ettepanekud võtta aluseks vallavalitsuse 2007. a II poolaasta töö korraldamisel.</p> <p>Kontrolliaruandele esitatud vastuses ei väljenda selle ettepaneku suhtes oma seisukohta Alajõe, Halinga, Kareda, Pala, Põide, Tõlliste, Valjala ja Võru vald ning Maardu, Narva ja Põlva linn. Ühene seisukoht ettepaneku rakendamise suhtes ei selgu ka Tarvastu valla vastusest („Osaliselt oleme terviktekste dokumendiregistris avalikustanud.”) ega Keila Vallavalitsuse vastusest („Keila Vallavalitsus nõustub Riigikontrolli poolt „2006. a linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamise” auditi alusel tehtud tähelepanekutega.”).</p>
<p>Haldamis- ja valitsemiskulude läbipaistvus</p> <p>37. Riigikontrolli ettepanekud KOVidele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Avalikustada veebilehel eelarve eelnõu seletuskiri samadel alustel vastuvõetud eelarve, eelarve muudatuste, lisaeeelarvete ning eelarve täitmise aruandega. ▪ Avalikustada veebilehel valitsuse ja volikogu istungite protokollid. <p>Lõigud 35–36</p>	<p>Auditeeritute vastused:</p> <p>Veebilehel eelarve eelnõu seletuskirja avalikustamist peavad võimalikuks Helme, lisaku, Juuru, Kambja, Karksi, Koeru, Tarvastu ja Ridala vald ning Rakvere linn. Tartu valla vastusest konkreetne seisukoht ei selgu: „Eelarve eelnõu (projekt) ja selle menetlemine volikogus vajab detailset analüüsi ja võrreldavust eelnevate perioodidega vastavalt RM poolt kinnitatud eelarveklassifikaatorite lõikes. Eelarve projekti menetletakse vastavalt Valla- ja linnaeelarve seadusele ja Tartu linnavolikogu määrusele “Tartu vallaeelarve koostamise, kasutamise, muutmise ja täitmise korra kehtestamine”. Lõplikult vastuvõetud eelarve kinnitatakse kahekohaliste kuluartiklite lõikes.”</p> <p>Veebilehel valitsuse ja volikogu istungite protokollide avalikustamise ettepanekut toetavad Helme, Karksi, Ridala, Koeru, Tarvastu ja Kambja vald (kes peab seda teostatavaks alates 2008. a) ning Rakvere linn. Üksnes volikogu istungite protokollide avalikustamist veebilehel toetavad lisaku ja Juuru vald. Tartu vald lubab volikogu ja valitsuse istungite protokollide avalikustamisel edaspidi juhinduda avaliku teabe seadusest.</p> <p>Vändra alev on kõigi kontrolliaruandes toodud ettepanekutega üldiselt nõus. Rapla vald lubab kõiki kontrolliaruandes toodud ettepanekuid arvestada edaspidises töös. Misso vald selle ettepaneku suhtes oma konkreetset seisukohta ei väljendanud, kuid lubas kõik aruandes toodud</p>

Riigikontrolli ettepanekud ja käsitletud teemad	Auditeeritute ja rahandusministri vastused
	<p>olulisemad ettepanekud võtta aluseks vallavalitsuse 2007. a II poolaasta töö korraldamisel.</p> <p>Oma vastuses kontrolliaruandele ei väljenda nende ettepanekute suhtes seisukohta Alajõe, Halinga, Kareda, Pala, Põide, Tõlliste, Roosna-Alliku, Valjala ja Võru vald ning Maardu, Narva ja Põlva linn. Samuti ei selgu konkreetne seisukoht ettepaneku suhtes Keila Vallavalitsuse vastusest, kes märgib üldistavalt, et „Keila Vallavalitsus nõustub Riigikontrolli poolt „2006. a linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamise“ auditi alusel tehtud tähelepanekutega.”</p> <p>Rahandusministri kommentaar: „Toetame riigikontrolli ettepanekut KOV-ide veebilehtedel eelarveid puudutava informatsiooni ning valitsuse ja volikogu istungite protokollide avalikustamise osas. Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõus kavandame teha kohustuslikuks eelarve projekti, seletuskirja, volikogus toimunud eelarve arutelu protokollide, vastu võetud eelarve ja lisaelarve avalikustamise veebilehel.”</p>
<p>Haldamis- ja valitsemiskulude õiguspärasus</p> <p>48. Riigikontrolli ettepanek tabelis 6 loetletud KOVide volikogudele:</p> <p>Kujundada seisukoht vallavanemale või linnapeale ja/või valla- või linnavalitsuse liikmetele 2006. a mitteõiguspäraselt määratud ametipalga, lisatasu, hüvitise ja puhkusetoetuse maksmise suhtes ning võimaluse korral nõuda seadusliku alusega makstud tasude tagastamist.</p> <p>Lõigud 40–47</p>	<p>Auditeeritute vastused:</p> <p>Rakvere Linnavalitsus (linnapea isikus): „Olles täiendavalt analüüsinud tähelepanekuid seoses abilinnapeade palgamäära vahemikuga 28–30 ning 19.12.2005. a. linnavalitsuse korraldusega nr. 1100 abilinnapeadele ametipalgaks määratud astmega 30, nõustun Riigikontrolli hinnanguga, et antud kujul ei ole palgaastme määramine piisavalt selgelt väljendatud ning võib olla vastuolus Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg. 1 p. 19 sätestatuga. Vaatamata sellele pean Riigikontrolli poolt kontrollaruande eelnõu p. 41 (tabel nr. 6) kirjeldatud andmete esitamist üldistavaks ning eksitavaks, mistõttu võib avalikkusel tekkida moonutatud arusaam linnavalitsuse liikmetele töötasu maksmise aluste õiguspärasusest või selle puudumisest. Olles kinnitanud, et aktsepteerin Riigikontrolli märkusi seoses abilinnapeadele määratud palgaastme küsitava vormistusviisiga, olen kindlal veendumusel, et Teie poolt kontrollaruande eelnõus esitatud koondsumma (Linna- või vallavalitsuse liikmetele õigusvastasel makstud tasu summa), 728 632 krooni, ei anna adekvaatset ülevaadet töötasu mahust, mille maksmise alused Riigikontrolli hinnangul ei ole õiguspärased. Märgin ära, et Riigikontroll on tulenevalt 2-astmelisest palgamäära vahest, mille määramine on olnud juriidiliselt mitmeti tõlgendatav, otsustanud käsitleda kogu abilinnapeadele makstavat töötasu õigusvastasel määratuna. Vastavalt 2006. a. kehtinud palgamääradele moodustas 28 ja 30 palgaastme vahe 4080 krooni, mis 12-kuulise korruisena (kahele abilinnapeale) moodustab ebakorrektselt määratud töötasu kogusummaks 97 920 krooni, mitte aga 728 632 krooni.</p> <p>Kinnitan, et oleme võtnud eesmärgiks likvideerida Riigikontrolli poolt esile toodud mittevastavuse esimesel võimalusel. Palun Riigikontrollil täiendavalt analüüsida kontrollaruande eelnõu p. 41 (tabel nr. 6) välja toodud andmete esitamise korrektsust ja asjakohasust ning teen ettepaneku asendada kontrollaruande eelnõu p. 41 (tabel nr. 6) kajastatud arvanded eelpool kirjeldatud summadega.</p> <p>Hinnates täiendavalt Riigikontrolli tähelepanekut seoses Rakvere Linnavolikogu 18.12.2002. a. vastu võetud määruse nr. 42 p. 8 mittevastavusega Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg. 1 p. 19'le (Volikogu ainupädevusse kuulub järgmiste küsimuste otsustamine: Vallavanemale või linnapeale ja palgalistele valitsusliikmetele töötasu määramine ning teistele valitsusliikmetele hüvituse maksmise otsustamise ja selle suuruse määramine) olen jõudnud järgmisele seisukohale. Vastavalt ATS § 8' lg 1 nimetatakse palgana ametipalka koos seaduses sätestatud lisatasudega ja seaduse alusel makstavate lisatasudega. Ametipalga ehk töötasuna käsitleb ATS palgaastmele vastavat palgamäära.</p> <p>Vastavalt ATS § 11 lg. 1 kinnitab kohaliku omavalitsuse ametiasutuste struktuuri ja teenistujate koosseisu ning palgamäärad kohaliku</p>

