

# Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades

*Kas valdades ja linnades tehakse sisemist kontrolli  
ning kas see kontroll toimib?*



# Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades

*Kas valdades ja linnades tehakse sisemist kontrolli ning kas see kontroll toimib?*

---

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

### Mida me auditeerisime?

Kohaliku omavalitsuse õiguspärase ja efektiivse tegutsemise tagab eelkõige iga omavalitsuse volikogu ja valitsuse õigus kontrollida oma valla või linna asutuste ning nende juhtide tegemisi. Tõhusaks juhtimiseks saavad kohaliku võimu organid seaduste raames määrata kindlaks omavalitsuse juhtimisstruktuuri ning kohandada kontrolli vastavalt kohalikele oludele.

Riigikontroll hindas 15 kohaliku omavalitsuse põhjal, kas volikogud on korraldanud revisjonikomisjoni tegevust ning valla- või linnavalitsus on teinud teenistuslikku järelevalvet õigusaktide nõuetele vastavalt. Kui omavalitsusüksuses oli tööle rakendatud siseaudiitor või sisekontrolör, analüüsis Riigikontroll ka tema töökorraldust. Seejärel hinnati, kas kõik need kontrollid aitavad kaasa sellele, et omavalitsus täidaks kõiki oma ülesandeid seaduslikult ja otstarbekalt ning kasutaks vara sihipäraselt. Auditeeritavaks ajavahemikuks oli 1.1.2007–30.6.2008.

### Miks on see maksumaksjatele oluline?

Maksumaksja on huvitatud, et tema valla või linna tegevus lähtub kohalike elanike huvidest ja eesmärkidest ning omavalitsus täidab ülesandeid hästi. Kindlustunde, et kohaliku omavalitsuse tegevuses probleemid ennetatakse, annab kogukonnale muu hulgas hästi toimiv ja tagasisidet andev kohaliku omavalitsuse sisemine kontroll. Selline kontroll eeldab, et ka omavalitsusjuhid ise teadvustavad endale, et nad vastutavad valla või linna varade kasutamise eest ning peavad seetõttu tagama, et kohalik omavalitsus toimiks avalikult, ausalt ja kooskõlas seadustega. Selleks tuleb neil kavandada ja rakendada tõhusat kontrolli, mille tulemused jõuaksid nii juhtideni kui ka avalikkuseni.

Kõigi 227 kohaliku omavalitsuse eelarve kogumaht oli 2008. aastal ca 24 miljardit krooni. Varasid oli neil aasta lõpus ca 50 miljardit krooni. Iga elaniku jaoks peaks olema oluline, et omavalitsus kasutaks alati kogu seda vara mõistlikult.

### Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Auditeerimise tulemusel leidis Riigikontroll, et süsteemne järelevalve omavalitsuste tegevuse tulemuslikkuse üle puudub. Omavalitsuste seadusega antud kontrollivõimaluste kasutamine ei ole abiks, et omavalitsus täidaks kõiki oma ülesandeid hästi. Revisjonikomisjonid ei ole sisuliselt tööle rakendunud, mistõttu poliitiline järelevalve kohaliku

omavalitsuse toimimise õiguspärasuse ja otstarbekuse tagajana ei toimi. Teenistuslikku järelevalvet on korraldatud vaid üksikutes omavalitsustes.

Auditi olulisemad leiud ja järeldused on järgmised:

- **Kuigi ainult revisjonikomisjonil on võimalik kontrollida, kas vald või linn kasutab oma käsutuses olevat vara heaperemehelikult ja õigeteks eesmärkideks ning teeb ainult mõistlikke kulutusi, ei ole revisjonikomisjonid üldjuhul selliseid kontrole teinud.** Volikogud ei ole kasutanud võimalust rakendada revisjonikomisjoni selleks, et anda valijale teavet valla või linna tegevuse ja neile antud valimislubaduste täitmise kohta.
- **Revisjonikomisjoni kontrollitegevus on ühekülgne, keskendudes peamiselt finantsaruannete ülevaatamisele. Seejuures on kontroll paljudel juhtudel formaalne või pealiskaudne.** Selle põhjuseks võib olla asjaolu, et seadusega on revisjonikomisjonile pandud kohustus, mille täitmiseks tema liikmetel sageli puudub ettevalmistus. Kuigi volikogul puudub huvi selliste kontrollitulemuste vastu, ei soovi nad ka ise komisjoni tööd kavandada. **Volikogu liikmed ei soovi sageli komisjoni liikmeks saadagi.**
- **Enamasti ei ole valla- või linnavalitsus teinud teenistuslikku järelevalvet omavalitsuse asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ning otstarbekuse üle.** 15 auditeeritavast olid seda teinud vaid neli. Ülejäänud omavalitsusjuhid ei teadnud sellise võimaluse olemasolust või ei näinud vajadust sellisteks kontrollideks.
- **Sisekontrolör või siseaudiitor on tööle võetud vaid üksikutes omavalitsustes. Küll aga on nende töö andnud positiivseid tulemusi.** Nende tegevus toimib eespool nimetatud kontrollivõimalustest tunduvalt paremini ning töö vastab omavalitsusjuhi ootustele.
- Arvestades seadustes kavandatavaid muudatusi, on **Riigikontrolli arvates oluline, et omavalitsuste sisekontrolöridele ja siseaudiitoritele loodaks eeldused ühtsetele tegevuspõhimõtetele üleminekuks.** Valdadele ja linnadele ei tohi panna ülesandeid, mille olemusest omavalitsusjuhtidel puudub piisav arusaamine ning milleks ettevalmistusega spetsialiste napib. **Sihikindel ja süsteemne tegevuskava selleks riigil aga puudub:** kuigi Siseministeerium peab aastaks 2010 täiendama kohaliku omavalitsuse korralduse seadust ning välja töötama ühtse omavalitsuste siseauditi eeskirja, ei ole ministeerium selleks tegevusi alustanud ega pea nimetatud tähtaja täitmist reaalseks.

Riigikontroll arvab, et omavalitsuste sisemised kontrollivõimalused vajavad kriitilist ülevaatamist. Kuna valdadel ja linnadel endil puudub muudatusteks vajalik initsiatiiv, tuleks Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumi ametnikel ühise laua taga kokku saada ning pead tööle panna. Samuti peab riik panustama nende kontrolliviiside toetamise, mille arendamiseks on KOVides potentsiaali ja valmisolekut.

Lisaks juhib Riigikontroll tähelepanu sellele, et avaliku võimu teostajate vastutustunne saab kasvada ainult koos valijate aktiivsusega. Kuni kogukonna liikmed ei nõua otsuste langetamise läbipaistvust ega

ülevaadet valitud esindajate tegevusest ega huvitu, kas otsused on langetatud nende jaoks olulistest eesmärkidest lähtudes, jääb igasugune kontroll olematuks või formaalseks. Avalikkus ja hea valitsemine on väärtused, mille poole demokraatia ehk rahvavõim peab pidevalt pürgima.

### **Ministrite ja omavalitsuste vastused:**

Nii **regionaalminister** kui ka **rahandusminister** nõustuvad oma vastuses Riigikontrolli seisukohaga, et sisemised kontrollivõimalused omavalitsustes vajavad kriitilist ülevaatamist ja ümberkorraldamist. Seda toetavad ka aruannet kommenteerinud omavalitsused.

**Rahandusminister** rõhutas, et kuna puudub süsteemne järelevalve omavalitsuste tegevuse tulemuslikkuse üle, tuleb algatada diskussioon omavalitsuste sisemiste kontrollifunktsioonide korrastamiseks. Samuti väljendas rahandusminister valmisolekut osaleda kohalike omavalitsuste kontrollivõimaluste arendamises, jagades täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi ülesehitamisel saadud kogemusi.

**Regionaalminister** ei vastanud kahjuks ühelegi Riigikontrolli soovitusel konkreetselt, vaid märkis, et kuna täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrolli ja -auditi korraldamine on Rahandusministeeriumi pädevuses ja asjakohane kompetentsus koondunud sinna, peaks vajalikud eelnõud ette valmistama Rahandusministeerium. Samuti tuleks Rahandusministeeriumi ülesandeks panna edasine omavalitsuste juhendamine ja koolitamine.

**Riigikontroll** jääb oma seisukoha juurde, et omavalitsusi puudutavad sisulised teemad kuuluvad regionaalministri pädevusse. Siseauditi teemaga tegelema kohustab regionaalministrit ka korruptsioonivastane strateegia. Regionaalministril tuleks moodustada antud teemaga tegelemiseks asjakohane töörühm, kuhu kaasata nii Rahandusministeeriumi kui ka omavalitsuste esindajaid.

**Auditeeritud vallad ja linnad** väljendasid oma vastustes enamasti valmisolekut järgida neile aruandes tehtud soovitusi.

## Sisukord

<b>Kohaliku omavalitsuse sisemised kontrollivõimalused</b>	<b>7</b>
<b>Revisjonikomisjon</b>	<b>8</b>
Sageli ei soovi volikogu liikmed revisjonikomisjoni töös osaleda	8
Vaid üksikud volikogud on kavandanud revisjonikomisjoni tööd	9
Volikogud ei vii revisjonikomisjonide kontrolle lõpuni	10
Revisjonikomisjonid teevad aastast-aastasse ühetaolisi kontrolle	14
<b>Teenistuslik järelevalve</b>	<b>17</b>
Enamasti tehakse teenistuslikku järelevalvet ennetava kontrollina	17
Valla- või linnavalitsus ise ei tee teenistusliku järelevalve raames kontrolle	19
Teenistuslik järelevalve tuvastas mitmesuguseid puudusi	19
<b>Siseaudit</b>	<b>21</b>
Vaid üksikutes omavalitsustes on siseaudiitor, sisekontrolör või revident	22
Sisekontrolöri tegevus vastab omavalitsusjuhi ootustele	24
Osas KOVides on võimalik luua eeldused rahvusvaheliste siseauditi standardite rakendamiseks	24
<b>Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused</b>	<b>28</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>32</b>
<b>Lisa A. Revisjonikomisjoni, teenistusliku järelevalve ning sisekontrolöri või siseaudiitori tegevus ajavahemikul 1.1.2007–30.6.2008.</b>	<b>35</b>
<b>Lisa B. Revisjonikomisjoni kontrollitulemustega seotud tegevused ja dokumendid</b>	<b>36</b>
<b>Lisa C. Standardite põhimõtted ning nende kasutamine KOVides</b>	<b>37</b>
<b>Lisa D. Fookusrühma arutelu kokkuvõte</b>	<b>39</b>
<b>Lisa E. Omavalitsusjuhtide arvamused siseauditi kohta</b>	<b>42</b>

## Kohaliku omavalitsuse sisemised kontrollivõimalused

### Omavalitsusorganid on

**volikogu** – kohaliku omavalitsuse esinduskogu, kelle valivad valla või linna hääleõiguslikud elanikud;

**valitsus** – volikogu moodustatav täitevorgan. Valitsus vastutab vallas või linnas jooksvate ülesannete lahendamise eest ning juhib valla või linna ametiasutuste igapäevast tööd.

**Valla või linna ametiasutused** on valla- või linnavalitsus koos kantselile ja struktuuriüksustega.

**Ametiasutuste hallatavad asutused** on asutused, mis tegelevad mitmesuguste avalike teenuste osutamisega (näiteks haridusasutused, kultuurimajad, raamatukogud).

### Kas teadsite, et

nii revisjonikomisjonil kui ka valla- või linnavalitsusel on märksa laiemad kontrollihoovad kui Riigikontrollil, kuna Riigikontrollil ei ole õigust kontrollida kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse tulemuslikkust, sh otstarbekust.

Näiteks riigiasutuste tulemuslikkust hindab Riigikontroll lähtuvalt kontrollitavatele õigusaktidega pandud ülesannetest, riiklike programmide ja arengukavadega püstitatud eesmärkidest, heast juhtimistavast ning järgmistest kriteeriumidest:

- **säästlikkus**, st eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist;
- **tõhusus**, st kulutuste ja nende abil saavutatavate tulemuste suhet;
- **mõjus**, st tegevuse tegelikku mõju võrrelduna kavatsatud mõjuga.

Allikas: Riigikontrolli seadus, § 6 lg 3

1. Kohaliku omavalitsuse üksuse (edaspidi KOV) tegevuse õiguspärasuse, eesmärgipärasuse ja säästlikkuse tagamise üks vahendeid on efektiivse järelevalve rakendamine. Kehtivate seaduste kohaselt peab KOVi tegevuse üle olema nii sisemine kui ka väline kontroll.

2. Sisemine kontroll on omavalitsusesisene järelevalve, mille käigus **omavalitsusorganid** (volikogu ja valitsus) kontrollivad omavalitsuse **ametiasutusi** ja nende **hallatavaid asutusi**. Samuti saab volikogu kontrollida valla- või linnavalitsuse tegevust. Väliskontrolli teevad KOVides maavanemad, õiguskantsler, Riigikontroll ning riiklikku järelevalvet ministriumid, ametid ja inspeksioonid vastavalt oma pädevusele. Lisaks näeb raamatupidamise seadus ette, et enamiku KOVide raamatupidamise aastaaruandele annab hinnangu audiitor. Audiitori määrab volikogu. Käesolevas aruandes käsitletakse KOVi sisemiste kontrollivõimalustega seotud probleeme.

3. Sisemise kontrolli tegemiseks annab kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (edaspidi KOKS) mitmekesised võimalused just omavalitsusorganile:

- **Volikogul tuleb kontrollimiseks moodustada revisjonikomisjon**, mis koosneb vähemalt kolmest volikogu liikmest. Revisjonikomisjonil on õigus kontrollida valla- või linnavalitsuse, nende ametiasutuste ja hallatavate asutuste tegevust, sh raamatupidamise õigsust, valla- või linnavara kasutamise sihipärasust, tegevuse seaduslikkust ja otstarbekust jms.<sup>1</sup> Revisjonikomisjoni korraldatud kontrolli tulemuste realiseerimise kohta saab otsuseid teha volikogu.
- **Valla- või linnavalitsus kontrollib (teenistusliku järelevalve korras)** valla või linna ametiasutusi ja nende ametiisikuid ning ametiasutuste hallatavaid asutusi ja nende juhtide tegevuse seaduslikkust ja otstarbekust.<sup>2</sup> Teenistusliku järelevalve tulemuste põhjal saab otsuseid teha valla- või linnavalitsus.

4. Lisaks on mitmed KOVid (eelkõige suuremad linnad) pidanud vajalikuks rakendada tööle ka sisekontrolõri, -audiitori vms, kellele on antud õigus hinnata mitmesuguseid KOVi sisemisi protsesse, sh nende tõhusust ja vastavust õigusaktide nõuetele. Kehtivad seadused ei nõua KOVides sellise ametikoha sisseseadmist, samuti ei ole riiklikult reguleeritud KOVides sellise funktsiooni korraldamise põhimõtted.

5. Kõigi nimetatud sisemiste kontrollide tulemused on suunatud eelkõige valla või linna juhtkonnale, kes tuvastatud eksimustele ja puudustele saavad ka kohe reageerida. Samas on revisjonikomisjoni kontrollide ja teenistusliku järelevalve tulemused vajalikud ka avalikkusele, kuna annavad teada, kas maksumaksja raha kasutatakse kõige mõistlikumalt. Seetõttu peab Riigikontroll vajalikuks rõhutada, et

<sup>1</sup> KOKS, § 48 lg 1, 2 ja 3.

<sup>2</sup> KOKS, § 66<sup>1</sup> lg 1.

ühtki eespool nimetatud sisemise kontrolli võimalust ei ole piiritletud ainult raamatupidamise, finantsaruandluse ega tehingute õiguspärasuse kontrolliga. Avalikkuse jaoks on äärmiselt olulised ka muud revisjonikomisjoni ja valla või linnavalitsuse pädevuses olevad kontrolliaspektid, nagu näiteks varade sihipärane kasutamine, tegevuse otstarbekus ja vastavus KOVi põhimõtetele, poliitikale, arengukavale jms.

## Revisjonikomisjon

### Sageli ei soovi volikogu liikmed revisjonikomisjoni töös osaleda

6. Lähtudes KOKSist peab iga omavalitsuse volikogu moodustama oma volituste ajaks **vähemalt kolmeliikmelise** revisjonikomisjoni (edaspidi REK), kusjuures REKi esimees ja kõik liikmed tuleb valida volikogu liikmete hulgast. Kõigi volikogu komisjonide (sh REKi) moodustamise kord, nende õigused ja kohustused täpsustatakse valla või linna põhimääruses.

7. Riigikontrolli vaadeldud KOVides olid kõik volikogud REKi ka moodustanud. Enamasti olidki need kolmeliikmelised. Erandina oli Paide Linnavolikogu moodustanud REKi, kus oli neli liiget.

8. Auditi käigus selgus, et paljud volikogud püüavad REKi töösse kaasata võimalikult erinevaid volikogus esindatud poliitilisi jõude, rakendades selleks mitmesuguseid mooduseid. Näiteks:

- Rakvere linna ja Kehtna valla volikogus on kokku lepitud vähemuses olevate erakondade ja valimisliitude esindajate arv komisjonides (kellele läheb komisjoni esimehe koht);
- Sõmeru Vallavolikogus aga on REK moodustatud võrdsuse printsiibist lähtuvalt – kuna volikogus on kolm erakonda, siis on ka REKi kaasatud liikmeid kolmest erakonnast.

9. Viimati nimetatutest eristub Viimsi vald, kus volikogu ei soovinud REKi moodustamisel demokraatlikke põhimõtteid järgida, kuigi see nõue oli valla põhimääruses<sup>3</sup> eraldi nimetatud. See vastuolu lahendati 2008. aasta augustis pärast seda, kui komisjoni töös osaleda soovinud volikogu liige oli pöördunud korduvalt nii õiguskantsleri kui ka riigikontrolöri poole.

**Viimsi valla märkus:** Lisaks peame vajalikuks mainida, et opositsiooni liige on olnud sedasama demokraatlikku põhimõtet järgides valitud revisjonikomisjoni liikmeks, ent on hiljem soovinud revisjonikomisjoni liikme kohalt lahkuda.

**Riigikontrolli selgitus:** Punktis 9 käsitletud volikogu liige, kes revisjonikomisjoni töös osalemiseks oli 2008. a pöördunud korduvalt nii õiguskantsleri kui ka riigikontrolöri poole, esitas aprillis 2009 avalduse revisjonikomisjonist tagasiastumise kohta, mille kohta Viimsi vallavolikogu võttis 12.05.2009 vastu otsuse nr 22.

---

<sup>3</sup> Viimsi valla põhimääruses on öeldud, et revisjonikomisjoni liikmed tuleb valida vallavolikogu liikmete seast lähtuvalt demokraatlikest põhimõtetest.

### Kas teadsite, et

**kohustuslikuna** peab valla- või linnavolikogu moodustama vaid ühe komisjoni – **revisjonikomisjoni**.

### Revisjonikomisjoni moodustamise kohta

arvavad volikogu ja revisjonikomisjoni esimehed, et volikogus vähemuses olevate erakondade/ valimisliitude esindajad peaksid:

- REKis olema **vähemuses**, et nad ei saaks takistada volikogu tööd;
- moodustama **enamuse**, et neil oleks rohkem motivatsiooni tegutseda.



## Kas teadsite, et

seadusega ei ole määratud nõudeid REKi liikmete teadmiste, oskuste ega sõltumatusele.

10. Erinevalt Viimsist on mitmetes teistes KOVides pigem probleemiks volikogu liikmete hulgast inimese leidmine, kes REKi liikmeks sobiks või sooviks saada. Enamasti volikogu liikmed ise ei avalda huvi selle komisjoni tegevuses osalemiseks. Kuigi paljud volikogu ja REKi esimehed arvavad, et REKi töös tuleksid kasuks majandus- ja õigusosalased teadmised, eelistavad sellise kvalifikatsiooniga volikogu liikmed osaleda pigem majandus- või eelarvekomisjoni töös. Korduvalt mainiti intervjuude käigus ka, et REKi liikme puhul on tähtsad just isikuomadused. Leiti, et kui inimene ei ole ühiskondlikult aktiivne ega soovi midagi teha, siis demokraatlike tavade järgimisest ei ole mingit kasu.

11. Intervjueeritavad on arvamusel, et olukorda ei parandaks ka see, kui muudetaks praegu seaduses olevat põhimõtet ja REKi saaks valida liikmeid väljastpoolt volikogu. Valdavalt usuti, et oskustega ekspert ei tuleks REKi liikmeks komisjoni töö eest makstava vähese tasu eest.

