

Võru linna sisekontrollisüsteem ja majandustegevus 2006. aastal

*Kas Võru linnas toimivad sisemised kontrollimeetmed,
raamatupidamise korraldus vastab nõuetele ning
majandustehingud on õiguspärased?*

Võru linna sisekontrollisüsteem ja majandustegevus 2006. aastal

Kas Võru linnas toimivad sisemised kontrollimeetmed, raamatupidamise korraldus vastab nõuetele ning majandustehingud on õiguspärased?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Riigikontroll auditeeris Võru linna sisekontrollisüsteemi toimimist ja majandustegevust 2006. aastal. Auditi eesmärgiks oli hinnata Võru linna vara sihi- ja õiguspärase kasutamise tagamiseks rakendatud sisemisi kontrollimeetmeid, linna raamatupidamise korralduse vastavust raamatupidamist reguleerivatele õigusaktidele ja juhenditele ning majandustehingute kooskõla neid reguleerivate õigusaktidega. Auditi eesmärgiks ei olnud anda hinnangut linna 2006. aasta raamatupidamise aastaaruandele.

Auditis pööras Riigikontroll suuremat tähelepanu eelarve korraldusele ning linna põhivaraga seotud tehingute õiguspärasusele ja kajastamisele raamatupidamises, samuti linna 2006. aasta majandusaasta aruande vormistamise kvaliteedile.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Kohaliku omavalitsuse eelarvetulud koosnevad suures osas maksumaksja rahast. Võru linna tulud olid 2006. aastal kokku ca 180 miljonit krooni, millest ainuüksi üksikisiku tulumaks moodustas ca 64 miljonit. Võru linna 2007. a eelarves planeeriti üksikisiku tulumaksust laekuvaid tulusid ca 74 miljonit krooni.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Auditi tulemuste põhjal teeb Riigikontroll järgmised järeldused.

Võru Linnavalikogu ei ole kasutanud kõiki talle seadusega antud võimalusi linnavalitsuse tegevuse õiguspärasuse tagamiseks.

Revisjonikomisjoni töös on puudujääke, linnaametnikud ei järgi alati kehtestatud kordi ning volikogu ei rakenda täies ulatuses oma otsustuspädevust eelarveraha kasutamisel.

Võru Linnavalitsus ei ole linna põhivara arvestust korraldanud selliselt, et see tagaks õiged andmed otsuste tegemiseks ja aruandluse koostamiseks. Linnal puudub korrektne ülevaade oma varast, inventuure ja ümberhindlusi ei tehta nõuetekohaselt. Täiendamist vajavad põhivara arvestusega seotud sisekontrollimeetmed.

Muus osas linnavalitsuse sisemised kontrollimeetmed üldjuhul toimivad, sh rakendatakse ulatuslikult sisekontrolõri tööd, asjaajamine on heal tasemel ning nõutav teave on enamjaolt avalikustatud.

Võru linna tehingud on auditeeritud ulatuses olulises osas õiguspärased. Samas tuleb siiski märkida, et endiselt esineb probleeme hangete korralduses, sest hoolimata lubadusest ei ole linnavalitsus

olukorra parandamiseks meetmeid rakendanud. Tuvastatud puudustele on tähelepanu juhtinud ka Riigihangete Amet.

Võru Linnavolikogu ja Võru Linnavalitsuse vastus: Oma vastuses auditiaruande eelnõule nõustusid Võru Linnavolikogu ja Võru Linnavalitsus suurema osa Riigikontrolli ettepanekutega. Võru Linnavolikogu alatine revisjonikomisjon tunnistas oma viga selles, et kontrollitulemused olid avalikustamata ja volikogus kinnitamata. Võru Linnavolikogu on võtnud Riigikontrolli ettepanekud teadmiseks ja alates Võru linna 2008. a eelarve menetlemise algusest ka täitmiseks. Võru Linnavalitsus on juba täiendanud oma sisemist töökorraldust dokumentide avalikustamisel. 2007. a varade inventeerimise käigus on alustatud põhivara andmebaasi korrastamist, millega tagatakse ülevaade vastutusel olevate varade asukohast ja kogumist. Varade õigeaegse ja õige kajastamise parandamiseks on läbivaatamisel ja täiendamisel asjakohased linnavalitsuse korrad. Võru Linnavalitsuses töötatakse praegu välja riigihangete teostamise korda, mille vastuvõtmisel täpsustuvad hangetega seotud menetlustoimingud ning teenistujate vastutus.

Sisukord

Ülevaade auditeeritust	4
Sisekontrollisüsteem	5
Revisjonikomisjoni tegevus ja teenistuslik järelevalve	5
Eelarve koostamine	8
Asjaajamise korraldus	10
Teabe avalikustamine	11
Raamatupidamise korraldus	12
Raamatupidajate töö korraldus	12
Põhivara arvestus	13
Majandusaasta aruanne	16
Majandustegevuse õiguspärasus	17
Riigihangete korraldus	17
Riigikontrolli ettepanekud ning Võru Linnavolikogu ja Võru Linnavalitsuse vastus	19
Auditi iseloomustus	21
Auditi eesmärk	21
Riigikontrolli varasemaid auditeid Võru linnas	23

Ülevaade auditeeritust

1. Võru linn on Võru maakonna administratiivne ja majanduslik keskus. Võru linna pindala on 13,2 km². Võru linnas elas linna veebilehe www.voru.ee andmetel 2007. aasta 1. jaanuari seisuga 14 356 inimest, mis moodustas ligikaudu 40% Võru maakonna elanikest ning Eesti linnade seas oli Võru rahvaarvult 10. kohal. Rahvaarv linnas on viimastel aastatel kahanenud. Võru linna tunnuslause „Üts ummamuudu liin” rõhutab linna omapära ja soovi toetuda üldises arengus oma ajaloolistele juurtele.

2. Linna läbib rahvusvaheline transiidikoridor Tallinna-Tartu-Luhamaa maantee ning Eesti ja naaberriikide suuremate linnadega on olemas ka raudteeühendus. Võru linna majandusliku struktuuri kujundavad 2007. aasta alguse seisuga ca 600 ettevõtjat, neist suurima osa moodustavad füüsilisest isikust ettevõtjad. Võru linna suurima töötajate arvuga ettevõtte on Võru Tarbijate Ühistu, Wermo AS, Võru Juust AS ja Abris AS.

3. Linna omavalitsusorganiteks on **Võru Linnavolikogu** ja **Võru Linnavalitsus**. Linnavolikokku kuulub 21 liiget ning selle tööd juhib volikogu esimees Tõnu Anton. Volikogus tegutseb 8 alalist komisjoni: eelarvekomisjon, hariduskomisjon, sotsiaalkomisjon, kultuurikomisjon, majanduskomisjon, keskkonnakomisjon, korralduskomisjon ja revisjonikomisjon.

4. Linnavalitsus on 5-liikmeline. Võru linnapea on Kersti Kõosaar, kes kuni linnapeaks valimiseni (2007. aasta aprillis) oli linnavalitsuse liikmeks. Auditeeritud perioodil oli Võru linnapeaks Ivi Eenmaa. Linnavalitsuse liikmeteks on abilinnapead Mäidu Helistvee, Jüri Johanson, Innar Mäesalu ja Pille Pikker. Mäidu Helistvee tegeleb linnamajandusega, Jüri Johanson ettevõtluse ja linnavarade alal, Innar Mäesalu hariduse ja kultuurielul ning Pille Pikker sotsiaaltöö ja tervishoiu korraldamisega.

5. Võru Linnavalitsusel on 16 **hallatavat asutust**: 13 haridusasutust ja üks kultuurimaja, rahvaraamatukogu ning sotsiaalasutus. 2006. a lõpu seisuga kuulus linnale 100% osalus kaugkütte ettevõttes AS Võru Soojus, 90% osalus vee-ettevõttes AS Võru Vesi. Linn on sihtasutuste Võru Spordikeskus ja Eesti Orelikeskus asutajaks.

Linnavolikogu – esinduskogu, mille valivad linna hääleõiguslikud elanikud kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse alusel.

Linnavalitsus – linnavolikogu moodustatav täitevorgan.

Valla või linna ametiasutuse hallatav asutus – valla või linna poolt teenuste osutamiseks asutatud asutus.

