

KONTROLLIARUANNE

nr OSV-2-6/06/79
29.08.2006

Rakke valla sisekontrollisüsteemi ülesehitus, raamatupidamise korraldus (sh finantsinformatsiooni avalikustamine) ja tehingute seaduslikkus 2004. ja 2005. aastal

Tallinn
2006

Kokkuvõte

Auditi eesmärgiks oli hinnata Rakke valla raamatupidamise korralduse vastavust raamatupidamisarvestust reguleerivatele õigusaktidele ja juhenditele, majandustehingute kooskõla seda reguleerivate õigusaktidega ning valla rahaliste vahendite sihi- ja õiguspärase kasutamise tagamiseks rakendatava sisekontrollisüsteemi toimimist. Auditi käigus ei antud hinnangut valla 2004. ja 2005. aasta raamatupidamise aastaaruandele, vaid on välja toodud olulisemad tähelepanekud auditeeritud valdkondades raamatupidamise korralduse ja sisekontrollisüsteemi toimimise ning tehingute õiguspärasuse kohta.

Riigikontrolli hinnangul vajab Rakke valla sisekontrollisüsteem olulist täiustamist, et tagada valla majandustehingute õigus- ja sihipärasus, vältida vigu finantsaruannetes ning kahjulikke tehinguid jms. Rakke valla raamatupidamise korralduses esineb puudusi, mis on viinud oluliste vigadeni finantsaruannetes. Majandustehingute sooritamisel ei ole järgitud riigi ega ka valla õigusakte.

Olulisemad tähelepanekud

- Valla sisekontrollisüsteemis esineb olulisi puudusi. Näiteks:
 - Riigi ja valla õigusaktides sätestatud ei ole järgitud eelarve koostamisel ega ka täitmisel, dokumendihalduses, varade ja kohustuste arvestuses, inventuuride ja riigihangete korraldamisel, dokumentide ja andmete avalikustamisel jms.
 - Rakke valla sisemist töökorraldust reguleerivad eeskirjad ei ole viidud kooskõlla nende aluseks olevate õigusaktidega ega vasta tegelikule töökorraldusele ja -jaotusele vallas.
 - Rakke Vallavalitsus on vastu võtnud otsuseid vallavara kasutusse andmiseks ja võõrandamiseks, kasutanud eelarveraha, teinud muid majandustehinguid ja sõlminud valla nimel lepinguid selleks pädevust omamata. Vallavanem on ainuisikuliselt võtnud vastu otsuseid, mis kuuluvad vallavalitsuse pädevusse.
 - Rakke Vallavalitsus on korduvalt kasutanud valla eelarve raha selleks mitteettenähtud otstarbel, pole kinni pidanud ettenähtud kulude suuruselt ning kasutanud reservfondis ettenägematuteks kuludeks mõeldud raha eelarves määratud summade suurendamiseks (nt töötasude maksmiseks) ilma, et oleks taotlenud vallavolikogult luba eelarvet muuta.
 - Vallavalitsus on korduvalt maksnud toetusi, milleks vallavolikogu pole kehtestanud korda, ning kasutanud toetuste maksmiseks valla eelarves selleks mitteettenähtud rahalisi vahendeid.
 - Dokumendiregistri pidamisel ja avalikustamisel ei ole kinni peetud avaliku teabe seaduse sätetest.
 - Revisjonikomisjoni järelevalve vallavalitsuse tegevuse üle on puudulik.
- Rakke valla raamatupidamise korralduses esineb puudusi, mis on viinud oluliste vigadeni põhivara, ostjate nõuete ja eraldiste arvestuses. Näiteks:
 - Põhivara üle ei peeta kõikehõlmavat arvestust ning põhivaraga seotud tehinguid pole kajastatud vastavalt nende majanduslikule sisule (sh ei ole rendile antud pindasid kajastatud kinnisvarainvesteeringutena). Põhivara arvestuses kasutatavad kulumimäärad ei lähtu vara tegelikust kasulikust elueast. Põhivara inventuuri tulemused pole kõikehõlmavad ja objektiivsed.
 - Nõuete inventuuri tulemused pole kõikehõlmavad, nõudeid ei hinnata perioodiliselt ning ebatõenäoliselt laekuvate nõuete allahindlus pole piisav.
 - Kajastamata on vallale kuuluva prügila sulgemisega seotud eraldis.

- Valla juhtkond on osalenud otsuste vastuvõtmisel, mis mõjutasid nende endi majandushuve või mis tekitasid huvide konflikti.

Olulisemad ettepanekud

Rakke Vallavolikogule

- Tõhustada volikogu revisjonikomisjoni tööd, et tagada süsteemne järelevalve vallavalitsuse ja tema hallatavate asutuste tegevuse üle.

Rakke Vallavalitsusele

- Edendada sisekontrollisüsteemi, sh:
 - Viia Rakke valla sisemist töökorraldust reguleerivad eeskirjad vastavusse nende aluseks olevate õigusaktidega ja tegeliku töökorraldusega.
 - Viia Rakke valla vara valdamise, kasutamise ja käsutamise kord (sh otsustuspädevus) vastavusse valla tegelike vajadustega ning tagada selle järgimine.
 - Panna paika dokumendihalduse põhimõtted.
 - Tõhustada järelevalvet eelarve ning lepingute täitmise üle.
 - Korraldada varade ja kohustuste põhjalikke inventuure.
 - Järgida avaliku teabe seaduse nõuet avaldada asjakohane info valla veebilehel.
 - Tagada asjakohase info õigeaegne jõudmine raamatupidamise osakonda.
- Viia raamatupidamise sise-eeskiri kooskõlla selle aluseks olevate õigusaktidega. Raamatupidamisarvestuses järgida riigi ja valla õigusaktides ning valla sisemistes kordades sätestatud.

Rakke Vallavolikogu ja Rakke Vallavalitsus nõustusid kõigi Riigikontrolli aruandes toodud ettepanekutega ja esitasid täiendavad selgitused.

Rakke Vallavolikogu kavatses läbi vaadata toetuste määramise, sotsiaalteenuste osutamise ja väljamaksmist reguleerivad korrad, reservfondi käsutamise korra ning hallatavate asutuste põhimäärused ja viia need kooskõlla õigusaktidega; vältida vallavolikogu liikmete osalemist otsuste vastuvõtmisel, mis võiksid tekitada huvide konflikti; vaadata 2007. aasta eelarve koostamisel läbi vallavanema ja abivallavanema transporditeenuse osutamise lepingud vallavalitsusele. Rakke Vallavolikogu kohustab revisjonikomisjoni töötama välja tööplaani, et tagada süsteemne järelevalve vallavalitsuse ja tema hallatavate asutuste tegevuse üle.

Rakke Vallavalitsus kavandab vajaduse korral esitada vallavolikogule eelarve muutmise ettepanekud; esitada riigihanke deklaratsioonid vastavuses riigihangete seadusega ning pakkumiste puhul pidada võimaluse korral läbirääkimisi vähemalt kolme pakkujaga; avalikustada valla õigusaktid seaduses sätestatud korras; panna toimima ühtne dokumendiregister; korrastada raamatupidamises põhivarade arvelevõtmine, mahakandmine ja kulumiarvestus; võtta arvele munitsipaalomandisse antud maauksused; kajastada rendipinnad kinnisvarainvesteringutena; kajastada Rakke Kommunaalasutuse varad tema bilansis; sõlmida materiaalse vastutuse lepingud kõigi valla vara eest vastutajatega.

Riigikontrolli hinnangul peaks Rakke Vallavalitsus moodustama eraldise seoses Rakke vallale kuuluva prügila sulgemisega hoolimata sellest, et puudub eksperdihinnang tõenäoliste kulude tekkimise kohta.

Sisukord

SISSEJUHATUS	5
Ülevaade auditeeritust	5
Auditi iseloomustus	6
FINANTSARVESTUS JA MAJANDUSTEHINGUTE ÕIGUSPÄRASUS	8
1.1. Põhivara arvestus.....	8
1.1.1. Põhivara arvelevõtmine	8
1.1.2. Põhivara klassifitseerimine.....	9
1.1.3. Põhivara kulumiarvestus	9
1.1.4. Põhivara võõrandamine.....	10
1.1.5. Vallavara kasutusse andmine.....	10
1.1.6. Põhivara ümberhindlus	11
1.1.7. Põhivara sihtfinantseerimine.....	11
1.2. Lühiajalised nõuded ja ettemaksed	12
1.3. Antud ja saadud toetused	14
1.4. Lühi- ja pikaajalised kohustused	15
1.5. Riigihanked.....	15
1.6. Muud tähelepanekud	16
2. SISEKONTROLLISÜSTEEM	17
2.1. Eelarve koostamine ja täitmise jälgimine	17
2.1.1. Reservfondi rahade kasutamine.....	17
2.2. Sisemist töökorraldust reguleerivad korrad.....	18
2.2.1. Sisemised korrad ja nende järgimine.....	18
2.2.2. Lepingute registreerimine ja täitmise jälgimine	19
2.2.3. Sisemine tööjaotus ja otsustuspädevus	19
2.2.4. Raamatupidamise korraldus ja vastutuse jaotus	20
2.2.5. Raamatupidamise sise-eeskiri ja selle järgimine	21
2.3. Revisjonikomisjoni tegevus	22
2.4. Teabe avalikustamine	23
2.5. Pangakontod ja nende kasutamine.....	23
2.6. Inventuuride korraldamine.....	24

Sissejuhatus

Lisaks kontrolliaruandele esitatakse Rakke Vallavalitsusele märgukiri auditi käigus tehtud tähelepanekute kohta, mis kontrolliaruandes ei kajastu, kuna tehtud tähelepaneku mõju ei ole kontrollitud tehinguklasside õigsuse ja tehingute õiguspärasuse seisukohast oluline. Kontrolliaruandes on välja toodud olulisemad puudused, mis on kordunud või mis võivad viia oluliste vigade tekkimiseni finantsarvestuses või tehingute õiguspärasuses.

Auditi eesmärgiks oli hinnata Rakke valla raamatupidamise korralduse vastavust raamatupidamisarvestust reguleerivatele õigusaktidele ja juhenditele, valla majandustegevuse kooskõla seda reguleerivate õigusaktidega ning Rakke valla rahaliste vahendite sihi- ja õiguspärase kasutamise tagamiseks rakendatava sisekontrollisüsteemi toimimist 2004. ja 2005. aastal.

Auditirühma kuulusid auditijuht Ethel Jäärats, vanemaudiitor Airi Mikli ja audiitor Kersti Kurre.

Ülevaade auditeeritust

Rakke vald on Lääne-Viru maakonna lõunatipus paiknev omavalitsusüksus, mille suurus on 226 km². Vallas elab ligikaudu 2000 inimest ning keskmine asustustihedus on 31 inimest ruutkilomeetri kohta. Rakke vallas on 30 küla, millest suurimad on Salla, Liigvalla, Tammiku ja Piibe küla. Lisaks iseloomustab Rakke valda suhteliselt väike kaugus maakondade keskustest (Rakvere, Jõgeva, Paide), hea teedevõrk ning raudteeühendus.

Rakke vallal on 8 hallatavat asutust: Rakke Valla Kommunaalasutus, Rakke Kultuurikeskus, Rakke Raamatukogu, Rakke Leevikese lasteaed, Rakke Gümnaasium, Salla Põhikool, Salla Raamatukogu, Tammiku Avahooldekeskus, Piibe Raamatukogu, Lahu Algkool.

Rakke valla 2004. ja 2005. aasta olulisemad finantsnäitajad on esitatud tabelis 1.

Tabel 1. Olulisemad finantsandmed (tuh kr)

BILANSS	2004	osakaal, %	2005	osakaal, %
Varad, sh	15 980		18 266	
Käibevara	3 377	21	3 525	19
Põhivara	12 603	79	14 741	81
Kohustused ja netovara, sh	15 980		18 266	
Lühiajalised kohustused	2 474	15	2 651	15
Pikaajalised kohustused	244	2	40	0
Netovara	13 262	83	15 575	85
TULEMIARUANNE				
Tegevustulud	20 835		21 514	
Tegevuskulud	21 018		19 162	
Aruandeperioodi tulem	-259		2 313	

Allikas: Rakke Vallavalitsuse 2004. a majandusaasta aruanne. Rakke Vallavalitsuse 2005. a bilansi ja kasumiaruande näitajad Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemis (väljavõte 13.07.2006. a seisuga).