## Vaid üksikud volikogud on kavandanud revisjonikomisjoni tööd

12. REKi ülesanne on valla- või linnavalitsuse ja tema hallatavate asutuste tegevuse üle kontrolli tegemine. Seadus ütleb, et REK võib kontrolli teha valla või linna põhimääruses sätestatud korras ja oma tööplaani alusel või volikogu ülesandel. Kuigi seadusega on määratud REKi üldine kontrollipädevus, ei reguleeri see, kui palju kontrolli peab REK aasta jooksul tegema või mida täpselt kontrollima. Seda saab iga omavalitsuse volikogu ise otsustada.

13. Auditi käigus selgus, et perioodil 01.01.2007 kuni 30.06.2008 olid kontrolli teinud kõik 15 REKi. Neist vaid kolm (Paide ja Saue linna ning Kärü valla REK) tegid mõlemal aastal kontrolli oma tööplaani alusel. **Enamik volikogusid aga ei ole kavandanud REKi 2007. ja 2008. aasta tegevust:**

- Kaheksa REKis ei ole 2007. ja 2008. aasta tegevusi üldse kavandatud – Viimsi, Taebla, Raikküla, Kehtna, Surju, Sõmeru ja Alajõe valla ning Mõisaküla linna REKil puudus tööplan mõlema aasta kohta – ning kahe REKi tegevusi on kavandatud vaid 2008. aastaks;
- Seitse REKi oli küll koostanud endale tööplaani vähemalt ühe aasta kohta, kuid vaid kolmes oli volikogu seda arutanud oma istungil. Seejuures otsust tööplaani kinnitamise kohta volikogud enamasti ei vormistanud (v.a Kärü).

14. Mõni REK tegi kontrolli ka volikogu ülesandel. Samas selgus intervjuudest, et kuigi kolme KOVi volikogu on andnud oma REKile mingi kontrolliülesande, siis enamasti ei ole volikogud selle kohta otsust vastu võtnud (v.a Aseri vald). Koguni seitse REKi (Viimsi, Taebla, Kehtna, Surju, Sõmeru, Alajõe ja Raikküla vald) aga viisid auditeeritud perioodil kontrolli läbi tööplaanis kavandamata või volikogu vastava ülesandeta. Seega ei ole need volikogud määranud, milline on REKi poolt tehtava kontrolli eesmärk ja ulatus (kontrollitavad ja kontrollivaldkonnad), aeg ja tulemuste esitamise tähtaeg. Seda on otsustanud REKid ise.

## Revisjonikomisjoni kontrollipädevus

annab võimaluse kontrollida:

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

Allikas: KOKS §48 lg 3

### Üks revisjonikomisjoni esimees

ütles, et kontroll on oluline, kuna see tekitab ametnikele hirmu ning siis ei anna ametnik nii kergelt ahvatlustele järele.

15. Riigikontroll jõudis järeldusele, et volikogudel puudub huvi REKi tööd kavandada. Seejuures ei mängi rolli omavalitsuse suurus ega REKi liikmete poliitiline staatus. Kuigi seadusega on REKile kontrollide läbiviimiseks kõik õigused antud, ei ole volikogud seda võimalust eriti sageli kasutanud. Peamise põhjusena nimetasid volikogude esimehed, et neil ei ole olnud selleks vajadust – pole tulnud signaale ega selgunud probleeme, mida oleks vaja olnud kontrollida. Üksikud probleemid olid aga vastuse saanud juba volikogu töö käigus. Samuti ei tunnetata, et REK peaks tegelema ennetava kontrolliga. Paljud intervjueeritavad tunnistasid, et kontrollimine eeldab teadmisi ja oskust, mida enamikul REKi liikmetel pigem ei ole, mistõttu keerulisemate kontrolliülesannete andmist REKile ei pea nad ka mõistlikuks.

16. Eeltoodust hoolimata olid kõik intervjueeritavad ühel meelel selles, et volikogul peab olema mingisugune kontrollivõimalus, olgu see siis REKi näol või mõnel muul viisil, kuna vajaduse ilmnedes on neil siiski vaja kedagi kohe kontrolli tegemiseks rakendada. Seejuures mainiti ka, et lihtsalt teadmine REKi olemasolust aitab probleeme ennetada ning on seega n-ö preventiivne.

17. Riigikontroll leiab, et REKi töö kavandamiseks tuleb just volikogul läbi mõelda olulisemad kontrollimist vajavad küsimused ja eesmärgid. Siinkohal tuleb märkida, et seaduse kohaselt on volikogu esimehe ülesandeks korraldada volikogu tööd, sh kavandada ja juhatada volikogu istungeid. Seega on volikogu esimehel võimalik näidata üles aktiivsust ning volikogu istungil käsitleda REKi tööplaani koostamise ja vastavate ettepanekute koondamise teemat.

### Volikogud ei vii revisjonikomisjonide kontrolle lõpuni

18. Volikogul ja avalikkusel on võimalik saada ülevaade REKi tööst kahel viisil:

- iga sooritatud kontrolli kohta peab REK koostama **revisjoniakti ja revisjonikomisjoni otsuse**, mis tuleb esmalt saata **valla- või linnavalitsusele seisukoha võtmiseks**. Seejärel peab REK eespool nimetatud dokumentidele lisama otsuse tegemiseks vajaliku volikogu õigusakti eelnõu ning esitama kõik need dokumendid **volikogule kontrollitulemuste realiseerimise kohta otsuse tegemiseks** (vt lisa B);
- vähemalt kord aastas tuleb REKil esitada volikogule **aruanne oma tegevuse kohta** (edaspidi: tegevuse aruanne).

19. Seaduse kohaselt peavad dokumendid vastama haldusdokumentidele kehtestatud nõuetele. REKi koostatavatele peamistele dokumentidele – revisjoniaktile, otsusele ja tegevuse aruandele – ei ole õigusaktidega määratud sisulisi nõudeid ehk seda, mida nendes peab kirjeldama.

20. Riigikontroll tuvastas, et mitmed REKid on tehtud kontrollide kohta jätnud osa revisjoniakte (Aseri, Paide ja Mõisaküla, Loksa) või kõik revisjoniaktid (Käru, Raikküla, Sõmeru) koostamata (vt lisa A). Selgus, et REKi esimehed ei olnud teadlikud, et revisjoniakte tuleb üldse koostada või arvasid, et kui puudusi ei tuvastatud või kui ülesanded oli andnud volikogu, siis ei pea akte koostama. Sel juhul kajastasid kontrollimisi enamasti REKi koosoleku protokollid.

21. Riigikontroll analüüsis revisjoniakte ja leidis, et enamik nendest ei ole piisavalt informatiivsed – sageli ei selgu neist, mida täpselt on kontrollitud (sh mis oli kontrolli eesmärk, milliseid asutusi kontrolliti, millist perioodi vaadati, kellelt selgitusi võeti, milliseid dokumente analüüsiti jne). Teistest sisukamad ei olnud ka nende REKide koostatud aktid, kus valla või linna põhimäärusega olid teatud nõuded ette nähtud (Mõisaküla, Surju ja Sõmeru). Seejuures ei suutnud mitmed REKi esimehed enam tagantjärele meenutada, mida ja kus nad konkreetselt kontrollisid. Riigikontrolli arvates ei või alahinnata revisjoniaktide sisulist poolt, sest need on aluseks volikogule kontrollitulemuste kohta otsuste kujundamisel. Aktid peavad olema sisu poolest piisavalt informatiivsed ja üheselt mõistetavad, et nende põhjal oleks võimalik kontrolli eesmärki ja ulatust seostada kontrolli tulemustega. Ähmased ja napisõnalised aktid ei mõju aga usaldusväärsetena ega anna avalikkusele vajalikku infot.

22. Osa kontrollitulemusi ei jõudnud volikoguni kolmes KOVis – Rakvere ja Mõisaküla linnas ning Viimsi vallas. Seetõttu ei saa need volikogud ka vajalikke otsuseid võtta vastu. Samuti jäävad lõpetamata kontrolli tulemused varjule avalikkuse eest.

### Näiteid revisjonikomisjonide tehtud ettepanekutest:

- Pöörata rohkem tähelepanu heakorrale.
- Vaadata üle kasutamata varade nimekiri.
- Tegeleda pidevalt üürivõlgnikega.
- Käskkirjade ja aktide vormistamisel kontrollida, et oleks täidetud vormistamisel vajalikud nõuded.
- Lepinguliste tööde korral jälgida, et tööd tehtaks lõpuni.
- Kingituste puhul lisada arvetele kingisaajate nimed.
- Sooritada ostud arvega.

23. Enamasti aga olid REKi kontrollitulemused volikogudeni jõudnud. Paraku **ei olnud paljudel juhtudel neile lisatud valla- või linnavalitsuse seisukohta**. Kuigi vähemalt pooled REKid olid tuvastanud ka eksimusi ja teinud ettepanekuid puuduste kõrvaldamiseks (vt lisa A), ei pööranud volikogud valla- või linnavalitsuse seisukoha puudumisele tähelepanu.

24. Lisaks tuvastas Riigikontroll, et **volikogud ei ole alati vastu võtnud otsuseid REKi kontrolli tulemusel tehtud ettepanekute rakendamise kohta**. Seega ei ole kaalutud ega otsustatud, kes, mida ja mis ajaks peab tegema kontrolli käigus tuvastatud puuduste likvideerimiseks ja/või ettepanekute täitmiseks. Erandiks ja heaks näiteks on Saue Linnavolikogu, kes oma otsusega on pannud linnavalitsusele teatud kohustusi, nt „läbi viia täiendav siseaudit või teha ettepanekuid volikogu määrustega kehtestatud kordade muutmiseks“ jne.

25. Riigikontroll leiab, et kui volikogu ei võta vastu otsust kontrollitulemuste realiseerimise kohta, siis ei saa lugeda kontrolle lõpuleviiduks. Sellist kontrolli ei saa pidada ka tõhusaks. Kui volikogu ei võta midagi ette tuvastatud puuduste likvideerimiseks, ei täida kontroll oma eesmärki ega taga vigade edaspidist vältimist.

26. Lisaks eespool toodud puudustele **ei ole ükski REK peale Paide linna esitanud volikogule kord aastas aruannet oma tegevuse kohta**. Osa REKide esimehi ei olnud sellest nõudest teadlikud ning teised ei näinud sellisel aruandel erilist mõtet. Viimaste sõnul tehaksegi kord aastas vaid üks kontroll, millest antakse juba niikuinii volikogus ülevaade enne majandusaasta aruande kinnitamist.

27. Riigikontroll leiab, et REKi tegevuse aruanne võiks kajastada lisaks kontrollitulemustele ka seda, kas ja kuidas on kontrollimistega tuvastatud puudused likvideeritud. Samuti võiks aruanne sisaldada muid REKi tööga seotud olulisemaid tegevusi (nt volikogus üleskerkinud probleemide lahendused, tööplaani koostamisel tehtud ettepanekud ja ülevaade tööplaani täitmisest). Kuivõrd komisjonide töö täpsem lahtikirjutamine on

valla või linna põhimääruse küsimus, tuleks volikogudel otsustada, kuidas info revisjonikomisjoni tööst jõuaks KOVi elanikeni parimal ja kõige kättesaadavamal viisil.

**28. Riigikontrolli soovitus auditeeritute volikogudele:** Nõuda revisjonikomisjonidelt kord aastas aruandeid nende tegevuse kohta ning otsustada nende avalikustamise viis, näiteks lisada see majandusaasta aruande koosseisu.

**Viimsi valla vastus:** Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 48 lg 7 kohaselt esitab revisjonikomisjon vähemalt kord aastas aruande oma tegevuse kohta volikogu istungil. Viimsi vald kavatab seda nõuet kindlasti järgida. On juhtunud, et aruanne on jäänud esitamata, ent kindlasti ei olnud see taotluslik. Revisjonikomisjon on esitanud volikogule kontrolliakte, mida on ilmselt peetud tegevuse aruandeks ning seetõttu on jäänud ka eraldiseisev aruanne oma tegevuse kohta esitamata. Vallavalitsus ja -volikogu kaaluvad teie ettepanekut uue valla põhimääruse menetluse raames ning vastava toetuse olemasolu korral viiakse muudatused põhimääruse teksti.

**Rakvere linna vastus:** Seadus ei sätesta üheselt taolise aruandluse tähtaegu ja vorminõudeid. Seetõttu on ka Rakvere linnavolikogu praktika selles küsimuses olnud ajas muutuv. Tegevuse suulistest ülevaadetest, mis antud volikogu istungitel erinevate küsimuste arutelu käigus, jõudsim 2007. aastal revisjonikomisjoni kirjaliku hinnanguni majandusaasta aruandele, mille ettekandmise käigus puudutati ka revisjonikomisjoni muid tegevusi ja arvamusi. Alates 2008. aastast on revisjonikomisjon esitanud aruande tehtud tööst aasta viimasel linnavolikogu istungil eraldi päevakorrapunkti raames (17.12.2008). Seejuures on jätkuvalt kasutusel ka praktika, mille kohaselt lisatakse linna majandusaasta aruandele nii revisjonikomisjoni kui ka sisekontrolööri arvamus majandusaasta aruande kohta. Leian, et Riigikontrolli soovitus need kaks liita ei ole mõistlik, kuna revisjonikomisjoni töö aruanne ja majandusaasta aruanne on oma sisult erinevad dokumendid.

**Paide linna vastus:** Vastuseks punktis 28 toodud soovitusele teatame, et avalikustada tuleks nii revisjonikomisjoni aastaaruanne kui ka teiste volikogu komisjonide aastaaruanded. Avalikustamise kohustus peaks olema „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses“ ja volikogu komisjonide aastaaruannete avalikustamise kord peaks olema sätestatud valla või linna põhimääruses.

**Sõmeru valla vastus:** Sõmeru valla põhimääruse § 22 sätestab revisjonikomisjoni poolt läbiviidavate kontrollimiste korra. Sama paragrahvi lõige 13 alusel esitab revisjonikomisjon kontrolli tulemuste kohta koostatud akti vallavolikogule otsuse tegemiseks. Vallavolikogu otsused avalikustatakse põhimääruse § 11 alusel vallakantseleis hiljemalt seitsme päeva jooksul arvates nende vastuvõtmisest. Seega on tagatud revisjonikomisjoni aruannete avalikustamine.

**Loksa linna vastus:** Järgime kindlasti riigikontrolli soovitust, et revisjonikomisjon peab kord aastas esitama volikogule aruande oma tegevuse kohta ja see aruanne saaks avalikustatud. Kas majandusaasta aruande koosseisus või muul moel – seda peame veel otsustama.

**Taebla valla vastus:** Vallavalitsuse poolt võtame aruandes toodud ettepanekud teadmiseks ning arvestame nendega edasistes tegevustes.

**Aseri valla vastus:** Aseri Vallavolikogu ja Vallavalitsus tutvunud kontrolliaruande eelnõu „Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades“ on nõus punktis 28 toodud ettepanekutega. Aseri Vallavolikogu on suunanud revisjonikomisjoni tegema plaanilist kontrolli kord aastas ja komisjon on esitanud volikogule aruande kinnitamiseks. Eelnevalt on vallavalitsuses revisjonikomisjoni akt läbi arutatud. Volikogu on avalikustanud revisjonikomisjoni kontrolliakti ja otsuse valla kodulehel dokumendiregistris.

**Raikküla valla vastus:** Kontrolliaruande punktis 28 toodud ettepanek nõuda revisjonikomisjonilt kord aastas aruannet tema tegevuse kohta on mõistlik ja selle peaks avalikustama koos muude volikogu määrustega valla kodulehel. Aruande majandusaasta aruande koosseisu lisamine ei peaks olema kohustuslik, volikogu võib selle otsustada majandusaasta aruande kinnitamisel.

**Pajusi valla vastus:** Volikogu nõuab edaspidi revisjonikomisjonilt kord aastas aruannet komisjoni tegevuse kohta ning otsustab aruande avalikustamise viisi hiljemalt 30.09.2009.

**Surju valla vastus:** Nõustume soovitusel. Surju Vallavolikogu revisjonikomisjon esitas aruande volikogule 17.12.2008 ja 2008. aasta majandusaasta aruandesse lisatakse ka arvamus majandusaasta aruande kohta.

**Mõisaküla linna vastus:** Vastavalt Riigikontrolli soovitusel viib Mõisaküla Linnavolikogu sisse vastavad korraldused, et kord aastas esitataks volikogule revisjonikomisjoni tegevuse aruanne.

**Käru valla vastus:** Käru vallavolikogu arutas kontrolliaruande „Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades“ eelnõu 14. mai 2009 istungil ning nõustus Riigikontrolli poolt punktis 28 tehtud soovitustega: nõuda revisjonikomisjonidelt kord aastas aruandeid nende tegevuse kohta, otsustada nende avalikustamise viis ning lisada see majandusaasta aruande koosseisu. Käru vallavolikogu arvates võiks selle soovitusel täiendada ka Käru vallavolikogu reglementi.

**Alajõe valla vastus:** Oleme nõus soovitusel nr 28, mille järgi volikogu peaks nõudma revisjonikomisjonilt aruandeid ning kehtestama komisjoni aktide avalikustamise viisi. Leiame, et see on tõesti hea võimalus panna revisjonikomisjon töötama ning tagada huvitatud isikute juurdepääs komisjoni dokumentidele. Teeme ettepaneku volikogule kehtestada revisjonikomisjoni aktide avalikustamise kord.

**Saue linna vastus:** Võtame soovitusel teadmiseks.

**Kõige rohkem kontrollid** on teinud **Paide Linnavolikogu revisjonikomisjon**, kes näiteks 2007. aastal lõpetas revisjoniaktiga kolm kontrolli.

### Kas teadsite, et

KOKS ei reguleeri KOVide poolt asutatud äriühingute kontrollimist.

Samas on revisjonikomisjonidel võimalus äriühingutega seotud kontrollide tegemiseks näiteks koostöös äriühingu nõukoguga, kellel on vastavalt äriseadustikule õigus tutvuda kõikide dokumentidega, sh kontrollida raamatupidamise õigsust, vara olemasolu, tegevuse vastavust seadusele, põhikirjale ja üldkoosoleku otsustele.

Allikas: Äriseadustik, § 189 lg 2 ja § 317 lg 6

### Eksperti kaasamine on kulukas:

Ühel revisjonikomisjoni esimehel on plaanis edaspidi mitte kaasata eksperti kogu majandustegevuse, vaid mingi konkreetse valdkonna kontrollimiseks, kuna nad soovivad raha kokku hoida.

### Kas teadsite, et

KOKS ei seleta lahti **otstarbekuse** ja **sihipärasuse** mõistet.

## Revisjonikomisjonid teevad aastast-aastasse ühetaolisi kontrollid

29. Auditi käigus selgus, et suurem osa REKidest teevad aastast aastasse vaid ühe kontrolli (vt lisa A). Revisjoniaktidest oli näha, et REKid on peamiselt kontrollinud **eelarve täitmist** (vaatavad, et ei oleks eelarveridade ületamisi) ja **raamatupidamisega seotud dokumente** (kassa, lepingud jms). Vaid kolm REKi (Pajusi, Taebla, Saue) on kontrollinud valla- või linnavalitsuse poolt volikogu otsuste ja määruste täitmist ning kaks REKi (Paide ja Saue) varade kasutusse andmise otstarbekust. Kuigi KOKS ei näe REKi pädevuses ette äriühingute kontrollimist, on Aseri Vallavolikogu REK igal aastal kontrollinud sajaprotsendiliselt vallale kuuluva äriühingu raamatupidamist<sup>4</sup>.

30. Hoolimata sellest, et valla ja linna põhimäärusega on koguni kaheksale REKile (Saue linn, Aseri, Alajõe, Raikküla, Kärü, Viimsi, Pajusi ja Rakvere) pandud kohustuseks vähemalt kord aastast kontrollida kõiki KOKSis nimetatud valdkondi (vt lk 9 vasakveerg), ei ole neist ükski sellest nõudest kinni pidanud.

31. Seega võib öelda, et kui üldse, siis teevad REKid aastast-aastasse rahanduse- ja õigusalasid teadmisi nõudvaid sarnaseid finants- ja seaduslikkusega seotud kontrollid. Auditi käigus tunnistasid REKide esimehed, et REKi liikmetel jääb sageli puudu vajalikest teadmistest ja ajaressursist (põhitöö kõrvalt ei jää kontrollidega tegelemiseks aega). Samas ei ole enamik nendest oma kontrollidesse ka eksperte kaasanud<sup>5</sup>. Väljastpoolt REKi on spetsialiste kaasanud vaid kolm REKi, sh on Saue Linnavolikogu REK tellinud vastava teenuse (linnavalitsuse ja hallatavate asutuste raamatupidamise ja majandustegevuse kontrollimiseks) ühelt audiitorühingult ning Loksa Linnavolikogu ja Raikküla Vallavolikogu REKid kaasasid kontrollimise raamatupidamist tundvaid spetsialiste tasuta.