Võru Linnavalitsuse hallatavad asutused:

- Võru kultuurimaja „Kannel”
- Võrumaa Keskraamatukogu
- Võru Spordikool
- Võru Muusikakool
- Võru lasteaed „Okasroosike”
- Võru lasteaed „Sõleke”
- Võru lasteaed „Punamütsike”
- Võru lasteaed „Päkapikk”
- Võru Järve Kool
- Võru I Põhikool
- Võru Täiskasvanute Gümnaasium
- Võru Vene Gümnaasium
- Võru Kesklinna Gümnaasium
- Võru Kreuzwaldi Gümnaasium
- Võru Kunstikool
- Nõõrimaa Tugikodu

6. Võru linna olulisemad finantsandmed¹ on toodud tabelis 1.

Tabel 1. Olulisemad finantsandmed (mln kr)

	Summa	Osakaal (%)
Bilanss 31.12.2006. a seisuga		
Varad, sh	234	100
käibevarad	24	10
põhivarad	210	90
Kohustused ja netovara, sh	234	100
kohustused	95	41
netovara	139	59
Tulemiaruanne 2006. a kohta		
Tegevustulud	174	
Tegevuskulud	-164	
Finantstulud ja -kulud	-2	
Aruandeperioodi tulem	8	
Eelarve täitmine 2006. aastal		
Tulud	180	
Kulud	-203	
Finantseerimistehingud	23	

Allikas: Võru Linnavalitsuse 2006. a majandusaasta aruanne

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

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

Revisjonikomisjoni tegevus ja teenistuslik järelevalve

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

Sisekontrollisüsteem

7. Riigikontroll analüüsis Võru linna vara sihi- ja õiguspärase kasutamise tagamiseks rakendatud sisemiste kontrollimeetmete toimimist, sh revisjonikomisjoni ja sisekontrolõri tööd, teenistuslikku järelevalvet, eelarvestamist ja eelarve kasutamist, asjaajamist ja raamatupidamise korraldust. Alljärgnevalt antakse ülevaade Võru linna sisekontrollisüsteemis esinenud puudustest. Ülevaade raamatupidamises rakendatud sisekontrolli meetmete kohta on koondatud peatükki „Raamatupidamise korraldus” koos muude raamatupidamist puudutavate tähelepanekutega.

8. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS) näeb omavalitsuse kontrollimeetmetena ette **revisjonikomisjoni** töö ja **teenistusliku järelevalve**.

9. Seaduse kohaselt kontrollib revisjonikomisjon linna tegevust põhimääruses sätestatud korras ja oma tööplaani alusel või linnavolikogu ülesandel. Revisjonikomisjoni 2006. aasta tööplaani kinnitas Võru linna põhimääruse kohaselt volikogu.

10. Teenistusliku järelevalve sagedust seadus ette ei näe, st et linnavalitsus teeb järelevalvet vajaduse korral. 2006. aastaks ei koostanud Võru Linnavalitsus teenistusliku järelevalve korraldamiseks tööplaani ega

¹ Andmed sisaldavad linnavalitsuse ja selle hallatavate asutuste finantsandmeid

määranud muud kontrollikava, samuti ei algatanud linnavalitsus 2006. aastal ühtegi teenistusliku järelevalve menetlust.

11. Võru Linnavalitsus on täiendava sisekontrolli meetmena loonud linnapea otsealluvuses sisekontrolöri ametikoha. Sisekontrolöri kontrolliülesanded on kinnitanud linnapea oma käskkirjaga.

Volikogu ei ole vastu võtnud otsuseid revisjonikomisjoni kontrollitulemuste kohta

12. Võru Linnavolikogu revisjonikomisjoni 2006. aasta tööplaan nägi ette teha järgmist: kontrollida Võru Vene Gümnaasiumi, Võru Lastepäevakodu „Punamütsike” ja Võru Muusikakooli; kontrollida õpilaste koolilõuna toetuseks eraldatud raha kasutamise sihipärasust ja õpilaste toitlustamise korraldust linna koolides, Võru linna tulude sissenõudmise ja arvelevõtmise tähtajalisust; vaadata läbi Võru linna 2005. majandusaasta aruanne ja anda sellele hinnang. Revisjonikomisjon korraldas 2006. aastal kõik kontrollid (v.a Võru linna tulude sissenõudmise ja arvelevõtmise üle) plaanikohaselt.

13. Võru linna põhimääruse § 31 kohaselt vormistab revisjonikomisjon kontrollimise tulemused aktina ning saadab selle avastatud puuduste ja nende kõrvaldamise ettepanekutega linnavalitsusele. Linnavalitsus peab kontrollitulemuste suhtes 10 päeva jooksul võtma seisukoha ja esitama selle revisjonikomisjonile. Revisjonikomisjonil tuleb nimetatud dokumendid esitada koos kontrollitulemuste realiseerimise eelnõuga linnavolikogule. Kontrollimise käigus selgunud asjaolusid ja andmeid enne volikogu asjakohast otsust ei avalikustata.

14. Revisjonikomisjon edastas kõik 2006. aastal korraldatud kontrollide tulemused linnavalitsusele seisukoha saamiseks, kuid auditi ajaks ei olnud linnavalitsus neist ühelegi vastanud. Seetõttu ei saanud linnavolikogu kontrollitulemuste kinnitamiseks 2006. aastal vastu võtta ühtegi otsust.

15. Riigikontrolli hinnangul ei ole Võru Linnavolikogu liikmed ja avalikkus saanud revisjonikomisjonilt õigeaegselt ja piisavalt infot linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes kontrollimise käigus tuvastatud puuduste kohta, kuna linnavolikogu ei ole kontrollitulemusi kinnitanud.

16. **Riigikontrolli ettepanek Võru Linnavolikogule:** Võtta vastu otsused revisjonikomisjoni kontrolli tulemuste kohta ning avalikustada need.

Võru Linnavolikogu vastus: Võru Linnavolikogu alatine revisjonikomisjon tunnistab oma viga selles, et läbiviidud kontrollimiste tulemused olid avalikustamata ja volikogus kinnitamata. Käesolevaks ajaks on kontrollimiste aktid kinnitatud ja tulemused on ka avalikustatud.

Sisekontrolöri roll

17. Sisekontrolöri või -audiitori ametikoha loomine kohalikus omavalitsuses ei ole seadusega reguleeritud, samuti puudub KOVidele rakendatav siseauditi eeskiri.

18. Võru Linnavalitsuse teenistujate koosseisus on linnapea otsealluvuses ette nähtud sisekontrolöri ametikoht. Ametijuhendi kohaselt on sisekontrolöri ülesandeks kontrollida linnavalitsuse ja hallatavate asutuste ning nende juhtide tegevuse seaduslikkust ja otstarbekust. 2006. aastal koostas Võru Linnavalitsuse sisekontrolör 20 kontrolliaruannet.

19. Auditi käigus selgus, et

- sisekontrolöri antud kontrolliülesannetes ei olnud kindlaks määratud kontrolli täpset ulatust², sh kontrollimise alg- ja lõpptähtaega ning kontrollitulemuste esitamise tähtaega;
- eraõiguslike sihtasutuste ja mittetulundusühingute kontrollimisel on sisekontrolör laiendanud talle pandud ülesannet³;
- puuduvad põhimõtted sisekontrolöri töö tulemuste rakendamiseks ja tehtud ettepanekute täitmise jälgimiseks;
- sisekontrolöri töötulemusi Võru linnas ei avalikustata.

20. Kuigi sisekontrolör tõi 2006. aasta jooksul välja Võru Linnavalitsuse hallatavate asutuste juhtide tegevuses hulga rikkumisi ja probleeme, ei algatanud linnavalitsus ühtegi teenistusliku järelevalve menetlust. Linnapea selgituse kohaselt avastati ka selliseid rikkumisi, mille korral linnavalitsus oleks võinud sisekontrolöri kontrollitulemused vormistada linnavalitsuse teenistusliku järelevalve menetlusena, kuid seda ei tehtud.

21. Vaatamata asjaolule, et kontrollitegevuses leiavad käsitlust pigem hallatavad asutused kui linnavalitsus ise, tuleb Riigikontrolli hinnangul sisekontrolöri tegevuses näha olulist panust. Linna juhtkond saab sisekontrolöri infot hallatavate asutuste tegevuse õiguspärasuse ja raha kasutamise ning sellega seotud riskide kohta. Siinkohal soovib Riigikontroll positiivsena esile tuua sisekontrolör Sirje Perise huvi ja initsiatiivi sisekontrolöri rolli arendamise vastu.