Valla raamatupidamise korraldamise eest vastutab vallavanem. Auditeeritud perioodil oli Rakke vallavanemaks Andrus Blok.

Rakke vallasekretär on Aimi Vaimel, kes oli samas ametis ka auditeeritud perioodil.

Kuni 2005. a oktoobrini oli Rakke valla pearaamatupidajaks Liia Kalvik. Alates 2005. a novembrist on Rakke Vallavalitsuse pearaamatupidajaks Lea Matusorg.

Rakke Vallavalitsuse 2004. a majandusaasta aruannet auditeeris OÜ Rimess MRI vannutatud audiitor Eva Veinberg, kes andis sellele märkusega järeldusotsuse, kuna nõuete laekumise hindamiseks ei õnnestunud saada piisavalt tõendusmaterjale. Riigikontrolli hinnangul pole OÜ Rimess MRI vannutatud audiitor Eva Veinberg juhtinud Rakke valla juhtkonna tähelepanu olulistele ja ilmselgetele puudustele valla finantsarvestuses. 2005. a majandusaasta aruandele andis OÜ Audiitorbüroo RKT vannutatud audiitor Roland Kaurov märkusega järeldusotsuse, kuna põhivara ümberhindlus oli 31.12.2005. a seisuga korraldamata ning see ei võimaldanud põhivara kajastamise õigsuse kohta arvamust avaldada. Välisaudiitorid pole kummalgi aastal esitanud Rakke Vallavalitsusele märgukirja auditi tähelepanekute ja ettepanekutega.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt kontrollib vallavalitsuse ning tema hallatavate asutuste tegevust vallavolikogu revisjonikomisjon, kes on auditeeritaval perioodil andnud hinnangu majandusaasta ja eelarve täitmise aruandele. Lisaks on revisjonikomisjon 2004. aastal kontrollinud kütuse limiitide, lumekoristuse, turismikulustega seotud dokumente, Rakke Valla Kommunaalasutuse sularaha liikumise dokumente ning Rakke Vallavolikogu koosolekute protokolle. 2005. aastal kontrollis revisjonikomisjon koolide toitlustamist, lumekoristust ning toimetulekutoetusi kajastavaid dokumente, valla raamatukogudesse ostetud inventari ning Tammiku Avahooldekeskuse menüülehti ja toitlustamiseks kulunud summasid. Revisjonikomisjoni tähelepanekute kohta koostati mõlemal aastal kontrolliakt.

Auditi iseloomustus

Auditi põhiküsimused ja vastavad põhitoimingud olid järgmised:

- **Kas finantsarvestus tagab Riigikontrolli poolt oluliseks hinnatud tehinguklassides õiged andmed valla finantsaruannetes?** Hinnangu andmiseks kontrollisid audiitorid raamatupidamisregistrites kajastatud andmeid varade seisu ja auditeeritud perioodi tehingute kohta, hindasid andmete vastavust raamatupidamiseseaduses, riigi raamatupidamise üldeeskirjas, Raamatupidamise Toimkonna juhendites ning Rakke Vallavalitsuse sisemistes kordades (sh raamatupidamise sise-eeskirjas) sätestatud nõuetele.
- **Kas nendes tehinguklassides, mida Riigikontroll pidas oluliseks, sooritatud majandustehingud on õiguspärased?** Hinnangu andmiseks kontrollisid audiitorid auditeeritud perioodil valitud tehinguklassides toimunud tehinguid ning hindasid nende kooskõla kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega, valla- ja linnaeelarve seadusega, raamatupidamise seadusega, riigi raamatupidamise üldeeskirjaga, Raamatupidamise Toimkonna juhenditega, riigihangete seadusega, korruptsioonivastase seadusega, Rakke valla põhimäärusega, Rakke valla 2005. a eelarvega, Rakke vallavara valdamise, kasutamise ja käsutamise korraga, Rakke valla asjaajamise juhendiga, Rakke Vallavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjaga, ametijuhenditega ning Rakke vallas kehtivate toetuse määramise ja maksmise kordadega.
- **Kas vallas on kehtestatud ning rakendatakse piisavalt meetmeid, et tagada majandustehingute sooritamine kooskõlas loetletud õigusaktidega ning nende nõuetekohane kajastamine finantsarvestuses?** Hinnangu andmiseks selgitasid audiitorid vestluste käigus ning valla rahaliste vahendite kasutamist reguleerivate kordadega tutvudes, kas vallas on kehtestatud ja toimib sisekontrollisüsteem. Samuti hindasid audiitorid, kas Rakke Vallavalitsus täidab kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest ja avaliku teabe seadusest tulenevat teabe avalikustamise kohustust.

Bilansi ja tulemiaruaande kirjetest pidas Riigikontroll oma riskihinnangu alusel oluliseks kontrollida auditi raames järgmisi tehinguklasse:

- materiaalse põhivara arvestus ja nendega seotud tehingud;

- lühiajaliste nõuete ja ettemaksete arvestus ning nendega seotud tehingud;
- hankijatele võlgnevuse ning lühi- ja pikaajalise võlakohustuse arvestus ja nendega seotud tehingud;
- antud ja saadud toetuste arvestus ning nendega seotud tehingud.

Eelnimetatud tehinguklassides hindas Riigikontroll lisaks finantsarvestusele ka tehingute õigus-pärasust ja sisekontrollisüsteemi toimimist. Selleks kontrolliti:

- eelarve koostamise ja täitmise jälgimist;
- lepingute registreerimist asutuse dokumendiregistris ja lepingute täitmise korraldamist raamatupidamises;
- töökorraldust reguleerivate kordade järgimist, nende vastavust õigusaktidele ja tegelikule olukorrale;
- revisjonikomisjoni tegevust;
- varade ja kohustuste inventeerimise korraldamist ja nende tulemuste kajastamist raamatupidamises;
- pangakontode avamist, sulgemist ja kasutamist (sh rahaülekannete tegemisel kohustuste lahususe põhimõtte järgimist);
- teabe avalikustamist.

Lisaks hindas Riigikontroll, kas riigihanked on korraldatud riigihangete seaduse kohaselt.

Audititeavet kogudes intervjueerisid audiitorid järgmisi isikuid: vallavanem Andrus Blok, vallasekretär Aimi Vaimel, pearaamatupidaja Lea Matusorg ning raamatupidaja Imbi Habicht. Samuti tutvusid audiitorid valla õigusaktide ja sisemist töökorraldust reguleerivate kordadega, kontrollivaldkondi puudutavate olulisemate lepingutega, erinevate registrite ja andmebaasidega (sh raamatupidamisregistri andmetega) ning algdokumentidega.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI¹ auditistandarditega.

¹ *International Organisation of Supreme Audit Institutions* – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon, mis tegutseb ÜRO egiidi all.

Finantsarvestus ja majandustehingute õiguspärasus

1.1. Põhivara arvestus

Rakke valla põhivara bilansiline maksumus oli 31.12.2004. a seisuga ca 12,6 miljonit krooni ning 31.12.2005. a seisuga 14,7 miljonit krooni. Põhivara bilansilise maksumuse suurenemine oli peamiselt tingitud soetatud põhivarade ja põhivara parenduste arvelevõtmisest. 31.12.2005. a seisuga ei olnud Rakke vallas põhivara õiglasesse väärtusesse ümber hinnatud.

Riigikontrolli hinnangul ei vasta põhivara arvestus raamatupidamise hea tava nõuetele. Raamatupidamisaruannete ja algdokumentidega tutvumise ning intervjuude tulemusena tuvastas Riigikontroll põhivara arvestuses järgmised vead.

1.1.1. Põhivara arvelevõtmine

Riigikontroll tuvastas, et Rakke Vallavalitsus ei koostanud auditeeritaval perioodil nõuetele vastavaid põhivaraobjektide arvelevõtmise ning mahakandmise akte. Suurem osa ehitustöödega seotud summadest olid põhivaradena arvele võetud ehitustööde üleandmise-vastuvõtmise aktide alusel. Üksikud koostatud põhivara arvelevõtmise aktid olid puudulikult vormistatud, nt polnud aktis määratud põhivarale kasuliku eluiga, vastutavat isikut jms, kuigi niisugune info on oluline põhivarade korrektseks arvelevõtmiseks raamatupidamises. Raamatupidamise seaduse kohaselt peab iga raamatupidamiskirjendi aluseks olema nõuetekohane majandustehingu toimumist tõendav dokument. Seega ei järginud Rakke Vallavalitsus Riigikontrolli hinnangul põhivara arvelevõtmise ning mahakandmise tehingute kajastamisel raamatupidamise seadusest tulenevaid nõudeid.

Põhivaradega seotud majandustehinguid hinnates tuvastas Riigikontroll, et Rakke Vallavalitsus on kõik 2004. aastal põhivara kapitaalremondi ning ehitustöödega seotud summad kajastanud perioodikuludes, kuigi Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 1 järgi tuleks need arvele võtta põhivarana. Vea mõju aruandeperioodi tulemile 31.12.2004. ja 31.12.2005. a seisuga on ligikaudu 2 miljonit krooni. Põhivara parenduste arvelevõtmiseks tuleb korrigeerida 2006. aasta bilansi ja tulemiaruaande algsaldosid ning tagasiulatuvalt arvestada vastavate põhivaradelt ka kulumit.

2005. aastal soetatud põhivarad (sh tehtud kapitaalremondi- ja ehitustööd) summas ligikaudu 2,9 miljonit krooni olid algselt kajastatud perioodikuludes. 2005. aasta novembrikuus asus Rakke Vallavalitsuses tööle uus pearaamatupidaja, kelle initsiatiivil korraldati põhivarade inventuur ning võeti paranduskannete tulemusena algselt kuludes kajastatud põhivarad bilansis arvele. Suurem osa 2005. aastal soetatud põhivaradest on seega arvele võetud detsembrikuu seisuga, mistõttu on nendelt põhivaradelt 2005. aasta kohta arvestatud üksnes ühe kuu kulum. Kulumit oleks tulnud tagasiulatuvalt kajastada kogu perioodi kohta, mis jäi põhivara soetamise ning arvelevõtmise hetke vahepeale (vt lisaks punkti 1.1.3).

Lisaks tuvastas Riigikontroll, et enamik põhivara parendusi on vald küll lisanud olemasolevate põhivarade soetusmaksumusele, kuid sealjuures ei ole ümber hinnanud põhivara kasuliku eluiga ning kandnud maha parenduste käigus välja vahetatud põhivara komponentide bilansilist maksumust, kuigi Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 5 kohaselt tuleks seda teha. Kuna auditeeritud perioodil ei ole vald kandnud kulusse ühtegi ehitustööde käigus välja vahetatud põhivara komponenti, võib Riigikontrolli hinnangul mainitud vea mõju bilansi ja tulemiaruaande näitajatele pidada oluliseks.

Algdokumente pisteliselt hinnates tuvastas Riigikontroll, et põhivara nimekirjas kajastub mitmeid objekte, mis koosnevad üksteisest eristatavatest komponentidest, millel on erinev kasulik eluiga (nt aknad, katus, sisustus). Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 5 kohaselt tuleks need raamatupidamises eraldi põhivaraobjektidena arvele võtta. Näitena võib siinkohal tuua Rakke Gümnaasiumi plastaknad (soetusmaksumus ca 306 000 krooni), Leevikese lasteaia katus

(soetusmaksumus ca 845 000 krooni), Lahu Algkooli katuse (soetusmaksumus ca 114 000 krooni), Rakke Kultuurikeskuse lavaseadmed (soetusmaksumuses ca 76 000 krooni), korterelamute juurde ehitatud puukuurid jms, mis on kajastatud hoonete soetusmaksumuses, kuigi vastavate komponentide kasulik eluiga (ca 20–30 aastat) on hoone elueast (ca 50 aastat) oluliselt lühem. Riigikontrolli hinnangul on lühema kasuliku elueaga komponente erinevate hoonete soetusmaksumuses kajastatud üsna suures summas, mistõttu võib arvestamata kulumi mõju auditeeritud perioodi bilansi ja tulemiaruaude näitajatele pidada oluliseks.