Riigikontrolli ettepanekud ja käsitletud teemad	Auditeeritute ja rahandusministri vastused
	<p>omavalitsuse volikogu, millekohane tingimus on eespool märgitud määrusega nr. 42 täidetud. Antud juhul pean vajalikuks eristada mainitud määruse nr. 42 p. 8 raames töötasu ehk palgamäära ning asutuse palgatingimusi tervikuna. Olen seisukohal, et määruse nr. 42 p. 8 näol ei ole tegemist töötasu määramisega, kuna tegemist ei ole tööandja reeglipärase kohustusega, vaid pigem täiendava võimalusega. Võimalikku toetust ja preemiat ei saa antud kujul käsitleda töötasuna, kuna töötasu ehk palgamäära iseloomustavaks tingimuseks on konkreetne ja mõlemale poolele (tööandja ja teenistuja) üheselt mõistetav rahaline suurus, mis koosneb kindlast astmepalgast ja fikseeritud lisatasudest, mille maksmise kohustus lasub tööandjal olenemata eelarveliste vahendite hetkeseisust.</p> <p>Eelnevat seisukohta toetab ka ATS § 24 lg. 2 p. 3 sätestatu, mille kohaselt teenistuja ametisse nimetamise käskkirjas peab olema fikseeritud palgaaste, palgamäär ja lisatasud. Võimalikud toetused ja preemiad on küll määratavad ühtsetel alustel kõikidele teenistujatele, kuid ei ole reeglipärase, mistõttu puudub alus ka nende arvamiseks töötasu hulka. Olen veendumusel, et Rakvere Linnavolikogu 18.12.2002. a. vastu võetud määruse nr. 42 p. 8 kirjeldatu näol on tegemist palgatingimuste kehtestamisega (Palgaseaduse § 3 lg 1 kohaselt käsitatakse palgatingimustena palgamäära, lisatasa ja juurdemakset), mitte aga töötasu määramisega. Sellest johtuvalt julgen jääda Riigikontrolliga antud tähelepaneku raames eriarvamusele ning olen seisukohal, et viidatud vastuolu nimetatud õigusaktides puudub.</p> <p>Tuginedes eelpool kirjeldatud veendumusele, olen seisukohal, et Riigikontrolli kontrollaruande eelnõu p. 41 (tabel nr. 6) kirjeldatud linnapeale, Riigikontrolli hinnangul, õigusvastaselt makstud summa, 87 573 krooni, määramisel ei ole seadusega vastuollu mindud, mistõttu pean ebakorrektselt nimetatud summa kajastamist antud tabelis. Palun Riigikontrollil täiendavalt analüüsida kontrollaruande eelnõu p. 41 (tabel nr. 6) välja toodud andmete esitamise korrektsust ja asjakohasust ning teen ettepaneku viia antud selgituste põhjal kontrollaruande eelnõu p. 41 (tabel nr. 6) sisse vajalikud korrektiivid.”</p> <p><u>Rakvere Linnavolikogu (volikogu esimehe isikus):</u> „Haldamis- ja valitsemiskulude õiguspärasuse peatükis toodud märkuste osas nõustun kontrollijate seisukohaga, et arvestades Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse mõtet ja sõnastust, ei ole õige Rakvere linna poolt kasutatav praktika, kus linnavolikogu on kehtestanud abilinnapeade palgamäärad vahemikuna, mille alusel konkreetne töötasu määramise otsus on toimunud linnavalitsuse korraldusega. Kavatsen pöörduda Rakvere linnapea poole ettepanekuga, esitada volikogu augustis toimuvale istungile eelnõu Töötasustamise kord Rakvere linna ametiasutustes ja ametiasutuse hallatavates asutustes vastava punkti seadusega kooskõlla viimiseks. Pean olulises märkida, et Rakvere linnavolikogu liikmed on siiski kogu aeg kursis olnud abilinnapeade töötasu puudutava infoga. Samuti on vastavad andmed olnud pidevalt kättesaadavad Rakvere linna avalikkusele linna kodulehekülje kaudu.</p> <p>Vastu vaielda julgeksin samas peatükis esitatud märkusele, nagu ei vastaks Töötasustamise kord Rakvere linna ametiasutustes ja ametiasutuse hallatavates asutustes sätestatud linnavalitsuse teenistujate palgatingimusi puudutav osa ja selle rakendamine Eesti Vabariigi seadustes sätestatule. Preemiate ja puhkusetootuste määramise reguleerimise korral linnavolikogu poolt ei ole tegemist töötasu määramise, vaid palgatingimuste kinnitamisega, mis on Eesti Vabariigi seaduste kohaselt iseseisvad mõisted. Seega on minu arvates volikogu poolt kinnitatud sõnastus ning sellele järgnenud konkreetsed tegevused kooskõlas Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg.1 p.36 mõtte ja sõnastusega.”</p> <p><u>Alajõe Vallavolikogu:</u> „Volikogu on 24.07.2007. a võtnud seisukoha, et vallavanemale makstud tasud on tulenevalt kehtivast Alajõe Vallavolikogu 15. augusti 2001. a määrusest nr 8 „Alajõe Vallavalitsuse teenistujate palgamäärade ja palgatingimuste kinnitamine“ õiguspäraseid. Eeltoodud määrus vajab kindlasti kaasajastamist. Volikogul on</p>