22. Riigikontrolli ettepanek Võru Linnavalitsusele: Piiritleda Võru Linnavalitsuse sisekontrolöri kontrolliülesande ulatus, määrata kindlaks kontrollimise alg- ja lõpptähtaeg ning kontrollitulemuste esitamise aeg. Algatada linnavalitsuse hallatavate asutuste juhtide tegevuses rikkumiste

² Nt ühel juhul on ülesanne sõnastatud kui kontroll hallatavate asutuste tehniliste seisundite olemuse ja otstarbekuse üle, kus ei ole märgitud, mille tehnilist seisundit kontrollida, kuid kontrolliaruanne käsitles detailselt garaažide, töökodade ja tööruumide seisukorda, aga ka nt majandusjuhatajate eeldusi ning kokkuvõtet remonditööliste vanusest, soost jms.

³ Kontrolli ulatuseks oli määratud Võru linna eelarvest tegevustoetuseks eraldatud raha sihtotstarbelise kasutamise kontroll, kuid sisekontrolör on aruandes andnud hinnanguid ka toetuse kasutamise mitteseotud valdkondades, nt põhikirja redaktsiooni, muudatuste tegemise vajadust registriosakonnas, nõukogu koosolekute pidamist, remonditööde tegemise vormistamist, puuetega inimeste organisatsioonidele mittetulundusühingu rahast toetuse jaotamise põhimõtteid ja hinnangut, et senine kord ei ole nii õiglane kui kavandatav. Ühel juhul puudus sihtasutuse kontrolliaktis hinnang kontrolliülesandes nimetatud kontrollivaldkonna kohta.

tuvastamise korral teenistusliku järelevalve menetlus ning teha tulemused linna veebilehel avalikkusele kättesaadavaks.

Võru Linnavalitsuse vastus: Edaspidi koostatakse selline sisekontrolli tööplaan, milles määratakse kontrolliülesande täpsem ulatus, töö teostamise alg- ja lõpptähtaeg ning kontrollitulemuste esitamise ja tulemuste läbiarutamise konkreetne tähtaeg. Kontrollitaval perioodil ei tuvastatud juhtumeid, mis oleksid nõudnud teenistusliku järelevalve algatamist. Vajaduse tekkimisel algatatakse teenistuslik järelevalve.

Eelarve koostamine

Eelarve on arusaadav, kuid selle koostamisel ja avalikustamisel esineb puudusi

23. Riigikontroll hindas Võru linna eelarve koostamist ja eelarvest kinnipidamist. Selgus, et Võru linna eelarve, selle muudatused, lisaelarved ja seletuskirjad on koostatud avalikkusele arusaadavamalt kui mitmes Riigikontrolli varem auditeeritud kohalikus omavalitsuses.
24. Võru linna eelarve koostamise nõuded on alates 2006. aasta algusest määratud kindlaks Võru linna põhimääruses. Varem kehtinud eelarve koostamise põhimõtted on olulises osas samasugused. Eelarve koostamise algul teatab linnavalitsus hallatavatele asutustele ja linnavalitsuse struktuuriüksustele eelarve eelnõu koostamise lähtetingimused.
25. Riigikontroll tuvastas, et eelarve eelnõu on enamjaolt koostatud nõuete kohaselt, kuid nii 2006. kui ka 2007. aasta eelnõu koostamise käigus ei pidanud linnavalitsus hallatavatele asutustele lähtetingimuste teatamisel kinni volikogu kehtestatud tähtajast, andes tingimustest teada ettenähtust üks kuu hiljem. Ka esines puudusi eelarve muutmise ja lisaelarve seletuskirjade avalikustamisel.
26. Valla- ja linnaelarve seaduse kohaselt korraldab linna eelarve täitmist linnavalitsus volikogu kehtestatud korras. Võru linna põhimääruse kohaselt tuleb eelarve täitmise käigust volikogu informeerida vähemalt kord kvartalis, esitades selleks järgmise kuu 30. kuupäevaks aruande 1. aprilli, 1. juuli ja 1. oktoobri seisuga. Aruanne koos seletuskirjaga tuleb volikogule esitada samas liigenduses kui kinnitatud eelarve. Kogu eelarveaasta täitmise aruanne koos seletuskirjaga esitatakse volikogule hiljemalt 1. maiks. Eelarve täitmise aruanne tuleb avalikustada üldiseks teadmiseks linna veebilehel.
27. Riigikontroll tuvastas, et 2006. aasta eelarve täitmise kohta on Võru linna veebilehel avalikustatud kaks aruannet, kuid mitte põhimääruses ette nähtud tähtaegadel ja regulaarsusega, samuti ei ole eelarve täitmise aruandele lisatud alati seletuskirja. Ka volikogu 2006. a novembrikuu istungi protokollist selgub, et volikogu liikmed vajaksid otsuste tegemiseks lisainfot, mida nad nõuetekohaselt koostatud eelarve täitmise aruandest oleks võinud saada.
28. Riigikontrolli hinnangul ei ole Võru Linnavalitsus andnud volikogule ja avalikkusele põhimääruses ettenähtud korras piisavalt infot linna eelarve täitmise kohta.

Eelarve kasutamine

Kas teadsite, et

riigieelarvest antakse raha kohaliku omavalitsuse eelarvesse

- eelarvete tasandusfondi kaudu ja
- sihtotstarbeliste eraldistena.

Tasandusfond – riigi poolt omavalitsusele eraldatav mittesihtotstarbeline raha, mille suurus ja jaotamise põhimõtted määratakse kindlaks riigieelarves.

Linnavalitsus on ületanud raha lisamisel eelarvesse pädevust

29. Valla- ja linnaeelarve seaduse kohaselt võib eelarves määratud summasid kasutada üksnes ettenähtud otstarbeks, kusjuures nende suurust võib muuta vaid eelarve muutmisega. Linnavalitsusel ja hallataval asutustel on õigus võtta rahalisi kulutusi nõudvaid kohustusi ainult neile eelarves selleks ette nähtud kulude piires. Eelarve kulude ümberjaotamise vajaduse korral peab linnavalitsus taotlema volikogult eelarve muutmist ning kulude tegemiseks, mida eelarves ei ole ette nähtud või mille tegemiseks määratud summast ei jätku, peab linnavalitsus volikogult taotlema lisaeelarve vastuvõtmist.

30. Lisaks punktis 29 kirjeldatud võimalusele saab lisakulusid eelarves ette näha vaid valla- ja linnaeelarve seaduses nimetatud erandjuhul: kui eelarveaasta jooksul saadakse riigieelarvest täiendavaid sihtotstarbelisi eraldisi, võib linnavalitsus lisada need laekumised ja neile vastavad kulud eelarvesse volikogu loal. Võru linna põhimääruse kohaselt on linnavalitsusel õigus eelarvesse lisada riigieelarvest eelarveaasta jooksul täiendavalt laekunud sihtotstarbelised eraldised ja neile vastavad kulud. 2006. aastal on Võru Linnavalitsus täiendavaid laekumisi ja neile vastavaid kulusid lisanud oma korraldusega eelarvesse 16 korral.

31. Riigikontroll tuvastas, et lisaks riigieelarvest sihtotstarbeliselt laekunud rahale on linnavalitsus eelarvesse lisanud ka riigieelarvest laekunud mittesihtotstarbeliselt eraldatud raha ja sihtotstarbelise suunitlusega, kuid mitte riigieelarvest laekunud raha.

32. Võru linna 2006. a algselt kinnitatud eelarves oli ette nähtud, et riigieelarve kohaliku omavalitsuse üksuste eelarvete **tasandusfondist** laekub linnale tulu ca 27,05 miljonit. Nimetatud tasandusfondist sai linn kokku ca 66,89 miljonit krooni. 2006. aasta jooksul täiendas linnavolikogu eelarvet nimetatud tasandusfondist ühel korral 206 000 krooniga. Linnavalitsus lisis eelarvesse ja kasutas kuludeks tasandusfondist saadud ca 39,64 miljoni krooni ilma volikogule lisaeelarvet esitamata.

33. Peale selle täiendas linnavalitsus eelarvet ka väljastpoolt riigieelarvet sihtotstarbeliste toetustena laekunud ca 848 000 krooni ja sihtotstarbelise kuluna laekunud ca 1,82 miljonit krooniga.