Rakke valla bilansis ei kajastu 2004. ja 2005. a lõpu seisuga ühtegi maaüksust. Audititoimingute sooritamise käigus selgus, et Rakke Vallavalitsusele kuulub siiski nii kinnistatud maid (1 maaüksus suurusega 10,23 hektarit) kui ka Lääne-Viru maavanema poolt munitsipaalomandisse antud, kuid veel kinnistamata maid (9 maaüksust suurusega 22,21 hektarit) kokku maa maksustamishinnas ca 224 000 krooni. Enamik nendest maadest on valla munitsipaalomandisse antud ajavahemikul 2001–2004. Vea mõju bilansi mahule 2004. ning 2005. a lõpu seisuga on summas ca 224 000 krooni. Maade arvelevõtmiseks tuleb korrigeerida 2006. aasta bilansi algsaldosid.

Lisaks tuvastas Riigikontroll, et Rakke Valla Kommunaalasutuse varad on kajastatud Rakke Vallavalitsuse bilansis, kuigi riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt tuleb varasid kajastada selle asutuse bilansis, kellele on tema üle valitsev mõju ning kes kannab vara kasutamisega seotud põhilisi riske. Seega ei järgita Rakke valla sisemises aruandluses majandusüksuseprintsipi raamatupidamise seaduse mõistes ning valla eelarve ja finantsaruanded ei kajasta vallavalitsuse ning tema hallatavate asutuste tulusid ja kulusid korrektselt.

Riigikontrolli hinnangul ei ole Rakke Vallavalitsus auditeeritud perioodil korduvalt järginud põhivarade arvelevõtmise ja kajastamise kohta kehtivaid nõudeid.

1.1.2. Põhivara klassifitseerimine

Raamatupidamise algdokumente kontrollides selgus, et Rakke Vallavalitsusel puudus auditeeritava perioodil terviklik ülevaade munitsipaalomanduses olevatest maadest, korterelamutest ja nendes asuvatest korteritest. Rakke Vallavalitsuse bilansis on 31.12.2004. a seisuga kajastatud eluhooneid jääkmaksumuses ca 1 853 000 krooni ning 31.12.2005. a seisuga jääkmaksumuses ca 1 806 000 krooni. Rakke Vallavalitsuse aruannetest ei selgu üheselt, kui palju vallale kortereid kuulub, samuti jäi audiitoritele ebaselgeks mõnede korterite omandiõigus. Esitatud informatsiooni kohaselt seisab ligikaudu kuus korterit tühjana ning üks elumaja ja selles asuvad korterid on tunnistatud elamiskõlbmatuks. Riigikontrolli hinnangul peaks Rakke vald pikka aega tühjana seisnud korterid alla hindama. Samuti peaks alla hindama kasutuskõlbmatuks tunnistatud korterite bilansilise maksumuse ning vastavad põhivaraobjektid oma bilansist eemaldama.

Rakke valla pearaamatupidaja sõnul on enamik vallale kuuluvatest korteritest välja renditud. Lisaks on vald andnud rendile põllumaad, mida ei ole bilansis 31.12.2004. ja 31.12.2005. a seisuga isegi arvele võetud (vt punkti 1.1.1). Rendile antud kortereid ning põllumaad tuleks riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt kajastada kinnisvarainvesteeringuna, mitte materiaalse põhivarana. Kinnisvarainvesteeringute kajastamiseks tuleb korrigeerida 2006. aasta bilansi algsaldosid.

Seega pole Rakke Vallavalitsus Riigikontrolli hinnangul järginud auditeeritud perioodil valla varade klassifitseerimisele esitatavaid nõudeid.

1.1.3. Põhivara kulumiarvestus

Rakke Vallavalitsuses esines auditeeritud perioodil mitmeid vigu põhivara kulumiarvestuses. 2004. aasta põhivara parendusi ei ole 31.12.2005. a seisuga endiselt arvele võetud ning nendelt põhivaradelt ei ole vahepealse perioodi kohta arvestatud kulumit. 2005. aasta põhivara parendused on arvele võetud

inventuuri tulemusena 2005. aasta detsembrikuus, mistõttu on nendelt arvestatud üksnes ühe kuu kulum (vt lisaks punkti 1.1.1).

Samuti tuvastas Riigikontroll, et Rakke Vallavalitsus on mitmete hoonete kuluminormiks määranud 1,5% aastas. Riigi raamatupidamise üldeeskirja järgi tuleb hoonetele amortisatsiooninormi määramisel lähtuda vahemikust 2–5% aastas. Seega pole Rakke Vallavalitsus põhivarade kulumiarvestusel järginud riigi raamatupidamise üldeeskirja nõudeid.

Lisaks on Rakke Vallavalitsus määranud enamiku rajatiste kuluminormiks 1,5–2% aastas (st kasulikuks elueaks on hinnatud 50–66 aastat). Põhivara detailses nimekirjas on rajatistena kajastatud peamiselt teedeehitusega seotud summad, bussiootepaviljonid ja muud ehitised, mille kasulikuks elueaks on vald seega määranud 50–66 aastat. Nendelt rajatistelt on 2005. aastal arvestatud kulumit summas *ca* 23 000 krooni. Arvestades, et rajatiste kuluminorm peaks riigi raamatupidamise üldeeskirja järgi olema vahemikus 2,5–10% aastas, mille puhul rajatiste kasulik eluiga oleks 10–25 aastat, jääks rajatistelt arvestatav kulumisumma vahemikku *ca* 81 000–162 000 krooni aastas. Riigikontrolli hinnangul on rajatistelt arvestamata kulumise mõju Rakke Vallavalitsuse 2004. ja 2005. aasta bilansimahule ja aruandeperioodi tulemile oluline.

1.1.4. Põhivara võõrandamine

Rakke Vallavalitsus esitas Riigikontrollile nimekirja ehitistest ja nende osadest, mille vald on auditeeritaval perioodil võõrandanud. Nimekirja kohaselt on Rakke vald 2004. ja 2005. aastal otsustanud 11 põhivaraobjekti müügi (majandushoone Olju külas, 3 silohoidlat, 2 küüni ja 1 söödaköögi Ao külas, 4 korterit). Müügiotsuse hetkel oli nende põhivarade soetusmaksumus kokku *ca* 340 000 krooni ning jääkväärtus *ca* 300 000 krooni. Mainitud põhivarad on bilansist välja kantud kas müügiotsuse või müügilepingu sõlmimise kuupäeva seisuga. 2004. aasta tulemiaruanDES on põhivara müügitulu kajastatud *ca* 190 000 krooni ning 2005. aasta tulemiaruanDES *ca* 160 000 krooni.

Hoolimata müügitehingute kajastamisest raamatupidamisarvestuses, ei olnud Rakke Vallavalitsus enamikku nendest tehingutest auditeeritaval perioodil juriidiliselt lõpuni viinud (v.a 2 küüni ja 2 silohoidla müük 2005. aastal). Notariaalsed müügilepingud ostjatega on sõlmimata, mistõttu pole omandiõigus vallalt ostjatele reaalselt üle läinud ning vald oleks pidanud vastavaid põhivarasid 2004. ja 2005. aasta lõpu seisuga endiselt oma bilansis kajastama (müügiototel põhivarana). Samuti oleks vald pidanud enne notariaalse müügilepingu sõlmimist põhivara müügi eest saadud summad kajastama ostjate ettemaksetena. Valesti kajastatud müügitehingute mõju 2004. aasta tulemile on *ca* 190 000 krooni ning 2005. aasta tulemile *ca* 30 000 krooni.

1.1.5. Vallavara kasutusse andmine

Auditeeritaval perioodil kehtis vähemalt 1 rendileping ning 40–50 üürilepingut, mille alusel on Rakke vald andnud vallale kuuluvaid maid, ehitisi või nende osi kolmandate isikute kasutusse. Riigikontrolli hinnangul on Rakke Vallavalitsus mitmel juhul ehitiste ja nende osade kasutusse andmise otsustamisel ületanud oma pädevust (nt kinnisasja rendileandmisel või üürilepingute sõlmimisel pikemaks tähtajaks kui 3 aastat), kuna nende otsuste tegemise õigus kuulub Rakke valla vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra kohaselt vallavolikogule.

Lisaks tuvastas Riigikontroll, et vallavanem on äriühingutele ruumide tasuta kasutusse andmise otsustamisel ületanud oma volitusi, kuna Rakke valla vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra järgi kuulub ruumide tasuta kasutusse andmise otsustamine vallavolikogu pädevusse. Samuti on Rakke Vallavalitsus auditeeritaval perioodil rikkunud raamatupidamise seaduses sätestatud majandusüksuse printsiipi, kajastades osade rentnike eest ruumide kasutamisega seotud jooksvaid kulusid valla kuluna (nt tasub vald OÜle Kiira Paju Hambaravi ning OÜle Skelle tasuta üürile antud ruumide eest kommunaalkulusid).

Riigikontrolli hinnangul peab tasuta kasutusse antud maade, hoonete ja nende osade (nt Leevikese lasteaia sööklakompleks, hambaravi ruumid haiglahoones, eraarsti kabinetid ambulatooriumi hoones) bilansilise jääkmaksumuse alla hindama, kuna vald ei kasuta neid pindasid oma põhitegevuses ega üüritulu teenimise eesmärgil. Lisaks tuleks alla hinnata Rakke vallale kuuluva Räätsvere prügila maa ja hooned, kuna prügila on kavas 2009. aasta lõpuks sulgeda (vt lisaks punkti 1.4). Mainitud asjaolud viitavad vara väärtuse langusele ning allahindluse vajadusele Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 5 mõistes. Riigikontrolli hinnangul on tasuta kasutusse antud põhivarade bilansilise jääkmaksumuse allahindamisest tulenev mõju 2004. ja 2005. aasta bilansimahule ja tulemile ligikaudu 1–1,5 miljonit krooni (sh ca 800 000 krooni prügila allahindlus).

Korterid ja äripinnad, millelt Rakke vald teenib üüritulu, on Rakke Vallavalitsuse bilansis 31.12.2004. ja 31.12.2005. a seisuga kajastatud materiaalse põhivarana, kuigi tuleks kajastada kinnisvara-investeeringutena (vt lisaks punkti 1.1.2).

Seega pole Rakke Vallavalitsus Riigikontrolli hinnangul järginud auditeeritud perioodil põhivarade kasutusse andmisele esitatavaid nõudeid.

1.1.6. Põhivara ümberhindlus

Raamatupidamise Toimkonna juhendi nr 5 kohaselt on raamatupidamiskohustuslastel õigus enne 1995. aastat soetatud põhivarade soetusmaksumus ümber hinnata. Rakke Vallavalitsuse bilansis on 31.12.2005. a seisuga enne 1995. aastat soetatud põhivarasid soetusmaksumusega ca 8 miljonit krooni ning jääkmaksumusega ca 5 miljonit krooni. Vallavalitsus ei ole neid põhivarasid ümber hinnanud, mistõttu ei kajasta finantsaruanded olulises osas õigesti ja õiglaselt vallale kuuluva põhivara väärtust. Ka Rakke Vallavalitsuse audiitor on andnud valla 2005. a majandusaasta aruandele märkusega järeldusotsuse, kuna 31.12.2005. a seisuga oli põhivara ümberhindlus korraldamata.

Seega pole Rakke Vallavalitsus Riigikontrolli hinnangul järginud auditeeritud perioodil põhivara ümberhindlusele esitatud nõudeid.