32. Riigikontroll leiab, et kuna **REKi näol on tegemist pigem nn poliitilise kontrolliga**, kes peab kriitiliselt jälgima poliitikate elluviimist, võiksid REKid raamatupidamisega seotud kontrollide kõrval kasutada seadusega antud teisi kontrollivõimalusi. Seadus annab REKile võimaluse kontrollida ka valla- või linnavalitsuse tegevuse otstarbekust ning valla või linnavara kasutamise sihipärasust. Riigikontrolli arvates saaks REK otstarbekuse kontrollimisel analüüsida, kas valla- või linnavalitsus on kasutanud ressursse heaperemehelikult ning osutanud õigel ajal ja sobiva kvaliteediga teenuseid (s.o **säästlikkuse** ja **tõhususe** aspektid). Näiteks oleks võimalik kontrollida, kas raha on kasutatud säästlikult ning valla- või linnavara on võõrandatud kõige soodsamatel tingimustel. Sihipärasuse kontrollimisel võiks REK hinnata, kas volikogu seatud eesmärgid on saavutatud (s.o **mõjususe** aspekt). **Neid kontrollivõimalusi aga ei ole kasutatud. Seega ei ole REKid teinud avalikkusele suunatud ja demokraatia toimimise seisukohalt olulisi valijatele tagasisidet andvaid kontrollid.**

<sup>4</sup>Riigikontroll saatis 2008. aasta alguses kõigi KOVide volikogudele täpsema loetelu äriühingutes, sihtasutustes ja mittetulundusühingutes osalemisega seotud võimalikest kontrolliteemadest ning koostas 2009. aasta alguses kokkuvõtte selles osas revisjonikomisjoni poolt läbiviitud kontrollimistest. Kokkuvõtte saadeti muuhulgas ka kõigile KOVidele.

<sup>5</sup> Riigikontrollile teadaolevalt on üksikud auditi valimise mittekuuluvad nii suuremad kui ka väiksemad KOVid võtnud tööle eraldi spetsialisti(d), kes aitavad revisjonikomisjonil kontrollid teha.

**2009. aastaks on vaid Saue Linnavolikogu revisjonikomisjon kavandanud otstarbekusega seotud kontrole.** Kontrollida plaanitakse lepingute ja tellimuste alusel ostetud teenuste otstarbekust.

Allikas: auditeeritud KOVide revisjonikomisjonide 2009. aasta tööplaanid

**Tulemuslikkuse kontrollina** saab KOVide puhul käsitleda kontrolli KOVile pandud ülesannete ning KOVi arengukavades, strateegiates ja muudes dokumentides määratud eesmärkide täitmise üle.

Näiteks saab kontrollida järgmisi aspekte:

- kas eesmärkide täitmisel on ressursse kasutatud säästlikult, s.o **säästlikkus**;
- kas avalikke teenuseid osutatakse õigel ajal ja sobiva kvaliteediga, sh ressursse heaperemehelikult kasutades, s.o **tõhusus**;
- kas eesmärgid on saavutatud ja soovitud tagajärjed ilmnenu, s.o **mõjus**.

**Majandusaasta aruanne** – valitsuse poolt lõppenud majandusaasta kohta koostatud aruanne, mis koosneb:

- tegevusaruandest;
- raamatupidamise aastaaruandest (sh eelarve täitmise aruanne);
- reservfondi kasutamise aruandest;
- volikogu poolt ettenähtud andmetest;
- audiitori järeldusotsusest raamatupidamise aastaaruande kohta.

Allikas: valla- ja linnaeelarve seadus, § 26

33. Riigikontroll juhib tähelepanu, et olenemata sellest, et KOVe saavad kontrollida erinevad asutused, on **vaid REKil võimalik kontrollida valla- või linnavalitsuse tegevust eespool nimetud tulemuslikkuse aspektidest.** Tulemuslikkuse kontrolli tulemusena saaksid valijad teavet valla või linna tegevuse ja valimislubaduste täitmise kohta. Samuti saaks volikogu REKi kaudu anda hinnangu valitsuse toimimisele ja usaldusväärsele. Kokkuvõttes on **võimalik anda avalikkusele kindlus, et maksumaksja raha kasutatakse ja eesmärgid täidetakse kõige paremal viisil.** Riigikontroll näeb, et sellised kontrollid ei eelda ka ekspertide kaasamist, sest iga REKi liige peaks olema kursis kohaliku elu probleemidega ning oskama eespool nimetatud aspekte analüüsida.

34. **Riigikontrolli soovitus regionaalministrile:** Muuta kohaliku omavalitsuse korralduse seadust, lisada sinna revisjonikomisjoni tegevuse eesmärk ning muuta kontrollipädevust nii, et tuleks selgelt välja revisjonikomisjoni õigus teha kontrole seaduslikkuse ja tulemuslikkuse üle. Avada seaduses tulemuslikkuse kontrollimise mõiste nii, et see hõlmaks nii säästlikkuse, tõhususe kui ka mõjususe aspekte kontrollimist.

**Regionaalminister** ei esitanud konkreetset arvamust temale suunatud soovitusel kohta, vaid leidis oma üldistes kommentaarides, et vajalikud eelnõud, täpsustamata, millised, peaks ette valmistama Rahandusministeerium (vt lk 29).

**Rahandusministri kommentaar:** Seadustega kehtestatud revisjonikomisjonide kontrollifunktsioon praktikas kohalike omavalitsuste tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse tagamiseks ei toimi. Rahandusministeerium toetab Riigikontrolli ettepanekut regionaalministrile, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses tuleb täpsustada revisjonikomisjoni tegevuse eesmärgid ja muuta kontrollipädevust selliselt, et kontrollitegevus oleks suunatud seaduslikkuse ja tulemuslikkuse hindamisele.

**Alajõe valla kommentaar:** Soovitusel nr 34 on kirjas, et seadusest peaks selgelt välja tulema revisjonikomisjoni kohustus teha kontrole seaduslikkuse ja tulemuslikkuse üle. Oleme ka sellega nõus, kuid seaduslikkuse kontrollimisega ei tohiks revisjonikomisjon muutuda õiguskomisjoniks.

### Majandusaasta aruandele arvamuse andmine on olnud formaalne

35. Volikogul on kohustus enne **majandusaasta aruande** kinnitamist ära kuulata revisjonikomisjoni arvamuse. **Seaduses ei ole täpsustatud, kuidas arvamuse kujuneb ning kas REK peab selleks ka kontrole tegema.** Enamasti ei ole ka omavalitsuste sisemistes õigusaktides reguleeritud, mida REKil tuleb arvamuse andmiseks teha. Üksikute KOVide (Taebla, Surju, Raikküla) põhimäärustes ja ühe REKi tööplaanis (Käru) on määratud, et REK peab enne, kui volikogu kinnitab majandusaasta aruande, kontrollima valitsuse tegevust, sh tulude tähtaegset sissenõudmist ja arvelevõtmist, kulude vastavust eelarvele, valitsuse tegevuse vastavust volikogu määrustele ja otsustele, lepingute täitmist ja vallavara kasutamise sihipärasust jms.

36. Volikogu istungi protokollidest selgus, et enamik REKidest on volikogu istungi esitanud oma arvamuse majandusaasta aruande kohta.

Alati ei ole seda teinud Aseri ja Alajõe REKid. Samas selgus auditi käigus, et:

- ettenähtud kontrolle ei teinud ka need REKid, kes sisemiste õigusaktide kohaselt oleksid pidanud neid tegema, v.a Surju REK;
- ka ülejäänud REKid ei ole arvamuse andmiseks sisulisi kontrolle teinud (sh ei ole nad enamasti tutvunud ka algdokumentidega). Tavaliselt on majandusaasta aruandega tutvumise käigus vesteldud vaid raamatupidajaga ja/või **audiitoriga**. Seejuures mainiti Riigikontrollile korduvalt, et audiitor kontrollib juba eelnevalt majandusaasta aruannet, mistõttu ei ole REKil mõtet sama teha.

### Kas teadsite, et

**audiitor** peab andma hinnangu vaid raamatupidamise aastaaruande kohta, mitte kogu majandusaasta aruande kohta tervikuna.

37. Riigikontroll järeldas, et intervjueeritavad ei taju audiitori hinnangu ulatust ega ole mõelnud, kas ja kuidas peaks kujunema arvamus selle majandusaasta aruande osa suhtes, mida audiitor ei kontrolli. Kõigile ei ole ka selge, mille kohta REK peab oma arvamuse andma. Näiteks on mitme KOVi õigusaktides määratud, et REK peab oma töö tulemusest volikogule aru andma enne *eelarve täitmise aruande kinnitamist*, kuigi seadus räägib *majandusaasta aruandest*. Sellekohast segadust näitab ka asjaolu, et üks REK on revisjoniaktis käsitletud *raamatupidamise aastaaruande* õigsust, mille järel on tehtud ettepanek vaid *eelarve täitmise aruande* kinnitamiseks.

38. Siinkohal tuleb märkida, et Rahandusministeerium kavandab kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõuga<sup>6</sup> muudatust, mille järgi tuleks REKil edaspidi anda kirjalik **hinnang majandusaasta aruande kohta vastavalt volikogu poolt kehtestatud tingimustele**. Auditi käigus küsis Riigikontroll volikogude esimeestelt, millele võiks REK nende arvates hinnangu anda. Paraku oskasid vaid vähesed midagi välja pakkuda. Üksikud arvasid, et REK võiks hinnata aasta jooksul tehtud tehingute seaduslikkust või eelarve täitmist. Ka pakuti, et hinnangu võiks anda tegevuse otstarbekusele (nt valitsuse struktuuri efektiivsusele, kütte ja valgustuse säästlikkusele). Seejuures märgiti valdavalt, et hinnangu andmine jääks pigem formaalseks. Riigikontroll arvab, et seadustega ei ole mõtet panna REKile selliseid kohustusi, mida sisuliselt ei täideta ning mille järele KOVid ise vajadust ei tunne.

39. Riigikontroll leiab, et revisjonikomisjoni roll raamatupidamise aastaaruande osas on audiitoriga koostöö tegemine (sh enne auditeerimist olulistele kontrollivaldkondadele audiitori tähelepanu juhtimine ning pärast auditeerimist audiitori hinnangu ülevaatamine ja arutamine). Revisjonikomisjonil endal tuleks aga võtta seisukoht audiitori kontrollimisest väljapoole jäävate majandusaasta aruande osade kohta, näiteks tegevusaruanne, reservfondi kasutamise aruanne ning eelarverahade seaduslik ja tulemuslik (säästlik, tõhus ja mõjus) kasutamine (vt ka punktid 32 ja 33). Täpsemad kontrollimist vajavad olulisemad tehingud või valdkonnad saab määrata omavalitsuse arengukavast ja/või eelarvest lähtuvalt ning vastavad prioriteedid on

---

<sup>6</sup> Riigikogus läbinud esimese lugemise, seisuga 19.08.2008.



võimalik nii REKil kui ka volikogul kokku leppida juba majandusaasta alguses REKi tööplaani koostamisel.

**40. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile:** Muuta kohaliku omavalitsuse korralduse seadust ning valla- ja linnaeelarve seadust, täpsustades revisjonikomisjonile pandud kohustust anda arvamus valla või linna majandusaasta aruandele. Sealjuures täpsustada, mille kohta peaks revisjonikomisjon edaspidi oma arvamuse andma ning kuidas vajalike tulemusteni jõudma (milliseid kriteeriume, tegevusi vms kasutama).

**Regionaalminister** ei esitanud konkreetset arvamust temale suunatud soovitusel kohta, vaid leidis oma üldistes kommentaarides, et vajalikud eelnõud, täpsustamata, millised, peaks ette valmistama Rahandusministeerium (vt lk 29).

**Alajõe valla kommentaar:** Oleme täielikult nõus seaduste muutmisega nii, et seadustes oleksid täpsemalt fikseeritud revisjonikomisjoni õigused ja kohustused. Samas leiame, et revisjonikomisjoni arvamus puhul peaks olema täpselt kirja pandud, millal see on siduva iseloomuga, millal mitte.

**Paide linna kommentaar:** Toetame Riigikontrolli seisukohta, et „Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus“ ja „Valla- ja linnaeelarve seadus“ vajavad muutmist, sest vajab täpsustamist revisjonikomisjonidele pandud kohustus anda arvamus valla või linna majandusaasta aruandele.

## Teenistuslik järelevalve

41. Valla- või linnavalitsus saab teha teenistuslikku järelevalvet valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide (edaspidi asutuste ja nende juhtide) tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.<sup>7</sup> Lisaks on seadusega reguleeritud, et kõik teenistusliku järelevalve käigus tehtud otsused ja ettekirjutused, mis on jõustunud, tuleb avalikustada KOVi veebilehel.<sup>8</sup>

42. Seega võib öelda, et KOVis on teenistusliku järelevalve eesmärgiks **tõhustada asutuste ja nende juhtide tegevust ja tagada selle õiguspärasus kontrolli ning avalikkuse informeerimise kaudu.** Teenistuslik järelevalve annab valla- või linnavalitsusele õiguse reageerida asutuste ja nende juhtide tegevusele, et vajaduse korral **peatada või ennetada kahjulikke otsuseid või ebaseaduslikku tegevust.** Teenistuslik järelevalve täidab oma eesmärgi vaid siis, kui valla- või linnavalitsus reageerib tuvastatud rikkumistele kiiresti ning annab asutustele või nende juhtidele selged juhendid olukorra parandamiseks. Oluline on ka rõhutada, et KOVis on teenistuslik järelevalve just valla- või linnavalitsuse pädevuses.

**Vaid neli valla- või linnavalitsust on teinud teenistuslikku järelevalvet**

### Enamasti tehakse teenistuslikku järelevalvet ennetava kontrollina

43. Seadused ei anna täpseid juhendeid, kuidas ja kui sageli omavalitsuses teenistuslikku järelevalvet teha. Seega peab valla- või

<sup>7</sup> KOKS, § 66<sup>1</sup> lg 1.

<sup>8</sup> Avaliku teabe seadus, § 28 lg 1 p 14 ja § 29 lg 1.

**Omavalitsustes, kus teenistuslikku järelevalvet ei ole tehtud, ei tunne osa vallavanemaid/linnapäid KOKSi norme.** Näiteks ei teadnud nad,

- milline seadus reguleerib KOVIDes teenistusliku järelevalve korraldamist;
- kelle üle võib valla- või linnavalitsus teenistuslikku järelevalvet teha.

**Mõne omavalitsuse meelest ei ole otstarbekas lihtsalt niisama kontrollimas käia, kuna suheldakse ju iga päev.**

**Vastupidiselt sellele peavad teised kontrolli siiski vajalikuks:**

- Tegime teenistusliku järelevalvet, et hallatavate asutuste juhid saaksid aru, et nad millegi eest vastutavad.
- Alustasime teenistusliku järelevalve tegemist seetõttu, et mitmed seadused on aja jooksul muutunud ning seega on vaja kordadesse ja lepingutesse teha täpsustusi. Teenistusliku järelevalve tulemusena sai ka asutustele sellist nõu antud.

- Sisekontrollisüsteem** – juhtkonna kehtestatud protsess (mitmesugused põhimõtted, toimingud ja töömeetodid), mis peab tagama, et
- juhtkonna seatud eesmärgid saavutatakse;
  - finantsaruanded on usaldusväärsed;
  - tegevus on õiguspärane.

linnavalitsus kujundama ise arusaama, millal on teenistuslik järelevalve vajalik ning kuidas seda korraldada. Osa vallavalitsusi (Kehtna, Sõmeru, Raikküla, Surju) on selleks kinnitanud üksikasjaliku töökorra.

44. Auditeeritud KOVIDest on ajavahemikul 1.1.2007–30.6.2008 teinud teenistuslikku järelevalvet vaid neli: Paide Linnavalitsus, Pajusi Vallavalitsus, Surju Vallavalitsus ja Sõmeru Vallavalitsus (vt lisa A). Kokku olid need valla- või linnavalitsused teenistusliku järelevalve käigus kontrollinud üheksat hallatavat asutust, enamasti haridusasutusi.

45. 11 valla- või linnavalitsust ei ole kordagi teinud teenistuslikku järelevalvet.<sup>9</sup> Teenistusliku järelevalve vajadust ei ole kaalutud ka nende omavalitsuste valla- või linnavalitsuse istungitel. Enamasti ei ole teenistuslikku järelevalvet tehtud kõige väiksemates KOVIDes nagu Mõisaküla linn, Kärü ja Alajõe vald, kus valla- või linnavalitsuse kontrollida on vaid 1–2 asutust.<sup>10</sup> Samas ei ole seda tehtud ka mitmetes suuremates KOVIDes: Viimsi vallas, Rakvere, Loksa ja Saue linnas.

46. Teenistuslikku järelevalvet on võimalik teha kas

- reageerides rikkumistele viitavatele asjaoludele või
- tehes ennetavat kontrolli.

47. Auditi käigus selgus, et Paide linnas, Pajusi, Surju ja Sõmeru vallas tehti teenistuslikku järelevalvet just ennetava kontrollina. Erandina oli Paide Linnavalitsus otsustanud muu hulgas kontrollida ühe asutuse ja tema juhi tegevust, ajendatuna linnavalitsusele saadetud kirjadest. Ülejäänud kontrollid korraldati aga linnas 2006. aastal kinnitanud teenistusliku järelevalve ajagraafikust (hõlmas 2,5 aastat) lähtudes.

48. Samas tunnetavad omavalitsused, kus teenistuslikku järelevalvet korraldatud pole, järelevalvet eelkõige kui äärmuslikku võtet asutuste tegevusse sekkumisel või kaebusele reageerimisel. Kuna nende vallavanemate ja linnapeade sõnul ei ole selgunud rikkumistele viitavaid asjaolusid, siis ei ole seal ka teenistuslikku järelevalvet vajalikuks peetud.

49. Riigikontrolli arvates on mõistetav, et KOVIDis, kus on kehtestatud tõhus **sisekontrollisüsteem** ning selle toimimist ja asjakohasust regulaarselt hinnatakse, ei pruugigi ette tulla juhtumeid, mille puhul oleks vaja alustada teenistuslikku järelevalvet. Samas ei teadnud osa vallavanemaid/linnapäid, kas KOVIDis kehtestatud reegleid ka tegelikult järgitakse. Lisaks ei ole neist mitmed endale teadvustanud, millised on need juhtumid, mille puhul võiks teenistuslikku järelevalvet alustada. Enamasti ei ole ka läbi mõeldud, kuidas valla- või linnavalitsuseni jõuaks info sellistest probleemidest, mille puhul tuleks alustada teenistuslikku järelevalvet. Seega ei ole Riigikontrolli hinnangul tagatud, et valla- või linnavalitsus kui organ, kes ainsana võib otsustada teenistusliku

<sup>9</sup> Lisaks eespool nimetatutele on ka Kehtna vallas korraldatud kontroll, mida võiks ulatuse poolest pidada teenistuslikuks järelevalveks. Riigikontroll ei käsitlenud kontrolli siiski teenistusliku järelevalvena, kuna seda tegi vallavanem, mitte aga vallavalitsus. Kontrolli alustamise ja tulemuste realiseerimise üle ei otsustanud vallavalitsus.

<sup>10</sup> Alajõe vallal ei ole ühtegi valla ametiasutust ega ametiasutuse hallatavat asutust.

järelevalve vajaduse üle, saab alati ja õigel ajal infot, mille põhjal neid otsuseid teha.

50. Auditiga kogutud info põhjal aga leiab Riigikontroll, et teenistuslikku järelevalvet korraliselt tehes on valla- või linnavalitsusel võimalik ennetada ebaseaduslikku või ebaotstarbekat tegevust. Positiivse näitena saab siin välja tuua kõik need omavalitsused, kus auditeeritud perioodil teenistuslikku järelevalvet tehti (vt lisa A).