Riigikontrolli ettepanekud ja käsitletud teemad	Auditeeritute ja rahandusministri vastused
	<p>päevakorras Alajõe Vallavolikogu 15. augusti 2001. a määruse nr 8 „Alajõe Vallavalitsuse teenistujate palgamäärade ja palgatingimuste kinnitamine“ muutmine ja seadusega vastavusse viimine. Eeltoodud määrus on tänaseni võetud aluseks lisatasude arvestamisel ja määramisel. Lisaks teatame, et volikogu on oma 24.07.2007.a otsusega kinnitanud vallavanemale ja valitsuse liikmetele Teie poolt loetletud tasude maksmise.”</p> <p><u>Halinga Vallavolikogu ja Halinga Vallavalitsus:</u> „„Avaliku teenistuse seaduse“ (ATS) § 46 võimaldab maksta ametiasutuse teenistujale seoses põhipuhkusega puhkusetootust kuni ühe kuu ametipalga ulatuses, makstes seda kõigile ametiasutuse teenistujatele võrdsetel alustel. Paragrahv 46 sõnastuse rakendamine koosmõjus „Palgaseaduse“ ja „Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega“ tekitab aga rea küsimusi ja seetõttu võib olla tekkinud Halinga valla poolne võimalik seaduse vääritletõlgendamine. Puhkusetootuse maksmine avalikele teenistujatele on äärmiselt pinnapealselt ning vastuoluliselt sätestatud.</p> <p>Puhkusetootuse maksmisel oleme lähtunud tõlgendusest, et toetus on oma olemuselt tööandja poolt osutatav sotsiaalabi vorm, mis tuleb hoida lahus töötasu ehk palga hulka kuuluvast puhkusetasust, lisatasudest, preemiatest ja juurdemaksetest ning seetõttu ei ole rakendanud KOKS'i § 22 lg 1 punkti 19 ehk vallavanemale puhkusetootuse maksmist pole otsustanud volikogu. Puhkusetootus on küll seotud töösuhtega, kuid ei ole tegemist töö eest makstava tasuga.</p> <p>Halinga vald on lähtunud põhimõttest, et puhkusetootust on makstud kõigile võrdsetel alustel kinnitatud eelarve piires.</p> <p>Rakendatavate abinõudena näeme uue teenistujate palgajuhendi esitamist volikogule kinnitamiseks.”</p> <p><u>Kambja Vallavolikogu:</u> „Vallavanemale ja vallavalitsuse liikmetele olid eelarves puhkusetootuse vahendid ette nähtud, vallavalitsus lähtus nende maksmisel ATS-i § 46 lõikest 1, mis sätestab, et puhkusetootust tuleb maksta kõikidele teenistujatele võrdsetel alustel. Käesolevaks aastaks on volikogu töötasustamise määrusesse vallavanemale ja vallavalitsuse liikmetele puhkusetootuse maksmise kohta vastava sätte sisse viinud. Vallavolikogu ei pea põhjendatuks möödunud aastal makstud puhkusetootuse tagasinõudmist.”</p> <p><u>Kareda Vallavalitsus:</u> „Kareda Vallavalitsuse ametnikele ühekordsete toetuste määramise aluseks 2006. a. oli Kareda Vallavolikogu 24.01.2006 määrus nr 3 „Kareda valla hallatavate asutuste ja omavalitsuste teenistuse ametikohtade koosseisude ning palgamäärade kinnitamine“. Vallavanemale lisatasu ja puhkusetootuse ning vallavalitsuse liikmetele preemia maksmise vastavusse viimiseks KOKS'i § 22 lg 1 p 19 teeb Kareda Vallavalitsus ettepaneku volikogule määrata tagasiulatuvalt 2006. a. eest vallavanem Ülo Ansbergile lisatasu 8925.- ja puhkusetootust 12750.- krooni ning vallavalitsuse liikmetele Ene Mikkule ja Aivar Leinbergile preemiat 3000.-.”</p> <p><u>Karksi Vallavolikogu ja Karksi Vallavalitsus:</u> „Karksi Vallavolikogu poolt on vastu võetud määrus „Karksi vallavalitsuse ja hallatavate asutuste töötajate töötasustamise alused“, mis reguleerib töötasustamist ja ka preemiate maksmist. Vallavanem lähtus preemia määramisel iseendale nimetatud korrast, mis sätestab, et kõikidele asutuse töötajatele ühesuguse põhimõtte alusel makstavaid preemiaid ja toetusi (jõulupreemia, puhkusetootus) makstakse samal alusel ka asutuse juhile. Karksi Vallavolikogu viib vallavalitsuse ja hallatavate asutuste töötajate töötasustamise alustesse sisse muudatused, vallavanemale ja vallavalitsuse liikmetele lisatasu, puhkusetootuse, preemia ja hüvitise suhtes, mis oleksid kooskõlas kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega. Karksi Vallavolikogu ei pea vajalikuks seadusliku aluseta makstud tasude tagastamist.”</p>

Riigikontrolli ettepanekud ja käsitletud teemad	Auditeeritute ja rahandusministri vastused
	<p><u>Koeru Vallavolikogu ja Koeru Vallavalitsus:</u> „Võtame teadmiseks ja täitmiseks, et lisatasu vm maksmise aluseks on volikogu otsus. Eksitus leidis aset, kuna eeldasime, et volikogus juba eelnevalt kinnitatud eelarvest tuleneva summa sihtotstarbelisel kasutamisel piisab ka hilisemalt volikogu esimehe käskkirjast.”</p> <p><u>Maardu Linnavolikogu:</u> „Haldamis- ja valitsemiskulude õiguspärasuse osas märgime, et Maardu linnavalitsus on linnapeale lisatasu ja linnavalitsuse liikmele preemia määramisel lähtunud Maardu Linnavolikogu 25.01.1996 määruse nr 81 “Maardu kohaliku omavalitsuse töötajate töötasustamine” p 4 alusel vastu võetud Maardu Linnavalitsuse 14.04.2000 määruses nr 4 “Maardu Linnavalitsuse töötajate premeerimise kord” sätestatust. Haldamis- ja valitsemiskulude auditi tähelepanekutes Maardu linna osas on Teie tähelepanekuna tehtud viide KOKS § 22 lg 1 p 19, mille kohaselt kuulub vallavanema ja linnapea ning palgaliste valitsuse liikmete töötasu määramine kohaliku omavalitsuse volikogu ainupädevusse. Käesoleval juhul saab asuda seisukohale, et volikogu on realiseerinud ainupädevust selle mõtte ja sisu alusel, milleks on käesoleval juhul Maardu Linnavolikogu 31.01.2006 määrus nr 90 “Palgaastmestiku kinnitamine” ja Maardu Linnavolikogu 25.01.1996 määrus nr 81, mis annab volituse Maardu Linnavalitsusele konkreetsete otsustuste tegemiseks, millest lähtuvalt lisatasu määratakse ning eraldanud selleks otstarbeks linnaeelarves vastavad vahendid. Maardu linnapeale lisatasu maksmine on reguleeritud Maardu Linnavolikogu 03.12.1996 otsuse nr 30 p 2, mille kohaselt on Maardu linnapea lisatasu suuruseks 50% ametipalgast, mis oma sisu on linnavolikogu ainupädevuse realiseerimine KOKS § 22 lg1 p 19 tähenduses.</p> <p>Maardu Linnavalitsuse ametnikuks mitteolevale linnavalitsuse liikmele Ants Tsugartile makstud preemiate osas ei ole tegemist ametipalga või lisatasuga KOKS § 22 lg 1 p 19 tähenduses. Maardu Linnavolikogu on tellinud Advokaadibüroolt J. Oja õigusliku analüüsi ametnikuks mitteoleva linnavalitsuse liikme A. Tsugarti õigusliku staatuse kohta, mille kohaselt Maardu Linnavalitsuse poolt linnavalitsuse mittetöötavatele liikmetele ühekordse iseloomuga preemiate maksmine mõningatel riiklikel pühadel ei ole käsitletav ametipalgana igapäevaste tööülesannete täitmise eest, vaid ergutusvahendina tunnustamaks nende kodanikukohuse head täitmist.”</p> <p><u>Misso Vallavolikogu ja Misso Vallavalitsus:</u> „Misso Vallavalitsuse 11.12.2006. a korraldusega nr 2.1-3/156 määrati jõulutoetus kõigile vallavalitsuse ametnikele (sh vallavanemale) ning vallavalitsuse hallatavatele asutuste töötajatele ühesugusel alusel, s.t igale töötajale 40% kuupalgamäärast. Jõulutoetuse maksmine oli esmakordne 10 aasta jooksul. Misso Vallavolikogu võtab seisukoha vallavalitsuse poolt vallavanemale määratud toetuse suhtes järgmisel istungil. Vallavalitsus tunnistab oma eksimust ning edaspidi vallavanemale toetuse maksmist ei otsustata.”</p> <p><u>Narva Linnavolikogu:</u> „Vastavalt Narva linna põhimääruse punktile 5.3.2. linnapea „... esitab Narva Linnavolikogule kinnitamiseks linnavalitsuse koosseisu ja teeb ettepanekuid selle muutmiseks, toimib töödandjana linnavalitsuse liikmete suhtes“. Tuginedes eelnevale ja printsibiibile, et toetuste maksmisel ametnikele tuleb seda teha ka juhtidele, ongi linnapea allkirjastanud käskkirjad nr 45 19.06.2006 ja 103 18.12.2006. Mõlemal juhul on tegu toetusega seoses riigipühaga (võidupüha ja jõulud). Samadel tingimustel oli määratud ka toetused teistele omavalitsuse teenistujatele. Seejuures linnapea ise jäi ilma toetuseta. Toetuse maksmine on kaudselt kooskõlastatud ka linnavolikoguga (eelarve ja aastaaruande kinnitamise läbi volikogu poolt).</p> <p>Narva linnas toimub ametnikele töötasu maksmine linnavolikogu poolt kehtestatud korra Narva Linnavolikogu määruse nr 53 30.10.2003. a. „Narva linna omavalitsuse ametiasutuste teenistujate palgamäärade ja palgatingimuste kinnitamine“ kohaselt. Selle määruse punkt: „7.1.1. puhkusetootus – makstakse seoses põhipuhkusega ühe kuu ametipalga ulatuses kõikidele ametnikele võrdsetel alustel“. Sama räägib ka ATS § 46. (1) Teenistujale võib maksta põhipuhkusega seoses</p>