1.1.7. Põhivara sihtfinantseerimine

Rakke Vallavolikogu otsustas 2005. aastal anda MTÜ-le Koduküläd 100 aastaks rendile munitsipaalomandis oleva Lahu Algkooli majandushoone ja Lahu laululava. Lisaks andis Rakke Vallavalitsus 2005. aastal MTÜ-le Koduküläd Lahu Algkooli majandushoone renoveerimiseks toetust summas ca 291 000 krooni, kajastades seda toetussummat 2005. aasta kuludes. Nende põhivaradega soetud riskid ja hüved on endiselt Rakke vallal, mistõttu on need varad kajastatud valla bilansis. Riigikontrolli hinnangul oli toetuse maksmise puhul tegemist Rakke vallale kuuluva põhivaraobjekti parendustöödeks eraldatud rahaga, mida Rakke vald oleks pidanud oma bilansis kajastama põhivara ettemaksena ning lisama pärast ehitustööde lõpetamist vastava summa Lahu majandushoone soetusmaksumusele. Vea mõju bilansimahule ja aruandeperioodi tulemile 31.12.2005. a seisuga on ca 291 000 krooni. Selles summas tuleb 2006. a majandusaasta aruande algsaldosid korrigeerida.

Lisaks on Rakke Vallavalitsus 2005. aastal sõlminud MTÜga Koduküläd sihtfinantseerimise lepingu, millega toetati Lahu laululava ehitustöid ca 155 000 krooniga. Toetussumma on Rakke vald kajastanud 2005. aasta kuludes. MTÜ Koduküläd on lepingu järgi kohustatud pärast objekti valmimist ning projekti toetanud sihtasutuselt raha saamist tagastama Rakke vallale ca 139 000 krooni. Riigikontrolli hinnangul on Lahu laululava ehitustöödeks eraldatud toetuse puhul tegemist Rakke vallale kuuluva põhivaraobjekti parendustöödeks eraldatud rahaga, mida oleks Rakke vald pidanud oma bilansis kajastama põhivara ettemaksena ning ehitustööde lõpetamise järel võtma põhivarana arvele. Lisaks oleks Rakke Vallavalitsus pidanud sihtasutuse eraldatud ning MTÜ poolt üle kantud summa ca 139 000 krooni kajastama sihtfinantseerimise tuluna 2005. aasta tulemiaruanDES. Vea mõju

2005. aasta bilansimahule on ca 155 000 krooni ning aruandeperioodi tulemile ca 294 000 krooni. Vastavates summades tuleks 2006. a majandusaasta aruande algsaldosid korrigeerida.

Riigikontrolli ettepanekud

Rakke Vallavolikogule

- Kontrollida regulaarselt vallavalitsuse tegevuse vastavust vallavolikogu määrustele ja otsustele.
- Tõhustada revisjonikomisjoni tegevust vallavalitsuse ja tema hallatavate asutuste raamatupidamise õigsuse, vallavara kasutamise sihipärasuse, tegevuse seaduslikkuse ning otstarbekuse kontrollimisel.

Rakke Vallavalitsusele

- Tagada “Rakke vallavara valdamise, kasutamise ja käsutamise korra” järgimine.
- Viia põhivara arvestuse põhimõtted ning korraldus vastavusse valla sisemiste kordadega ning riigi ja valla õigusaktidega.
- Teha põhivara arvestuses järgmised muudatused:
 - Kajastada põhivara valla asutuse bilansis, kellele see on vajalik tema põhikirjaliste ülesannete täitmiseks.
 - Korraldada põhivarade ümberhindlus ning kooskõlastada tulemuste kajastamine finantsaruannetes Rahandusministeeriumiga.
 - Võtta tagasiulatuvalt arvele 2004. ja 2005. aastal kuludes kajastatud põhivara parendused ning arvestada nendelt põhivaradelt kulumit kasutusele võtmisest alates. Võtta tagasiulatuvalt arvele munitsipaalomandis olev maa.
 - Klassifitseerida ümber kinnisvarainvesteeringuteks materiaalse põhivarana kajastatud varad, mida ei kasutata valla põhitegevuses või renditakse välja.
 - Hinnata alla tasuta kasutusse antud ning väärtuse languse tunnustega põhivaraobjektid.
 - Hinnata hoonete ja rajatiste kasulikkude eluiga ja viia nende kulumimäär vastavusse riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuetega ning põhivara tegeliku kasuliku elueaga.
 - Teha raamatupidamises paranduskanded seoses põhivara võõrandamise ja sihtfinantseerimisega.
 - Tagada finantsarvestust puudutava informatsiooni õigeaegne jõudmine raamatupidamisse.

1.2. Lühiajalised nõuded ja ettemaksud

Rakke valla bilansis on 31.12.2004. a seisuga ostjate nõudeid summas ca 1 124 000 krooni ning ebatõenäoliseks hinnatud nõudeid summas ca 268 000 krooni. 31.12.2005. a seisuga on neid nõudeid summas ca 1 278 000 krooni ning ca 673 000 krooni.

Auditi käigus selgus, et Rakke vallas ei ole kehtestatud kõikidele osutatavatele teenustele hindu (nt saunateenused, kultuuriüritused, prügiveedu), kuigi see on ette nähtud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ning muude seadustega (nt jäätmeseadus). Samuti puudub ülevaade vallas kehtestatud õigusaktidest, mille alusel on hindu määratud, või on need õigusaktid oma kehtivuse kaotanud. Näiteks on Rakke valla raamatupidajate sõnul korterite üürihinna määramisel aluseks Rakke Vallavalitsuse korraldus “RAS Rakke Lubjatehase elamufondi kommunaalteenuste maksustamine”,

kuigi seda asutust enam ei eksisteeri ning üüri piirmäärad ei taga isegi korteri minimaalsete kulude katmist (st üürisumma jääb vahemikku 20–80 senti ruutmeetri kohta).²

Rakke valla omandis olevate eluruumide valdamise, kasutamise ja käsutamise korras on sätestatud, et eluruumidega seotud kommunaalteenuseid vahendab vallavalitsus, kuid neid teenuseid osutab põhimääruse alusel Rakke Valla Kommunaalasutus (edaspidi *kommunaalasutus*). Elanikega prügiveo eest arveldamine toimub kommunaalasutuses ilma lepingulise aluseta, samuti ei väljasta kommunaalasutus eluruumide üürnikele igakuist kirjalikku teadet üüri ja kommunaalteenuste kohta, kuigi vastav arveldamise alus on üürilepingu tingimustes kirja pandud. Informatsiooni kommunaalteenuste maksumuse kohta saavad elanikud peamiselt vallavalitsuse kassast (sh telefoni teel), kuhu tasuvad ka üüri- ning kommunaalteenuste arved. Pangaülekandega tasumist praktiliselt ei toimu. Riigikontrolli hinnangul ei taga niisugune praktika nõuete õigel ajal tasumist, ülevaadet nõuete laekumisest ning aegumisest. Samuti ei vasta taoline praktika raamatupidamise seaduses sätestatud majandustehingute dokumenteerimise nõuetele ning ei anna kindlust, et nõuded osutatud teenuste eest on kajastatud õigel ajal, õiges suuruses ning kõikehõlmavalt.

Kuigi nõuete laekumine mõjutab otseselt rahavoogusid ning nõuete allahindlus mõjutab aruandeaasta tulemit, pole Rakke valla normdokumentides (sh raamatupidamise sise-eeskirjas (edaspidi *RPSE*), vallavara valdamise, kasutamise ja käsutamise korras) nõuetega seotud arvestuspõhimõtted ja toimingud piisavalt reguleeritud. Näiteks ei ole selge, kellel ja mis ulatuses on otsustuspädevus nõudeid alla hinnata, mis asjaolud on allahindluste tegemise aluseks, kuidas vormistada nõuete allahindlus, milliseid sissenõudmistoiminguid rakendada. Nõuetega seotud toimingud ei ole piisavalt reguleeritud ka 2006. aastal kehtima hakanud RPSEs.

Audititoimingute käigus ei saanud Riigikontroll kindlust, kas 2004. ja 2005. aasta nõuete allahindlus on piisav ning puudub vajadus tunnistada nõudeid lootusetuks. Põhjuseks on see, et nõuete väärtust ei hinnata perioodiliselt; oluline osa 2004. ja 2005. aasta nõuetest on inventeerimata (nt ei tehtud saldo võrdlust Rakke Valla Kommunaalasutuse elanikega seotud nõuete osas, kuigi need moodustavad valla kogunõuetest ligikaudu 95%). Ka Rakke valla audiitor andis 2004. aasta majandusaasta aruandele märkusega järeldusotsuse, kuna puudus piisav tõendusmaterjal nõuete laekumise tõenäosuse hindamiseks.

Rakke vallal puuduvad ostjatega seotud võlgade sissenõudmiseks vajalikud alused. Näiteks ei tehta pidevat aruandlust maksetähtaja ületanud nõuete kohta; välja ei ole töötatud toiminguid võlgnikega tegelemiseks ja võlgade sissenõudmiseks; kindlaks ei ole määratud ametnike volitusi sissenõudmistoimingute algatamisel ja sooritamisel. Auditeeritaval perioodil ei ole Rakke Vallavalitsus kasutanud olemasolevaid võimalusi (nt lepingutes määratud viiviseid) mõjutada võlglast võetud kohustuste mittetäitmise korral.

Seega pole Rakke Vallavalitsus Riigikontrolli hinnangul järginud auditeeritud perioodil nõuete arvestamise ja kajastamise nõudeid.

Riigikontrolli ettepanekud Rakke Vallavolikogule

- Tõhustada revisjonikomisjoni tööd nõuete hindamise ja sissenõudmise kontrollimisel.

Rakke Vallavalitsusele

- Täpsustada nõuete arvestuspõhimõtteid valla sisemistes kordades.
- Hinnata perioodiliselt ja objektiivselt nõuete väärtust ning teha vajalikud allahindlused.

² Rakke Vallavalitsuse 17.05.1995. a korraldus nr 322 "RAS Rakke Lubjatehase elamufondi kommunaalteenuste maksustamine"

- Inventeerida majandusaasta lõpu seisuga kõiki nõudeid (sh elanikega seotud nõudeid).
- Ajakohastada valla osutatavate teenuste olemasolevad hinnakirjad. Kehtestada hinnakirjad teenustele, millel need puuduvad.
- Esitada kommunaalteenuste eest arved sõlmitud lepingute kohaselt igal kuul.
- Kehtestada võlgade sissenõudmise toimingud valla sisemistes kordades. Tagada võlgade sissenõudmine elanikelt, kasutades inkassofirmasid, koostades maksegraafikuid, makstes toetusi abivajajatele vms.
- Tasuta teenuste osutamise ning vallavara tasuta kasutusse andmise asemel maksta toetusi seda vajavatele füüsilistele ja juriidilistele isikutele, et tagada tehingute läbipaistvus.

1.3. Antud ja saadud toetused

Majandusaasta aruande järgi andis Rakke vald 2004. aastal toetusi summas ca 836 000 krooni ning sai toetusi summas ca 11,3 miljonit krooni. 2005. aasta majandusaasta aruande järgi on antud toetusi ca 958 000 krooni ulatuses ning saadud toetusi ca 11,5 miljoni krooni ulatuses.

Toetusi eraldasid vallale riik ja erinevad sihtasutused. 2004. ja 2005. aastal moodustasid suurima osa antud toetustest sotsiaaltoetused ning toimetulekutoetused. Riigikontroll tuvastas antud ja saadud toetuste arvestuses ja kajastamises mitmeid olulisi ning korduvaid vigu. Näiteks:

- Vallavalitsus on maksnud toetusi (sh juriidilistele isikutele) ilma volikogu poolt kehtestatud korrata ning kasutanud selleks raha, mis oli eelarves planeeritud muudeks kuludeks.
- Valla eelarvest on makstud toetusi, mida tuleks sisuliselt käsitleda isikutele osutatavate sotsiaalteenustena (nt vanuritele puude ostmiseks eraldatud raha).
- Ühekordseid sotsiaaltoetusi hinnates ei olnud Riigikontrollil võimalik veenduda, kas vallavalitsus on toetuse määramisel lähtunud vallavolikogu kehtestatud korrast. Näiteks dokumente läbi vaadates polnud selge, kas ja kuidas kontrolliti toetuse saaja süvavaesuses või toimetulekut ohustavas vaesuses elamist, mis on sotsiaaltoetuse maksmise aluseks.
- Peretoetusteks eelarves ettenähtud raha ei kasutanud vallavalitsus üksnes ettenähtud otstarbel.
- Toimetulekutoetuste määramisega seotud dokumendid, mis sisaldavad delikaatseid isikuandmeid, ei olnud paigutatud vastavalt isikuandmete kaitse seaduses sätestatud turvanõuetele. Toimetulekutoetuste maksmisel ei kontrollitud põhjalikult isikute (sh ettevõtjatena tegutsevate isikute) tegelikku varanduslikku olukorda ja sissetulekuallikaid.
- Lahu algkooli majandushoone ning Lahu laululava renoveerimisega seotud summased on 2005. aasta tulemiaruanDES kajastatud toetusena (vt lisaks punkti 1.1.7).
- Rakke Vallavalitsuse 2004. ja 2005. a majandusaasta aruanDES puudub lisainformatsioon saadud ja antud toetuste kohta, kuigi majandusaasta aruande seisukohalt on tegemist oluliste tulemiaruanDE kirjetega, mille sisu tuleks raamatupidamise seaduse kohaselt lisades selgitada.