### Valla- või linnavalitsus ise ei tee teenistusliku järelevalve raames kontrolle

51. Auditi tulemused näitasid, et kõigis neljas KOVis oli teenistuslikku järelevalvet korraldatud üldjoontes järgmiselt:

- kontrollitoimingute alustamiseks määrati kontrollitav(ad) asutus(ed), kontrollimise aeg, kontrollitoimingute sisu (teemade või dokumendiliikide kaupa) ning kontrollijad (valla- või linnavalitsuse ametnikud)<sup>11</sup>;
- sooritati kontrollitoimingud, vormistati tulemused (koostati õiend) ja esitati valla- või linnavalitsusele;
- valla- või linnavalitsus kinnitas oma korraldusega järelevalve tulemused ning määras tähtaja(d) puuduste kõrvaldamiseks;
- korraldus ja õiend edastati asutusele, mille tegevust oli kontrollitud.

52. Riigikontroll ei tuvastanud nende KOVide teenistusliku järelevalve teostamises asjaolusid, mis oleksid oluliselt vastuolus seaduste või omavalitsuse enda sisemiste töökordadega. Peamise puudusena võib välja tuua, et teenistusliku järelevalve tulemusi ei olnud oma veebilehel avalikustanud Paide linn ja Sõmeru vald, kuigi näiteks viimasel näeb avalikustamist ette lisaks seadusele ka vallavalitsuse enda kinnitatud kord.

### Teenistuslik järelevalve tuvastas mitmesuguseid puudusi

53. Seaduse järgi võib valla- või linnavalitsus teenistuslikku järelevalvet tehes kontrollida asutuste ja nende juhtide tegevust nii **seaduslikkuse kui ka otstarbekuse aspektist**. Kui teenistusliku järelevalve tulemusena jõutakse järeldusele, et kontrollitud akt või toiming ei olnud õiguspärane või otstarbekas, siis saab valla- või linnavalitsus oma otsusega anda eksinud asutusele või asutuse juhile/ametnikule juhendeid edaspidiseks käitumiseks.

54. Teenistusliku järelevalve käigus on valla- või linnavalitsusel õigus

- teha ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks;
- peatada toimingu sooritamine või akti kehtivus;
- tunnistada akt kehtetuks.

---

<sup>11</sup> On ka omavalitsusi, kus kontrolli teeb ametnik või struktuuriüksus, kellele see on pandud põhiülesandeks (või üheks põhiülesannetest). Samuti võib kontrolli teha linna- või vallavalitsus ise.

### Osa vallavanemaid/linnapäid ei tea,

- kelleni peavad järelevalve tulemused jõudma;
- milliseid otsuseid saab valla- või linnavalitsus järelevalve tulemusena teha.

#### Kohaliku omavalitsuse põhimõtted:

- kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ja korraldamine;
- igapäevase seaduslike õiguste ja vabaduste kohustuslik tagamine vallas ja linnas;
- seaduste järgimine oma ülesannete ja kohustuste täitmisel;
- valla- ja linnaelanike õigus osaleda kohaliku omavalitsuse teostamisel;
- vastutus oma ülesannete täitmise eest;
- tegevuse avalikkus;
- avalike teenuste osutamise soodsaimatel tingimustel.

Allikas: KOKS, § 3

#### Näited õiguspärasusega seotud ettepanekutest:

- Uuendada töösisekorra eeskirjad ja viia kooskõlla seadustega.
- Uuendada asjaajamiskorda ja viia vastavusse Vabariigi Valitsuse määrusega „Asjaajamiskorra ühtsed alused”.
- Avalikustada kooli kodulehel kogu avalikustamisele kuuluv teave.
- Dokumentide loetelus lisada dokumentide juurdepääsupiirangutele tähtajad.

#### Näiteid ettepanekutest, mille tagamaid ei ole selgitatud või mille täitmise eest ei saa otseselt vastutada kontrollitu:

- Töötajate ametijuhendid muuta soovitatavalt tulemuskeskseks.
- Jalutusruumi suurendamiseks planeerida peasissepääsu kohale klaassein.
- Pöörata rohkem tähelepanu asutuse mainekujundusele ja avalikkuse teavitamisele lasteaia positiivsetest saavutustest.
- Ehitada uus tänapäeva nõuetele vastav lasteaed.

55. Kehtetuks saab tunnistada neid asutuste ja nende juhtide akte ja toiminguid, mis ei ole vastavuses Eesti Vabariigi põhiseaduse, seaduste ning nende alusel ja täitmiseks antud õigusaktide ning KOVi õigusaktidega. Samuti lubab seadus kehtetuks tunnistada akte ja toiminguid, mis ilmselt ei vasta kohaliku omavalitsuse põhimõtetele või põhjustavad valla- või linnavara ja eelarveraha ebaratsionaalset kasutamist.<sup>12</sup>

56. Asutuste ja nende juhtide toimingu sooritamise või akti kehtivuse võib aga peatada juhul, kui valla- või linnavalitsusel tekib vajadus akti või toimingu seaduslikkuse ja otstarbekuse täiendavaks kontrollimiseks või täiendavate andmete kogumiseks, sealhulgas akti andjalt või toimingu sooritajalt selgituste saamiseks. Selline peatamine on võimalik kuni kümneks tööpäevaks.<sup>13</sup>

57. Riigikontrollile esitatud dokumentide põhjal võib öelda, et KOVid olid teenistusliku järelevalve käigus kontrollitud nii seaduslikkuse kui ka otstarbekuse aspekte. Tähelepanuväärne aga on, et **kordagi ei kontrollitud, kas valla- või linnavara on võõrandatud või kasutusse antud omavalitsuse seisukohast kõige soodsaimatel tingimustel.**

58. Teenistusliku järelevalve tulemusi kajastavatest õienditest selgus, et kontrollimisel oli alati tuvastatud ka puudusi. Kordagi ei tuvastatud seesuguseid rikkumisi, mille puhul valla- või linnavalitsus oleks leidnud, et kontrollitud asutuse või juhi akte või toiminguid tuleks tunnistada kehtetuks või peatada. Samas oli kõigis õiendites kontrollitule tehtud ettepanekuid (vt lisa A), millest paljud eeldasid puuduste kõrvaldamist tema aktides või toimingutes. Hoolimata sellest **ei ole linna- või vallavalitsus ühelgi juhul kaalunud ega langetanud otsust puuduste kõrvaldamiseks teha kontrollitule ettekirjutusi.**

59. Lisaks oli tehtud ettepanekuid asutuse või tema juhi töökorralduse parandamiseks. Viimase puhul aga ei kirjeldatud alati, kuidas kontrollijad olid sellisele tulemusele jõudnud ja millistel kaalutlustel ettepanekuid tehti. Ka oli tehtud ettepanek, mille otsese täitmise eest ei saa vastutada kontrollitud asutuse juht. Riigikontroll leiab, et selliste ettepanekute tegemisel on mõtet, kui asjakohane info jõuab valla- või linnavalitsuseni ning viimane võtab vastu otsuse edaspidise tegutsemise kohta. Tegelikuses on aga valla- või linnavalitsuse tegevus jäänud pärast järelevalvetoiminguid pigem formaalseks: kontrollijate koostatud õiendid kinnitatakse, ilma et kaalutaks, kas ettepanekud on asjakohased, või kujundataks arvamust tuvastatud puuduste kohta.

**60. Riigikontrolli soovitus Paide Linnavalitsusele, Pajusi Vallavalitsusele, Surju Vallavalitsusele ja Sõmeru Vallavalitsusele:** Hinnata kõigi teenistusliku järelevalve käigus tehtavate ettepanekute vajalikkust ning teha otsus, kas ja kuidas nende ettepanekute täitmine tagada.

**Paide linna vastus:** Vastuseks punktis 60 toodud soovituseteatame, et Paide Linnavalitsus arvestab edaspidises töös tehtud soovitust.

<sup>12</sup> KOKS, § 66<sup>1</sup> lg 6 ja 7.

<sup>13</sup> KOKS, § 66<sup>1</sup> lg 4.

**Pajusi valla vastus:** Pajusi Vallavalitsus on hinnanud kõigi teenistusliku järelevalve käigus tehtud ettepanekute vajalikkust ning on teinud otsuse, kas ja kuidas nende ettepanekute täitmine tagada. Dokumentides leitud puuduste likvideerimiseks on antud tähtaeg ning seejärel on teostatud järelkontroll.

**Surju valla vastus:** Aruande punkt 60 – teenistusliku järelevalve käigus tehtud ettepanekud on vajalikud. Enamus ettepanekuid on täidetud. Täitmata on üks punkt – logopeedi tööle võtmine, kuna vaatamata kooli pingutustele ei ole suudetud logopeedi tööle rakendada. Ettepaneku täitmiseks on planeeritud valla eelarvesse logopeedi ametikoha töötasu.

**Sõmeru valla vastus:** Sõmeru vallavalitsus on seisukohal, et teenistusliku järelevalve käigus tehtud ettepanekud on olnud asjakohased ja vajalikud. Esitatud ettepanekutest lähtudes on näiteks tehtud muudatused asutuse struktuurides. Tehtud ettepanekute täitmine on tagatud järelkontrollidega ja vajadusel finantsiliste vahendite leidmisega.

## Siseaudit

61. Siseaudit annab juhtkonnale infot, kas tegevused on seotud eesmärkide saavutamise; millised on organisatsiooni probleemid ja nende põhjused, kuidas muuta paremaks töökorraldust, juhtimis- ja kontrollimeetmeid. Siseaudit aitab asutuse juhtkonnal saada kindlust, et tehtavad otsused ja tegevused on õiged, kooskõlas õigusaktidega ning ressursse kasutatakse säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt.

62. Riigikontroll lähtub siseauditi mõiste määratlemisel rahvusvaheliselt tunnustatud siseauditi definitsioonist, mille kohaselt on **siseaudit sõltumatu, objektiivne, kindlust andev ja konsulteeriv tegevus, mis on suunatud väärtuse loomisele ja organisatsiooni (äri)tegevuse täiustamisele**. Siseaudit aitab kaasa organisatsiooni eesmärkide saavutamisele, hinnates ja täiustades süsteemselt ja distsiplineeritult riskide juhtimise, kontrolli ja (äri)juhtimise kultuuri protsesside tõhusust.<sup>14</sup>

63. Seni on riik siseauditi korraldamise põhimõtted kehtestanud vaid **täidesaatva riigivõimu asutustele**<sup>15</sup>. Nendes asutustes peab siseaudiitor oma tegevuses lähtuma rahvusvaheliselt tunnustatud siseauditi põhimõtetest, arvestades Euroopa Komisjoni ja Rahandusministeeriumi koostatud siseaudiitorite töökorralduse meetodilisi juhendmaterjale. Samuti tuleb siseaudiitori ametikoht moodustada või siseauditi teenust osta riigi asutatud sihtasutusel ja äriühingutel, kus riigil on vähemalt otsustusõigus<sup>16</sup>. Muudes organisatsioonides (sh omavalitsustes) korraldatakse siseaudit peamiselt juhtkonna soovil – seadused seda ei reguleeri.

### Täidesaatva riigivõimu asutused:

- valitsusasutused (ministeeriumid, kaitseväge, Riigikantselei ja maavalitsused, samuti ametid ja inspeksioonid ning nende kohalikud täidesaatva riigivõimu volitusi omavad asutused),
- valitsusasutuste hallatavad riigiasutused.

Allikas: Vabariigi Valitsuse seadus

<sup>14</sup> <http://www.theiia.org/chapters/index.cfm?cid=300>

<sup>15</sup> Täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi üldeeskiri, siseaudiitorile teenistusse võtmisel esitatavad täiendavad nõuded ning struktuuritoetuse andmise ja kasutamise auditeerimise tingimused ja kord ning toetuse kasutamise lõpetamise deklaratsiooni koostamise ja esitamise kord, vastu võetud Vabariigi Valitsuse 01.09.2005. a määrusega nr 232. Kohustus luua asutustes siseauditi funktsioon või osta asjaomane teenus sisse on nende asutuste juhtidel alates 2001. aastast.

<sup>16</sup> Riigi eraõiguslikes juriidilistes isikutes osalemise seadus, vastu võetud 24.03.2004. a.

**Rahvusvahelised kutsetegevuse raampõhimõtted**<sup>18</sup> hõlmavad siseauditi definitsiooni, eetikakoodeksit ning siseauditi standardit.

- Siseauditi standard** koosneb
- siseauditi alase tegevuse läbiviimise ning selle tegevuse mõjususe hindamise põhinõuetest;
  - standardis sisalduvate mõistete ja kontseptsioonide selgitustest.

**Siseaudiitorid** on Tallinna linnas,<sup>20</sup> Paide linnas ja Türi vallas. KOVi sisemiste õigusaktidega on reguleeritud, et nad peavad lähtuma rahvusvaheliselt tunnustatud siseauditi standarditest.

**Sisekontrolörid** on Rakvere, Saue, Pärnu, Tartu, Sillamäe, Viljandi, Võru ja Tallinna linnas.

**Revidendid** on Narva ja Kohtla-Järve linnas.

**64.** Siinkohal tuleb märkida, et Vabariigi Valitsuse 2008. aastal kinnitatud korruptsioonivastases strateegias<sup>17</sup> on ette nähtud muuta siseaudit kohustuslikuks ka KOVides. Seoses sellega peab Siseministeerium aastaks 2010 täiendama KOKSi ning töötama välja ja seadustama ühtse KOVide siseauditi eeskirja. Samuti tuleb luua erinevad võimalused siseauditi teostamiseks. Riigikontrolli auditi käigus selgus aga, et **2009. aasta aprillis puudus Siseministeeriumil selleks sihikindel ja süsteemne tegevuskava. Ministeerium ei pea strateegias antud tähtaja täitmist reaalseks.**

**65.** Rahandusministeerium kavandab aga seaduseelnõu<sup>19</sup>, millega muu hulgas muudetakse ka eespool kirjeldatud põhimõtteid. Nimelt soovitakse edaspidi sätestada kogu avaliku sektori siseaudiitori kutsetegevuse ja pädevuse nõuded, kutse andmise süsteem ja eksaminõuded ning alused tema tegevuse üle järelevalve tegemiseks. Muudatuste kohaselt peaksid kõik avaliku sektori siseaudiitorid edaspidi lähtuma **rahvusvahelistest kutsetegevuse raampõhimõtetest**. Alates 2012. aasta 1. jaanuarist saaks avaliku sektori (sh KOVi) **siseaudiitor** olla vaid isik, kes on edukalt sooritanud kutseksami.

### **Vaid üksikutes omavalitsustes on siseaudiitor, sisekontrolör või revident**

**66.** Riigikontrolli andmetel on 227 KOVist vaid 12-s moodustatud ametikoht, mille ülesanne on hinnata asutuste raamatupidamis- ja finantsaruandeid, kontrollida, et tegevus oleks vastavuses seadustega, asutuse poliitikaga/tegevuskavaga, eeskirjadega, lepingutega jms ning efektiivne ja tõhus (vt tabel 1). Omavalitsused on selleks kasutanud eri ametinimetusi: **siseaudiitor, sisekontrolör ja revident** (edaspidi kasutatakse kõigi nende jaoks terminit „sisekontrolör“). Lisaks on sisekontrolör Lääne-Viru Omavalitsuste Liidus.

<sup>17</sup> Vabariigi Valitsuse 03.04.2008. a korraldus nr 164, <http://www.korruptsioon.ee/34935>

<sup>18</sup> Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi (*The Institute of Internal Auditors – IIA*) heaks kiidetud rahvusvahelised kutsetegevuse raampõhimõtted on mõeldud järgimiseks kõigile IIA liikmetele ning rahvusvaheliselt sertifitseeritud siseaudiitoritele. Eesti Siseaudiitorite Ühingu andmetel on Eestis hetkel 32 rahvusvaheliselt sertifitseeritud siseaudiitorit. IIA liikmeid on Eestis üle 200.

<sup>19</sup> Audiitoritegevuse seaduse eelnõu.

<sup>20</sup> Siseauditi osakond Tallinna linnas asub linna sisekontrolöri teenistuse koosseisus, mida juhib linna sisekontrolör.

Tabel 1. Siseaudiitorite, sisekontrolöride ja revidentide töövaldkonnad

Töövaldkonnad	KOVide arv, kus ametnik on sellega tegelenud viimase kahe aasta jooksul
Finantsauditid (hindavad, kas raamatupidamine on korraldatud õigesti ning finantsaruanded vastavuses nõuetega)	8
Õiguspärasuse auditid (hindavad, kas seadusi ja sisemisi õigusakte, kordasid, eeskirju, lepinguid jms järgitakse)	12
Eelarvedistsipliini hindamine (hindavad, kas eelarvelisi vahendeid on kasutatud sihipäraselt ning finantsdistsipliini järgitakse)	9
Tegevuse tulemuslikkuse auditid (hindavad, kas valla- või linnavara ja eelarvelisi vahendeid on kasutatud ratsionaalselt (säästlikult ja tõhusalt), kas vara on võõrandatud kõige soodsamatel tingimustel, kas asutuste struktuur ja personali koosseis vastab asutuste ülesannetele)	8
Sisekontrollisüsteemi asjakohasuse hindamine (hindavad, kas vajalikud korrad on olemas ning olemasolevad korrad ja eeskirjad on asjakohased ja mõistlikud)	11

Allikas: Riigikontroll siseaudiitoritele, sisekontrolöride ja revidentidele saadetud küsitluse vastuste põhjal

**Kas teadsite, et**

KOV-i ametnike ametikohtade nimetuste hulgas ei ole ette nähtud siseaudiitori ametinimetust. KOV-i ametiasutuse struktuuri ja teenistujate koosseisu otsustab volikogu.

Allikas: KOKS, § 22 lg 1 p 36, avaliku teenistuse seadus, § 11 lg 1, Vabariigi Valitsuse 20.2.1996. a määrus nr 50

67. Riigikontrolli auditi käigus vaadeldud 15 KOV-is ei ole rakendatud siseauditit standardite mõistes. Intervjuudest vallavanematega ja linnapeadega selgus, et paljudel neist ei ole ettekujutust, milliseid ülesandeid täidaks omavalitsuses siseaudiitor.

68. Siseaudiitori või sisekontrolöri ametikoht oli ette nähtud neljas suuremas omavalitsuses: Paide Linnavalitsuses, Rakvere Linnavalitsuses, Saue Linnavalitsuses ja Viimsi Vallavalitsuses. Neist vaid Rakveres ja Paides oli auditeeritud perioodiks eraldi ametnik ka tööle võetud (Rakveres 2006. aasta juulist ning Paides 2008. aasta märtsist).

69. Kuigi struktuuris on loodud vastav ametikoht, ei ole Saue linnapea ega Viimsi vallavanem võtnud siiski eraldi inimest ametisse. Sisekontrolöri ülesanded on pandud juba olemasolevale ametnikule täiendavaks kohustuseks. Saue linnapea on määranud vastavate ülesannete täitmise linna juristile 2006. aasta novembris. Viimsi vallas töötas alates 2002. aasta aprillist pearaamatupidaja alluvuses ökonomist-sisekontrolör, kuid kuna vallavanem ei näinud vajadust sellise ametikoha järele, siis 2008. aasta augustis vabastati ametnik sisekontrolöri ülesannetest.

70. Auditi käigus selgus, et auditeeritud perioodil on mitmeid töid teinud Rakvere linna sisekontrolör, Paide linna siseaudiitor ja Saue linna sisekontrolör (vt lisa A). Sealhulgas andsid Rakvere linna sisekontrolör ja Paide linna siseaudiitor hinnangu linna 2007. aasta majandusaasta aruandele. Kuna Viimsi valla ökonomist-sisekontrolör ei ole auditeeritud perioodil teinud ühtegi sellist tööd, mille tulemustest ta oleks koostanud lõpparuande, siis Riigikontroll tema tegevust käesoleva auditi käigus ei hinnanud.

**Siseaudiitori töö** – siseaudiitori tegevus, mis hõlmab auditi kavandamist, toiminguid, lõpparuande koostamist ja tulemustest teavitamist.

**Lõpparuanne** – siseaudiitori koostatud aruanne, mis kajastab tehtud töö eesmäärke, ulatust ja tulemusi (hõlmab tähelepanekuid, järeldusi, arvamusi, soovitusi ja tegevusplaane).

### Ametikoha põhieesmärk:

**Rakvere linna sisekontrolööril** – anda sõltumatu hinnang Rakvere Linnavalitsuse tegevuse tulemuslikkuse ja aruannete kohta ning tagada õigeaegne ja objektiivne teave kehtestatud nõuetest kõrvalekaldumiste ning ressursside kasutamise seaduslikkuse, säästlikkuse ja tõhususe põhimõtete järgimise kohta.

**Paide linna siseaudiitoril** – siseauditite läbiviimine Paide Linnavalitsuses, linna hallatavates asutustes ja linna osaluselga sihtasutustes ning teenistuslik järelevalve.