Riigikontrolli ettepanekud ja käsitletud teemad	Auditeeritute ja rahandusministri vastused
	<p>puhkusetootust kuni ühe kuu ametipalga ulatuses. Puhkusetootuse maksmise korral tuleb puhkusetootust maksta kõikidele teenistujatele võrdsetel alustel. Narva linnas on puhkusetootuse maksmine planeeritud aastaeelarvesse ja makstakse kõigile ametnikele.</p> <p>Sellegipoolest tänavu Riigikontrolli arvamust arvestades võttis volikogu oma 16.08.2007 istungi päevakorda linnavalitsuse liikmetele puhkusetootuse maksmise otsuse eelnõu."</p> <p><u>Pala Vallavolikogu ja Pala Vallavalitsus:</u> „Oleme teadmiseks võtnud, et vallavanemale töötasu, sh puhkusetootuse määramine kuulub volikogu ainupädevusse. Pala Vallavolikogu tunnistas 31. mai 2007 istungil kehtetuks teenistujate töötasustamise korras punkti, mille alusel oli võimalik määrata preemiaid ja toetusi kõikidele teenistujatele, k.a vallavanemale, ühesugustel alustel ilma vallavolikogu täiendava sellekohase otsuseta.”</p> <p><u>Põlva Linnavalitsus:</u> „Põlva Linnavalikogu 2.novembri 2000. a määruse nr 30 “Põlva Linnavalitsuse teenistujate koosseisu kinnitamine” punkt 3 sätestab: “Ühekordset toetust ja preemiat, mida makstakse kõikidele teenistujatele ühesugustel alustel (puhkusetootus, jõuluraha jms), makstakse samadel alustel ka linnapeale ilma täiendava sellekohase linnavalikogu otsuseta.” Põlva Linnavalitsuse eelarvesse on igal aastal planeeritud linnavalitsuse avalike teenistujate (sh linnapea) puhkusetootus, mida makstakse avaliku teenistuse seaduse § 46 lõike 1 alustel kõikidele teenistujatele võrdsetel alustel. Puhkusetootuse § 15 lõike 1 alusel koostatakse linnavalitsuse teenistujate puhkuste ajakava (sh linnapea), mis kinnitatakse linnapea käskkirjaga. Käskkirjas märgitakse ka puhkusetootuse maksmine.”</p> <p><u>Põlva Linnavalikogu:</u> „Avaliku teenistuse seaduse § 46 ei ole üheselt mõistetav ja arusaadav. Oleme võrrelnud ka teiste omavalitsuste volikogude vastavate määrustega, ja seal on samuti lähtutud printsibiist, et ühesugustel alustel makstavat toetust ja lisatasu, mida makstakse kõikidele teenistujatele, makstakse ka linnapeale. ATS § 46 ei annagi võimalust linnapead kui teenistujat ja ametnikku puhkusetootuse saajate nimekirjast välja jätta: Puhkusetootuse maksmise korral tuleb puhkusetootust maksta kõikidele teenistujatele võrdsetel alustel.</p> <p>Tegime järelepärimise seaduse tõlgendamise küsimuses ka Riigikantseleisse ja saime ka nende selgituse: „<i>Linnapea ja teised linnavalitsuse liikmed, kes teevad palgalist tööd kohalikus omavalitsuses (on volikogu poolt ametisse nimetatud), on avaliku teenistuse seaduse mõttes avalikud teenistujad, täpsemalt ametnikud. Usun, et Põlva Linnavalikogu on oma määruse või otsusega kinnitanud linnavalitsuse teenistujate koosseisu, palgamäärad ja palgatingimused. Rahaliste toetuste peatükis võiks sõnaselgelt olla kirjas umbes nii: „Puhkusetootust makstakse seoses põhipuhkusega kuni ühe kuupalga ulatuses kõikidele teenistujatele võrdsetel alustel”. Siis on linnapea kindlasti õigustatud seda saama sarnaselt teistele teenistujatele. Selleks toetuseliigiks on olemas ka seadusest tulenev alus (ATS § 46 lg 1), mis annab täiendava kindluse, et see toetus on ette nähtud kõigile teenistujatele ja linnapea on õigustatud seda saama. Teised toetuseliigid peaksid kindlasti olema volikogu vastavas aktis välja toodud, nt jõulutoetus, matusetootus vms, ning sealt peab olema selgelt aru saada, et see laieneb kõigile teenistujatele võrdsetel alustel. Vastasel juhul ei tohiks linnapea neid toetusi ilma volikogu ühekordse otsuseta kindlasti saada.”</i></p> <p>Põlva Linnavalikogu 02. novembri 2000. a määruse nr 30 punktis 3 on toetuse ja preemiate liigid välja toodud.”</p> <p><u>Põide Vallavolikogu ja Põide Vallavalitsus:</u> „Haldamis- ja valitsemiskulude osas 2006. aastal vallavanemale puhkusetootuse ning lisatasu maksmisel ei ole vormistatud eraldi volikogu otsuseid, kuid linnavalitsus on oma tegevuses juhindunud Põide vallavolikogu 17. märtsi 2003. a määruse nr 19 „Põide valla teenistujate ja hallatavate asutuste töötajate töötasustamise aluste, palgaastmestiku ja</p>