Seega ei järginud Rakke Vallavalitsus auditeeritaval perioodil toetuste maksmisel valla- ja linna-eelarve seaduses sätestatud eelarveraha kasutamise nõudeid ning Rakke Vallavolikogu kinnitatud toetuste maksmise kordasid. Samuti ei järginud vallavalitsus täies mahus riigi raamatupidamise üldeeskirja nõudeid kuluridade kasutamise osas ning raamatupidamist reguleerivatest õigusaktidest tulenevaid info avalikustamise nõudeid.

Riigikontrolli ettepanekud Rakke Vallavolikogule

- Kehtestada korrad kõigi valla poolt makstavate toetuste määramiseks.
- Täpsustada toetuse maksmise aluseid kehtivates kordades.
- Kehtestada isikutele sotsiaalteenuste osutamise kord.
- Tõhustada kontrolli toetusteks ettenähtud raha sihtotstarbelise ja õiguspärase kasutamise üle.

Rakke Vallavalitsusele

- Lähtuda toetuste maksmisel vallavolikogu kehtestatud kordadest.
- Planeerida valla eelarvesse kõikide makstavate toetuste summad. Pidada kinni valla eelarves toetusteks eraldatud summade suuruselt.
- Avalikustada saadud ning makstud toetustega seotud lisainfo majandusaasta aruande lisades.

1.4. Lühi- ja pikaajalised kohustused

Auditi käigus selgus, et Rakke vald on majandusaasta lõpus paljude ostuarvete periodiseerimisel lähtunud arvete saabumise kuupäevast, mitte majandustehingu toimumise kuupäevast. Riigikontrolli hinnangul võib 2004. ja 2005. aasta lõpu seisuga valesti periodiseeritud ostuarveid olla ligikaudu 5-10% hankijate kohustuste saldost.

Rakke vald on võtnud endale kohustuse 2009. aastaks sulgeda vallale kuuluva Räätsvere küla prügilala. Selle sulgemisega seotud kulude suuruseks on valla juhtkond hinnanud ligikaudu 1 miljon krooni. Riigikontrolli hinnangul oleks Rakke vald pidanud prügilala sulgemisega seotud eraldise kajastama Rakke valla bilansis 31.12.2004. ja 31.12.2005. a seisuga. Seega on 2004. ja 2005. aasta tulemligikaudu 1 miljoni krooni väärtuses näidatud suuremana. Prügilaga seotud eraldise kajastamiseks tuleb korrigeerida 2006. a majandusaasta bilansi ja tulemiaruaande algsaldosid.

Seega pole Rakke Vallavalitsus Riigikontrolli hinnangul järginud auditeeritud perioodil kohustuste kajastamise nõudeid.

Riigikontrolli ettepanekud Rakke Vallavalitsusele

- Võtta tagasiulatuvalt arvele vallale kuuluva prügilala sulgemisega seotud eraldis.
- Järgida kohustuste ja kulude kajastamisel tekkepõhist arvestusprintsipi.

1.5. Riigihanked

Rakke vald on 2004. ja 2005. aastal ostnud asju, teinud ehitustöid ja tellinud teenuseid, mida riigihangete seaduse järgi tuleb käsitleda riigihankena. Samas ei ole Rakke vald auditeeritaval perioodil ühtegi riigihanget seaduses sätestatud korras välja kuulutanud. Kohustus korraldada seadusega kooskõlas riigihankeid on abivallavanemale küll ametijuhendiga pandud, kuid kontrolli riigihangete korraldamise üle pole Rakke vallas piisavalt tehtud.

Rakke vald on riigihanke seaduses sätestatud piirmääradest allapoole jäävate teenuste ja ehitustööde tellimisel üldjuhul järginud riigihangete head tava, koostades pakkumiskutse dokumendid ning võimaluse korral pidades läbirääkimisi vähemalt kolme pakkujaga (v.a teederemondi korral). Samas

pole Rakke vald asjade ostmisel või teenuste tellimisel alates 100 000 kroonist ning ehitustööde tellimisel alates 500 000 kroonist esitanud pärast hankelepingu sõlmimist riiklikule riigihangete registrile ühtegi seaduses nõutud riigihanke deklaratsiooni.

Seega on Rakke Vallavalitsus auditeeritaval perioodil rikkunud riigihangete seadust, jättes välja kuulutamata riigihanked ning esitamata riigihanke deklaratsioonid.

**Riigikontrolli ettepanekud
Rakke Vallavolikogule**

- Tagada kontroll vallavalitsuse üle riigihangete korraldamisel.

Rakke Vallavalitsusele

- Korraldada seaduses sätestatud juhtudel riigihanke pakkumismenetlused.
- Esitada riigihanke deklaratsioonid vastavuses riigihangete seadusega.
- Täiendada valla ametnike teadmisi riigihangete seaduse nõuete ja riigihangete korraldamise osas.

1.6. Muud tähelepanekud

Auditi käigus selgus, et vallavanem Andrus Blok ja abivallavanem Indrek Kõlu on osutanud Rakke Vallavalitsusele füüsilisest isikust ettevõtjana transporditeenust. Seadusega on ametiisikul keelatud sooritada tehinguid iseendaga või volitada oma alluvaid tegema neid tehinguid tema asemel.³ Vallavanemaga peetud intervjuust selgus, et transporditeenust osutatakse vallavanema isikliku sõiduautoga. Riigikontrolli hinnangul tuleks isikliku sõiduauto kulude hüvitamisel lähtuda Vabariigi Valitsuse määrusest “Isikliku sõiduauto teenistus-, töö- ja ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitise maksmise tingimused ja hüvitise piirmäärad”.⁴

2004. ja 2005. aastal on Rakke Vallavalitsus tasunud seesuguse transporditeenuse eest kokku ca 100 000 krooni, sh on valdav osa igas kuus tasutud summadest olnud suuremad kui isikliku sõiduauto kasutamise hüvitise piirmäär, mille puhul hüvitist tulumaksuga maksustada ei ole vaja. Mainitud hüvitise summast ligikaudu pool oleks eelneva info põhjal tulnud maksustada erisoodustusena.

Transporditeenuse osutamist on jätkatud ka 2006. aastal.

**Riigikontrolli ettepanekud
Rakke Vallavolikogule ja Rakke Vallavalitsusele**

- Vormistada isikliku sõiduauto kasutamine ametisõitudeks vastavuses õigusaktidega.

³ Korruptsioonivastane seadus, § 24 lg 1.

⁴ Vabariigi Valitsuse 14. juuli 2006. a määrus nr 164 “Isikliku sõiduauto teenistus-, töö- ja ametisõitudeks kasutamise kulude hüvitise maksmise tingimused ja piirmäärad”.

2. Sisekontrollisüsteem

Riigikontrolli hinnangul ei taga Rakke Vallavalitsuse sisekontrollisüsteem vallavalitsuse tegevuse õiguspärasust ega suuda vältida olulisi riske, vigu ja raha väärkasutust.

Sisekontrollisüsteemile hinnangu andmisel analüüsisid audiitorid eelarve koostamist ja selle täitmise jälgimist; revisjonikomisjoni tegevust; lepingute registreerimist asutuse dokumendiregistris ja täitmise korraldust raamatupidamises; töökorraldust reguleerivate kordade vastavust õigusaktidele, nende järgimist ning vastavust tegelikule olukorrale; varade ja kohustuste inventeerimist ja tulemuste kajastamist raamatupidamises; majandustehingute tegemiseks ja algdokumentide kinnitamiseks volituste olemasolu; pangakontode kasutamist (sh rahaliste ülekannete tegemisel kohustuste lahususe põhimõtte järgimist) ning teabe avalikustamist.

2.1. Eelarve koostamine ja täitmise jälgimine

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt kuulub volikogu ainupädevusse võtta vastu valla eelarve ja muuta seda, kinnitada majandusaasta aruanne ning määrata audiitor. Valla eelarve koostatakse seaduses sätestatud korras, arvestades valla arengukava. Valla- ja linnaeelarve seaduse kohaselt korraldab eelarve täitmist vallavalitsus volikogu kehtestatud korras. Eelarves määratud summasid võib kasutada üksnes ettenähtud otstarbeks, kusjuures nende suurust võib muuta vaid eelarvet muutes. Eelarvesse riigieelarvest sihtotstarbeliselt eraldatud rahalisi vahendeid võib kasutada ainult ettenähtud otstarbel. Vallavalitsusel ning tema hallatavatel asutustel on õigus võtta rahalisi kulutusi nõudvaid kohustusi ainult neile eelarves selleks ette nähtud kulude piires. Lisaks on valla- ja linnaeelarve seaduses sätestatud, et reservfondi käsutab valitsus ettenägemata kulude katmiseks volikogu poolt kehtestatud korras.

Rakke vallas reguleerib eelarve menetlemist Rakke valla põhimäärus, mille järgi koostab vallavalitsus eelarve projekti arengukava arvestades ning esitab selle volikogule vähemalt 1 kuu enne eelarveaasta algust koos lisadega. Projektile lisatakse seletuskiri andmetega eelmise aasta tegelike tulude ja kulude ning eelarveaastaks kavandatud tulude ning kulude kohta vastavalt nende liigendusele. Rakke Vallavalitsuse auditi käigus selgus, et üheski valla tegevusvaldkonnas ei ole eelarve eelnõude seletuskirjades järgitud nõuet esitada andmed, lähtudes nende liigendusest eelarves. Iga tegevusvaldkonna juures on välja toodud vaid mõned kavandatavad muudatused või selgitused. Riigikontrolli hinnangul ei vasta eelarve seletuskirjad valla- ja linnaeelarve seaduse nõuetele.

Rakke Vallavalitsus on korduvalt eksinud valla- ja linnaeelarve seaduse vastu, kasutades eelarve rahalisi vahendeid selleks mitteettenähtud otstarbel, kuid tegemata volikogule ettepanekut kanda need muudatused eelarvesse. Samuti on vallavalitsus teinud kulutusi, milleks eelarves ei ole summasid määratud, võtmata selleks vastu lisaelarvet. Lisaks pole vallavalitsus kinni pidanud ettenähtud kulude suurusest ning vajaduse tekkimisel muuta kulude suurust, pole seda tehtud eelarve muutmisega.

Rakke Vallavalitsus on korduvalt eksinud eelarveartiklites ettenähtud rahaliste vahendite kasutamisel ning kajastanud tehtud kulutusi raamatupidamises valel kulukontodel. Seetõttu ei ole tagatud vallaasutuste tulude ja kulude vastavus ning eelarve täitmise aruanne ei peegelda vallavalitsuse ja tema hallatavate asutuste (edaspidi *vallaasutuste*) tegelikke rahavooge.

Samas ei tuvastanud Riigikontroll, et riigieelarvest sihtotstarbeliselt eraldatud rahalisi vahendeid oleks Rakke Vallavalitsus kasutanud mittesihtotstarbeliselt.

2.1.1. Reservfondi rahade kasutamine

Rakke Vallavolikogu on võtnud vastu "Rakke vallas eelarve reservfondi kasutamise" korra. Otsuse õigusliku alusena on viidatud Eesti Vabariigi eelarve seadusele, mis auditeeritaval perioodil enam ei kehtinud. Otsuses pole märgitud, milliste ettenägemata kulude katmiseks võib reservfondi rahalisi

vahendeid kasutada. Seega ei ole Rakke Vallavolikogu kehtestanud korda, mis vastaks valla- ja linnaeelarve seaduse nõuetele ning sätestaks, millistel tingimustel on vallavalitsusel õigus reservfondi rahalisi vahendeid käsutada (st missuguseid ettenägematuid kulusid on õigus reservfondi rahast katta).