Allikas: ametijuhendid

## Sisekontrolööri tegevus vastab omavalitsusjuhi ootustele

71. Kuna seadused ei reguleeri KOVi siseaudiitori ega sisekontrolööri tegevuse eesmärki ja põhimõtteid, tuleb omavalitsusjuhtidel määrata need kindlaks ise. Auditi käigus selgus, et Rakvere ja Paide linna asjakohastes töökordades ning ametnike ametijuhendites on siseaudiitori ametikoha eesmärk ja tööülesanded määratud. Üldistatuna võib öelda, et nende tegevuse eesmärk ja tööülesanded hõlmavad nii siseauditit (nt sisekontrollisüsteemi, aruandluse, tegevuse tulemuslikkuse ja seaduslikkuse hindamist) kui ka mitmeid muid tegevusi (nt teenistusliku järelevalve, rikkumiste menetlemine, kaebustele vastamine). Saue linna sisekontrolööri töö eesmärki aga ei ole üldse kirjalikult fikseeritud.

72. Mis tahes ametikoha puhul on olulisim, et ametnik täidaks talle juhtkonna pandud ootusi. Auditi käigus selgus, et oma töös on ametnikud lähtunud neile pandud ülesannetest ning täitnud seatud eesmärgid. Kõigi kolme linna linnapead kinnitasid, et nad on sisekontrolööri tegevusega väga rahul, kuna tema töö annab neile suurema kindluse, et linnavalitsuses ja ka teistes kontrollitavates asutustes on tegevused õiguspärased ning tehtud otsused õiged ja mõistlikud. Ka olid nii kontrollitavad kui ka omavalitsusjuhid enamasti arvestanud sisekontrolöride ettepanekuid. Viimaseid on sisekontrolörid oma tööde tulemusena teinud rohkesti (vt lisa A).

73. Hinnates, kas sisekontrolörid on järginud oma tegevuses linna sisemist töökorda ja ametijuhendit, ei tuvastanud Riigikontroll olulisi puudusi. Osaliselt ei ole töökorda järgitud vaid Saue linnas: kuigi sisekontrolööri koostatud lõpparuandeid tuleb seal tutvustada ka linnavalitsuse istungil, siis tegelikkuses on lõpparuanded esitatud lisaks kontrollitavale vaid linnapeale.

## Osas KOVides on võimalik luua eeldused rahvusvaheliste siseauditi standardite rakendamiseks

74. Riigikontroll (ning eeldatavasti ka KOVi juhtorganid ja linnapead/vallavanemad) on huvitatud sellest, et KOVi sisekontrolörid tegutseksid efektiivselt ja sõltumatult ning et nende töö oleks kvaliteetne ja objektiivne. Muu hulgas oleks sisekontrolöride tegevust lihtsam korraldada ja hinnata, kui nad peaksid järgima selgeid ja asjakohaseid põhimõtteid. Üks võimalus oleks, et KOVi sisekontrolörid, kes soovivad saada siseaudiitoriteks, lähtuksid rahvusvahelistest kutsetegevuse raampõhimõtetest (edaspidi raampõhimõtted<sup>21</sup>).

<sup>21</sup> Eestikeelsed raampõhimõtted on leitavad Rahvusvahelise Siseaudiitorite Instituudi kodulehel: <http://www.theiia.org/chapters/index.cfm?cid=300>



**Kõlbelisus** – siseaudiitorid

- peavad oma tööd tegema ausalt, hoole ja vastutustundega;
- peavad järgima seaduseid ja tegema õigusaktidest ning erialanõuetest tulenevaid avaldusi;
- ei tohi teadlikult osaleda mis tahes illegaalses tegevuses või olla seotud tegevusega, mis on kutsetegevust või organisatsiooni diskrediteeriv;
- peavad austama ja toetama organisatsiooni seaduslikke ja eetilisi eesmärke.

**Kompetentsus** – siseaudiitorid peavad

- osutama siseauditi teenuseid vastavuses siseauditi standarditega;
- pidevalt täiendama oma erialast vilumust ja teenuste mõjusust ning kvaliteeti;
- osutama ainult selliseid teenuseid, mille täitmiseks neil on vajalikud teadmised, oskused ja kogemused.

Allikas: rahvusvahelised kutsetegevuse raampõhimõtted

**Iga töö kohta koostatav plaan** koosneb kavandatava töö ulatusest, eesmärkidest, ajakavast ja ressursi jaotusest.

**Tööprogrammid** on töö eesmärkide saavutamiseks väljatöötatud tegevused, mida siseaudiitor kavatseb kasutada info kogumisel, analüüsimisel, hindamisel ja salvestamisel kogu töö jooksul.

Allikas: siseauditi standardid

75. Raampõhimõtetest lähtuva siseauditi rakendamisel tuleb silmas pidada, et siseaudiitor peab tegutsema sõltumatult, süsteemselt ja planeeritult, ta peab olema **kõlbeline** ja **kompetentne** ning säilitama konfidentsiaalsuse ja objektiivsuse (vt siseauditi definitsiooni p-s 62). Raampõhimõtete koosseisus olevad siseauditi standardid (edaspidi standardid) annavad nii siseauditiga tegelejatele kui ka organisatsiooni juhtkonnale juhendeid, kuidas

- määrata kindlaks siseauditi eesmärk, õigused ja kohustused siseauditi põhimääruses;
- tagada siseaudiitori sõltumatus, objektiivsus, asjatundlikkus ja hoolsus ning tema töö kvaliteetsus;
- juhtida siseauditiga seotud tegevusi (sh hinnata riske), planeerida ja sooritada audititoiminguid, koostada ja edastada aruandeid ning teha seiret.

76. Ametijuhendi kohaselt peab Paide linna siseaudiitor juhinduma muu hulgas just eespool nimetatud standarditest. Rakvere linna ja Saue linna sisekontrolöri töökorraldust reguleerivates õigusaktides sellist nõuet ei ole. Arvestades siseauditi arendamise plaane KOVides, analüüsis Riigikontroll, kuivõrd eeldab sisekontrolöride töökorralduse muutmist see, kui nad peaksid hakkama lähtuma standarditest. Siinkohal ei anna Riigikontroll hinnangut auditeeritud KOVide sisekontrolöride tegevusele.

77. Selgus, et nii Paide linna siseaudiitor kui ka Rakvere linna ja Saue linna sisekontrolör järgivad oma töökorralduses ka praegu mitmeid standardites määratud põhimõtteid. Näiteks koostavad nad lõpetatud töö kohta lõpparuande, mille esitavad kontrollitule ja linnapeale. Samuti koostavad nad tööplaane (aasta- või kvartaliplaani), millega määratakse kõigi kavandatavate tööde ulatus ja ajakava. Samas aga ükski neist ei kasutanud tööplaani koostamisel dokumenteeritud riskihinnangut (vt ka lisa C).

78. Kui aga sisekontrolöride tegevust arendada siseauditiks, tuleks kõigil auditeeritud KOVide sisekontrolöridel oma tegevusi ja plaane senisest rohkem dokumenteerida. Näiteks tuleks neil iga üksiku siseauditi töö planeerimisel koostada kirjalik **plaan** ja **tööprogramm** (vt ka lisa C). Rakvere linna sisekontrolör peaks edaspidi koguma ka lõpparuannet toetavat tõendusmaterjali jms. KOVides ametisolevate sisekontrolöride fookusrühm märkis, et standardites ettenähtud dokumentatsiooni koostamine on ajamahukas, mistõttu neil võib tekkida probleeme oma tööplaani täitmisega (vt lisa D). Seetõttu eelistaksid nad esialgu lähtuda KOVidele koostatud lihtsustatud juhenditest. Praegu peab aga iga sisekontrolör ise oma tööpõhimõtted kujundama ja juhtkonnaga kokku leppima.

79. Riigikontroll arvab, et osal KOVidel on soov ja vajalikud eeldused toimiva ja efektiivse siseauditi väljaarendamiseks. Samas, enne kui KOVide sisekontrolörid hakkaksid juhinduma standarditest, vajaksid nad üleminekuperioodi. Sellel perioodil kehtiv juhend (n-õ hea tava) võiks neile luua standardite rakendamiseks vajalikud eeldused. Auditi tulemuste põhjal on Riigikontroll seisukohal, et KOVi siseaudiitoritele ühtsete juhendite rakendamine on oluline, et juhtkond, siseaudiitor ja muud

huvirühmad saaksid ühtviisi aru siseauditi toimimisest ning teaksid, mille eest ametnik vastutab ja millist lisandväärtust loob.

**80.** Riigikontroll jõudis ka järeldusele, et standardid vajavad KOVide jaoks tõlgendamist: mitmed osad on üldsõnalised, kuna on mõeldud kohaldamiseks eri organisatsioonidele (olenemata nende suuruselt, staatusest või tegevusest). Seega KOVides ühte ja standarditest juhinduva siseauditi rakendamiseks tuleb lisaks tööpõhimõtetele määrata ka, kes peaks kinnitama siseauditi põhimääruse ja tööplaani, kellele siseaudiitor allub, kellele esitatakse perioodilisi aruandeid, kuidas tagatakse siseaudiitori sõltumatus jms põhimõtted (vt ka lisa C).

**81.** Siinkohal leiab Riigikontroll, et ennekõike peavad riik ja omavalitsused otsustama, kas KOVides tuleb rakendada rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetest lähtuvat siseauditi ning millistes KOVides tuleks seda teha (vajaduse määramise aluseks võiks olla kas eelarve maht või ametikohtade arv KOVis).<sup>22</sup> Samuti tuleb otsustada, kas KOVi siseaudiitori sõltumatuse ja tegevuse efektiivsuse tagamiseks vajalikud tingimused tuleb reglementeerida kõigile KOVidele ühtsetena või võib iga omavalitsuse juhtkond jätkuvalt ise otsustada nende vajalikkuse ja põhjalikkuse üle.

**82. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile:** Muuta kohaliku omavalitsuse korralduse seadust, sätestades siseauditi korraldamise kohustuse, selle eesmärgid, põhimõtted, ajakava ning volituse kehtestada juhendid, mis kirjeldaksid täpsemalt siseauditi läbiviimise põhimõtteid. Valmistada ette nimetatud eelnõu hiljemalt 2010. aasta 1. jaanuariks.

**Regionaalministri vastus:** Arvestades, et Vabariigi Valitsuse seaduse § 92<sup>3</sup> kohaselt on täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrolli ja siseauditi korraldamine Rahandusministeeriumi pädevuses ja vastav kompetents on koondunud Rahandusministeeriumi ning seda pole mõtet dubleerida, pean õigeks, et vajalikud eelnõud valmistab ette Rahandusministeerium, kelle ülesandeks tuleks panna ka edasine omavalitsuste juhendamise ja koolitamine.

**Rahandusministri kommentaar:** Rahandusministeerium põhimõtteliselt toetab Riigikontrolli seisukohta kehtestada seadusega kohalikele omavalitsustele siseauditi kohustus. Samas oleme seisukohal, et väiksemates omavalitsusüksustes ei ole otstarbekas ette näha siseaudiitori ametikohta ning kohalikud omavalitsused peaksid seda ülesannet täitma koostöös näiteks maakondliku omavalitsusliidu kaudu.

Siinjuures tuleks omavalitsustes siseauditi funktsiooni loomisel lähtuda „Rahvusvahelistes kutsetegevuse raampõhimõtetes“, sealhulgas „Rahvusvaheliselt tunnustatud siseauditi standarditest“, sätestatud kohustuslikest nõuetest (edaspidi standardid) vaatamata sellele, et Riigikontrolli aruandes nimetatud sisekontrollõride fookusgrupp märkis, et standarditele vastava dokumentatsiooni koostamine on ajamahukas, mistõttu võib neil tekkida probleeme oma tööplaani täitmisega. Täna on Eestis olemas piisav kompetentsus standarditepõhise lähenemise toetamiseks, kuid samas nõustume, et standarditele vastava siseauditi

---

<sup>22</sup> Riigikontroll uuris auditi käigus ka omavalitsusjuhtide sellekohaseid arvamusi (vt lisa E).

funktsiooni ühtlasemaks ja kiiremaks rakendamiseks on mõistlik välja töötada eeskätt standardeid selgitav juhendmaterjal.

Mitmed Riigikontrolli viidatud asjaolud, mida standardites ei ole piisavalt üksikasjalikult kirjeldatud (näiteks kellele siseaudit peab alluma, siseauditi sõltumatus, aruandluspõhimõtted), on mõistlik sätestada omavalitsustes siseauditi funktsiooni rakendamist ettenägevas õigusaktis.

Rahandusministeerium on valmis osalema kohalike omavalitsuste kontrollifunktsioonide arendamises, jagades täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi funktsiooni ülesehitamisel saadud kogemusi.

**Mõisaküla linna kommentaar:** Mõisaküla Linnavolikogu toetab Riigikontrolli soovitud regionaalministrile: muuta omavalitsuse korralduse seadust, sätestades siseauditi korraldamise kohustuse, selle eesmärgid, põhimõtted, ajakava ning volituse kehtestada juhendid, mis kirjeldaksid täpsemalt siseauditi läbiviimise põhimõtteid.

**Alajõe valla kommentaar:** Siseauditi puhul arvame, et audit on kindlasti vajalik, kuid mitte valla-/linnasiseselt. Audit peaks olema sõltumatu ja objektiivne, tuleks vältida tema mõjutamist volikogu ja valitsuse/vallavanema poolt. Seega selles osas on meie ettepanek selline, et moodustada kas või Riigikontrollis või maavalitsuses osakond, mille tegevuseks oleks järelevalve kohalike omavalitsuste üle. Sellega on saavutatavad samad eesmärgid nagu siseauditi puhul ning on tagatud auditi sõltumatus.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli  
Kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

## Riigikontrolli soovitusid ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal regionaalministrile ja auditeeritavatele mitmeid soovitusi. Samuti saatis Riigikontroll aruande eelnõu rahandusministrile arvamuse avaldamiseks. Auditeeritud vallad ja linnad vastasid ajavahemikul 13.–25 mai 2009. Rahandusministri saatis oma seisukoha 20. mail 2009. Regionaalminister saatis oma vastuse 25. mail 2009.

### Üldised kommentaarid auditeeritud kohta

**Paide linn:** Olles tutvunud kontrollaruande eelnõuga, nõustume Riigikontrolli auditis toodud seisukohtade ja soovitustega. Toetame Riigikontrolli auditi seisukohta, et kohalike omavalitsuste sisemised kontrollivõimalused vajavad kriitilist ülevaatomist. Vajalik on siseauditi väljaarendamine, kuna volikogude revisjonikomisjonidesse kuuluvad sageli inimesed, kellel puuduvad rahandus- ja õigusosalased teadmised ja ka aeg finants- ja seaduslikkusega seotud kontrollide läbiviimiseks ning ekspertide kaasamine on kulukas.

**Loksa linn:** Tutvusime Riigikontrolli aruande eelnõuga ja jagame igati auditis toodud arvamust, et asjaomased institutsioonid peaksid käsikäes omavalitsustega leidma ja panustama nende kontrolliviiside toetamisele, mille arendamiseks on KOVides potentsiaali ja valmisolekut.

**Raikküla vald:** Olles tutvunud kontrolliaruande eelnõuga leiame, et revisjonikomisjoni tööle ja sisekontrollialasele tegevusele üldse on vajalik Raikküla vallas pöörata palju tõsisemat tähelepanu.

**Pajusi vald:** Pajusi Vallavalitsus ja Vallavolikogu võtavad aruandes toodud ettepanekud teadmiseks ja arvestavad nendega edasises tegevuses.

**Mõisaküla linn:** Mõisaküla Linnavolikogu ja Mõisaküla Linnavalitsus on tutvunud Riigikontrolli auditi eelnõuga „Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades“ ning nõustub aruandes toodud hinnangutega. Meie eesmärk on muuta edaspidi revisjonikomisjoni töö efektiivsemaks, arvestades „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses“ ja Mõisaküla linna põhimääruses kehtestatud pädevust.

**Kehtna vald:** Kehtna Vallavolikogu esimees Märt Riisenberg ja Kehtna Vallavanem Kalle Toomet oleme tutvunud Teie esitatud kontrolliaruande eelnõuga nr KOV -2-1.2/09/13 (AK). Ettepanekuid ja täiendusi eelnõule ei ole.

**Rakvere linn:** Tutvunud Teie saadetud kontrolliaruande eelnõuga „Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades,“ leian, et tegemist on seadustes küllalt üldiselt reguleeritud valdkonnas tõusetunud probleemistiku asjakohase tõstatamisega. Kuna juriidilised regulatsioonid selles valdkonnas pole eriti täpsed, on mul väga mitme punkti osas probleemiks seisukoha võtmine esitatud hinnangulisuse tõttu. Loomulikult nõustun suurema osaga kirjapandust, kuid nii mõndagi sõnastaks ise teisiti. Ilmselt on see ka paratamatu sellise töö puhul, kus üldistatakse väga erinevaid lähenemisi ja praktikaid. Julgeksin ka vastu vaielda Riigikontrolli arvamusele, et revisjonikomisjoni töö resultaat peab olema alati vormistatud linnavolikogu otsusena. Rakvere linnas on revisjonikomisjon teinud ja teeb ka käesoleval ajal töid linnavolikogu mõne komisjoni ettepanekul. Kas ja milline saab olema otsustus, peab selguma minu arvates selle töö tellija poolt. Loomulikult võib asi jõuda otsustamiseks linnavolikogul istungile, kuid ei pruugi.

**Saue linn:** Riigikontrolli koostatud „Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades“ kontrolliaruande eelnõu osas soovitusid puuduvad.

**Viimsi vald:** Aruande punktides 8 ja 9 (lk 8) mainite, et paljud volikogud püüavad revisjonikomisjoni töösse kaasata võimalikult erinevaid volikogus esindatud poliitilisi jõude, rakendades selleks mitmesuguseid mooduseid. Viimati nimetatutest eristub Viimsi vald, kus volikogu ei soovinud revisjonikomisjoni moodustamisel demokraatlike põhimõtteid järgida, kuigi see nõue oli valla põhimääruses eraldi nimetatud. See vastuolu lahendati 2008. aasta augustis pärast seda, kui komisjoni töös osaleva soovitud volikogu liige oli pöördunud korduvalt nii õiguskantsleri kui ka riigikontrolöri poole. Meile jääb arusaamatuks, milles seisneb etteheide demokraatlike põhimõtete mittejärgimise osas. Tõepoolest on valla põhimääruses (§ 24 lg 2) sätestatud, et revisjonikomisjoni esimees ja revisjonikomisjoni liikmed valitakse vallavolikogu liikmete seast lähtuvalt demokraatlikest põhimõtetest. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse sellist sõnastust küll ei kasuta, ent siin on volikogu vastava regulatsiooni juures silmas pidanud igähe õigust esitada revisjonikomisjoni liikme kohale kandidaati, õigust kandideerida ning olla valitud volikogu liikmete poolt. Just see peaks kajastama demokraatlike põhimõtete järgimist. Lisaks peame vajalikuks mainida, et opositsiooni liige on olnud sedasama demokraatliku põhimõtet järgides valitud revisjonikomisjoni liikmeks, et on hiljem soovinud revisjonikomisjoni liikme kohalt lahkuda. Muu hulgas on vallavalitsus kaalunud sisekontrollisüsteemi parandamise võimalusi Viimsi vallavalitsuses. Menetluses olevasse uue valla põhimääruse eelnõusse, mis esitati vallavolikogu maikuu istungile, on sisse viidud sätted sisekontrolöri ametikoha viimise kohta vallavalitsuse struktuurist volikogu kantselei struktuuri. Nii on võimalik tagada sõltumatut ja professionaalset kontrolli vallavalitsuse tegevuse üle. Revisjonikomisjonid koosnevad vallavolikogu liikmetest, mis aga tähendab seda, et igast vallavolikogu koosseisust ja mis tahes ajal ei pruugi olla võimalik leida piisaval hulgal vastava pädevusega spetsialiste. Tegemist on eelkõige poliitilise kontrolliga, mistõttu aitab just sisekontrolöri viimine vallavolikogu esimehe alluvusse läbi viia tõhusamat kontrolli just sisulisest aspektist lähtudes. Uus valla põhimäärus peaks plaanikohaselt jõustuma käesoleva aasta sügisel. Täname teid tehtud ettepanekute eest.