34. Riigikontrolli hinnangul oleks Võru Linnavalitsus eespool nimetatud juhtudel pidanud koostama ja volikogule esitama lisaeelarve eelnõu. Pädevust ületades lisis linnavalitsus 2006. aastal linna eelarvesse tulusid ja kulusid kokku üle ca 42 miljoni krooni.

35. **Riigikontrolli ettepanek Võru Linnavolikogule:** Rakendada täies ulatuses oma otsustuspädevust eelarveraha kasutamisel ning kaaluda vajadust teha eelarve koostamise korras muudatusi.

Võru Linnavolikogu vastus: Võru Linnavolikogu on võtnud Riigikontrolli ettepanekud teadmiseks ja alates Võru linna 2008. a. eelarve menetlemise algusest ka täitmiseks.

Reservfondi kasutamine

Reservfondi kasutamist ei põhjendata piisavalt

36. Valla- või linnaeelarves moodustatud **reservfond** on mõeldud ootamatute ja enamasti ühekordsete kulude katmiseks, mida eelarve

Linnaeelarve reservfond – ettenägematute kulude katmiseks moodustatav fond, mida kasutab linnavalitsus volikogu kehtestatud korras.

koostamise käigus ei olnud võimalik ette näha. Reservfondi kasutamise õigus on linnavalitsusel.

37. 2005. aastal kehtestatud Võru linnaeelarve reservfondi kasutamise kord on põhjalikum ja regulatiivsem kui mitmes Riigikontrolli varem auditeeritud kohalikus omavalitsuses. Linnavalitsusel on reservfondist raha eraldamisel kohustus põhjendada, miks ei ole linnaeelarvesse asjakohast kulu planeeritud.

38. Võru linna 2006. aasta eelarves moodustati reservfond suurusega 1,86 miljonit krooni, millest linnavalitsus otsustas erinevateks vajadusteks eraldada aasta jooksul 9 korral kokku 1,84 miljonit krooni.

39. Auditi käigus selgus, et reservfondi kasutamise korraldustes ei märgita üldjuhul, miks ei ole eraldatavat kulu linnaeelarves ette nähtud. Ainult ca 18% raha eraldamist on põhjendatud reservfondi kasutamise korra kohaselt, raha saanud 20 objektist moodustas see kolmandiku juhtudest.

40. Samuti ilmnes, et mitmed reservfondist tehtud kulutused olid seotud investeeringute, suuremate remonttööde ja struktuurimuudatustest tingitud koondamishüvitistega, mida Riigikontrolli seisukoha järgi tuleks eelarvesse planeerida selle koostamise käigus.

Asjaajamise korraldus

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

Dokumendiregister – digitaalne andmekogu, mida peetakse asutusse saabunud ja asutuses koostatud dokumentide registreerimiseks ja neile juurdepääsu tagamiseks ning kus registreeritakse muu hulgas

- asutusele saabunud ja asutusest välja saadetud dokumendid;
- asutuses koostatud ja allkirjastatud õigusaktid;
- sõlmitud lepingud.

Asjaajamise korraldamine vajab täiustamist

41. Riigikontrolli hinnangul on asjaajamine Võru Linnavalitsuses üldjoontes hästi korraldatud. Võru Linnavalitsuse asjaajamise korraldust reguleeris auditeeritud perioodil 2002. a kinnitatud ja 2005. a elektrooniliste dokumentide menetlemise osas täiendatud asjaajamiskord. Asjaajamiskord käsitleb enamikku olulistest nõuetest.

42. Asjaajamise korralduse oluliseks osaks on tagada dokumendiringlus hästi toimiva dokumendiregistri kaudu. Riigikontrolli hinnangul on Võru Linnavalitsuse dokumendiregistri pidamisel mõningaid puudujääke, nt ei tee linnavalitsus piisavat kontrolli dokumentide tähtaegse täitmise üle.

43. Ka Võru Linnavalitsuse sisekontrolör on 2006. aastal ametikirjadele tähtaegse vastamise kontrollimise käigus toonud peamise probleemina välja vastamata kirjade suure arvu.

44. Lisaks tuvastas Riigikontroll, et

- lepingu eelnõu saabumisel linnavalitsusse ei registreerita seda dokumendiregistris, info lepingu kohta jõuab sinna alles pärast allkirjastamist;
- mitte kõiki allkirjastatud lepinguid ei registreerita dokumendiregistris õigel ajal;
- lepinguid ja nende täitmist puudutav info ei ole koondatud ja omavahel seostatud;
- kuigi lepingule märgitakse info lisakokkuleppe või muu muudatuse kohta, siis dokumendiregistrisse sellist infot alati ei kanta.

45. Riigikontrolli ettepanek Võru Linnavalitsusele: Rakendades olemasoleva dokumendihaldussüsteemi kõiki võimalusi, kajastada lepingu eelnõu, lepingu sõlmimise, täitmise ja muutmisega seotud info dokumendiregistris nii, et oluline info oleks seostatud ja kättesaadav.

Võru Linnavalitsuse vastus: Võru linnavalitsus juhindub edaspidi teabe avalikustamisel avaliku teabe seadusest. Lepingute mitte õigeaegne registreerimine 2006. aastal tulenes üheaegsest registreerimisest nii paber kandjal kui ka elektrooniliselt. Alates 2008. aastast registreeritakse lepingud ja nende muudatused ainult elektrooniliselt dokumendiregistris, mis tagab lepingute kohta käiva info kättesaadavuse.

Teabe avalikustamine

Juurdepääs avalikule teabele on tagatud, parandada tuleb linnavalitsuse korralduste ja blankettide kättesaadavust

46. Nõuded kohalikule omavalitsusele teabe avalikustamise asjus tulenevad eelkõige avaliku teabe seadusest, KOKSist ja omavalitsuse põhimäärusest. Riigikontroll hindas, kas eeltoodud õigusaktidest tulenevaid teabe avalikustamise nõudeid täidetakse. Muu hulgas kontrollis Riigikontroll, kas järgitakse põhimõtet, mille kohaselt tuleb igapähele tagada teabele juurdepääs võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil.

47. Võru Linna põhimääruse kohaselt avalikustatakse linnavolikogu ja -valitsuse määrused linna veebilehel ja saadetakse Võrumaa Keskraamatukogusse. Linnavolikogu ja -valitsuse õigusaktid loetakse avalikustatuks nende juurdepääsu võimaldamisega linnavalitsuses. Õigusaktide avalikustamise eest vastutab ametijuhendi kohaselt linnasekretär.

48. Õigusaktid, v.a linnavalitsuse korraldused, on avalikustatud linna veebilehel ja raamatukogus. Veebilehel on dokumendiregistris kättesaadavad linnavolikogu ja -valitsuse määrused ning volikogu otsused. Linnavalitsuse korralduste tekstid avalikus dokumendiregistris nähtavad ei ole. Linnavalitsuse korralduste originaaleksemplarid aga asuvad linnasekretäri juures, kuhu igapähele vaba juurdepääsu ei ole. Korralduste koopiaid linnavalitsuses välja pandud ei ole.

49. Linnapea on määranud Võru linna veebilehel info avalikustamise ja eri rubriikide eest vastutajad ametikohtade kaupa. Riigikontrolli hinnangul on Võru linna veebileht üldjoontes kasutajasõbralik ja informatiivne, info on uuendatud, avalikustatud on enamik õigusaktide kohaselt avalikustamisele kuuluvast teabest.

50. Veebilehel ei olnud avalikustatud järgmine teave:

- eelarve muutmise ja lisaelarve seletuskirjad;
- andmed vara ja eelarveraha kasutamise kohta, mille linn on andnud üle omavalitsuse asutatud või omavalitsuse osalusega eraõiguslikele juriidilisele isikule;
- sotsiaalvaldkonnas esitatavate avalduste ja muude dokumentide vormid ning nende täitmise juhendid.

51. Riigikontrolli hinnangul ei saa korralduste avalikustamist ja sotsiaalvaldkonna avalduste ning dokumendivormidele juurdepääsu võimaldamist taolise asjaajamise korralduse juures pidada täidetuks.

52. **Riigikontrolli ettepanek Võru Linnavalitsusele:** Avalikustada linnavalitsuse korraldused ja teha need kõigile kättesaadavaks põhimääruses sätestatud korras.

Võru Linnavalitsuse vastus: Linnavalitsuse korraldused on avalikustatud alates 2008. aastast linna veebilehel ning samuti tehtud kättesaadavaks linnavalitsuse infosaaalis.