Rakke Vallavalitsus on korduvalt kasutanud eelarve reservfondis ettenägematuteks kuludeks ettenähtud rahalisi vahendeid selleks, et suurendada eelarves määratud summasid (nt töötasude maksmiseks) ilma, et oleks vallavolikogult selleks eelarve muutmist taotlenud.

Riigikontrolli ettepanekud Rakke Vallavolikogule

- Kehtestada reservfondi käsutamise kord, kus oleks selgelt sõnastatud, mis juhtudel, otstarbeks ja kui suures ulatuses võib vallavalitsus reservfondi rahalisi vahendeid käsutada.
- Tagada kontroll vallavalitsuse ja tema hallatavate asutuste tegevuse üle eelarverahade (sh reservfondi rahade) kasutamisel.

Rakke Vallavalitsusele

- Koostada valla eelarve eelnõu seletuskiri valla- ja linnaeelarve seaduse kohaselt.
- Järgida vallavolikogu kinnitatud eelarvega määratud kulude suurust ning sihtotstarvet.
- Esitada volikogule kulude suuruse või sihtotstarbe muutmise korral eelarve muutmise või lisaelarve eelnõu.
- Korraldada vallavalitsuse ametnikele koolitusi finants- ja õigusvaldkonnas.

2.2. Sisemist töökorraldust reguleerivad korrad

2.2.1. Sisemised korrad ja nende järgimine

Rakke vallas on kehtestatud sisekorra eeskiri, asjaajamise juhend, RPSE, vallavara valdamise, kasutamise ja käsutamise kord, ametijuhendid jms. Vastavaid kordasid ei ole kõigile asjassepuutuvatele isikutele allkirja vastu teatavaks tehtud (v.a 2006. aastal kehtestatud uus RPSE), mistõttu puudub Riigikontrollil kindlus, et Rakke Vallavalitsuse ja tema hallatavate asutuste teenistujad ning töötajad on teadlikud kehtivatest nõuetest, oma vastutusest ja pädevusest.

Paljud Rakke valla sisemist töökorraldust reguleerivad korrad ei ole täies mahus kooskõlas riigi ja valla õigusaktidega (nt asjaajamise kord, raamatupidamise sise-eeskiri, ametijuhendid), samuti ei vasta asjaajamise ja töö tegelik korraldus vallas kehtestatud kordadele ja ametijuhenditele, lähtudes pigem väljakujunenud tavadest ja harjumustest. Kuigi vallasekretäri ametikoha põhieesmärk on tagada vallakantselei järjepidev töö ning dokumentatsiooni vastavus õigusaktidele, ei ole sisemiste kordadega täpselt määratud protseduuri, kuidas peale dokumentide registreerimist jälgida nende täitmist, säilitada originaale ja valmistada neid ette arhiveerimiseks. Samuti toimub dokumentide (sh lepingute, arvete) registreerimine vallavalitsuses üksnes osaliselt tsentraliseeritult. Ühtse ning järjepideva dokumentide registreerimise süsteemi puudumine takistas Riigikontrolli auditit, kuna vallavalitsuse ametnikel oli raske leida infot vallavalitsuse ja tema hallatavate asutuste kohta. Ka ei saanud Riigikontroll auditi käigus kindlust, et kõik valla dokumendid (sh lepingud, arved jms) on registreeritud, asjakohased dokumendid jõudnud raamatupidamise osakonda ja nendega seotud kanded tehtud. Auditi käigus tehtud mitmed tähelepanekud sisekontrollisüsteemi ja finantsarvestuse kohta lubavad järeldada, et valla ametnikud ei tunne ega järgi sisemisi kordasid.

2.2.2. Lepingute registreerimine ja täitmise jälgimine

Vabariigi Valitsuse kinnitatud "Asjaajamiskorra ühtsete aluste" järgi kuuluvad lepingud asutuses registreeritavate dokumentide hulka.⁵

Rakke Vallavalitsuses ei olnud 2004. aastal lepingute registrit koostatud. 2005. aasta lepingute register koostati tagantjärele. Samas sisaldas 2005. a lepingute register üksnes vastaval majandusaastal sõlmitud lepinguid, mida oli suudetud dokumentide läbivaatamise käigus tuvastada. Lepinguregistrist puudus info töövõtulepingute, kestvuslepingute, teatud ostu-müügilepingute jms kohta. Seega polnud 2005. aasta lepinguregistri informatsioon täielik. Samuti ei andnud lepingukaustade ülevaatamine Riigikontrollile kindlustunnet, et kaustades olid säilitatud kõik 2004. ja 2005. aastal sõlmitud lepingud, kuna nende numeratsioon polnud järjepidev.

Auditi käigus jõudis Riigikontroll veendumusele, et tööülesannete jaotus ja vastutus on Rakke vallavalitsuses ja tema hallatavates asutustes ebaselge. Tööjaotus lepingute täitmise jälgimisel ei ole selgelt fikseeritud ning ametnikel on erinev arusaam rakendatavast tööjaotusest. Lepingute täitmise jälgimist kogu kehtivusperioodi jooksul ei nähta ette ametijuhendites ega tagata ka tegelikkuses. Lepinguid ja nende täitmist puudutavaid dokumente omavahel ei seostata, mistõttu puudub vastutavatel ametiisikutel ülevaade, kas lepinguid on täidetud kokkulepitud mahus. Kuna puudub lepingute ühetaoline, järjepidev ja tsentraliseeritud registreerimine ning kogu kehtivusperioodi jooksul lepingute täitmise jälgimine, on Riigikontrolli hinnangul olemas risk, et mitte kõiki lepingutest tulenevaid õigusi ja kohustusi ei täideta õigel ajal.

Samuti tuvastas Riigikontroll, et valla sisemine töökorraldus ei taga kõigi oluliste majandustehingutega seotud lepingute ja nende täitmist puudutava informatsiooni jõudmist raamatupidamise osakonda (nt ehituslepingud ja nendega seotud tööde üleandmise-vastuvõtmise aktid). Lisaks puudusid raamatupidamiskirjenditel tihtilugu viited lepingutele või muudele algdokumentidele (nt arved, maksekorraldused), mis oluliselt raskendas lepingute, nende täitmist puudutava informatsiooni ning raamatupidamisandmete ühildamist.

2.2.3. Sisemine tööjaotus ja otsustuspädevus

Auditi käigus selgus, et Rakke valla ametiasutuse ja tema hallatavate asutuste juhtimisel on ebaselged piirid tööfunktsioonide täitmisel, ebaselge on valla hallatavate asutuste juhtimise pädevus ja volitused. Valla juhtidel ei ole selget arusaama, missuguste töötajate suhtes on neil tööandja volitused, millal on vajalik vastu võtta otsuseid ametiasutuse hallatava asutuse asutamiseks ning asutuse koosseisus ametikohtade loomiseks, kellel on pädevus kinnitada asutuse koosseis ja kellel on õigus võtta vastu otsuseid palga, lisatasude, preemia määramiseks või puhkusele lubamiseks.

Kuigi Rakke vallas on kehtestatud olulised sisemist töökorraldust reguleerivad korrad, ei ole neis täpsustatud valla esindamise, dokumentide allkirjastamise, inventeerimise jms korda. Taolised täpsustused aitaksid luua õigusselgust valla esindussuhetes, asjaajamises ja sisesuhtluses.

Rakke valla ametnike ülesanded ja vastutus on määratud ametijuhenditega. Auditi käigus saadud selgituste kohaselt lähtub tegelik sisemine töökorraldus tihtilugu väljakujunenud tavadest, mitte töötaja ametijuhendis sätestatust. Tööülesannete muutumisel ametijuhendeid üldjuhul ei ajakohastata. Samuti ei ole isikutega, kes valdavad ja kasutavad vallale kuuluvat vara, sõlmitud materiaalse vastutuse lepingud.

Auditi käigus selgus, et vallavalitsuse esindajad ei teadvusta endale, et valla esindamise õigus valla asutustes tuleneb asutuste põhimäärustest. Vallavanem on auditeeritava perioodil sõlminud hallatavate asutuste nimel peaaegu kõik lepingud, ületades sellega pädevust, kuna hallatavad asutused

⁵ Vabariigi Valitsuse 26.02.2001. a määrusega nr 80 kinnitatud "Asjaajamiskorra ühtsed alused", § 18 p 3

tegutsevad põhimääruse alusel ning hallatavate asutuste nimel on õigus lepinguid sõlmida nende juhtidel. Valla esindajad ei teadvusta, et esindusõiguse määranng ametijuhendis ei ole piisav alus valla esindamiseks lepingulistest suhetes, mistõttu on näiteks abivallavanem valla nimel lepinguid sõlmides ületanud oma pädevust.

Rakke Vallavalitsuses on korduvalt rikutud kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse, Eesti Vabariigi töölepingu seaduse, palgaseaduse sätteid, kuna vallavanem on vastu võtnud otsuseid, mis ei kuulu tema pädevusse. Näiteks on vallavanem käsutanud vallavalitsuse hallatava asutuse eelarvevahendeid, mille käsutamine kuulub vastava asutuse juhi pädevusse; teinud tööandjana otsuseid töötajate suhtes, kelle tegelikult on tööandjaks hallatava asutuse juht. Lisaks on Rakke Vallavalitsuse esindajad korduvalt sõlminud töövõtu- ja käsunduslepinguid erinevate asutuste põhitegevusega seotud ülesannete täitmiseks, milleks tegelikult oleks tulnud luua ametikohad asutuste koosseisudes. Näiteks on Rakke Valla Kommunaalasutuse raamatupidajaga sõlmitud töövõtuleping raamatupidamise ja eelarvega tegelemiseks ka Rakke Vallavalitsuses, kuigi vallavalitsuse teenistujate koosseisus on ette nähtud raamatupidaja ametikoht. Samuti on töövõtulepinguid sõlmitud teenistujate asendamiseks, kuigi soovitatav on nimetada asendajad ajutiselt teenistusse, et neile laieneks asendatava teenistuja kõik õigused ja kohustused. Lisaks on Rakke Vallavalitsus välja kuulutanud konkursi ametikoha täitmiseks (Rakke Noortekeskuse juht), mida seaduses sätestatud korras pole loodud, ning sõlminud lepinguid vallavalitsuse hallatava asutuse (Rakke Noortekeskus) remontimiseks, mida volikogu asutanud ei ole.

Vallavanem on käskkirjaga määranud preemiaid Rakke Vallavalitsuse hallatavate asutuste töötajatele, kuigi ta pole nende tööandja. Peale selle on vallavalitsus kasutanud preemiate maksmiseks eelarves selleks mitteettenähtud vahendeid, ilma et oleks selleks volikogult taotlenud eelarve muutmist. Samuti on auditeeritava perioodil vallavara mahakandmise otsused teinud vallavanem ainuisikuliselt, kuigi see otsus kuulub vallavalitsuse pädevusse.

Riigikontroll tuvastas auditi käigus mitmeid juhtumeid, kus valla ametiisikud on osalenud ühisotsuse tegemisel, mis mõjutasid oluliselt nende enda, lähisugulaste või -hõimlaste majandushuve. Vallavalitsust või -volikogu võimalikust huvide konfliktist ei teavitatud. Näiteks on vallavanem Andrus Blok osalenud MTÜ-le Rakke Spordiklubi toetuse määramise otsustamisel, olles samal ajal selle spordiklubi juhatuse liige. Lisaks on vallavolikogu liikmed Anti Pällo ja Guido Ploompuu osalenud volikogu istungitel ning hääletanud otsuste vastuvõtmise poolt, millega neid määrati vaba metsamaa erastajateks ning erinevate maatükkide kasutusvalduse saajateks. Riigikontrolli hinnangul on eelpool mainitud otsuste vastuvõtmisel osalemine seotud huvide konfliktiga korruptsioonivastase seaduse mõttes ning seda oleks saanud vältida, kui mainitud vallavalitsuse või -volikogu liikmed oleks ennast otsuse tegemisest taandanud.