**Rahandusminister:** Rahandusministeerium tunnustab Riigikontrolli algatust analüüsida sügavuti kohalikes omavalitsustes toimiva sisemise kontrollifunktsiooni olemust, toimivust ja tõhusust ning toetab Riigikontrolli arvamust, et sisemised kontrollivõimalused omavalitsustes vajavad kriitilist ülevaatomist. Rahandusministeerium nõustub Riigikontrolli seisukohaga, et puudub süsteemne järelevalve omavalitsuste tegevuse tulemuslikkuse üle ning peame vajalikuks diskussiooni algatamist omavalitsuste sisemiste kontrollifunktsioonide korrastamiseks, et vältida kohustuste dubleerimist ja vastutuse ebaselgust.

Leiame, et seadusandja peab otsustama, et millised kontrollifunktsioonid on omavalitsustele vajalikud ja annavad kõige paremini maksumaksjale kindlustunde, et valla või linna tegevus lähtub kohalike elanike huvidest ja eesmärkidest ning omavalitsus täidab ülesandeid hästi. Igasuguse kontrollifunktsiooni rakendamise ja tulemusliku toimimise eelduseks on, et selle vajalikkust

tunnetaksid rakendajad ise.

**Regionaalminister:** Vastuseks Riigikontrolli poolt regionaalministrile kontrolliaruande eelnõus „Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades“ tehtud soovitudele märgin järgmist. Nõustun eelnõus esitatud seisukohtadega, et olemasolev kohaliku omavalitsuse kontrollisüsteem ei toimi ja vajab ümberkorraldamist. Olen seisukohal, et seda tuleb teha lähtudes järgmistest põhimõtetest:

Sisekontrolli süsteemi ülesehitamine (omal valikul ja otstarbekusest lähtudes: koos või ilma siseaudiitorita) on linna- või vallavalitsuse ülesanne, mis tuleks sätestada seaduses analoogiliselt riigisektoriga. Sisekontrolli süsteemi ülesehitamisel tuleb lähtuda sisekontrolli standarditest ja heast tavast. Tegemist ei ole omavalitsustele sätestatava uue ülesandega, vaid normaalse halduse toimimise põhimõtete fikseerimisega seaduses, mida mõistlikud ja teadlikud omavalitsused on teinud ka ilma konkreetsetes õigusaktides sätestatud kohustuseta.

Volikogu revisjonikomisjon on oma töös planeerimisel vaba ja tegutseb enda vastuvõetud tööplaani alusel ning võib kaasata oma ülesannete täitmiseks spetsialiste. On hea tava, et komisjoni liikmetest enamuse moodustavad opositsiooni esindajad.

Revisjonikomisjonil on kohustus anda hinnang volikogule majandusaasta aruande kohta, sh tegevusaruande kohta, tuginedes soovi korral selle esitamisel audiitori hinnangule. Kaaluda võib kohustusliku auditi tegevusulatus laiendamist ka olulisemate tehingute seaduslikkuse hindamisele. Revisjonikomisjonil on õigus omal valikul uurida ja esitada aruandeid küsimuste osas, mis puudutavad linna- või vallavalitsuse ja linna äriühingute, sihtasutuste jms linna mõju all olevate kehade tegevuse säästlikkust, tõhusust ja mõjusust ja seaduslikkust.

Arvestades, et Vabariigi Valitsuse seaduse § 92<sup>3</sup> kohaselt on täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrolli ja siseauditi korraldamine Rahandusministeeriumi pädevuses ja vastav kompetentsus on koondunud Rahandusministeeriumi ning seda pole mõtet dubleerida, pean õigeks, et vajalikud eelnõud valmistab ette Rahandusministeerium, kelle ülesandeks tuleks panna ka edasine omavalitsuste juhendamine ja koolitamine.

Riigikontrolli soovitused	Ministrite ja auditeeritute vastused
<p><b>Revisjonikomisjoni aruandlus</b></p> <p>28. Soovitus auditeeritute volikogudele:</p> <p>Nõuda revisjonikomisjonidelt kord aastas aruandeid nende tegevuse kohta ning otsustada nende avalikustamise viis, näiteks lisada see majandusaasta aruande koosseisu. (p-d 26–27)</p>	<p><b>Viimsi valla vastus:</b> Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 48 lg 7 kohaselt esitab revisjonikomisjon vähemalt kord aastas aruande oma tegevuse kohta volikogu istungil. Viimsi vald kavatseb seda nõuet kindlasti järgida. On juhtunud, et aruanne on jäänud esitamata, ent kindlasti ei olnud see taotluslik. Revisjonikomisjon on esitanud volikogule kontrolliakte, mida on ilmselt peetud tegevuse aruandeks ning seetõttu on jäänud ka eraldiseisev aruanne oma tegevuse kohta esitamata. Vallavalitsus ja -volikogu kaaluvad teie ettepanekut uue valla põhimääruse menetluse raames ning vastava toetuse olemasolu korral viiakse muudatused põhimääruse teksti.</p> <p><b>Rakvere linna vastus:</b> Seadus ei sätesta üheselt taolise aruandluse tähtaegu ja vorminõudeid. Seetõttu on ka Rakvere linnavolikogu praktika selles küsimuses olnud ajas muutuv. Tegevuse suulistest ülevaadetest, mis antud volikogu istungitel erinevate küsimuste arutelu käigus, jõudsim 2007. aastal revisjonikomisjoni kirjaliku hinnanguni majandusaasta aruandele, mille ettekandmise käigus puudutati ka revisjonikomisjoni muid tegevusi ja arvamusi. Alates 2008. aastast on revisjonikomisjon esitanud aruande tehtud tööst aasta viimasel linnavolikogu istungil eraldi päevakorrapunkti raames (17.12.2008). Seejuures on jätkuvalt kasutusel ka praktika, mille kohaselt lisatakse linna majandusaasta aruandele nii revisjonikomisjoni kui ka sisekontrolõri arvamus majandusaasta aruande kohta. Leian, et Riigikontrolli soovitus need kaks liita ei ole mõistlik, kuna revisjonikomisjoni töö aruanne ja majandusaasta aruanne on oma sisult erinevad dokumendid.</p> <p><b>Paide linna vastus:</b> Vastuseks punktis 28 toodud soovitusele teatame, et avalikustada tuleks nii revisjonikomisjoni aastaaruanne kui ka teiste volikogu komisjonide aastaaruanded. Avalikustamise kohustus peaks olema „Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses“ ja volikogu komisjonide aastaaruannete avalikustamise kord peaks olema sätestatud valla või linna põhimääruses.</p> <p><b>Sõmeru valla vastus:</b> Sõmeru valla põhimääruse § 22 sätestab revisjonikomisjoni poolt läbiviidavate kontrollimiste korra. Sama paragrahvi lõige 13 alusel esitab revisjonikomisjon kontrolli tulemuste kohta koostatud akti vallavolikogule otsuse tegemiseks. Vallavolikogu otsused avalikustatakse põhimääruse § 11 alusel vallakantseleis hiljemalt seitsme päeva jooksul arvates nende vastuvõtmisest. Seega on tagatud revisjonikomisjoni aruannete avalikustamine.</p> <p><b>Loksa linna vastus:</b> Järgime kindlasti riigikontrolli soovitust, et revisjonikomisjon peab kord aastas esitama volikogule aruande oma tegevuse kohta ja see aruanne saaks avalikustatud. Kas majandusaasta aruande koosseisus või muul moel – seda peame veel otsustama.</p> <p><b>Taebla valla vastus:</b> Vallavalitsuse poolt võtame aruandes toodud ettepanekud teadmiseks ning arvestame nendega edasistes tegevustes.</p> <p><b>Aseri valla vastus:</b> Aseri Vallavolikogu ja Vallavalitsus tutvunud</p>

Riigikontrolli soovitused	Ministrite ja auditeeritute vastused
	<p>kontrolliaruande eelnõu „Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades“ on nõus punktis 28 toodud ettepanekutega. Aseri Vallavolikogu on suunanud revisjonikomisjoni tegema plaanilist kontrolli kord aastas ja komisjon on esitanud volikogule aruande kinnitamiseks. Eelnevalt on vallavalitsuses revisjonikomisjoni akt läbi arutatud. Volikogu on avalikustanud revisjonikomisjoni kontrolliakti ja otsuse valla kodulehel dokumendiregistris.</p> <p><b>Raikküla valla vastus:</b> Kontrolliaruande punktis 28 toodud ettepanek nõuda revisjonikomisjonilt kord aastas aruannet tema tegevuse kohta on mõistlik ja selle peaks avalikustama koos muude volikogu määrustega valla kodulehel. Aruande majandusaasta aruande koosseisu lisamine ei peaks olema kohustuslik, volikogu võib selle otsustada majandusaasta aruande kinnitamisel.</p> <p><b>Pajusi valla vastus:</b> Volikogu nõuab edaspidi revisjonikomisjonilt kord aastas aruannet komisjoni tegevuse kohta ning otsustab aruande avalikustamise viisi hiljemalt 30.09.2009.</p> <p><b>Surju valla vastus:</b> Nõustume soovitusel. Surju Vallavolikogu revisjonikomisjon esitas aruande volikogule 17.12.2008 ja 2008. aasta majandusaasta aruandesse lisatakse ka arvamus majandusaasta aruande kohta.</p> <p><b>Mõisaküla linna vastus:</b> Vastavalt Riigikontrolli soovitusele viib Mõisaküla Linnavolikogu sisse vastavad korraldused, et kord aastas esitataks volikogule revisjonikomisjoni tegevuse aruanne.</p> <p><b>Käru valla vastus:</b> Käru vallavolikogu arutas kontrolliaruande „Revisjonikomisjoni tegevuse, teenistusliku järelevalve ning siseauditi korraldus valdades ja linnades“ eelnõu 14. mai 2009 istungil ning nõustus Riigikontrolli poolt punktis 28 tehtud soovitustega: nõuda revisjonikomisjonidelt kord aastas aruandeid nende tegevuse kohta, otsustada nende avalikustamise viisi ning lisada see majandusaasta aruande koosseisu. Käru vallavolikogu arvates võiks selle soovitusel täiendada ka Käru vallavolikogu reglementi.</p> <p><b>Alajõe valla vastus:</b> Oleme nõus soovitusel nr 28, mille järgi volikogu peaks nõudma revisjonikomisjonilt aruandeid ning kehtestama komisjoni aktide avalikustamise viisi. Leiame, et see on tõesti hea võimalus panna revisjonikomisjon töötama ning tagada huvitatud isikute juurdepääs komisjoni dokumentidele. Teeme ettepaneku volikogule kehtestada revisjonikomisjoni aktide avalikustamise kord.</p> <p><b>Saue linna vastus:</b> Võtame soovitusel teadmiseks.</p>
<p><b>Revisjonikomisjoni kontrollipädevus</b></p> <p>34. Soovitus regionaalministrile:</p> <p>Muuta kohaliku omavalitsuse korralduse seadust, lisada sinna revisjonikomisjoni tegevuse eesmärk ning muuta kontrollipädevust nii, et tuleks selgelt välja revisjonikomisjoni õigus teha kontrolle seaduslikkuse ja tulemuslikkuse üle. Avada seaduses tulemuslikkuse kontrollimise mõiste nii, et see hõlmaks nii säästlikkuse, tõhususe kui ka mõjususe aspektide kontrollimist. (p-d 31–33)</p>	<p><b>Regionaalminister</b> ei esitanud konkreetset arvamust temale suunatud soovitusel kohta, vaid leidis oma üldistes kommentaarides, et vajalikud eelnõud, täpsustamata, millised, peaks ette valmistama Rahandusministeerium (vt ministri üldiseid kommentaare lk 29).</p> <p><b>Rahandusministri kommentaar:</b> Seadustega kehtestatud revisjonikomisjonide kontrollifunktsioon praktikas kohalike omavalitsuste tegevuse õiguspärasuse ja otstarbekuse tagamiseks ei toimi. Rahandusministeerium toetab Riigikontrolli ettepanekut regionaalministrile, et kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses tuleb täpsustada revisjonikomisjoni tegevuse eesmärgid ja muuta kontrollipädevust selliselt, et kontrollitegevus oleks suunatud seaduslikkuse ja tulemuslikkuse hindamisele.</p> <p><b>Alajõe valla kommentaar:</b> Soovitusel nr 34 on kirjas, et seadusest peaks selgelt välja tulema revisjonikomisjoni kohustus teha kontrolle seaduslikkuse ja tulemuslikkuse üle. Oleme ka sellega nõus, kuid seaduslikkuse kontrollimisega ei tohiks revisjonikomisjon muutuda õiguskomisjoniks.</p>
<p><b>Revisjonikomisjoni arvamus majandusaasta aruande kohta</b></p> <p>40. Soovitus regionaalministrile:</p> <p>Muuta kohaliku omavalitsuse korralduse seadust ning valla- ja linnaeelarve seadust, täpsustades revisjonikomisjonile pandud kohustust anda arvamus valla või linna majandusaasta aruandele. Sealjuures täpsustada, mille kohta peaks revisjonikomisjon edaspidi oma arvamus andma ning kuidas</p>	<p><b>Regionaalminister</b> ei esitanud konkreetset arvamust temale suunatud soovitusel kohta, vaid leidis oma üldistes kommentaarides, et vajalikud eelnõud, täpsustamata, millised, peaks ette valmistama Rahandusministeerium (vt ministri üldiseid kommentaare, lk 29).</p> <p><b>Alajõe valla kommentaar:</b> Oleme täielikult nõus seaduste muutmisele nii, et seadustes oleksid täpsemalt fikseeritud revisjonikomisjoni õigused ja kohustused. Samas leiame, et revisjonikomisjoni arvamusel puhul peaks olema täpselt kirja pandud, millal see on siduva iseloomuga, millal mitte.</p> <p><b>Paide linna kommentaar:</b> Toetame Riigikontrolli seisukohta, et „Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus“ ja „Valla- ja linnaeelarve seadus“ vajavad</p>

Riigikontrolli soovitus	Ministrite ja auditeeritute vastused
<p>vajalike tulemusteni jõudma (milliseid kriteeriume, tegevusi vms kasutama). (p-d 35–39)</p>	<p>muutmist, sest vajab täpsustamist revisjonikomisjonidele pandud kohustus anda arvamus valla või linna majandusaasta aruandele.</p>
<p><b>Teenistusliku järelevalve tulemused</b></p> <p>60. Soovitus Paide Linnavalitsusele, Pajusi Vallavalitsusele, Surju Vallavalitsusele ja Sõmeru Vallavalitsusele:</p> <p>Hinnata kõigi teenistusliku järelevalve käigus tehtavate ettepanekute vajalikkust ning teha otsus, kas ja kuidas nende ettepanekute täitmine tagada. (p 59)</p>	<p><b>Paide linna vastus:</b> Vastuseks punktis 60 toodud soovitusel teatame, et Paide Linnavalitsus arvestab edaspidises töös tehtud soovitusi.</p> <p><b>Pajusi valla vastus:</b> Pajusi Vallavalitsus on hinnanud kõigi teenistusliku järelevalve käigus tehtud ettepanekute vajalikkust ning on teinud otsuse, kas ja kuidas nende ettepanekute täitmine tagada. Dokumentides leitud puuduste likvideerimiseks on antud tähtaeg ning seejärel on teostatud järelkontroll.</p> <p><b>Surju valla vastus:</b> Aruande punkt 60 – teenistusliku järelevalve käigus tehtud ettepanekud on vajalikud. Enamus ettepanekuid on täidetud. Täitmata on üks punkt – logopeedi tööle võtmine, kuna vaatamata kooli pingutustele ei ole suudetud logopeedi tööle rakendada. Ettepaneku täitmiseks on planeeritud valla eelarvesse logopeedi ametikoha töötasu.</p> <p><b>Sõmeru valla vastus:</b> Sõmeru vallavalitsus on seisukohal, et teenistusliku järelevalve käigus tehtud ettepanekud on olnud asjakohased ja vajalikud. Esitatud ettepanekutest lähtudes on näiteks tehtud muudatused asutuse struktuurides. Tehtud ettepanekute täitmine on tagatud järelkontrollidega ja vajadusel finantsiliste vahendite leidmisega.</p>
<p><b>Siseauditi korraldamine omavalitsustes</b></p> <p>82. Soovitus regionaalministrile:</p> <p>Muuta kohaliku omavalitsuse korralduse seadust, sätestades siseauditi korraldamise kohustuse, selle eesmärgid, põhimõtted, ajakava ning volituse kehtestada juhendid, mis kirjeldaksid täpsemalt siseauditi läbiviimise põhimõtteid. Valmistada ette nimetatud eelnõu hiljemalt 2010. aasta 1. jaanuariks. (p-d 78–81)</p>	<p><b>Regionaalministri vastus:</b> Arvestades, et Vabariigi Valitsuse seaduse § 92<sup>3</sup> kohaselt on täidesaatva riigivõimu asutuste sisekontrolli ja siseauditi korraldamine Rahandusministeeriumi pädevuses ja vastav kompetents on koondunud Rahandusministeeriumi ning seda pole mõtet dubleerida, pean õigeks, et vajalikud eelnõud valmistab ette Rahandusministeerium, kelle ülesandeks tuleks panna ka edasine omavalitsuste juhendamine ja koolitamine.</p> <p><b>Rahandusministri kommentaar:</b> Rahandusministeerium põhimõtteliselt toetab Riigikontrolli seisukohta kehtestada seadusega kohalikele omavalitsustele siseauditi kohustus. Samas oleme seisukohal, et väiksemates omavalitsusüksustes ei ole otstarbekas ette näha siseauditori ametikohta ning kohalikud omavalitsused peaksid seda ülesannet täitma koostöös näiteks maakondliku omavalitsusliidu kaudu.</p> <p>Siinjuures tuleks omavalitsustes siseauditi funktsiooni loomisel lähtuda „Rahvusvahelistes kutsetegevuse raampõhimõtetes“, sealhulgas „Rahvusvaheliselt tunnustatud siseauditi standarditest“, sätestatud kohustuslikest nõuetest (edaspidi standardid) vaatamata sellele, et Riigikontrolli aruandes nimetatud sisekontrollide fookusgrupp märkis, et standarditele vastava dokumentatsiooni koostamine on ajamahukas, mistõttu võib neil tekkida probleeme oma tööplaani täitmisega. Tänaseks on Eestis olemas piisav kompetentsus standardipõhise lähenemise toetamiseks, kuid samas nõustume, et standarditele vastava siseauditi funktsiooni ühtlasemaks ja kiiremaks rakendamiseks on mõistlik välja töötada eeskätt standardeid selgitav juhendmaterjal.</p> <p>Mitmed Riigikontrolli viidatud asjaolud, mida standardites ei ole piisavalt üksikasjalikult kirjeldatud (näiteks kellele siseaudit peab alluma, siseauditi sõltumatus, aruanduspõhimõtted), on mõistlik sätestada omavalitsustes siseauditi funktsiooni rakendamist ettenägevas õigusaktis.</p> <p>Rahandusministeerium on valmis osalema kohalike omavalitsuste kontrollifunktsioonide arendamises, jagades täidesaatva riigivõimu asutuste siseauditi funktsiooni ülesehitamisel saadud kogemusi.</p> <p><b>Mõisaküla linna kommentaar:</b> Mõisaküla Linnavolikogu toetab Riigikontrolli soovitusi regionaalministrile: muuta omavalitsuse korralduse seadust, sätestades siseauditi korraldamise kohustuse, selle eesmärgid, põhimõtted, ajakava ning volituse kehtestada juhendid, mis kirjeldaksid täpsemalt siseauditi läbiviimise põhimõtteid.</p> <p><b>Alajõe valla kommentaar:</b> Siseauditi puhul arvame, et audit on kindlasti vajalik, kuid mitte valla-/linnasiseselt. Audit peaks olema sõltumatu ja objektiivne, tuleks vältida tema mõjutamist volikogu ja valitsuse/vallavanema poolt. Seega selles osas on meie ettepanek selline, et moodustada kas või Riigikontrollis või maavalitsuses osakond, mille tegevuseks oleks järelevalve kohalike omavalitsuste üle. Sellega on saavutatavad samad eesmärgid nagu siseauditi puhul ning on tagatud auditi sõltumatus.</p>

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas auditeeritud KOVides on korraldatud revisjonikomisjoni tegevust, teenistuslikku järelevalvet ja siseauditit vastavalt õigusaktidele ning kas asjakohased kontrollid loovad eelduse, et kohalik omavalitsus täidab kõiki oma ülesandeid seaduslikult ja otstarbekalt ning kasutab vara sihipäraselt.

### Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmisel lähtuti järgmistest kriteeriumidest:

#### 1. Revisjonikomisjoni tegevus:

- a. volikogu on moodustanud revisjonikomisjoni vastavalt KOKSile (§ 48 lg 1 ja 2) ja sisemistele õigusaktidele;
- b. revisjonikomisjoni tegevus (kontroll ja aruandmine) vastab KOKSile (§ 39<sup>1</sup>, § 48 lg 3, 4, 5 ja 7) ja muudele revisjonikomisjoni tööd korraldavatele õigusaktidele;
- c. valla- või linnavalitsus on kõigi revisjoniaktide suhtes võtnud seisukohad ja esitanud need revisjonikomisjonile (KOKS § 48 lg 5);
- d. volikogu annab revisjonikomisjonile ülesandeid ja/või on revisjonikomisjonil tööplan, kus lisaks arvamuse andmisele majandusaasta aruande kohta nähakse ette ka muid kontrollid;
- e. volikogu on vastu võtnud otsused kõigi revisjonikomisjoni lõpetatud ja valitsuse seisukoha saanud kontrollide tulemuste kohta;
- f. volikogu istungil arutatakse revisjonikomisjoni tegevust vähemalt üks kord aastas.

#### 2. Teenistuslik järelevalve:

- a. valla- või linnavalitsuse poolt teenistusliku järelevalve teostamine vastab KOKSile (§ 66<sup>1</sup>), avaliku teabe seadusele (§ 28 lg 1 p 14 ja § 29 lg 1) ja muudele teenistuslikku järelevalvet reguleerivatele õigusaktidele;
- b. valla- või linnavalitsus on teadlik, kuidas ja millal teenistuslikku järelevalvet teha;
- c. valla- või linnavalitsuse teenistusliku järelevalve korras tehtud otsused/ettekirjutused on täidetud.

#### 3. Siseaudit:

- a. kui KOVis on siseaudiitor, sisekontrolör jmt, siis nende töö toimub vastavalt sisemistele õigusaktidele ja juhenditele ning tööplaanile;
- b. kui KOVis on siseaudiitor, sisekontrolör jmt, siis tema soovitusi arvestatakse ja täidetakse.

Et välja tuua, kuivõrd eeldab KOVi siseaudiitorite/sisekontrolöride töömeetodite muutmist see, kui nad peavad hakkama lähtuma rahvusvahelistest kutsetegevuse raampõhimõtetest, analüüsisime nende töö järgmisi aspekte: kas ja kuidas on koostatud nende tööplan (aastaplan, kvartalipaan); kas nad on dokumenteerinud töö kavandamise ja toimingute elluviimise; kas neil on tavaks koostada iga töö kohta lõpparuanne ja edastada see kõigile asjaomastele isikutele/organitele; kas neil on tavaks kord aastas koostada tegevusaruanne, mis kajastaks tööplaanide täitmist, olulisemaid tähelepanekuid ja soovitusi, ning kas see on edastatud kõigile asjaomastele isikutele/organitele; kas nende tööks on tagatud sõltumatus ning kas nad on oma töös objektiivsed.

### Auditi ulatus ja käsitusviis

Kontrollitoimingud sooritati 15 KOVis, sh 5 linnas ja 10 vallas. Auditiga hõlmatud KOVid erinesid eelarve mahu ja töötajate arvu poolest ning asusid eri maakondades. Lisaks KOVidele oli auditeeriti ka Siseministeriumi.



Vald/linn	Hallatavate asutuste arv	Eelarve maht 2008. a (miljonites kroonides)	Töötajate keskmine arv 2008. aastal	Maakond
Viimsi vald	11	312,4	339	Harjumaa
Rakvere linn	15	247,2	554	Lääne-Virumaa
Paide linn	11	200,1	480	Järvamaa
Saue linn	8	114,6	217	Harjumaa
Kehtna vald	21	78,8	204	Raplamaa
Sõmeru vald	6	55,7	136	Lääne-Virumaa
Loksa linn	8	50,6	204	Harjumaa
Taebala vald	7	42,1	131	Läänemaa
Aseri vald	7	27,0	109	Ida-Virumaa
Raikküla vald	8	25,3	82	Raplamaa
Pajusi vald	6	21,9	45	Jõgevamaa
Surju vald	5	19,4	46	Pärnumaa
Mõisaküla linn	7	15,6	53	Viljandimaa
Käru vald	5	14,9	53	Raplamaa
Alajõe vald	-	6,0	14	Ida-Virumaa

Allikas: Rahandusministeerium, sh Riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste riiklik register, kuuaruanne ja saldoandmiked

Dokumentide analüüsimisel ja kontrollide hindamisel lähtuti ajavahemiku **1.1.2007–1.7.2008** toimingutest ja andmetest ning sel ajal kehtinud KOVi tööplaanidest ja õigusaktidest. KOVides hinnati revisjonikomisjoni, teenistusliku järelevalve ja siseaudiitori või sisekontrolöri funktsiooni toimimist. Auditi käigus ei kontrollitud nende tehtud kontrollitoiminguid üle (st ei hinnatud, kas Riigikontroll oleks samasuguseid kontrolle tehes jõudnud samadele tulemustele). Auditi käigus tehti andmepäringuid veebilehtedelt ja KOVidest ning tutvuti asjasse puutuvate dokumentidega. Samuti intervjueriti auditi valimisse kuulunud KOVide volikogu esimehi, revisjonikomisjoni esimehi, vallavanemaid või linnapäid ning siseauditoreid/sisekontrolöre. Intervjuud tehti ka Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumi esindajatega.

Kuna auditiga hõlmatud KOVidest oli siseaudiitor või sisekontrolör tööle võetud vaid kolmes, siis parema ülevaate saamiseks saatis Riigikontroll küsimustiku kõigile nendele KOVidele, kus tööle oli võetud sisekontrolör, siseaudiitor või revident. Küsimustikule vastasid kõik 12 KOVi. Seejärel korraldas Riigikontroll nendega fookusrühma arutelu, millest võtsid osa kolm siseaudiitorit ja kuus sisekontrolöri (sh Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juures ametisse asunud sisekontrolör) ning Rahandusministeeriumi esindaja (siseauditi koordineerimise talituse juhtaja), vt lisa D.

#### **Auditi lõpetamise aeg:**

Audit lõppes aprillis 2009.

#### **Auditi meeskond:**

Auditijuht Anneli Tender ja vanemaudiitor Karin Rajapu

## **Kontaktandmed**

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest  
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

Auditaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on KOV-2-1.4/09/23.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## Lisa A. Revisjonikomisjoni, teenistusliku järelevalve ning sisekontrolöri või siseaudiitori tegevus ajavahemikul 1.1.2007–30.6.2008.

Auditeeritud KOVid	Revisjonikomisjon				Teenistuslik järelevalve		Sisekontrolör või siseaudiitor	
	Revisjoni-aktide arv	Ettepanekute arv	Valitsuse seisukohtade arv	Volikogu otsuste arv	Kontrollitud asutuste arv	Ettepanekute arv	Lõpp-aruannete arv <sup>23</sup>	Ettepanekute arv
Alajõe vald	3	1	–	–	–	–	–	–
Aseri vald	2 <sup>24</sup>	3	2	2	–	–	–	–
Kehtna vald	2	–	–	–	– <sup>25</sup>	–	–	–
Käru vald	–	2	–	–	–	–	–	–
Loksa linn	1	2	–	–	–	–	–	–
Mõisaküla linn	2 <sup>26</sup>	–	–	–	–	–	–	–
Paide linn	4 <sup>27</sup>	10	1	4	5	Üle 50	3	8
Pajusi vald	2	3	–	–	2	6	–	–
Raikküla vald	–	2	–	–	–	–	–	–
Rakvere linn	1	–	–	–	–	–	30	Üle 300
Saue linn	1	2	1	1	–	–	8	44
Surju vald	4	–	–	2	1	5	–	–
Sõmeru vald	–	–	–	–	1	14	–	–
Taebla vald	2	–	–	–	–	–	–	–
Viimsi vald	3	5	– <sup>28</sup>	–	–	–	–	–

<sup>23</sup> Sealhulgas järeltoimingute kohta koostatud aruanded.

<sup>24</sup> Lisaks tegi revisjonikomisjon veel 2 kontrolli, mille kohta nad revisjoniakti ei vormistanud.

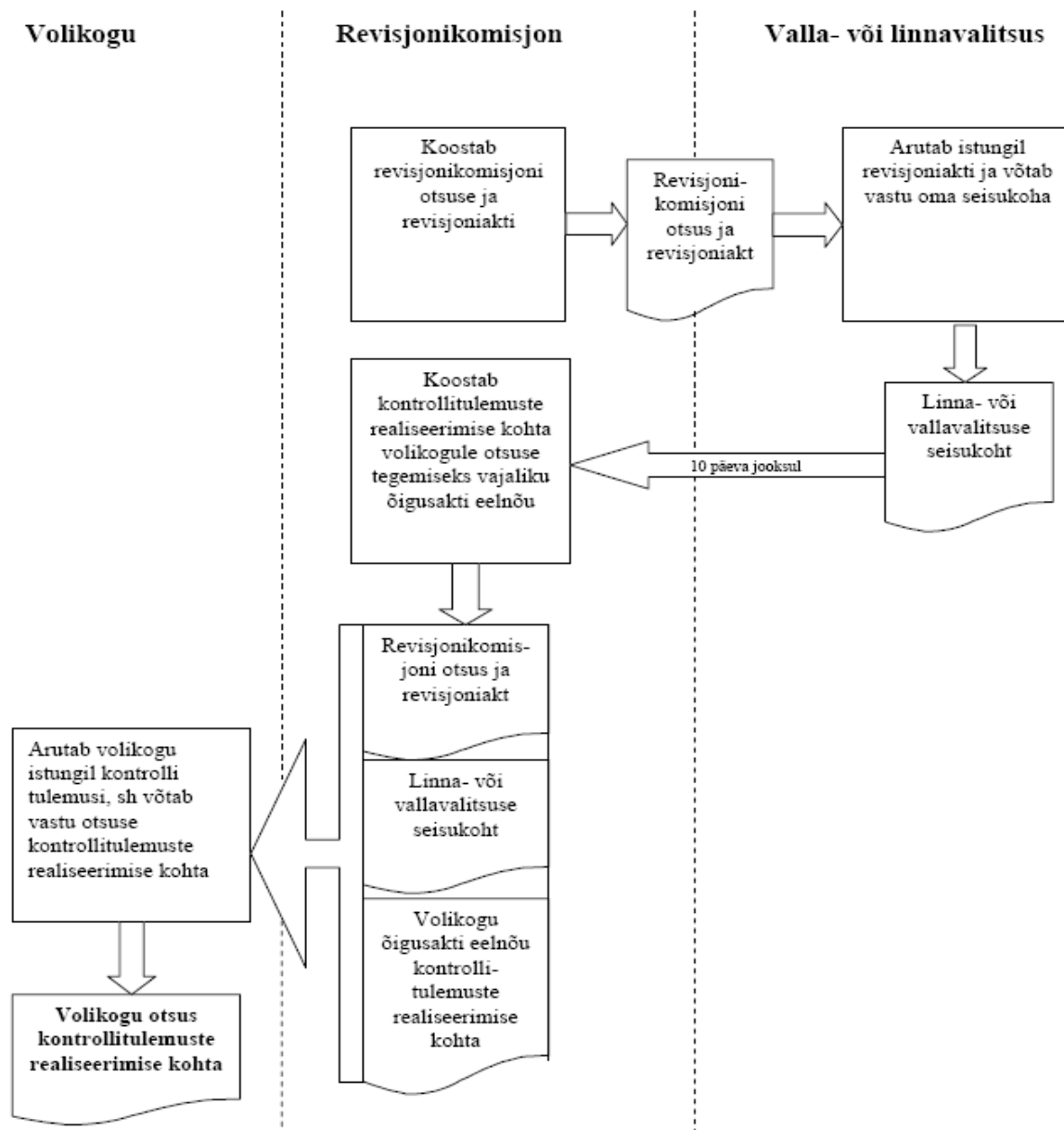
<sup>25</sup> Vallavanem oli teostanud kontrolli ühe asutuse üle, kuid Riigikontroll ei käsitlenud seda teenistusliku järelevalvena.

<sup>26</sup> Lisaks tegi revisjonikomisjon veel 2 kontrolli, mille kohta nad revisjoniakti ei vormistanud.

<sup>27</sup> Lisaks tegi revisjonikomisjon veel 4 kontrolli, mille kohta nad revisjoniakti ei vormistanud.

<sup>28</sup> Vallavalitsuse seisukohana esitati Riigikontrollile dokument, millel puudusid vajalikud allkirjad. Ka ei olnud see registreeritud asutuse dokumendiregistris.

## Lisa B. Revisjonikomisjoni kontrollitulemustega seotud tegevused ja dokumendid



## Lisa C. Standardite põhimõtted<sup>29</sup> ning nende kasutamine KOVides

Standardites kirjeldatud nõue	Riigikontrolli arvamused
<p><b>Siseauditi funktsiooni eesmärgi, õiguste ja kohustuste reguleerimine</b></p> <p>Siseauditi funktsiooni eesmärk, õigused ja kohustused peavad olema ametlikult määratletud siseauditi põhimääruses, olema järjepidevad „Siseauditi definitsiooni“, „Eetikakoodeksi“ ja „Siseauditi standarditega“. Siseauditi juht peab üksuse põhimäärust perioodiliselt üle vaatama ning esitama selle tippjuhtkonnale ja nõukogule kinnitamiseks.</p> <p><i>(siseauditi standardid 1000)</i></p>	<p>Standard ei ole selles osas KOVidele üksüheselt kohandatav. Riigikontrolli arvates peab riik ühtselt reguleerima, kes peaks kinnitama siseauditi funktsiooni eesmärgi, õigused ja kohustused (sh ametniku alluvus, tööde läbiviimise seisukohalt olulistele andmetele, varadele või töötajatele ligipääsu õigus või tegevuste ulatus). Otsustada tuleb, kas selle määrab</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– volikogu: valla või linna põhimääruses või struktuuriüksuse põhimääruses;</li> <li>– valla- või linnavalitsus;</li> <li>– vallavanem/linnapea.</li> </ul>
<p><b>Siseaudiitori sõltumatus</b></p> <p>Siseauditi juht peab raporteerima sellisele juhtkonna tasandile organisatsioonis, mis võimaldab siseauditi funktsioonil täita oma kohustusi. Siseauditi juht peab vähemalt korra aastas kinnitama nõukogule siseauditi funktsiooni organisatsioonilist sõltumatust.</p> <p><i>(siseauditi standardid 1110)</i></p> <p>Siseauditi funktsioon peab olema vaba vahelesegamistest küsimustes, mis puudutavad siseauditi ulatuse määramist, töö teostamist ja tulemustest teavitamist.</p> <p><i>(siseauditi standardid 1110.A1)</i></p> <p>Siseauditi juht peab suhtlema otse nõukoguga.</p> <p><i>(siseauditi standardid 1111)</i></p>	<p>Riigikontrolli arvates annab teadmine siseaudiitori sõltumatusest oluliselt suurema kindlustunde nii volikogule, valla- või linnavalitsusele, juhile kui ka avalikkusele. Seetõttu tuleb toetada just sellise ametikoha loomist KOVides.</p>
<p><b>Siseaudiitori objektiivsus</b></p> <p>Siseaudiitorite suhtumine peab olema erapooletu ja eelarvamustevaba ning nad peavad vältima mis tahes huvide konflikti.</p> <p><i>(siseauditi standardid 1120)</i></p> <p>Kui sõltumatus või objektiivsus on tegelikult või näiliselt kahjustatud, tuleb kahjustatuse üksikasjad asjakohastele osapooltele avalikustada. Avalikustamise vorm oleneb kahjustatuse iseloomust.</p> <p><i>(siseauditi standardid 1130)</i></p> <p>Siseaudiitorid peavad hoiduma nende tegevuste hindamisest, mille eest nad ise varem vastutasid. Objektiivsust peetakse kahjustatuks, kui siseaudiitor osutab kindlustandvaid teenuseid funktsiooni osas, mille eest siseaudiitor viimase aasta jooksul ise vastutas.</p> <p><i>(siseauditi standardid 1130.A1)</i></p>	<p>Riigikontrolli arvates tuleks KOVidele koostatavates juhendites selgitada, kuidas tagada siseaudiitori objektiivsus.</p> <p>KOVis võib tekkida olukordi, kus siseaudiitor ei saa mõnda tööd teostada, kuna ta ei pruugi olla töö läbiviimisel objektiivne. Nii võib siseaudiitorite objektiivsus olla kahjustatud, kui nad peaksid teostama auditeid valdkondade üle, mille eest nad on varem vastutanud. Sõltumatuse küsimus võib tõstatuda eriti väiksemates ja keskmistes KOVides, kus on vähem ametikke ja ühel ametnikul tuleb tegeleda mitmete ülesannetega.</p>
<p><b>Siseauditi tööplaani koostamine ja kinnitamine</b></p> <p>Siseauditi juht peab koostama riskidel põhinevad plaanid määratlemaks siseauditi funktsiooni prioriteetid, mis on järjepidevad organisatsiooni eesmärkidega.</p> <p><i>(siseauditi standardid 2010)</i></p> <p>Siseauditi funktsiooni tööplaani peab põhinema dokumenteeritud riskide hindamisel, mida tuleb läbi viia vähemalt kord aastas. Selles protsessis tuleb arvestada ka tippjuhtkonna ja nõukogu ettepanekutega.</p> <p><i>(siseauditi standardid 2010.A1)</i></p> <p>Siseauditi juht peab esitama tippjuhtkonnale ja nõukogule</p>	<p>Standard ei ole selles osas KOVidele üksüheselt kohandatav. Riigikontrolli arvates peab riik ühtselt reguleerima, kes peaks kinnitama siseauditi tööplaani. Otsustada tuleb, kas selle kinnitab</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– valla- või linnavalitsus;</li> <li>– vallavanem/linnapea.</li> </ul> <p>Sealjuures peab looma võimaluse, et ka volikogu saaks esitada oma ettepanekuid. Samuti tuleb määrata, et siseaudiitori ja revisjonikomisjoni tööd teineteist ei dubleeriks.</p> <p>Seadused ei määra, et KOVi juhtkond peaks tegelema riskide hindamisega. Seda praegu KOVides enamasti ei tehta.</p>

<sup>29</sup> Nõuete loetelu ei ole ammendav.

<p>ülevaatamiseks ja kinnitamiseks siseauditi funktsiooni plaanid ja ressursivajadused, kaasa arvatud vahepealsed olulised muudatused. Siseauditi juht peab ka teavitama ressursipiirangute mõjust.</p> <p><i>(siseauditi standardid 2020)</i></p> <p>Siseauditi juht peaks jagama informatsiooni ja koordineerima tegevusi teistega, kes organisatsioonisiselt ja -väliselt osutavad kindlust andvaid ja konsultatsiooniteenuseid, et tagada vajalik auditiga kaetus ja viia töö dubleerimine miinimumini.</p> <p><i>(siseauditi standardid 2050)</i></p>	
<p><b>Perioodiline aruandlus</b></p> <p>Siseauditi juht peab perioodiliselt raporteerima tippjuhtkonnale ja nõukogule siseauditi funktsiooni plaane puudutavatest eesmärkidest, õigustest, kohustustest ja tööalasest tegevusest. Aruandlus peab hõlmama ka olulisi riskivaldkondi ja kontrolliküsimusi, sealhulgas pettuseriske, ärijuhtimise kultuuri küsimusi ja muid asjaolusid, mis on vajalikud tippjuhtkonna ja nõukogu jaoks või nende poolt nõutud.</p> <p><i>(siseauditi standardid 2060)</i></p>	<p>Standard ei ole selles osas KOVidele üksüheselt kohandatav. Riigikontrolli arvates peab riik ühtselt reguleerima, kellele siseaudiitor peab esitama perioodilise aruandluse ning mida see aruanne peab kajastama.</p>
<p><b>Töö planeerimine</b></p> <p>Siseaudiitorid peavad iga töö jaoks koostama ja dokumenteerima plaani, mis sisaldab töö ulatust, eesmärke, ajakava ja ressurside jaotust.</p> <p><i>(siseauditi standardid 2200)</i></p> <p>Siseaudiitorid peavad töö eesmärkide saavutamiseks välja töötama ja dokumenteerima tööprogrammid.</p> <p><i>(siseauditi standardid 2240)</i></p>	<p>Sisekontrolöride töö ei ole selles osas alati korraldatud sarnastest põhimõtetest lähtuvalt: nad ei koosta kirjalikke plaane ega tööprogramme. Seetõttu ei ole võimalik välja selgitada, millise eesmärgiga nad üht või teist tööd alustasid.</p>
<p><b>Info dokumenteerimine</b></p> <p>Siseaudiitorid peavad olulise informatsiooni dokumenteerima, et toetada järeldusi ja töö tulemusi.</p> <p><i>(siseauditi standardid 2330)</i></p>	<p>Sisekontrolöride töö ei ole selles osas alati korraldatud sarnastest põhimõtetest lähtuvalt: nad ei kogunu lõpparuannet toetavat tõendusmaterjali ega koosta tööpabereid läbiviidud tegevuste kohta, mistõttu oleks teistel tema tööd hinnates raskem ja aeganõudvam jõuda samadele tulemustele.</p> <p>Riigikontroll leiab, et info dokumenteerimine on oluline ka omavalitsusjuhile, kuna see tõendab tuvastatud puuduste ja tehtud ettepanekute usaldusväärsust ja asjakohasust.</p>
<p><b>Töö tulemuste edastamine</b></p> <p>Siseauditi juht peab tulemused asjakohastele osapooltele edastama.</p> <p><i>(siseauditi standardid 2440)</i></p> <p>Siseauditi juht vastutab lõpptulemuste edastamise eest nendele osapooltele, kes saavad tagada töö tulemuste nõuetekohase arvessevõtmise.</p> <p><i>(siseauditi standardid 2440.A1)</i></p>	<p>Standard ei ole selles osas KOVidele üksüheselt kohandatav. Riigikontrolli arvates peab riik ühtselt reguleerima, et siseaudiitoril peab olema õigus esitada lõpparuandeid pädevale omavalitsusorganile.</p>

## Lisa D. Fookusrühma arutelu kokkuvõte

### Arutelu eesmärk

Riigikontroll korraldas siseauditi teemal fookusrühma arutelu, et luua KOVides tegutsevatele siseaudiitoritele ja sisekontrolõridele tingimused tulevaste arengute teemal kaasaraäkimiseks ja sobivate lahenduste leidmiseks, samuti arvamuste ja kogemuste vahetamiseks.