Riigikontrolli ettepanekud ja käsitletud teemad	Auditeeritute ja rahandusministri vastused
	<p>palgamäärade kinnitamine" punktides 5 ja 6 (lisa 1), Põide vallavolikogu 26.01.2006. a. määrusest nr 7 (lisa 2) ja on järginud Põide vallavolikogu 17. veebruari 2006. a. määrusega nr 13 „Põide valla 2006. a. eelarve kinnitamine” vallavalitsusele eraldatud palgafondi summasid. Seega vallavalitsuse kätte usaldatud rahaliste vahendite kasutus vastas volikogu tahtele. 2007. aastal juhendus Põide vallavolikogu Riigikontrolli tähelepanekutest ja ettepanekutest ning vallavanemale puhkusetootuse maksmine vormistati eraldi otsusega (28. juuni 2007 nr 22).”</p> <p><u>Ridala Vallavolikogu (volikogu esimehe isikus):</u> „Olen täielikult nõus, et vallavanema ja valitsuse liikmete ametipalga, lisatasu, puhkusetootuse ja hüvitise määramine on volikogu pädevus ja iseendale eelpool loetletud tasude määramine on taunitav ja kvalifitseeritav keelatud tehinguna korruptsioonivastase seaduse mõistes. Ridala Vallavolikogu revisjonikomisjon on analoogsetele asjaoludele juhtinud tähelepanu juba oma aktis nr 1 04.05.–22.06.2006. a. Ridala vallavanemale 13.12.2006 käskkirjaga nr 34 alusel makstud lisatasu 6800 krooni on tänaseks Ridala Vallavolikogu poolt otsusega 12. aprill 2007 nr 170 heaks kiidetud. Ridala Vallavolikogu otsusega 28. mai 2007 nr 187 on seadusega kooskõlla viidud ka vallavanema ametiauto kasutamine ja valla mobiiltelefoniga seonduv. Edaspidi hakkavad taolised tegevused sündima kronoloogilises järjekorras – otsus ja siis tegevus.”</p> <p><u>Roosna-Alliku Vallavolikogu ja Roosna-Alliku Vallavalitsus:</u> „Roosna-Alliku Vallavolikogu võttis 26. aprillil 2007 vastu otsuse nr 22 „Vallavanemale esindustasu määramine“, mis on kooskõlas Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 19. Palgalisele valitsuse liikmele ühekordse lisatasu maksmine oli vastuolus kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega. Rohkem õigusvastaselt lisatasu maksmise palgalisele valitsuse liikmele tehtud ei ole. Vallavolikogu 30. novembri 2006 määruse nr 25 „Roosna-Alliku valla ametiasutuse struktuur, teenistujate koosseis ja hallatavate asutuste töötajate koosseis, palgamäärad ning töö tasustamise kord“ § 5 lõike 3 alusel otsustab preemia ja lisatasu maksmise vallavanemale, abivallavanematele ja palgalisele vallavalitsuse liikmele volikogu.”</p> <p><u>Tartu Vallavolikogu ja Tartu Vallavalitsus:</u> „Tartu Vallavolikogu otsusega nr 28, 28.02.2007. a. „Vallavanema palga määramine ja vallavanema teenistuselähetusse suunamine“, on reguleeritud vallavanemale muu hulgas ka makstavate preemiate ja lisatasude kord. Arvesse võttes Tartu vallavanema hr Aivar Soop'i suurt panust ja jäägitut pühendumist valla arengu kindlustamisele ei pea Tartu vallavolikogu õigeks 2006. a makstud lisatasu tagasinõudmist.”</p> <p><u>Tõlliste Vallavalitsus:</u> „Vallavanemale on ametipalk määratud Tõlliste Vallavolikogu 02. novembri 2005. a otsusega nr 28. Tõlliste Vallavolikogu 21. augusti 2003. a määrusega nr 10 kinnitatud Tõlliste valla põhimääruse § 45 sätestab, et omavalitsusteenistujate suhtes kehtivad avaliku teenistuse seaduses riigiteenistujale ettenähtud soodustused. Siia alla kuulub ka lisatasu maksmine teenistusaastate eest, mis avaliku teenistuse seaduse § 37 lõike 2 kohaselt on kindel protsent ametipalgast. Et vallavanem kuulub omavalitsusteenistujate koosseisu, siis on volikogu valla põhimäärusega vastava volituse staažitasu maksmiseks andnud, lisatasu määr tuleneb avaliku teenistuse seaduses sätestatud, mistõttu töötasu määramisega iseendale antud juhul tegemist ei ole. Puhkusetootus on planeeritud valla eelarvesse, mis töötatakse enne vastuvõtmist põhjalikult läbi volikogu arengu- ja eelarvekomisjonis ning võetakse vastu volikogu poolt. Seega on volikogu teadlik puhkusetootuse maksimisest ühe kuu ametipalga ulatuses kõikidele vallavalitsuse teenistujatele sealhulgas ka vallavanemale. Arvestades Teie tähelepanekuga püüame tulevikus nimetatud olukorda vältida ning selguse huvides määrata vallavanemale nii ametipalk, lisatasud kui ka puhkusetootus volikogu vastavasisulise otsusega.”</p> <p><u>lisaku Vallavalitsus:</u> „lisaku Vallavolikogu võttis 15.02.2007. a vastu otsuse nr 4 «Seisukoha võtmine vallavanemale makstud tasude osas», millega nõustus vallavanemale 2006. aastal õigusliku aluseta lisatasude maksimises kokku 11 800 krooni ulatuses. Vallavolikogu oma 15.02.2007</p>