Raamatupidamise korraldus

53. Auditi käigus analüüsis Riigikontroll, kas Võru Linnavalitsuses raamatupidajate töö korraldamiseks kehtestatud reeglid vastavad avalikus sektoris kehtivatele põhimõtetele ning kas neid järgitakse igapäevases töökorralduses. Suuremat tähelepanu pöörati sealhulgas raamatupidamise algdokumentide liikumise ja vormistamise, põhivara arvestuse ning aruandlusega seotud sisekontrolli meetmetele.

Raamatupidajate töö korraldus

Rahandusosakonna ülesandeks on muu hulgas korraldada linna raamatupidamist ning juhtida linna finantsvarasid ja -kohustusi⁴.

Raamatupidamise sise-eeskiri on üks olulisem sisekontrollielement raamatupidamise korraldamisel. Eeskirja koostamise kohustus tuleneb raamatupidamise seadusest.

Raamatupidamisega seotud töökorraldust tuleb täiendada

54. Võru Linna raamatupidamise nõuetekohase korraldamise eest vastutab linnavalitsus. Auditeeritaval perioodil korraldas linna igapäevast raamatupidamist linnavalitsuse raamatupidamise osakond, mille tegevust reguleeris linnapea 2001. a kinnitatud osakonna põhimäärus. Võru Linnavalitsuse struktuuri ja teenistujate koosseisu muudeti alates 2007. a septembrist ning raamatupidamise osakonna baasil moodustati **rahandusosakond**.

55. Riigikontrolli hinnangul on Võru Linnavalitsuse raamatupidamine üldiselt korraldatud rahuldavalt. Samas esineb puudusi nii asjakohastes linnasisestes õigusaktides kui ka nende täitmisel.

56. Auditeeritud perioodil ja 2006. a majandusaasta aruande koostamise ajal reguleeris asutuse aruandluse koostamist, raamatupidamise korraldust ja kontrolli Võru Linnavalitsuse **raamatupidamise sise-eeskiri**, mille Võru linnapea on kinnitanud 02.05.2005. a ning mida viimati on muudetud 2007. aastal.

57. Riigikontroll leiab, et Võru Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskiri on üldjoontes põhjalik ja mitmetes tööloikudes raamatupidamise korraldust vajalikul määral toetav juhendmaterjal. Samas tuleks selles täiendavalt kirjeldada linnavalitsuse ning tema hallatavate asutuste vahelist töökorraldust ja vastutuse jaotust, raamatupidajate poolt koostatavate dokumentide kontrolli ja aktsepteerimise põhimõtteid ning osade varade arvestuspõhimõtteid.

⁴ Võru Linnavalitsuse rahandusosakonna põhimäärus, kinnitanud Võru linnapea 31.08.2007. a käskkirjaga nr 20.1-1.1/229

Põhivara arvestus

Põhivara – vara, mida omavalitsus kasutab oma põhitegevuses kauem kui üks aasta.

Materiaalne põhivara – füüsilist vormi omav põhivara.

Käibevara – vara, mida omavalitsus kasutab oma põhitegevuses kuni üks aasta.

Arvestus põhivara üle ei ole korraldatud usaldusväärset

58. Riigikontroll analüüsis, kas Võru Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste kasutuses oleva põhivara kohta peetakse nõuetekohast arvestust. Selleks vaatas Riigikontroll linnavalitsuse ja mõne tema hallatava asutuse põhivara valikuliselt üle, kontrollis raamatupidamisregistrites kajastatud andmeid ning hindas 2006. a põhivara soetamise, renoveerimise, mahakandmise ja võõrandamise tehingute kajastamise õigsust.

59. Võru linna varast moodustas põhivara ligikaudu 90%. Põhivara bilansiline maksumus oli 31.12.2006. a seisuga ca 210 miljonit krooni, millest suurema osa moodustavad materiaalne põhivara (177 miljonit) ja finantsinvesteeringud (30 miljonit).

60. Auditi käigus selgus, et Võru linnal on põhivara üle arvestuse pidamises mitmeid puudusi. Näiteks:

- põhivara arvestuses puuduvad sageli vara asukoha (nt maade, hoonete ja rajatiste puhul) andmed⁵; mõnel juhul on asjakohased andmed eksitavad. Samuti ei ole võimalik saada teavet, millised varad on omavahel seotud;
- paljudele põhivara objektidele ei ole peale kantud inventarinumbreid⁶;
- vastutaval isikul ei ole sageli teavet varade asukohast.

61. Tähelepanuväärne on, et linna põhivara arvestuses on 31.12.2006. a seisuga kajastatud ka varasid, mis tegelikult olid võõrandatud või mille kohta oli tehtud võõrandamise otsus (kuulusid kajastamisele käibevarana) või mis oli tagastatud õigusjärgsele subjektile⁷. Riigikontroll leiab, et seda tingivad eelnimetatud puudulikud ja/või ebakorrektsed andmed põhivara arvestuses.

62. Lisaks tuvastas Riigikontroll, et 31.12.2006. a seisuga ei kajastunud osa linna omandis olevast varast Võru Linnavalitsuse põhivara arvestuses: 12 840 m² maid ja 5,6 km avalikke teid. Maad oleks pidanud põhivarana arvele võetama hetkel, kui need registreeriti riigi maakatastris⁸. Teed oleks pidanud arvele võetama ümberhindluse teel.

⁵ Põhivara arvestusest peab saama muu hulgas teavet vara eest vastutava isiku ning maa katastritunnuse, hoone aadressi, transpordivahendi registreerimisnumbri jms kohta.

⁶ Igale olemasolevale ja lisanduvale põhivarale, mida ei saa hiljem tuvastada ilma inventarinumbriga, tuleb peale kanda inventarinumbrid, mis ühtib põhivara kaardil oleva unikaalse inventarinumbriga.

⁷ Nt 2006. a detsembris müüs Võru linn kinnistu aadressil Jüri 30, kuid kinnistul olev kuur (jääkmaksumuses 0 krooni) kajastus põhivara registris ka 31.12.2006. a seisuga; maa Jaama ja Kreutzwaldi tänava nurgal oli tagastatud õigusjärgsele subjektile 1997. aastal, kuid haljasala (jääkmaksumuses 0 krooni) kajastus põhivara registris ka 31.12.2006. a seisuga.

⁸ Maa munitsipaalomandisse andmise kord, § 9, lg 3, Vabariigi Valitsuse 02.06.2006. a määrus nr 133

63. Eeltoodu tõttu ei saanud Riigikontroll kindlust, et raamatupidamise andmed linnale kuuluva põhivara kohta on piisavad korraldamaks inventuure ning õiged tagamaks tõeseid andmeid finantsaruannetes.

64. Riigikontrolli ettepanekud Võru Linnavalitsusele:

- Rakendada meetmeid, et linnavara valitsejal oleks võimalik saada asjakohane ülevaade nende vastutusel oleva vara asukohast, kogumist ja kasutajatest, täiendades vajaduse korral asjakohaseid linnasiseseid kordasid.
- Tagada õiged andmed põhivara arvestuses, kontrollides inventuuride käigus andmete õigsust.

Võru Linnavalitsuse vastus: 2007. a varade inventuuri läbiviimise käigus on alustatud põhivara andmebaasi korrastamist, millega tagatakse ülevaade vastutusel olevate varade asukohast ja kogumist. Varade õigeaegse ja õige kajastamise parandamiseks on läbivaatamisel ja täiendamisel asjakohased linnavalitsuse korrad. Põhivara arvestuses õigete andmete tagamiseks toimus 2007. a inventuuride käigus võrdlus vastavate riiklike registritega.

Põhivara inventuuride tegemisel ilmnes puudujääke

65. Riigikontroll hindas inventuuride korraldamist Võru Linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes toimunud põhivara inventuuride põhjal.

66. Kohustus teha inventuure tuleneb raamatupidamise seadusest, mille järgi peab enne raamatupidamise aastaaruande koostamist inventeerima asutuse vara ja kohustused. Täpsemad reeglid linna vara ja kohustuste inventeerimiseks on sätestatud Võru Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjas.

67. Võru Linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes oli põhivara inventuur tehtud 2006. a lõpus. Riigikontroll tuvastas inventuuride korraldamises puudusi, sh nii inventeerimiskomisjoni koosseisu kui ka inventuuride sooritamise ja tulemuste käsitlemise osas. Osa puudusi oli 2007. a põhivara inventuuri ajaks likvideeritud.