### Arutelu toimumise aeg ja koht

26. märts 2009. aastal kell 11.00 kuni 14.00 Tallinnas, Riigikontrolli majas (aadressil Narva mnt 11a).

### Arutelul osalejad

Piret Ploom – siseaudiitor, Paide Linnavalitsus

Katrin Keevend – siseaudiitor, Türi Vallavalitsus

Mare Haljak – siseauditi osakonna juhataja, Tallinna Linnakantselei

Marko Torm – sisekontrolõr, Rakvere Linnavalitsus

Sirje Peris – sisekontrolõr, Võru Linnavalitsus

Elis Haav – jurist/sisekontrolõr, Saue Linnavalitsus

Aune Visnapuu – linnakantselei sisekontrolliteenistuse dokumendiregistri järelevalve peaspetsialist, Tartu Linnavalitsus

Ain Rannat – revident, Jõgeva Linnavolikogu kantselei

Tiit Hallikma – sisekontrolõr, Lääne-Viru Omavalitsuste Liit

Evelin Pungas – finantskontrolli osakonna siseauditi koordineerimise talituse juhataja, Rahandusministeerium

Anneli Tender – kohaliku omavalitsuse auditi osakonna auditijuht, Riigikontroll

Karin Rajapu – kohaliku omavalitsuse auditi osakonna vanemaudiitor, Riigikontroll

Jaanika Kumel – peakontrolõri abi, Riigikontroll (osales protokoll koostajana)

### Arutelu teema nr 1: Siseauditi kohustuslikkus KOVides. Kas siseaudit peaks KOVides olema kohustuslik? Kas siseaudiitor peaks olema igas KOVis või võiks olla üks mitme omavalitsuse peale?

- KOVides tegutsevate siseaudiitorite arvates peaks kindlustunde tekitamiseks kõigis KOVides olema siseaudiitor või sisekontrolõr. Ka väikestes. Väiksemad KOVid eraldi aga ei suuda sellist funktsiooni rakendada, neil võiks mitme peale olla üks siseaudiitor. Väiksemate valdade juhid ise ei tunnetanud probleeme või ei saa neist aru. Neile on vaja abilist, kes näitab, kus on probleem, ja aitab seda lahendada.
- Parem oleks, kui siseauditi vajadust aga tunnetatakse altpoolt, st et mitte riik ei kohustaks, vaid vallavanemad/linnapead ise tunneksid vajadust ja võtaksid vastava inimese tööle. Sageli ei ole aga valla- või linnajuhtidel aimu, kuidas siseaudiitor võiks neile kasulik olla. Alustuseks tuleks seda neile tutvustada ning aja jooksul saaksid nad selle vajalikkusest ka aru. Kui aga juhid ei näe kasu ning riik teeb siseauditi kohustuslikuks, selleks ressursse eraldamata, siis ei pruugi KOVid ise ka selleks piisavalt raha eraldada ning see funktsioon ei hakka toimima. Ka riigis võttis siseauditi juurdumine ja juhtide arusaamine aastaid aega.
- Samas on ka kohustuslikkusel omad eelised. Kui kohustuslikkuse nõuet ei ole, ei pruugi stabiilsust tekkida: KOVides juhid vahetuvad. Üks saab siseauditi mõttest aru, aga teine ei saa. Kui on teada, et mingil hetkel muutub see KOVidele kohustuslikuks, siis on see juhtidele ajendiks, et ennast asjaga kurssi viia.

## **Arutelu teema nr 2: Sisekontrolöri ja siseaudiitori ametinimetus. Mis vahe on sisekontrolöri ja siseaudiitoril?**

- KOVides tegutsevate siseaudiitorite arvates ei ole töö sisul vahet, erinevus ongi vaid nimetuses. KOVidele kehtivast ametinimetuste loetelust on tulnud „sisekontrolöri“ nimetus. Sellepärast ongi enamik just sisekontrolörid.
- Samas on sisekontrolöri töö sisu arvatavasti rohkem sõltuv just juhi suunistest: juht saadab sisekontrolöri kontrollima ning pärast võivad kontrollitava suhtes näiteks järgneda sanktsioonid. Hiljem võib juhtuda, et sama kontrollitava juures on raske auditit teha. Siseaudiitor on sõltumatum, kuid ka tema puhul ei ole välistatud tööde läbiviimine juhi ülesandel.

## **Arutelu teema nr 3: Rahvusvahelised siseauditi standardid. Kas KOVi siseaudiitorid ja sisekontrolörid saaksid neid rakendada?**

- Paljud on nendest teadlikud, kuid seni neid täiel määral rakendanud ei ole.
- Omavalitsuse juhtide ootused on suured ja seetõttu on sisekontrolöri ajagraafik tihe. Standardites ettenähtud auditi vormilise poole nõudeid ei jõuta praegu piisavalt täita. Kui dokumente vormistada standardi nõuetele vastavalt, siis ei tuleks sisekontrolör oma tööga ajaliselt toime. Igaüks püüab standardit kohandada enda vajadustele ja võimalustele.
- Riigis töötati omal ajal välja siseauditi hea tava, mis andis ette tööpõhimõtted ja dokumentide põhjad. Süsteemi loomisel ei võetud kohe üle kogu standardit. Tänapäevaks aga on ka riigis üle mindud standardipõhisele süsteemile.
- Enne standardi rakendamist oleks ka KOVidele vaja pikemat üleminekuperioodi. 2–3 aastat on liiga lühike. Selleks perioodiks vajaksid nad aga sobivat juhendit, kuna arvatavasti tehakse praegu omavalitsustes asju erinevalt. Juhend peaks lähtuma standarditest, kuid olema lihtsustatud. Juhendi väljatöötamine võiks toimuda koostöös Rahandusministeeriumiga, kuid viimasel puudub seadusandlik õigus tegeleda KOVidega ning ka vastav ressurss. Rahandusministeerium ootab ka KOVide enda initsiatiivi.

## **Arutelu teema nr 4: KOVi sisemised õigusaktid. Standardid ütlevad, et siseauditi funktsiooni eesmärk, õigused ja kohustused peavad olema määratud siseauditi põhimääruses, mille kinnitab nõukogu. Kuidas seda omavalitsuses rakendada?**

- Riigiasutusel on üks juht – minister –, kes põhimääruse ka kinnitab. KOVi puhul on süsteem keerulisem: seal on tegemist kahe kollegiaalse organiga (volikogu ja valitsus) ning valla- või linnavalitsuse kui ametiasutusega. Vallavanem/linnapea istub nagu kahel toolil – ta on nii valitsuse kui poliitilise organi kui ka ametiasutuse juht. Võimalik, et siin tuleb tõmmata paralleel hoopis äriühinguga, kus äriühingu nõukogu võiks määrata siseauditi eesmärgi jne, kuigi siseaudiitor allub äriühingu juhile. Sellisel juhul peaks KOVi siseauditi eesmärgi jne määrama volikogu.
- Probleemi nähakse selles, et nii valla- või linnavalitsuse liikmed kui ka volikogu liikmed on sageli ühtlasi kontrollitava rollis (kuna nad on asutuse juhid vms). Seega kinnitaksid siseauditi põhimääruse needsamad inimesed, keda hiljem kontrollitakse.
- Praktika aga on selline, et valla või linna põhimääruses (kinnitab volikogu) ei ole üldjuhul siseaudiitori/sisekontrolöri tegevust käsitletud. Kui tegutsetakse struktuuriüksusena, tuleb struktuuriüksuse põhimäärus kinnitada volikogul ning selles tuleb kindlaks määrata eesmärk, õigused ja kohustused. Kui eraldi struktuuriüksust ei ole, siis põhimäärust ei olegi, on vaid ametniku ametijuhend, mille kinnitab vallavanem/linnapea kui otsene ülemus. Lisaks on eraldi eeskiri.



### Arutelu teema nr 5: Alluvus. Kellele peaks alluma siseaudiitor?

- Siseaudiitori alluvus peab võimaldama tal täiesti sõltumatult tegutseda. Poliitilisele organile (nagu on volikogu või valitsus) ei saa ta alluda. Ilmselt on kõige õigem, kui ta allub valla/linna ametiasutuse juhile (so vallavanem või linnaapea). Samas on ka linnaapea poliitiline. Kuid ka riigis allub siseaudiitor ministrile – minister võtab tööle siseauditi juhi.

### Arutelu teema nr 6: Siseauditi tööplaani. Kes peaks kinnitama siseauditi (aastase) tööplaani?

- Praktika on hetkel selline, et siseauditi tööplaani enamasti koostab ning kinnitab vallavanem/linnaapea. Kuid on erandeid: mõni kirjalikku tööplaani ei koosta. Tallinna linnas on tavaks, et aasta tööplaani kinnitatakse linnavalitsuse istungil. Seega on Tallinna linnas siseauditi tööplaani avalik dokument, mida saab igauks veebist vaadata.
- Võimalik, et piisab, kui siseauditi tööplaani kinnitab vaid vallavanem/linnaapea. Samas peab olema tagatud, et võimalikult paljud inimesed saaksid tööplaani ettepanekuid teha. Seega tuleks koostamisse kaasata laiem ring inimesi, nt valla- või linnavalitsus, sest siis on tulemus parem. Kui kaasatakse juhtkond, siis neil on lihtsam aktsepteerida kontrolli läbiviimist ja töö tulemusel tehtud ettepanekuid. „Heas tavas“ võiks ette näha, et tööplaani tuleb arutada valitsuse istungil.
- Üksikutes KOVides põhineb tööplaani riskide hindamisel. Samas peaksid riskide hindamisega tegelema kõigi KOVide juhid. See ei ole vaid siseaudiitori ülesanne. Väikestes kohalikes omavalitsustes ei oska aga juht üksi riske hinnata. Kasutada saab ka Rahandusministeeriumi kodulehel olevat vastavat juhendit, kuid see tundub keeruline. Juhend on praegu muutmisel.

### Arutelu teema nr 7: Aruandmine. Kellele peaks siseauditi aruandeid esitama?

- Kindlasti peavad iga lõpparuande saama auditeeritav ja vallavanem/linnaapea ning see peaks olema õiguslikult fikseeritud. Samas Tallinna linnas jõuavad tööplaani alusel tehtud auditi tulemused ka linnavalitsuse istungile, kes saab vajaduse korral võtta vastu otsuseid, sh määrata ettepanekute täitmise tähtajad ja täitjad. See tagab, et olulised küsimused saavad täidetud ning tekib tagasiside, kui midagi ei ole tehtud.
- Peab olema tagatud, et lõpparuande saab see, kes otsustab ettepanekute täitmise üle. Aruanne ei peaks olema salajane dokument. Audiitor peab saama ise otsustada, kellele ta oma aruande esitab.
- Lisaks koostab enamik sisekontrolöre/siseaudiitoreid kord aastas oma tegevusest kokkuvõtte. Osa neist lisab selle KOVi majandusaasta aruandes olevale tegevusaruandele ning seega on see kõigile avalik dokument. Osa esitab kokkuvõtte vaid linnavalitsusele või revisjonikomisjonile.

### Kokkuvõte:

- Siseauditi funktsiooni on vaja igas omavalitsuses, kuid selle juurutamine eeldab kindlasti **aega, rahalisi vahendeid ning koolitusi** (sh teavitustööd omavalitsusjuhtide hulgas). Kindlasti ei saa see olla kohustuslik lähiaastatel.
- Enne standardi rakendamist oleks KOVidele vaja üleminekuperioodi, mil nad vajaksid riiklikult väljatöötatud omavalitsusespetsiifilist **juhendit**. Selles peaksid initsiatiivi näitama ka omavalitsused ise.
- Tuntakse puudust ka riigi koordineerivast rollist. On võimalik, et ollakse huvitatud ka siseauditi koolitustest, mis praegu on mõeldud eelkõige riigiasutuste siseaudiitoritele. Seda eriti seoses audiitoritegevuse seaduse eelnõuga. Samuti soovitakse veelgi kokku saada, et kogemusi vahetada jne.

## Lisa E. Omavalitsusjuhtide arvamused siseauditi kohta

	Volikogu esimehed (15 vastanut)	Vallavanemad, linnapead (15 vastanut)
<b>Kas tunnetate vajadust siseauditi järele?</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ KOVis on juba siseaudiitor või sisekontrolör</li> <li>▪ Pigem jah</li> <li>▪ Ta võiks olla revisjonikomisjoni asemel</li> <li>▪ Pigem ei</li> </ul>	<p>3</p> <p>3</p> <p>2</p> <p>7</p>	<p>3</p> <p>2</p> <p>–</p> <p>10</p>
<b>Kas siseaudit võiks olla kõigile KOVidele kohustuslik?</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Jah, kõigile kohustuslik (sh võimalusena, et ametnik on mitme KOVi peale)</li> <li>▪ Ei, kohustuslik ainult suurematele</li> <li>▪ Ei, kõigile vabatahtlik</li> <li>▪ Ei oska öelda</li> </ul>	<p>1</p> <p>3</p> <p>10</p> <p>1</p>	<p>2</p> <p>2</p> <p>10</p> <p>1</p>
<b>Mida veel arvati siseauditi kohustuslikkusest:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sellise kvalifikatsiooniga inimesi ei ole nii palju, et neid leiaks igasse KOVi.</li> <li>▪ Sellise kvalifikatsiooniga inimese palkamine on enamiku KOVide jaoks liiga kulukas. Meil on olulisemaid asju, kuhu raha panna.</li> <li>▪ Riik peaks esmalt looma võimalused ning siis saab rääkida kohustuslikkusest.</li> <li>▪ Kohustuslik saab olla vaid siis, kui riik KOVidele selleks raha annab.</li> <li>▪ Kui ei ole kohustuslik, siis sellist ametikohta ei loodagi.</li> </ul>		
<b>Kellele peaks siseaudiitor alluma, kui ta töötaks omavalitsuses kohapeal?</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Volikogule</li> <li>▪ Vallavanemale/linnapeale</li> <li>▪ Ei tea</li> </ul>	<p>7</p> <p>7</p> <p>1</p>	<p>2</p> <p>11</p> <p>2</p>
<b>Mida veel arvati siseaudiitori alluvusega seoses:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Siseaudiitor peab olema sõltumatu, kuid raske on leida alluvussuhet, kus ei tekiks sõltumatuse probleem.</li> <li>▪ Siseaudiitor ei saa vallavanema/linnapea ning valla- ja linnavalitsuse tegevust kontrollida, kui ta allub vallavanemale/linnapeale.</li> <li>▪ Volikogu on poliitiline organ, mistõttu puudub tal stabiilsus ning võib mõjutada siseaudiitori tegevust.</li> <li>▪ Vallavanem juhib kogu KOVi tegevust, mistõttu tal on siseaudiitorit rohkem vaja kui volikogul.</li> <li>▪ Volikogul peab olema võimalus siseaudiitorile ülesandeid anda, ettepanekuid teha.</li> </ul>		
<b>Kas siseaudiitori alluvus ja töötulemustest aruandmine tuleb seaduses reguleerida?</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ainult alluvus</li> <li>▪ Ainult aruandlus (sh sagedus ja kellele esitada)</li> <li>▪ Mõlemad</li> <li>▪ Ei pea</li> <li>▪ Ei tea</li> </ul>	<p>2</p> <p>5</p> <p>5</p> <p>2</p> <p>1</p>	<p>1</p> <p>2</p> <p>9</p> <p>3</p> <p>–</p>
<b>Kas maavalitsuses töötav siseaudiitor võiks kontrollida ka KOVe?</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Jah</li> <li>▪ Ei</li> <li>▪ Ei tea</li> </ul>	<p>3</p> <p>11</p> <p>1</p>	<p>5</p> <p>8</p> <p>2</p>
<b>Kas KOVidele ühine siseaudiitor võiks töötada maakondlikus omavalitsusliidus?</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Jah</li> <li>▪ Ei</li> <li>▪ Ei tea</li> </ul>	<p>8</p> <p>6</p> <p>1</p>	<p>11</p> <p>3</p> <p>1</p>

	Leiti positiivset	Leiti negatiivset
Mida arvati sellest, et <b>maavalitsuse</b> siseaudiitor kontrolliks KOVe.	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Seda rahastaks riik.</li> <li>▪ Oleks sõltumatum, kuna ei ole valla/linnaga nii palju seotud.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Töötab pigem riigi (maavalitsuse) heaks, seega see on väliskontroll.</li> <li>▪ Ei ole usaldusväärne, kuna ta on väliskontroll.</li> <li>▪ Info läheb KOVist välja ning seda võib keegi (nt ajakirjandus) valesti kasutada, näiteks tõlgendades probleeme valesti.</li> </ul>
Mida arvati sellest, et KOVidele ühine siseaudiitor töötaks <b>maakondlikus omavalitsusliidus</b> .	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Meil on palju väikeseid KOVe, kellele pole täiskoormusega siseaudiitorit vaja. Samas on probleeme ka väikestes KOVides. Lahendus oleks mitme peale siseaudiitori võtmine.</li> <li>▪ Siseauditi teenust ei oska omavalitsusjuht ise sisse osta, kuna neil puudub ettekujutus nii võimalikest probleemidest kui ka siseauditist. Seega on parem, kui keegi ise meid kontrollimas käiks ja nõu annaks.</li> <li>▪ Nõu küsitakse või teenust tellitakse alles siis, kui on juba mingi probleem. Ennetavat kontrolli ei tehta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Liidu rahastamine on segane. Liidu sissetulek sõltub liikmete suvast: kui riik liidus asuvat siseaudiitori ametikohta ise rahastaks, siis ei sõltuks selle toimimine KOVidest.</li> <li>▪ Samuti tuleks liidu olemus täpsemalt seadustes paika panna. Kui seadusi selles osas muuta, oleks liitudel ka suurem jõud.</li> <li>▪ Liidus on raske jõuda ühisele kokkuleppele.</li> <li>▪ Ei ole usaldusväärne, kuna ta on väliskontroll. Aitaks, kui siseaudiitori ülesannete ulatus täpselt paika panna.</li> <li>▪ Info läheb KOVist välja ning seda võib keegi (nt ajakirjandus) valesti kasutada, näiteks tõlgendades probleeme valesti.</li> <li>▪ Kuna omavalitsusliidus on valla esindajaks vallavanem, siis ei saaks siseaudiitor kontrollida vallavanema tööd.</li> <li>▪ Kui maakonnas on palju omavalitsusi, siis ühele inimesele on liiga palju tööd.</li> <li>▪ Raske on omavalitsusliidus töötavat siseaudiitorit jagada – et siseaudiitoril oleks kontrollimiseks vajalik info, võiks ta osa võtta ka volikogu istungitest, kuid ta ei pruugi jõuda kõigi KOVide volikoguistungitele.</li> </ul>