2.2.4. Raamatupidamise korraldus ja vastutuse jaotus

Alates 2005. aasta novembrist on Rakke Vallavalitsuses ametis uus pearaamatupidaja. Endise pearaamatupidaja ametist lahkumisel ei vormistatud ühepoolset asjaajamise üleandmise akti, kuigi seda näeb ette asjaajamise juhend, mistõttu puudub alus endisele pearaamatupidajale võimalike nõuete esitamiseks.

Auditeeritava perioodil kehtinud Rakke Vallavalitsuse pearaamatupidaja ametijuhendis ei olnud töö põhieesmärgiks seotud raamatupidamis- ja finantstöö juhtimist. Seetõttu võttis endine pearaamatupidaja eelarvestamisega seotud küsimuste lahendamise ja kontrollimisest väga vähe osa, kuigi valdkond on otseselt seotud raamatupidamisarvestusega. Paljud auditi tähelepanekud eelarvestamise ja finantsarvestuse kohta on seotud endise pearaamatupidaja tegemata jätmiste või ebapädevusega. Riigikontrolli hinnangul on uue raamatupidaja tööleasumisega 2005. aasta novembris olukord finantsarvestuses oluliselt paranenud.

Rakke Valla Kommunaalasutuse raamatupidaja, kes samal ajal täidab töövõtulepingu alusel ka vallavalitsuse raamatupidaja ülesandeid, ametijuhendis ei ole reguleeritud asendussuhe ning alluvussuhe, kuigi see on vallavalitsuse sisese töökorralduse jaoks oluline. Riigikontrolli hinnangul on selle raamatupidajaga igal aastal sõlmitav töövõtuleping oma olemuselt teenistussuhe ning tuleks õiguselguse eesmärgil ka vastavalt vormistada. Raamatupidaja ametijuhendis ning töövõtulepingus sätestatud kohustuste, vastutuse ja õiguste erinevus, ebapiisav detailsusaste ning määratud ülesannete mittevastavus tegelikkusele (nt vallavalitsuse maksespetsialist teeb Rakke Valla Kommunaalasutuse eest kassatoiminguid, peab lepingute registrit, koostab makseteatisi ja vastavat aruandlust) muudab ebaselgeks raamatupidamise töökorralduse ja vastutuse. Samuti puudub Riigikontrollil kindlus, et maksespetsialistiga sõlmitud isikliku materiaalse vastutuse leping laieneb ka Rakke Valla Kommunaalasutuse rahalistele toimingutele. Seega tuleks ajakohastada nii raamatupidaja kui ka maksespetsialisti ametijuhendid, et need vastaks tegelikule töökorraldusele.

2.2.5. Raamatupidamise sise-eeskiri ja selle järgimine

Riigikontrolli hinnangul ei olnud auditeeritaval perioodil Rakke Vallavalitsuse raamatupidamise sise-eeskiri (RPSE) täies mahus kooskõlas eeskirja aluseks olevate õigusaktidega ning finantsarvestuse valdkonnas ei tagatud sisekontrollisüsteemi toimimist. Näiteks polnud RPSEs määratud Rakke Vallavalitsuse raamatupidamise korraldust, kuigi seda nõuab riigi raamatupidamise üldeeskiri. Samuti pole kehtestatud kontoplaani ning tihtilugu ei järgitud riigi poolt paika pandud eelarve klassifikaatorit raamatupidamises. Nimetatud põhjustel oli raamatupidamises tekkinud olukord, kus kontosid kasutati süsteemitult ning arvestamata tehingu majanduslikku sisu. Samuti ei olnud RPSEs ega Rakke valla vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korras määratud nõuete ebatõenäoliseks ja lootusetuks tunnistamise toiminguid (sh regulaarsust, aluseid, pädevust). Lisaks polnud auditeeritaval perioodil kehtinud RPSEs sätestatud kohustust kajastada raamatupidamiskirjendi järjekorranumbrit algdokumendil; järgida pangaülekannete tegemisel ülesannete lahususe printsiipi (st ülekande sisestaja ei tohi olla ühtlasi ülekande aktsepteerija) ning muid raamatupidamise korraldamisega seotud asjaolusid; riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuetega ei olnud kooskõlla viidud materiaalse põhivara kapitaliseerimise piirmäär (st 30 000 kr) ning hoonete ja rajatiste kuluminormid (st alampiirik vastavalt 2% ja 2,5%).

Raamatupidamise seaduse kohaselt peaks raamatupidamise algdokumendil olema raamatupidamiskirjendi järjekorranumber. Rakke Vallavalitsuse auditi käigus selgus, et raamatupidamise algdokumentidel (arvetel, vallavalitsuse ja -volikogu otsustel, maksekorraldustel, pangaülekannete koondil jms), mille alusel tehti raamatupidamiskirjendeid, puudus viide raamatupidamiskirjendi järjekorranumbrile, mistõttu oli raske kontrollida algdokumentide põhjal raamatupidamisandmeid. Lisaks puudus paljudel raamatupidamiskirjenditel tehingu sisu kajastav info, mis muutis keeruliseks raamatupidamisandmete põhjal algdokumentide leidmise. Raamatupidamiskirjendi järjekorranumbri puudumine algdokumentidel ei võimaldanud Riigikontrollil veenduda, et kõik majandustehingud on raamatupidamise infosüsteemis kajastatud.

Eespool mainitud puudused raskendasid Riigikontrollil hinnangu andmist auditeeritava perioodi aruandluses kajastatud andmete õigsusele ja usaldusväärsusele. Alates 2006. aastast kehtib vallas uus raamatupidamise sise-eeskiri, mille vastavust õigusaktidele, ajakohasust, piisavust ja selle järgimist Riigikontroll ei hinnanud.

Riigikontrolli ettepanekud Rakke Vallavolikogule

- Viia vallavalitsuse hallatavate asutuste põhimäärused ja nende sisemist töökorraldust reguleerivad korrad vastavusse õigusaktidega.
- Tagada kontroll eelarve ja lepingute täitmise, samuti sisemist töökorraldust reguleerivate kordade järgimise üle.

Rakke Vallavalitsusele

- Kehtestada või ajakohastada sisemist töökorraldust reguleerivad korrad, viia need kooskõlla riigi ja valla õigusaktidega ning tegeliku töökorraldusega.
- Töötada välja dokumentide registreerimise, kasutamise ja säilitamise ühtsed põhimõtted.
- Registreerida dokumendiregistris kõik riigi ja valla õigusaktides nõutavad dokumendid.
- Tagada lepingute täitmise jälgimine ning vastava informatsiooni õigeaegne jõudmine raamatupidamisse.
- Viia raamatupidamise sise-eeskiri kooskõlla selle aluseks olevate õigusaktidega; täpsustada raamatupidamise töökorraldust, raamatupidajate vastutust, alluvus- ning asendussuhteid; kinnitada konkreetne kontoplaan, määrates selles kasutatavad kontod ja kirjeldades nende sisu; sätestada kohustus kajastada raamatupidamise algdokumentidel raamatupidamiskirjendi järjekorranumbrit.
- Sõlmida materiaalse vastutuse lepingud valla vara eest vastutajatega.

Rakke Vallavalitsusele ja Rakke Vallavolikogule

- Vältida osalemist otsuste vastuvõtmisel, mis võiksid tekitada huvide konflikti.

2.3. Revisjonikomisjoni tegevus

Rakke vallal puudub sisekontrolliteenistus. Kontrolli teeb kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja valla põhimääruse kohaselt kolmeliikmeline revisjonikomisjon, kes peaks töötama oma tööplaani alusel või volikogu ülesandel.

Rakke valla revisjonikomisjonil puudub tööplan, kontrollimised on tehtud vallavolikogu ülesandel. Auditeeritud perioodil andis Rakke valla revisjonikomisjon oma hinnangu majandusaasta ning eelarve täitmise aruannetele. Lisaks kontrollis revisjonikomisjon 2004. aastal mitmete valdkondade dokumente (nt kütus, lumekoristus, turism), Rakke Valla Kommunaalasutuse sularaha liikumist ning Rakke Vallavolikogu koosolekute protokolle. 2005. aastal kontrollis revisjonikomisjon dokumente koolide toitlustamise, lumekoristuse, toimetulekutoetuste (sh toimikute vormistamine), valla raamatukogudesse ostetud inventari ning Tammiku Avahooldekeskuse menüülehtede ja toitlustamiseks kulunud summade kohta. Revisjonikomisjon koostas tähelepanekute kohta mõlemal aastal kontrolliakti.

Riigikontrolli hinnangul on Rakke Vallavolikogu revisjonikomisjoni tegevus vallavalitsuse ning tema hallatavate asutuste raamatupidamise õigsuse, valla vara kasutamise sihipärasuse, tegevuse seaduslikkuse ning otstarbekuse kontrollimisel puudulik, arvestades Riigikontrolli auditi tähelepanekuid sisekontrollisüsteemi ning finantsarvestust puudutavates valdkondades.

Riigikontrolli ettepanekud

Rakke Vallavolikogule

- Määrata revisjonikomisjonile tööplan või üksikud ülesanded, mis tagaksid kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses revisjonikomisjonile pandud ülesannete täitmise.
- Kontrollida põhjalikult ja süsteemselt vallavalitsuse tegevust järgmistes valdkondades (kaasates kontrolli revisjonikomisjoni liikmeid ning muid vastava ala spetsialiste):
 - vallavalitsuse tegevuse vastavus volikogu määrustele ja otsustele;
 - vallavalitsuse ja hallatavate asutuste raamatupidamise õigsus ja vallavara kasutamise sihipärasus;

- tulude tähtaegne sissenõudmine ja arvelevõtmine ning kulude vastavus valla eelarvele;
- valla sõlmitud lepingute täitmine;
- vallavalitsuse tegevuse seaduslikkus ning otstarbekus.

2.4. Teabe avalikustamine

Rakke vallas esineb olulisi vajakajäämisi teabe avalikustamise kohustuse täitmisel. Avaliku teabe seaduse kohaselt on kohaliku omavalitsuse üksus kohustatud avalikustama veebilehel teabe asutuse dokumendiregistri kohta. Rakke Vallavalitsuses peetakse dokumendiregistrit valdavas osas elektrooniliselt (v.a lepingute register), kuid kontrolliaruande koostamise hetke seisuga ei olnud dokumendiregistriga võimalik Rakke valla veebilehel tutvuda.

Lisaks dokumendiregistrile ei ole Rakke valla veebilehel avalikustatud veel mitmeid andmeid ja dokumente, mida kohaliku omavalitsuse üksus peab avaliku teabe seaduse kohaselt oma veebilehel avalikustama, näiteks ametnike ametijuhendid, avalduste ning muude dokumentide vormid ning täitmise juhendid, majandusaasta ja eelarve täitmise aruanded, andmed riigihangete kohta jms. Seega ei ole Rakke Vallavalitsus Riigikontrolli hinnangul järginud avaliku teabe seadust, sh dokumendiregistri pidamise ja selle sisu kohta esitatud nõudeid.

Rakke Vallavalitsuse 2004. ja 2005. a majandusaasta aruanne on puudulikult vormistatud, kuna aruandes avalikustatud informatsioon pole piisav ning ei vasta raamatupidamise seaduse, Raamatupidamise Toimkonna juhendite ja riigi raamatupidamise üldeeskirja nõuetele. Näiteks pole raamatupidamise aastaaruanne selgelt eristatav ülejäänud majandusaasta aruandes esitatud informatsioonist, puuduvad eelnenud majandusaasta võrreldavad arvnäitajad, puudub detailsem informatsioon põhiaruande oluliste kirjetega kohta aruande lisades jne. Seega ei ole Rakke Vallavalitsus järginud majandusaasta aruande koostamisel ning info avalikustamisel erinevates õigusaktides kehtestatud nõudeid.

Riigikontrolli ettepanekud Rakke Vallavalitsusele

- Avalikustada vallavalitsuse veebilehel kogu avaliku teabe seaduses nõutud info.
- Avalikustada majandusaasta aruandes kogu info, mis on nõutud asjakohastes õigusaktides.