68. Võru Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirja kohaselt tuleb materiaalse põhivara ja kinnisvarainvesteeringute inventuuride käigus hinnata muu hulgas vara ümberhindluse vajadust ning amortisatsioonimäärade õigsust. Auditis vaadeldud põhivara inventuurides ümberhindluse vajadust ja amortisatsioonimäärade paikapidavust ei käsitletud. Inventeerimiskomisjoni liikmed ei oleks saanud asjakohaseid hinnanguid ka anda, kuna inventuuriks kasutatav dokumentatsioon ei sisaldanud selleks vajalikku teavet (inventeeritava vara jääkmaksumust ja varale määratud amortisatsioonimäära).

69. Lisaks ei ole koostatud inventuuride lõpptulemusi koondavat akti, kuigi Võru Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirja kohaselt tuleb koondakt koostada materiaalse põhivara ja kinnisvarainvesteeringute inventuuri järel. Akt on vajalik linnavalitsusele ja hallatava asutuse juhtidele, et otsustada, kas põhivara arvestust on vaja korrigeerida (vt ka p 80).

Inventuur – raamatupidamiskohustuslase vara olemasolu ja seisukorra ning kohustuste saldo kontrollimine ja võrdlemine raamatupidamise andmetega.

Kinnisvarainvesteering – vara, mida omavalitsus hoiab renditulu teenimise või turuväärtuse tõusmise eesmärgil ja mida ta ei kasuta oma põhitegevuses.

Ümberhindluse käigus asendatakse varaobjekti senine soetusmaksumus tema õiglase väärtusega. Ümberhindluse eesmärgiks on korrigeerida varasemaid puudujääke raamatupidamises ja võtta arvesse 1990. aastate alguses ja enne seda toimunud hüperinflatsiooni. Põhivara hinnatakse ümber üks kord.

Amortisatsioonimäär – põhivara kuluku kandmise määr aastas, lähtudes vara kasuliku eluea pikkusest.

70. Riigikontroll rõhutab, et inventuuri üheks eesmärgiks on anda asutuse juhtkonnale tagasisidet varade ja kohustuste reaalsest seisust ning vajadusest nende koosseisus muudatusi teha. Puudused inventuuride korralduses ei võimalda aga juhtkonnal teha kvaliteetseid juhtimisotsuseid, samuti ei ole tagatud korrektseid andmeid aruannete koostamiseks.

71. **Riigikontrolli ettepanek Võru Linnavalitsusele:** Tagada, et inventuuride dokumentatsioonile kantakse kõik andmed, mis on korrektse inventuuri tegemiseks vajalikud.

Võru Linnavalitsuse vastus: Raamatupidamisprogrammi arendustöö tulemusena on tagatud, et 2008. aasta inventuuride dokumentatsioonile kantakse kõik vajalikud andmed inventuuride läbiviimiseks, et saaks hinnata inventeeritavaid varasid.

Põhivara on ümber hinnatud ilma linnavalitsuse otsuseta

72. Riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt tuleb materiaalne põhivara ja kinnisvarainvesteeringud hinnata ümber, kui nende õiglane väärtus erineb oluliselt nende bilansilisest jääkmaksumusest. Nende varade ümberhindamise ning varade väärtuse hindaja (eksperti) peab kinnitama linnavalitsus.

73. Auditi käigus selgus, et 31.12.2006. a seisuga on Võru Linnavalitsuses ümber hinnatud vaid osa materiaalsest põhivarast ja kinnisvarainvesteeringute objektidest: maad ja korterid.

74. Kuigi põhivara inventuuri käigus tuleb hinnata ümberhindluse vajadust, ei ole seda tehtud Võru Linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste põhivara inventeerimisel 2005. ja 2006. aastal (vt ka p 68). Selle asemel otsustas Võru Linnavalitsuse moodustatud „munitsipaalvara rentimise ja võõrandamise enampakkumiste läbiviimise ning alghinna määramise komisjon” 2005. aastal, et ümber on vaja hinnata linnale kuuluv maa ning 2006. aastal linnale kuuluvad korterid. Muude põhivara objektide ümberhindamist ei pidanud komisjon vajalikuks. Asjakohast otsust ei ole komisjon oma protokollides põhjendanud.

75. 2005. aastal tehtud maa ümberhindlust Riigikontroll ei hinnanud, küll aga analüüsis 2006. aastal teostatud korterite ümberhindlust.

76. Selgus, et linnavalitsus ei ole arutanud korterite ümberhindluse vajadust ega kinnitanud korterite uut maksumust. Korteri ümberhindlusest lähtuvad muudatused on raamatupidamisse kantud eelnimetatud komisjoni protokollilise otsuse alusel, kokku 3 miljoni krooni ulatuses.

77. Lisaks ei ole Võru Linnavalitsus kaalunud, kas on vajalik hinnata ümber ka muid materiaalse põhivara ja kinnisvarainvesteeringute objekte (nt hooned, teed ja muud rajatised). 31.12.2006. a seisuga on nende varade bilansiline väärtus kokku üle 150 miljoni krooni (sh kuus koolihoonet, neli lasteaia hoonet, linnavalitsuse hooned, avalikud teed jms).

78. Riigikontrolli hinnangul ei ole Võru Linnavalitsus järginud põhivara ümberhindamiseks esitatud nõudeid. Samuti ei saanud Riigikontroll

kindlust, et paljude materiaalse põhivara ja kinnisvarainvesteeringu objektide ümberhindluse tegemata jätmise on põhjendatud. Ümberhindluse tegemata jätmisele juhib tähelepanu oma järeldusotsuses ka Võru Linnavalitsuse 2006. a raamatupidamise aastaaruandele hinnangu andnud Audiitorbüroo ELSS AS.

79. Kuna Riigikontroll leidis, et põhivarade arvestus ei toimi usaldusväärset, linnal puudub täpne ülevaade oma varast ning inventuure ja ümberhindlusi ei tehta nõuetekohaselt, ei pruugi Võru Linnavalitsuse finantsaruanded kajastada olulises osas õigesti ja õiglaselt linnale kuuluva põhivara väärtust.

Vara mahakandmine ei toimu nõuetekohaselt

80. Lähtudes Võru linnavara eeskirjast ja Võru Linnavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjast, võib linnale kuuluva põhivara mahakandmise vajadust hinnata kas inventeerimiskomisjon (tehes seda põhivara inventuuri käigus) või **linnavara valitseja** moodustatud komisjon. Kui komisjoni tegevuse tulemusena ilmneb, et raamatupidamises arvel olevad varad on kas kadunud, riknenud, amortiseerunud või muul moel kasutuskõlbmatuks muutunud, tuleks otsustada nende varade väärtuse allahindamine või raamatupidamisest mahakandmine ehk bilansist välja arvamine. Võru linnavara eeskirja kohaselt otsustab põhivara mahakandmise kas linnavolikogu (üle 500 000 kroonise bilansilise maksumusega vara puhul), linnavara valitseja (alla 50 000 kroonise bilansilise maksumusega vara puhul) või linnavalitsus (muudel juhtudel). Otsusest lähtuvalt tuleb korrigeerida andmeid ka põhivara arvestuses.

81. Võru Linnavalitsuses ja tema hallatavates asutustes on 2006. aastal põhivara maha kantud soetusmaksumuses kokku 1,2 miljonit krooni, sh peamiselt varad, mille bilansiline maksumus oli mahakandmise hetkel 0 krooni.

82. Riigikontrolli hinnangul ei ole Võru Linnavalitsus põhivarade mahakandmisel lähtunud Võru linnavara eeskirjast, sest linnavara on maha kantud ilma linnavalitsuse asjakohase otsuseta.

- Linnavara valitsejad** Võru linnavara eeskirja kohaselt on
- linnavalitsus,
 - linnavalitsuse hallatavad asutused ja
 - linnavalitsuse struktuuriüksused.