Riigikontrolli ettepanekud ja käsitletud teemad	Auditeeritute ja rahandusministri vastused
	<p>määrusega nr 15 viis ka «Iisaku Vallavalitsuse teenistujate ja hallatavate asutuste töötajate palgajuhendi» vastavusse «Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega.»</p> <p><u>Vändra Alevivolikogu:</u> „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 sisaldab loetelu, milliste küsimuste otsustamine kuulub volikogu ainupädevusse. Riigikontrolli viidatud Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 19 kohaselt kuulub tõepoolest volikogu ainupädevusse vallavanemale või linnapeale ja palgalistele valitsuse liikmetele töötasu määramine ning teistele valitsuse liikmetele hüvituste maksmise otsustamine ja selle suuruse määramine. Palgaseaduse § 1 lg 3 kohaselt laieneb avalikele teenistujatele palgaseadus niivõrd, kuivõrd avalikku teenistust reguleeriva või muu seadusega ei ole sätestatud teisiti. Avaliku teenistuse seaduse § 37 lg 4 kohaselt makstakse teenistujatele palka palgaseaduses sätestatud korras. Seega kohaldub palgaseadus ka avalikele teenistujatele kohalikus omavalitsuses. Palgaseaduse § 2 sätestab seaduses kasutatavad mõisted ning Palgaseaduse § 2 lg 1 kohaselt on palk tasu, mida tööandja maksab töö eest. Seega on palk ja töötasu sünonüümid. Palk/töötasu koosneb põhipalgast ja seaduses ettenähtud juhtudel makstavatest lisatasudest, preemiast ja juurdemaksetest. Palgaseadus sätestab, millistel juhtudel makstakse lisatasu ja juurdemakseid ning üldpildis on nimetatud tasud siiski seotud konkreetset tööga (mitte töösuhtega). On teada, et seaduse mõtte kohaselt ei loeta töötasuks/palgaks puhkusetasu, töölähetuskulusid, ravikindlustushüvitist jm. sarnaseid makseid, mida ei maksta töö eest vaatamata sellele, et ka nimetatud maksed on seotud töösuhtega. Seadusest ei tulene, et kohalike omavalitsuste teenistujate töötasu osas kehtiksid muud põhimõtted. Avaliku teenistuse seaduse § 46 lg 1 tulenevalt on puhkusetootus seotud põhipuhkuse, mitte tööga. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 15, 17 ja 19 koosmõjus on tuntav volikogu ainupädevus siiski vallavanemale või linnapeale ja ka palgalistele valitsuse liikmetele tööga seotud tasude määramise osas. Kuna puhkusetootust ei saa vaadelda töötasuna, ei saaks kuuluda puhkusetootuse määramise küsimuse otsustamine volikogu ainupädevusse kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 22 lg 1 p 19 järgi ning seega ei pea õigustatuks riigikontrolli seisukohta, nagu puuduks võimalus selle küsimuse delegeerimiseks valitsusele. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 30 lg 1 p 3 tuleneb põhimõtte, et valitsuse pädevusse kuulub nende küsimuste lahendamine, mis ei kuulu volikogu pädevusse. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 8 lg 1 p 2 kohaselt sätestatakse valla või linna põhimääruses muu hulgas ka valitsuse pädevus. Nimetatud põhimõtteid silmas pidades on Vändra alevivolikogu tol ajal kehtinud, 19.06.2003 määrusega nr 19 kinnitatud “Vändra alevi põhimääruse” punktiga 16.1 andnud nimetatud küsimuse lahendada alevivalitsusele. Puhkusetootus alevivanemale on määratud omavalitsuse täitevorgani korraldusega volikogu poolt antud pädevuse raames. Et nimetatud otsus on realselt alevivanema poolt allkirjastatud, on pigem teoreetiline viga ning selle puuduvad Korruptsioonivastase seaduse § 5 lg 1 tähenduses korruptiivse teo tunnused. Korruptiivne tegu eeldaks, et see on tehtud ametiseisundit kuritarvitades, on põhjendamatu ja õigusvastane, et sellega on põhjendamatuult kulutatud omavalitsusüksuse vara, sellega on tehtud põhjendamatuid soodustusi jne, mis oleksid omakorda eelduseks alevivanema poolt puhkusetootuse tagasimaksmiseks. Vändra alevivolikogu oli juba 2006 eelarve menetlemisel ja vastuvõtmisel selle koostisosaks arvestanud ka puhkusetootuste maksmise teenistujatele, sh alevivanemale. Vändra alevivanemale määrati 2006. aastal puhkusetootus summas 18 000 krooni, mis oli 2006. aastal alevivanema astmepalk ning seetõttu ei ole rikutud ka riigikontrolli poolt viidatud Avaliku teenistuse seaduse § 46 lg 1. Samuti ei ole riigikontroll tuvastanud, et alevivanemale puhkusetootuse määramisega oleks rikutud Avaliku teenistuse seaduse § 46 lg 1 tulenevat nõuet maksta puhkusetootus kõigile teenistujatele võrdsetel alustel, mistõttu ei saa tervikuna nõustuda väitega nimetatud puhkusetootuse määramise otsuse õigusvastasuse osas. Alevivanem oli ka tol ajal kehtinud põhimääruse p 15.1 kohaselt valitsuse juht ning tema kohustuseks oli põhimääruse p 15.1.4 järgi kirjutada alla valitsuse määrustele ja korraldustele. Asjaolu, et alevivanem, täites oma ametikohustusi, on</p>

Riigikontrolli ettepanekud ja käsitletud teemad	Auditeeritute ja rahandusministri vastused
	<p>vastava otsustuse füüsiliselt allkirjastanud, et tähenda automaatselt, et tegemist on seadusevastaselt määratud puhkusetootusega. Kuna riigikontrolli lõplik seisukoht taandub hinnangule, et valitsusel kui organil tervikuna ei saaks olla pädevust niisugust küsimust lahendada, ei omaks siinkohal ilmselt tähtsust, kes nimetatud valitsuse korraldusele alla kirjutaks. Siit tulenevalt jääb omakorda arusaamatuks, kuidas on riigikontroll sel juhul saanud oma aruande eelnõus nimetatud tehingut kvalifitseerida keelatud tehinguna, mida Korruptsioonivastane seadus taandab ametisikule ja tema poolt või osalusel tehtud tehingutele ega puuduta üldse kollegiaalse organi pädevusküsimusi. Sel juhul ei saaks ka valitsuse kui kolleegiumi poolt puhkusetootuse määramist alevivanemale samastada tehinguga iseendaga. Alevivanemal lasub kohustus allkirjastada valitsuse korraldused isegi juhul, kui ta mõne küsimuse arutelul ennast taandab. Alevivolikogu poolt seaduse alusel valitsuse pädevusse antud seadusest tuleneva küsimuse lahendamiseks vastu võetud korralduse andmist ei saa pidada korruptiivseks tegevuseks.</p> <p>Eeltoodust lähtudes ei leia alevivalitsuse poolt välja antud korraldusest alevivanemale puhkusetootuse määramise kohta korruptsiooni tunnuseid. Kuna puhkusetootuse määramisel puuduvad korruptiivse teo tunnused, ei saa see kuidagi kahjustada ka institutsiooni mainet tervikuna.”</p> <p><u>Tarvastu Vallavolikogu:</u> „Lisatasude, puhkusetasude ja hüvitiste määramine peab toimuma kooskõlas seadusega. Kui selgub et keegi on määranud endale hüvitist väljaspool seadust, tuleb määratud hüvitis täies ulatuses tagasi maksta.”</p> <p><u>Valjala Vallavalitsus:</u> „Juhime tähelepanu, et vallavanem oma käskkirjaga nr 3/20-1.3 26.03.2007 tunnistas kehtetuks vallavanema 2006. a käskkirja nr 4/20-1.4 20. juunist 2006 punkti 1.1 „Vallavanemale Kaido Kaasik 3 930 krooni”, nr 6/20-1.4 22. augustist 2006 punkti 1.1 „Vallavanem Kaido Kaasik 6 550 krooni” ja nr 11/20-1.4 15. detsembrist 2006 punkt 1.1 „Vallavanem Kaido Kaasik 6 440 krooni”. Valjala Vallavolikogu kiitis oma 29.02.2007 aasta otsusega nr 11 heaks 2006. aastal vallavanemale lisatasude maksmise summas 17 030 krooni. Samas andsime ka auditi käigus selgitust, millest selline arusaamatus tekkis.”</p>
<p>Kontroll haldamis- ja valitsemiskulude üle</p> <p>62. Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile:</p> <p>Määrata seaduse tasemel KOVide eelarve eelnõu seletuskirja eesmärk ning miinimumnõuded selles esitatavale infole.</p> <p>Lõigud 59–61</p>	<p>Rahandusministri vastus:</p> <p>„Kohaliku omavalistuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõus nähakse ette, et eelarve seletuskirjas tuleb esitada informatsioon eelarve aastale eelneva kahe aasta, jooksva eelarveaasta ning eelseisva eelarveaasta tulude, kulude ja finantseerimistehingute kohta. Lisaks tuleb seletuskirjas esitada informatsioon eelseisva aasta eesmärkide ning nende täitmiseks kavandatavate tegevuste kohta.”</p>
<p>Kontroll haldamis- ja valitsemiskulude üle</p> <p>65. Riigikontrolli ettepanek KOVide volikogudele:</p> <p>Nõuda valla- või linnavalitsuselt eelarveaasta jooksul regulaarset aruandlust valla- ja linnaeelarve täitmise kohta, võttes eelarve täitmise arutelu volikogu istungi päevakorda.</p> <p>Lõigud 63–64</p>	<p>Auditeeritute vastused:</p> <p>Ettepanekut lubasid rakendada Karksi, Misso (mõlemal aruandlus edaspidi kord kvartalis), Roosna-Alliku (aruandlus edaspidi vähemalt 4 korda aastas), Koeru ja Ridala vald. Tartu vald lubas ka edaspidi juhendada kehtivast korrast.</p> <p>Helme ja Kareda vald võtavad ettepaneku volikogus lähemal ajal arutusele.</p> <p>Ettepanekut ei toetanud lisaku vald („Mida arutada, kui elatakse säästurežiimil.”) ning Kambja vald („Vallavolikogu ei näe vajadust eelarve täitmise arutelu lülitamiseks regulaarselt vallavolikogu päevakorda. Volikogu poolt vastuvõetud eelarvet on aega täita terve aasta. Vallavalitsus pöördub probleemide tekkimisel ja vajadusel ise vallavolikogu poole lisaeelarve vastuvõtmiseks ja eelarve muutmiseks,</p>