2.5. Pangakontod ja nende kasutamine

Auditi käigus tuvastas Riigikontroll, et Rakke vallas on kindlaks määramata, mis asjaolude, millise organi otsusega ja millises vormistuses toimub vallavalitsusele ja tema hallatavatele asutustele pangakontode avamine ja sulgemine. Pangakontode kasutamise õigust, eesmärki ja ulatust, samuti pearaamatupidaja asendamist tema äraolekul üheski valla sisekorras fikseeritud ei olnud. Kõigi pangakontode kasutamise õigus vormistati 2005. aastal pankades nii vallavalitsuse pearaamatupidajale kui ka Rakke Valla Kommunaalasutuse raamatupidajale, kuigi auditeeritud perioodil kehtinud RPSE kohaselt oli õigus teha pangatoiminguid vaid pearaamatupidajal. Liigne hulk pangakontosid (7 kontot); õiguste, kohustuste ja vastutuse ebaselge määramine või mittedokumenteerimine võib kaasa tuua vastutuse hajumise ning pangakontode väärkasutuse.

Pangaülekannete tegemisel on Rakke vallas järgitud ülesannete lahususe printsiipi, mille kohaselt on pangaülekande sisestaja ja aktsepteeriya eri isikud. Samas ei olnud vastavat kohustust sätestatud auditeeritava perioodil kehtinud RPSEs. Uues 2006. aastal kehtima hakanud RPSEs on see kohustus kehtestatud. Sularaha koguvate isikutega ei olnud auditeeritava perioodil materiaalse vastutuse lepinguid sõlmitud, kuigi seda kohustab valla RPSE.

Riigikontrolli ettepanekud Rakke Vallavalitsusele

- Täpsustada valla sisemistes kordades pangakontode avamise, sulgemise ja kasutamise toimingud ning pangatoimingutega seotud õiguste, kohustuste ning vastutuse määratlus.
- Sõlmida sularaha koguvate isikutega materiaalse vastutuse lepingud.

2.6. Inventuuride korraldamine

Riigi raamatupidamise üldeeskirja järgi tuleb inventeerida kogu valla omandis olev oluline vara. Riigikontroll tuvastas Rakke valla varade inventuuride korraldamisel olulised puudused.

Rakke valla sisemist töökorraldust reguleerivates kordades (RPSEs või vallavara valdamise, kasutamise ja käsutamise korras vm) ei ole inventeerimistoiminguid piisavalt reguleeritud. Näiteks pole määratletud inventeerimisseisu, inventeerimisperioodi, varade ja kohustuste väärtuse hindamise nõuet, kohustust anda hinnang kuluminormide asjakohasusele, lugemislehtede vormistust, inventeerimistulemuste raamatupidamisse esitamise aega, inventeerimise tulemusi kinnitavat organit, raamatupidamises tehtavate võrdluste ning paranduste kinnitamise ja kajastamise põhimõtteid jms. Riigikontrolli hinnangul ei ole seetõttu tagatud inventeerimistulemuste objektiivsus, usaldusväarsus ning õigeaegsus.

Raamatupidamise seadusest tuleneb kohustus inventeerida varade ja kohustuste saldosisid vähemalt korra aastas majandusaasta aruande koostamiseks. Rakke vallas 2004. ja 2005. aastatel kehtinud RPSE oli vastuolus raamatupidamise seadusega inventeerimise sageduse osas (nt põhivara oli kohustus inventeerida kord kolme aasta jooksul). 2006. aasta algusest kehtiv RPSE on inventuuride sageduse osas raamatupidamise seadusega kooskõlas.

Rakke vallas auditeeritaval perioodil kehtinud RPSEs sätestatud inventeerimise sagedust kõigi varade puhul ei järgitud (nt kassa inventeerimise kohustust kord kolme kuu jooksul või toiduainete inventeerimise kohustust kord kuue kuu jooksul). Varade inventuure ei korraldatud kõikehõlmavalt ning RPSEga vastavuses (nt nõuete koosseisus ei inventeeritud elanikega seotud nõudeid, põhivara koosseisus ei ole inventeeritud maad, lõpetamata ehitust, põhivara ettemakseid). Samuti ei korraldatud auditeeritaval perioodil Rakke vallas sularaha ootamatuid inventuure vähemalt kaks korda aastas, kuigi seda nõuab riigi raamatupidamise üldeeskiri.

2005. aastal korraldatud põhivara inventuuri tulemused ei ole usaldusväärsed, kuna varasid pole üle lugenud selleks moodustatud komisjon, vaid varade eest materiaalselt vastutavad isikud. Objektiivsete ja usaldusväärsete inventuuri tulemuste saamiseks tuleks järgida kohustuste lahususe põhimõtet ning vältida varade eest vastutavate isikute osalemist vastavate varade ülelugemisel. Lisaks oli 2005. aasta põhivarade inventuur tehtud enne komisjoni moodustamist, kuigi RPSE kohaselt on see inventuuri eelduseks. Samuti ei ole inventuuri toimingute sooritamisel ning tulemuste kinnitamisel suudetud kinni pidada RPSEs sätestatud tähtaegadest.

Lisaks pole 2004. ja 2005. aastal tehtud inventuuri tulemused eluhoonete osas usaldusväärsed, kuna inventuuri käigus loeti põhivara üle kogumina, sealjuures arvestamata vallale kuuluvat osa eluhoonetest ning majandusaasta jooksul võõrandatud kortereid, samuti hindamata eluhoonete ümberhindluse või allahindluse vajadust ning amortisatsioonimäärade õigsust. Näiteks on eluhoonete soetusmaksumuses kajastatud kuurid, mis tuleks riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt eraldi põhivaraobjektina arvele võtta, kuna neil on oluliselt erinev kasulik eluiga (vt lisaks punkti 1.1.1).

Samuti ei ole Rakke vallas auditeeritaval perioodil vormistatud materiaalselt vastutavate isikute vahetumise korral varade üleminek korrektselt inventuuri tulemuste põhjal, kuigi kehtinud RPSE selleks kohustas.

**Riigikontrolli ettepanekud
Rakke Vallavolikogule**

- Tõhustada revisjonikomisjoni tegevust vallavalitsuse ja tema hallatavate asutuste üle varade ja kohustuste inventeerimisel ning inventuuri tulemuste kajastamisel finantsarvestuses.

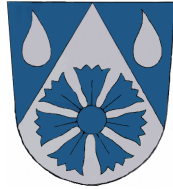
Rakke Vallavalitsusele

- Täpsustada raamatupidamise sise-eeskirjas inventuuride tegemise korda.
- Korraldada varade ja kohustuste inventuure Rakke Vallavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjas nõutud mahus ja sagedusega ning kajastada inventuuri tulemusena leitud erinevused raamatupidamisaruannetes.

/allkirjastatud digitaalselt/

Jane Eespõld
V auditiesakonna auditijuht peakontrolöri ülesannetes

Rakke Vallavalitsuse ja Rakke Vallavolikogu vastus



RAKKE VALLAVOLIKOGU

Pr Krista Aas
Peakontrolör
V auditiosakond
Riigikontroll
Narva mnt 11a
15013 Tallinn

Teie:03.08.2006 nr OSV-2-7.1/06/1443
Meie:25.08.2006 nr 6-15/401

Arvamus kontrolliaruandele

Austatud proua Aas

Rakke Vallavolikogu ja Vallavalitsus tänavad Teie auditi meeskonda meeldiva koostöö ja Rakke vallas teostatud auditi eest, mis hõlmas valla sisekontrollisüsteemi ülesehituse, raamatupidamise korralduse ning tehingute seaduslikkuse 2004. ja 2005. aastal.

Esitame Teile kirjaliku seisukoha ja ettepanekud, mis tulevad arutusele Rakke Vallavolikogu ja Rakke Vallavalitsuse istungitel:

:

- Vallavolikogu revisjonikomisjonil koostada tööplaan, et tagada süsteemne järelvalve vallavalitsuse ja tema hallatavate asutuste tegevuse üle.
- Vallavolikogul vaadata läbi kõigi valla poolt makstavate toetuste määramise, samuti sotsiaalteenuste osutamise ja väljamaksmist reguleerivad korrad.
- Vallavolikogul täpsustada reservfondi käsutamise korda.
- Vallavolikogul 2007. aasta jooksul läbi vaadata hallatavate asutuste põhimäärused ja viia need kooskõlla õigusaktidega.
- Vallavolikogus vältida liikmete osalemist otsuste vastuvõtmisel, mis võiksid tekitada huvide konflikti.
- Rakke Vallavolikogu on oma otsusega lubanud vallavanemal ja abivallavanemal töötada füüsilisest isikust ettevõtjatena ja osutada Rakke Vallavalitsusele transporditeenust vallavalitsuse tööeesmärkide saavutamisel ning on lähtunud maksumaksja raha kokkuhoiuprintsiibist. Rakke Vallavolikogu on ka kehtestanud kuulimiidid, mille piires võivad vallavanem ja abivallavanem transporditeenust vallavalitsusele osutada. Ühelgi kuul ei ole vallavanem ja abivallavanem vallavolikogu poolt kehtestatud transpordimaksete kuulimiiti ületanud ja on täitnud oma tööülesandeid kohusetundlikult.
- 2007. aasta eelarve koostamisel vaatame läbi vallavanema ja abivallavanema transporditeenuse osutamise vallavalitsusele.

- Rakke vallavanem Andrus Blok ei ole Spordiklubi “Rakke” juhtorganisi töötamise eest töötasu ega hüvitsi saanud. Andrus Blok on esitanud avalduse Spordiklubi “Rakke” juhtorganiliikme kohalt lahkumiseks.
- Vallavalitsusel vajaduse tekkimisel õigeaegselt teha vallavolikogule eelarve muutmise ettepanekud.
- Riigihangete puhul esitada riigihanke deklaratsioonid vastavuses riigihangete seadusega ja pakkumiste puhul pidada võimaluse korral läbirääkimisi vähemalt kolme pakkujaga.
- Avalikustada valla õigusaktid seadustes sätestatud korras ja panna toimima ühtne dokumendiregister.
- Raamatupidamises korrastada põhivarade arvele võtmine ja mahakandmine; võtta arvele 2004. ja 2005. a põhivara kapitaalremondi ja ehitustöödega seotud summad, mis algselt olid kajastatud perioodikuludes ja arvestada tagasiulatuvalt vastavate põhivaradelt ka kulumit.
- Võtta arvele munitsipaalomandisse antud maaüksused.
- Kajastada rendipinnad kinnisvarainvesteeringutena.
- Korrastada põhivara arvestuses kasutatavad kulumimäärad lähtuvalt vara tegelikust kasulikust elueast.
- Kajastada Rakke Valla Kommunaalasutuse varad kommunaalasutuse bilansis.
- Täpsustada 2006. aastal vastu võetud raamatupidamise sise-eeskirjas nõuete arvestuspõhimõtteid ja inventuuride tegemise korda.
- Olles läbiarutanud kommunaalteenuste eest elanikele arvete postitamisega kaasnevate kulude suurenemise ca 32 000 krooni aastas, ei pea vajalikuks arvete postitamist, vaid kokkuleppel Hansapangaga 2006.aastast oleme pakkunud elanikele tasumise võimalust otsekorralduslepingutega.
- Võlgade sissenõudmiseks elanikelt on Rakke Vallavalitsus korduvalt kutsunud elanikke vallavalitsuse istungitele, koostanud maksegraafikuid, koostöös kohtutäituritega tegelenud võlgade sissenõudmisega, kuid paraku eelmiste võlgade tasumisel, kuhjuvad uued võlad peale.
- Prügila sulgemisega seotud eraldist ei ole arvele võetud, kuna puudus ekspertiis hinnang tõenäoliste kulude tekkimiseks 2009. aastal.
- 2006. aastal sõlmitakse materiaalse vastutuse lepingud kõigi valla vara eest vastutajatega.

Vallavolikogus tuleb II lugemisele Rakke vallavara valitsemise kord ja on asutatud Rakke Noortekeskus ning kinnitatud Rakke Noortekeskuse põhimäärus.

Lugupidamisega

Eda Aabo
volikogu esimees

Andrus Blok
vallavanem