Majandusaasta aruanne

Võru Linnavalitsuse 2006. a majandusaasta aruande vormiline kvaliteet on paranenud

83. Riigikontroll hindas, kas Võru Linnavalitsuse 2006. aasta majandusaasta aruanne vastab raamatupidamise seaduses ja Raamatupidamise Toimkonna juhendites sätestatud info esitamise ja vormistamise nõuete. Samuti hinnati, kas aruanne on koostatud ja kinnitatud lähtuvalt valla- ja linnaeelarve seadusest ning linnasisestest õigusaktidest. Sarnase analüüsi kõigi omavalitsuste kohta on Riigikontroll teinud ka 2007. a auditis „Kohaliku omavalitsuse üksuste 2005. a majandusaasta aruannete vastavus seaduse nõuetele”, kus muu hulgas hinnati ka Võru Linnavalitsuse 2005. a majandusaasta aruande vormistamist.

Omaavalitsuse majandusaasta aruanne

koosneb järgmistest osadest:

- tegevusaruanne,
- raamatupidamise aastaaruanne (sh bilanss, tulemiaruanne, rahavoogude aruanne, netovara muutuste aruanne, eelarve täitmise aruanne ja lisad),
- reservfondi kasutamise aruanne,
- audiitori järeldusotsus raamatupidamise aastaaruande kohta,
- muud volikogu poolt ettenähtud andmed.

84. Võru Linnavalitsuse 2006. aasta majandusaasta aruande on volikogu kinnitanud 20.06.2007. aastal. **Majandusaasta aruande** koosseisus olevale raamatupidamise aastaaruandele on märkusega järeldusotsuse andnud Audiitorbüroo ELSS AS. Audiitorite märkus puudutas põhivarade ümberhindamist (vt ka p 78).

85. Riigikontrolli hinnangul on Võru Linnavalitsuse 2006. a majandusaasta aruande vormiline kvaliteet võrreldes eelmise aasta aruandega paranenud. Samas, vaatamata sellele, et osale puudustest oli Riigikontroll tähelepanu juhtinud ka eelnimetatud varasema auditi ajal, kordusid mitmed neist ka 2006. a aruandes.

Majandustegevuse õiguspärasus

86. Majandustegevuse õiguspärasusele hinnangu andmiseks analüüsis Riigikontroll Võru Linnavalitsuse riigihangete korraldust.

Töökorraldus riigihangete korraldamisel vajab parandamist

87. Riigihanke korraldamise eesmärgiks vallas-linnas on edendada konkurentsi ning tagada kohaliku omaavalitsuse raha läbipaistev, otstarbekas ja säästlik kasutamine, pakkumises osalejate võrdne kohtlemine ning olemasolevate konkurentsitingimuste ärakasutamine.

88. Võru Linnavalitsuse tegevust riigihangete korraldamisel on kontrollinud ka Riigihangete Amet. 2006. aastal tehtud kontroll hõlmas ajavahemikku 2004. a jaanuarist kuni 2006. a aprillini. Riigihangete Amet tuvastas Võru Linnavalitsuse tegevuses olulisi kõrvalekaldeid riigihangete seaduse järgimisel, mis puudutasid ka 2006. aastal teostatud hankeid. Riigikontrolli auditi ajal selgus, et Riigihangete Amet on linnavalitsuses alustanud uut kontrolli.

89. Sellega seoses otsustas Riigikontroll vaadelda, mida on Võru Linnavalitsus ette võtnud riigihangete korraldamise parandamiseks.

90. Kuigi oma 2006. aastal koostatud vastuskirjas Riigihangete Ameti kontrolliaktile teatas Võru Linnavalitsus, et on asunud puudusi kõrvaldama (sh on kavandanud abinõusid, mis peaksid vältima hilinemist deklaratsioonide esitamisel), tuvastas Riigikontroll, et deklaratsioonide esitamise osas ei ole olukord paranenud⁹. Samuti selgus, et riigihangete korraldamise korda Võru Linnavalitsus kehtestanud ei ole, ametijuhendites on hangete korraldamisega seotud ülesannete jaotus vastuoluline ja ebaselge ning aastaplaane hangete korraldamiseks ei koostata. Lisaks tuvastas Riigikontroll hankelepingute läbivaatamisel ka üksikuid muid riigihangete seaduse nõuete rikkumisi.

91. Riigihangete korraldamist 2006. aastal kontrollis ka Võru Linnavalitsuse sisekontrolör, kes märkis, et seaduse nõuetekohase täitmisege esineb endiselt probleeme.

⁹ Näiteks ajavahemikul 10.10.2006–15.01.2007 esitas Võru Linnavalitsus Riigihangete registrisse sõlmitud lepingute kohta 16 deklaratsiooni, millest 15 juhul oli esitamise kümnepäevast tähtaega rikutud.

92. Riigikontrolli hinnangul ei ole Võru Linnavalitsus üles näidanud piisavalt initsiatiivi kontrollide käigus väljatoodud puuduste kõrvaldamiseks.

93. Riigikontrolli ettepanekud Võru Linnavalitsusele:

- Kehtestada riigihangete tegemise täpsem kord.
- Viia hangete korralduse eest vastutavate ametnike töökohustusi reguleerivad korrad ja juhendid omavahel ning täidetavate töökohustustega kooskõlla.

Võru Linnavalitsuse vastus: Võru Linnavalitsuses on väljatöötamisel riigihangete teostamise kord. Teenistujate ametijuhendite muutmine algas 2007. aastal ning ülejäänud ametijuhendid viiakse vastavusse ametnikele hangete korraldamisel ettenähtava vastutusega. Linnavalitsus planeerib teenistujatele riigihangete alase koolituse läbiviimist.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
V auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli ettepanekud ning Võru Linnavolikogu ja Võru Linnavalitsuse vastus

Riigikontroll tegi auditi põhjal Võru Linnavolikogule ja Võru Linnavalitsusele mitmeid ettepanekuid. Linnavolikogu ja linnavalitsus saatsid 22.02.2008. a oma vastuse nr 20.2-4.2/692 Riigikontrolli ettepanekutele.

Riigikontrolli soovitus	Linnavolikogu ja linnavalitsuse vastused
<p>Kontrollide tulemused</p> <p>16. Ettepanek Võru Linnavolikogule:</p> <p>Võtta vastu otsused revisjonikomisjoni kontrolli tulemuste kohta ning avalikustada need. (p-d 12–15)</p>	<p>Võru Linnavolikogu vastus:</p> <p>Võru Linnavolikogu alatine revisjonikomisjon tunnistab oma viga selles, et läbiviidud kontrollimiste tulemused olid avalikustamata ja volikogus kinnitamata. Käesolevaks ajaks on kontrollimiste aktid kinnitatud ja tulemused on ka avalikustatud.</p>
<p>Sisekontrolöri tegevus ja selle mõju</p> <p>22. Ettepanek Võru Linnavalitsusele:</p> <p>Piiritleda Võru Linnavalitsuse sisekontrolöri kontrolliülesande ulatus, määrata kindlaks kontrollimise alg- ja lõpptähtaeg ning kontrollitulemuste esitamise aeg. Algatada linnavalitsuse hallatavate asutuste juhtide tegevuses rikkumiste tuvastamise korral teenistusliku järelevalve menetlus ning teha tulemused linna veebilehel avalikkusele kättesaadavaks. (p-d 17–21)</p>	<p>Võru Linnavalitsuse vastus:</p> <p>Edaspidi koostatakse selline sisekontrolli tööplaan, milles määratakse kontrolliülesande täpsem ulatus, töö teostamise alg- ja lõpptähtaeg ning kontrollitulemuste esitamise ja tulemuste läbiarutamise konkreetne tähtaeg. Kontrollitaval perioodil ei tuvastatud juhtumeid, mis oleksid nõudnud teenistusliku järelevalve algatamist. Vajaduse tekkimisel algatatakse teenistuslik järelevalve.</p>
<p>Eelarvestamine</p> <p>35. Ettepanek Võru Linnavolikogule:</p> <p>Rakendada täies ulatuses oma otsustuspädevust eelarveraha kasutamisel ning kaaluda vajadust teha eelarve koostamise korras muudatusi. (p-d 29–34)</p>	<p>Võru Linnavolikogu vastus:</p> <p>Võru Linnavolikogu on võtnud Riigikontrolli ettepanekud teadmiseks ja alates Võru linna 2008. a eelarve menetlemise algusest ka täitmiseks.</p>
<p>Dokumendihaldus</p> <p>45. Ettepanek Võru Linnavalitsusele:</p> <p>Rakendades olemasoleva dokumendihaldussüsteemi kõiki võimalusi, kajastada lepingu eelnõu, lepingu sõlmimise, täitmise ja muutmise seotud info dokumendiregistris nii, et oluline info oleks seostatud ja kättesaadav. (p 44)</p>	<p>Võru Linnavalitsuse vastus:</p> <p>Võru linnavalitsus juhindub edaspidi teabe avalikustamisel avaliku teabe seadusest. Lepingute mitteõigeaegne registreerimine 2006. aastal tulenes üheaegsest registreerimisest nii paberandjal kui ka elektrooniliselt. Alates 2008. aastast registreeritakse lepingud ja nende muudatused ainult elektrooniliselt dokumendiregistris, mis tagab lepingute kohta käiva info kättesaadavuse.</p>
<p>Avalikustamine</p> <p>52. Ettepanek Võru Linnavalitsusele:</p> <p>Avalikustada linnavalitsuse korraldused ja teha need kõigile kättesaadavaks põhimääruses sätestatud korras. (p 48)</p>	<p>Võru Linnavalitsuse vastus:</p> <p>Linnavalitsuse korraldused on avalikustatud alates 2008. aastast linna veebilehel ning samuti tehtud kättesaadavaks linnavalitsuse infosaidil.</p>
<p>Põhivara arvestus</p> <p>64. Ettepanekud Võru Linnavalitsusele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Rakendada meetmeid, et linnavara valitsejal oleks võimalik saada asjakohane ülevaade nende vastutusel oleva vara asukohast, kogumist ja kasutajatest, täiendades vajaduse korral asjakohaseid linnasiseseid kordasid. ▪ Tagada õiged andmed põhivara arvestuses, kontrollides inventuuride käigus andmete õigsust. (p-d 58–63) 	<p>Võru Linnavalitsuse vastus:</p> <p>2007. a varade inventuuri läbiviimise käigus on alustatud põhivara andmebaasi korrastamist, millega tagatakse ülevaade vastutusel olevate varade asukohast ja kogumist. Varade õigeaegse ja õige kajastamise parandamiseks on läbivaatamisel ja täiendamisel asjakohased linnavalitsuse korrad. Põhivara arvestuses õigete andmete tagamiseks toimus 2007. a inventuuride käigus võrdlus vastavate riiklike registritega.</p>
<p>Inventuurid</p> <p>71. Ettepanek Võru Linnavalitsusele:</p> <p>Tagada, et inventuuride dokumentatsioonile</p>	<p>Võru Linnavalitsuse vastus:</p> <p>Raamatupidamisprogrammi arendustöö tulemusena on tagatud, et 2008.</p>