Riigikontrolli ettepanekud ja käsitletud teemad	Auditeeritute ja rahandusministri vastused
	<p>andes ülevaate eelarve täitmisest ja tõstatunud probleemidest. Eelarvehendite õiguspärasest kasutamisest saab kontrollida revisjonikomisjoni dokumentide alusel, seda ei saa eelarve täitmise aruandest välja lugeda.”).</p> <p>Vändra alev on kõigi kontrolliaruandes toodud ettepanekutega üldiselt nõus, Rapla vald lubab kõiki ettepanekuid arvestada edaspidises töös. Misso vald selle ettepaneku suhtes oma konkreetset seisukohta ei väljendanud, kuid lubas kõik kontrolliaruandes toodud olulisemad ettepanekud võtta aluseks vallavalitsuse 2007. a II poolaasta töö korraldamisel.</p> <p>Ettepaneku suhtes ei väljendanud oma seisukohta Alajõe, Pala, Põide, Tõlliste, Valjala ja Võru vald ning Maardu, Narva, Põlva ja Rakvere linn. Selge seisukoht ettepaneku rakendamise suhtes ei selgu ka Tarvastu valla vastusest („Regulaarsed aruanded küsib raamatupidamisest eelarve- ja arengukomisjoni ja esitab volikogu koosolekul volikogu liikmetele.”). Samuti ei selgu konkreetne seisukoht ettepaneku suhtes Keila Vallavalitsuse vastusest, kes märgib üldistavalt, et „Keila Vallavalitsus nõustub Riigikontrolli poolt „2006.a linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamise” auditi alusel tehtud tähelepanekutega.”</p>
<p>Kontroll haldamis- ja valitsemiskulude üle</p> <p>74. Riigikontrolli ettepanek KOVide volikogudele:</p> <p>Reguleerida vastava korraga ametiautode ameti- ja erasõituteks kasutamise tingimused, sõitude üle arvestuse pidamise kord ning erasõitude hüvitamise või erisoodustusena maksustamise tingimused ning rakendada meetmed kehtestatud korrast kinnipidamiseks.</p> <p>Lõigud 70–73</p>	<p>Auditeeritute vastused:</p> <p>Ametiautode kasutuskorra kehtestamine kavatakse võtta volikogus arutusele kindlasti Karksi ja Koeru vallas ning vajadusel Misso vallas. Helme, Kareda ja Tartu vallas kavatakse ettepanekut arutada ning otsustada selle rakendamine edaspidistel volikogu või volikogu komisjoni istungitel. lisaku vallavalitsus on vastava kord kehtestanud volikogu poolt eelnevalt antud volituse alusel.</p> <p>Ettepaneku rakendamist ei toeta Kambja vald, kes selgitas, et vallavolikogu pädevuses on vallavara valitsemise korra kehtestamine, detailse ametiautode kasutamise korra kehtestamine või mittekehtestamine on volikogu otsustusõigus. Kui riigile on ametiautodelt erisoodustusmaks makstud ja see on planeeritud ka eelarvesse, ei näe vallavolikogu vajadust täiendava bürokraatia kehtestamiseks. Praktika on näidanud, et neis omavalitsustes, kus ametiautosid üldse ei ole ja ametnikele makstakse isikliku auto ametisõituteks kasutamise eest, on kulud tunduvalt suuremad ja makstakse samuti erisoodustusmaksu.)</p> <p>Vändra alev on kõigi kontrolliaruandes toodud ettepanekutega üldiselt nõus. Rapla vald lubab kõiki ettepanekuid arvestada edaspidises töös. Misso vald selle ettepaneku suhtes oma konkreetset seisukohta ei väljendanud, kuid lubas üldistava seisukohana kõik aruandes toodud olulisemad ettepanekud võtta aluseks vallavalitsuse 2007. a II poolaasta töö korraldamisel.</p> <p>Ettepanekule reguleerida ametiautode kasutamise tingimused volikogu tasemel ei väljendanud oma seisukohta Alajõe, Halinga, Pala, Põide, Ridala, Juuru, Valjala ja Võru vald ning Maardu, Narva, Põlva ja Rakvere linn. Ühene seisukoht ettepaneku rakendamise osas ei selgu ka Tarvastu valla vastusest („Ametiautode kasutamisel peab olema sõidupäevik, milles peavad sisalduma kanded kõikide sõitude kohta. Erasõidud tuleb kinni maksta 4 kr/km.”) ning .”) ega Keila Vallavalitsuse vastusest („Keila Vallavalitsus nõustub Riigikontrolli poolt „2006. a linna- ja vallavalitsuse haldamis- ja valitsemiseelarve kasutamise” auditi alusel tehtud tähelepanekutega.”).</p> <p>Roosna-Alliku osas vaata p 78 esitatud ettepanekut.</p>
<p>Kontroll haldamis- ja valitsemiskulude üle</p> <p>78. Riigikontrolli ettepanek Roosna-Alliku Vallavolikogule:</p> <p>Kontrollida ning võtta seisukoht, kas Roosna-Alliku</p>	<p>Roosna-Alliku Vallavolikogu vastus:</p> <p>„Kontrollinud ja analüüsinud vallavanema teenistussõitude kütusekulusid, on vallavolikogu seisukohal, et valla raha ei ole kasutatud</p>

Riigikontrolli ettepanekud ja käsitletud teemad	Auditeeritute ja rahandusministri vastused
<p>Vallavalitsus on ametiautode kütusekuluks eelarvesse kavandatud raha kasutanud õiguspäraselt ja otstarbekalt.</p> <p>Lõik 77</p>	<p>sihipäratult. Vallavanem ei kasuta enam ametisõitudeks isiklikku sõiduautot, vaid valla ametiautot. Abivallavanemate ametiautode kasutamine on reguleeritud vallavalitsuse poolt 22. veebruaril 2007 antud korraldusega nr 49 „Ametiautode kasutamine“. Käesoleval ajal peetakse valla ametiautode sõitude kohta arvestust, tasutakse erisoodustusega kaasnevaid makse. Vallavalitsus jälgib valla eelarves ametiautodele kütuse kuludeks ettenähtud vahendite kasutamist.”</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärk väljendub auditi põhiküsimustes:

- Kas valitsemis- ja haldamiskuludena kajastatud tehingud on õiguspärased?
- Kas volikogul on nendest kuludest ülevaade?
- Kas haldamis- ja valitsemiskulud on ülejäänud kuludest eristatavad ning piisavalt läbipaistvad?

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel lähtuti järgmistest kriteeriumidest:

- haldamis- ja valitsemiskulud on õiguspärased, kui majandustehingud on sooritanud pädevad isikud, majandustehingutes on välditud huvide konflikti ning majandustehingut kajastavate dokumentide põhjal on võimalik tuvastada majandustehingu sisu;
- volikogul on haldamis- ja valitsemiskuludest ülevaade, kui volikogu liikmele on eelarve eelnõu menetlemisel tagatud eelarve eelnõu seletuskirjas või eelarve eelnõus detailse kulude liigenduse kaudu info kavandatud haldamis- ja valitsemiskulude sisust, volikogu nõuab eelarve täitmise kohta regulaarset aruandlust ning volikogu revisjonikomisjon käsitleb oma kontrollitegevuses haldamis- ja valitsemiskulusid;
- haldamis- ja valitsemiskulud on avalikkusele piisavalt läbipaistvad, kui haldamis- ja valitsemiskulud on ülejäänud kuludest selgelt eristatavad; eelarve, selle muudatused, lisaelarved ning eelarve täitmise aruanne, ametnikele töötasu maksmist käsitlevad õigusaktid on avalikustatud seadustes ning KOVi põhimääruses sätestatud korra kohaselt ning kulude liigendus eelarve ja selle täitmise aruandes võimaldab saada ülevaate kulude sisust.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditi põhiküsimustele vastuse leidmiseks moodustati Eesti valdadest ja linnadest 30-liikmeline valim. Et saada võimalikult laia ülevaadet haldamis- ja valitsemiskulude käsitlusest, arvestati KOVide kaasamisel valimisse nende eelarve suurust ning maakondlikku jaotust. Tõendusmaterjali kogumiseks tehti valimisse kuulunud KOVides järgmised olulisemad kontrollitoimingud:

- selgituste võtmine vallavanemalt/linnapealt, volikogu esimehelt, revisjonikomisjoni esimehelt ning vajaduse korral pearaamatupidajalt ja valla-/linnasekretärit;
- õigusaktide ning majandustehingut kajastavate dokumentide analüüs;
- eelarvet ja ametnike töö tasustamist puudutava teabega tutvumine KOVi veebilehel ning KOVi põhimäärusest tulenevatel teabekandjatel.

Kontrollitoimingutega kogutud infot analüüsiti ning anti hinnang ülal loetletud kriteeriumide taustal.

Auditi käigus korraldati ka Eesti valdade ja linnade volikogu esimeeste veebiküsitlus, mille peamine eesmärk oli selgitada, millised on volikogu juhtide seisukohad haldamis- ja valitsemiskulude täpsemaks käsitluseks ning võimalused nende läbipaistvuse suurendamiseks volikogu liikmete jaoks. Veebiküsimustiku ankeedi täitis ning tagastas Riigikontrollile 112 volikogu esimeest.

Auditi lõpetamise aeg

Audit lõpetati 2007. aasta maikuus.

Auditi meeskond

Auditi korralasid auditijuht Tambet Drell, vanemaudiitor Reet Rutus, audiitorid Igor Aljošin ning Marko Seier.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

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

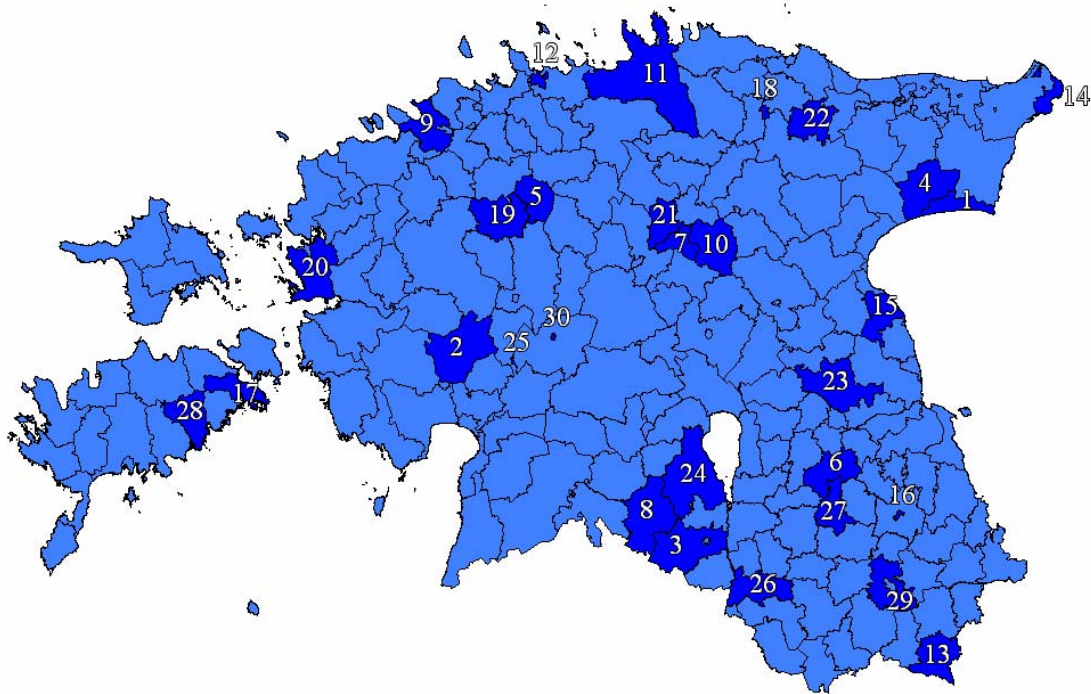
Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.


Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on OSV-2-1.4/07/73.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

Lisa A: Valimisse kaasatud KOVid



 - auditeeritud KOVid

KOV	Maakond	KOV	Maakond		
1	Alajõe vald	Ida-Virumaa	16	Põlva linn	Põlvamaa
2	Halinga vald	Pärnumaa	17	Pöide vald	Saaremaa
3	Helme vald	Valgamaa	18	Rakvere linn	Lääne-Virumaa
4	Iisaku vald	Ida-Virumaa	19	Rapla vald	Raplamaa
5	Juuru vald	Raplamaa	20	Ridala vald	Läänemaa
6	Kambja vald	Tartumaa	21	Roosna-Alliku vald	Järvamaa
7	Kareda vald	Järvamaa	22	Rägavere vald	Lääne-Virumaa
8	Karksi vald	Viljandimaa	23	Tartu vald	Tartumaa
9	Keila vald	Harjumaa	24	Tarvastu vald	Viljandimaa
10	Koeru vald	Järvamaa	25	Tootsi vald	Pärnumaa
11	Kuusalu vald	Harjumaa	26	Tõlliste vald	Valgamaa
12	Maardu linn	Harjumaa	27	Valgjärve vald	Põlvamaa
13	Misso vald	Võrumaa	28	Valjala vald	Saaremaa
14	Narva linn	Ida-Virumaa	29	Võru vald	Võrumaa
15	Pala vald	Jõgevamaa	30	Vändra alev	Pärnumaa