Riigikontrolli soovitus	Linnavolikogu ja linnavalitsuse vastused
kantakse kõik andmed, mis on korrektse inventuuri tegemiseks vajalikud. (p-d 65–70)	aasta inventuuride dokumentatsioonile kantakse kõik vajalikud andmed inventuuride läbiviimiseks, et saaks hinnata inventeeritavaid varasid.
<p>Riigihanked</p> <p>93. Ettepanekud Võru Linnavalitsusele:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Kehtestada riigihangete tegemise täpsem kord. ▪ Viia hangete korralduse eest vastutavate ametnike töökohustusi reguleerivad korrad ja juhendid omavahel ning täidetavate töökohustustega kooskõlla. (p-d 87–92) 	<p>Võru Linnavalitsuse vastus:</p> <p>Võru Linnavalitsuses on väljatöötamisel riigihangete teostamise kord. Teenistujate ametijuhendite muutmine algas 2007. aastal ning ülejäänud ametijuhendid viiakse vastavusse ametnikele hangete korraldamisel ettenähtava vastutusega. Linnavalitsus planeerib teenistujatele riigihangete alase koolituse läbiviimist.</p>

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata Võru linna vara sihi- ja õiguspärase kasutamise tagamiseks rakendatud sisemiste kontrollimeetmete toimimist, raamatupidamise korralduse vastavust raamatupidamist reguleerivatele õigusaktidele ja juhenditele ning majandustehingute õiguspärasust 2006. aastal.

Auditi põhiküsimused olid järgmised:

- Kas Võru linnas on kehtestatud ning rakendatakse piisavalt meetmeid, et tagada majandustehingute kooskõla neid reguleerivate õigusaktidega (sh eelarvega) ning nende nõuetekohane kajastamine finantsarvestuses?
- Kas Võru linna finantsarvestus tagab olulistes tehinguklassides õiged andmed finantsaruannetes?
- Kas sooritatud majandustehingud on õiguspärased kontrollitud tehinguklassides?

Auditi ulatus ja käsitusviis

Hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll järgmistest kriteeriumidest:

Sisekontrollisüsteem toimib, kui

- sisekontrollisüsteemi eri tasandite (revisjonikomisjon, teenistuslik järelevalve, sisekontrolör) tegevus on selgelt piiritletud ja toimib eesmärgipäraselt,
- sisemine töökorraldus on reguleeritud (põhimäärused, asjaajamiskord, raamatupidamise sise-eeskiri, ametijuhendid, linnavara eeskiri jms) ning regulatsioonid on seadustega ja omavahel kooskõlas ning neid järgitakse,
- linna tegevust puudutav oluline teave on nõuetekohaselt avalikustatud,
- asjaajamise korraldus tagab ladusa dokumendihalduse ning dokumentide säilimise,
- linnaeelarvet ja alaeelarveid menetletakse reeglite kohaselt,
- inventeerimine tagab õige info aruandluse koostamiseks.

Finantsarvestus tagab õiged andmed linna finantsaruannetes, kui raamatupidamise korraldus vastab raamatupidamise seaduse, riigi raamatupidamise üldeeskirja ja Raamatupidamise Toimkonna juhendites sätestatud heale raamatupidamistavale ning kui sisekontrollisüsteem raamatupidamises toimib. Hinnangu andmiseks kontrollis Riigikontroll, kas raamatupidamisregistrites kajastatud andmeid põhivarade seisuga ja auditeeritud perioodil toimunud põhivara tehingute kohta on kajastatud eelnimetatud seaduste ja juhendite kohaselt. Samuti selgitati välja, kas raamatupidamise sise-eeskiri reguleerib piisavalt ja korrektselt asutuse raamatupidamise korraldamise aluseid.

Majandustegevus on õiguspärane, kui Riigikontrolli valitud tehinguklassides on majandustehingute korraldamisel järgitud kohaliku omavalitsuse korralduse seadust, valla- ja linnaeelarve seadust, riigihangete seadust ning linna asjakohaseid õigusakte, mis käsitlevad linnavara valdamist, kasutamist ja käsutamist ning hangete teostamist. Majandustegevuse õiguspärasuse hindamiseks vaadeldi asutuse 2006. a toimunud majandustehinguid riigihangete seaduse nõuete täitmise osas, analüüsiti 2006. aastal põhivaraga tehtud tehinguid.

Majandustegevuse õiguspärasuse ja finantsarvestuse korrektsuse osas käsitleti auditeeritava Võru Linnavalitsust ja selle hallatavaid asutusi. Sisekontrollisüsteemi hinnati Võru Linnavalitsuses ja osaliselt ka hallatavates asutustes.

Auditeeritavaks perioodiks oli 01.01.2006–31.12.2006. a, üksikutes küsimustes ka varasemad perioodid.

Audit tugines peamiselt algdokumentatsiooni kontrollile ning asjaomaste isikute kirjalikele ja suulistele selgitustele. Samuti vaadeldi ja analüüsiti asutuse töökorraldust, raamatupidamisregistreid ning Võru Linnavalitsuse 2006. a majandusaasta aruannet, vaadeldi auditeeritavale kuuluvat vara ning võrreldi raamatupidamise andmeid erinevate riiklike registritega (nt kinnistusraamat, autoregistrikeskus jms).

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI¹⁰ auditistandarditega.

Riigikontroll esitab koos auditiaruandega Võru Linnavalitsusele märgukirja auditi käigus tehtud vähem oluliste tähelepanekute kohta.

Auditi lõpetamise aeg: 2008. aasta veebruar

Auditi meeskond: peakontrolör Airi Mikli ja auditijuht Anneli Narusk

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 kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on OSV-2-1.4/08/10.

Riigikontrolli postiaadress on:

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

¹⁰ *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Auditiasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

Riigikontrolli varasemaid auditeid Võru linnas

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

19.09.2007 – Pedagoogide ja teiste haridustöötajate töötasudeks eraldatud raha kasutamine kohalikes omavalitsustes

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee