

# Kohaliku omavalitsuse üksuste 2005. a majandusaasta aruannete vastavus seaduse nõuetele

*Kas valdade ja linnade majandusaasta aruanded  
on info esituselt ja vormistuselt kvaliteetsed?*



# Kohaliku omavalitsuse üksuste 2005. a majandusaasta aruannete vastavus seaduse nõuetele

*Kas valdade ja linnade majandusaasta aruanded on info  
esituselt ja vormistuselt kvaliteetsed?*

---

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

### Mida me auditeerisime?

Riigikontrollile oli see esimene audit, kus kõikehõlmavalt analüüsiti ja hinnati kohaliku omavalitsuse üksuste (edaspidi KOV) majandusaasta aruandeid.

Auditi eesmärgiks oli hinnata, kas 226 KOVi 2005. a majandusaasta aruanne vastab info esituselt ja vormistuselt õigusaktide nõuetele.

Majandusaasta aruannetes esitatud info õigsust, kõikehõlmavust ja piisavust Riigikontroll ei hinnanud, kuna see oleks eeldanud põhjalikke auditiprotseduure KOVides.

### Miks on see maksumaksjatele oluline?

Majandusaasta aruande koostamise eesmärk on anda erinevatele huvirühmadele (nt riik, KOVi volikogu ja elanikud, teised KOVid, laenu ja toetuse andjad) aktuaalne, oluline, objektiivne ja võrreldav ülevaade KOVi kui raamatupidamiskohustuslase finantsseisundist, majandustulemustest ja rahavoogudest, olulistest sündmustest majandusaastal ning eeldatavatest arengusuundadest järgmisel majandusaastal.

Majandusaasta aruanne peab andma ülevaate, millistest allikatest on KOV saanud tegutsemiseks vajalikud rahalised ja mitterahalised vahendid ning kuidas neid on kasutatud. Põhjalikult, arusaadavalt ja korrektselt koostatud majandusaasta aruanne peegeldab ka KOVi juhtkonna vastutustundlikku suhtumist maksumaksja raha kasutusse ning sellega seotud info avalikustamisse.

Puudulikult ja ebakorrektselt koostatud majandusaasta aruanne ei anna aga volikogule majandusotsuste tegemiseks vajalikku ja/või õiget teavet. Samuti peegeldab selline aruanne KOVi finantsarvestuse ja -aruandluse madalat taset.

### Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

**Mitte ühegi KOVi 2005. a majandusaasta aruanne ei vasta info esituse ja vormituse nõuetele.** Teisisõnu, KOVide 2005. a majandusaasta aruanded ei vasta õigusaktide nõuetele, sh ei anna piisavat ülevaadet erinevatest KOVide tegevusvaldkondadest, olulistest sündmustest majandusaastal ning arengusuundadest järgmisel majandusaastal, samuti KOVide finantsseisundist, majandustulemustest ja rahavoogudest.

Riigikontroll leiab, et puudulikult ja ebakorrektselt koostatud majandusaasta aruanded tulenevad järgmistest probleemidest:

- Valla- või linnavalitsus ei tunneta vastutust majandusaasta aruande koostamise eest, mis näitab nende ükskõikset suhtumist oma ülesannete täitmisse.
- KOVis ei ole piisavalt ametnikke, kes oskaksid koostada nõuetele vastavat majandusaasta aruannet.
- Õigusaktid, mis reguleerivad KOVi majandusaasta aruande koostamist, on ebapiisavad ja/või vastuolulised (sh ei arvesta KOVi eripära).
- Majandusaasta aruande koostamist käsitlevad õigusaktid on märkimisväärselt muutunud, kuid KOVid pole muudatustest teadlikud või ei suuda neid rakendada.
- Osal KOVi raamatupidamise aastaaruande kohta järeldusotsuse andnud audiitoritest puudub piisav avaliku sektori auditeerimise kogemus või teadmised KOVi eripära kohta.
- Huvi KOVide majandusaasta aruannete vastu on minimaalne, mistõttu puudub KOVidel motivatsioon koostada kvaliteetne aruanne, samuti puudub audiitoritel motivatsioon seda aruannet kriitiliselt hinnata.

**Audiitorid on vaid üksikudel kordadel juhtinud KOVide tähelepanu olulistele puudustele nende raamatupidamise aastaaruannete info esituses ja vormistuses.** Kuna audiitorite kutsetegevuse ja auditeerimiseeskirja täitmise üle teeb järelevalvet Audiitorkogu, tutvustas Riigikontroll auditi tulemusi Audiitorkogu juhatusele.

**Majandusaasta aruannete koostamist käsitlevates õigusaktides ei ole KOVi eripära piisavalt arvesse võetud.** Riigikontrolli hinnangul vajavad need õigusaktid täiendamist, mistõttu arutati auditi tulemused läbi ka Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumi esindajatega.

**KOVide majandusaasta aruanded on nii Riigikontrollile kui ka avalikkusele raskesti kättesaadavad.** Aruannete kättesaadavust parandaks nende avalikustamine KOVi veebilehel ja/või Rahandusministeeriumi veebipõhises infosüsteemis.

**Rahandusministri vastus:** Minister nõustus põhimõtteliselt enamiku Riigikontrolli ettepanekutega. Eriarvamusele jäädi KOVide majandusaasta aruannete esitamiseks ja avalikustamiseks vajaliku avaliku infosüsteemi loomise küsimuses.

**Siseministri regionaalministri ülesannetes vastus:** Minister nõustus talle tehtud ettepanekutega ning võttis teadmiseks auditi järelduse, et majandusaasta aruannete koostamist käsitlevates õigusaktides ei ole KOVi eripära piisavalt arvesse võetud, ja ta on nõus osalema vastavate õigusaktide täiendamises koostöös Rahandusministeeriumiga.

**Audiitorkogu juhatuse vastus:** Audiitorkogu juhatuse esimees nõustus põhimõtteliselt enamikuga auditiaruandes tehtud ettepanekutest. Samas

märkis ta, et Audiitorkogu juhatus ei võta seisukohta KOVide raamatupidamise aastaaruannete kohta antud audiitorite järeldusotsuste kvaliteedi suhtes seoses info esituse ja vormistuse nõuetele vastavusega, sest Audiitorkogu juhatus ei ole selles küsimuses teinud samas ulatuses omapoolset järelevalvet. Audiitorkogu juhatus peab kontrolliaruandes avaldunud probleemistiku lahendamisel esmatähtsaks KOVide aruandlust puudutava regulatsiooni korrastamist ja selle nõuete osas KOVide vastavate töötajate, aga ka audiitorite koolitamist.

Riigikontroll arvestas kontrolliaruande koostamisel ministrite ja Audiitorkogu juhatuse esimehe tehtud täpsustusi ning täiendusi.

## Sisukord

|   |           |
|---|-----------|
| <b>Valdkonna ülevaade</b>   | <b>5</b>  |
| <b>KOVide majandusaasta aruanded ei vasta info esituselt ja vormistuselt õigusaktide nõuetele</b>               | <b>7</b>  |
| <b>Majandusaasta aruande koosseis</b>   | <b>7</b>  |
| Majandusaasta aruande koosseisule esitatavaid nõudeid ei täideta  | 7         |
| <b>Tegevusaruanne</b>   | <b>8</b>  |
| Nõuded tegevusaruandele pole piisavalt reguleeritud   | 8         |
| <b>Raamatupidamise aastaaruande koosseis</b>  | <b>9</b>  |
| Raamatupidamise aastaaruanded ei ole selgelt eristatud muust infost   | 9         |
| Raamatupidamise aastaaruande koosseisule esitatavaid nõudeid ei täideta   | 10        |
| Nõuded eelarve täitmise aruande ja reservfondi kasutamise aruande asukohale, sisule ja vormile puuduvad         | 10        |
| <b>Raamatupidamise aastaaruande vorm ja info esitus</b>   | <b>11</b> |
| Tegevjuhtkonna deklaratsioonides esinevad olulised puudused   | 12        |
| Põhiaruannetes esinevad olulised puudused   | 14        |
| Raamatupidamise aastaaruannete lisades esinevad olulised puudused   | 15        |
| <b>Audiitorid ei ole juhtinud KOVide tähelepanu olulistele puudustele raamatupidamise aastaaruannetes</b>       | <b>17</b> |
| <b>KOVidel puudub selgus majandusaasta aruande allkirjastamise ja kinnitamise osas</b>                          | <b>19</b> |
| <b>Aruannete allkirjastamine</b>  | <b>19</b> |
| <b>Majandusaasta aruande kinnitamine</b>  | <b>21</b> |
| <b>KOVide majandusaasta aruanded on raskesti kättesaadavad</b>  | <b>22</b> |
| <b>Riigikontrolli ettepanekud ning siseministri, rahandusministri ja Audiitorkogu juhatuse esimehe vastused</b> | <b>25</b> |
| <b>Auditi iseloomustus</b>  | <b>29</b> |
| <b>Riigikontrolli varasemad auditid kohalikes omavalitsustes</b>  | <b>31</b> |
| <b>Lisa 1: Riigikontrolli auditiga hõlmatud valdade ja linnade nimekiri</b>                                     | <b>32</b> |
| <b>Lisa 2: KOVide raamatupidamise aastaaruandele järeldusotsuse andnud audiitorite töö kokkuvõte</b>            | <b>34</b> |

## Valdkonna ülevaade

### Kas teadsite, et...

**Rahandusministeerium** koordineerib muu hulgas raamatupidamise ja audiitoritegevuse valdkonda, sh valmistab ette vastavate õigusaktide eelnõusid.

**Siseministeerium** koordineerib muu hulgas kohalike omavalitsuste valdkonda, sh valmistab ette vastavate õigusaktide eelnõusid.

**Regionaalminister** juhib Siseministeeriumi struktuuriüksusi, mis tegelevad kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse ning regionaalarengu kavandamise ja koordineerimisega.

**Audiitorkogu** on audiitorite kutseühendus audiitorite kutsetegevuse korraldamiseks ja audiitorite õiguste kaitseks. Audiitorkogu üheks ülesandeks on järelevalve audiitorite kutsetegevuse ja auditeerimiseeskirja täitmise üle.

**Üldeeskiri** reguleerib riigi raamatupidamist ja finantsaruandlust ning valitsussektori ja avaliku sektori aruandlust.

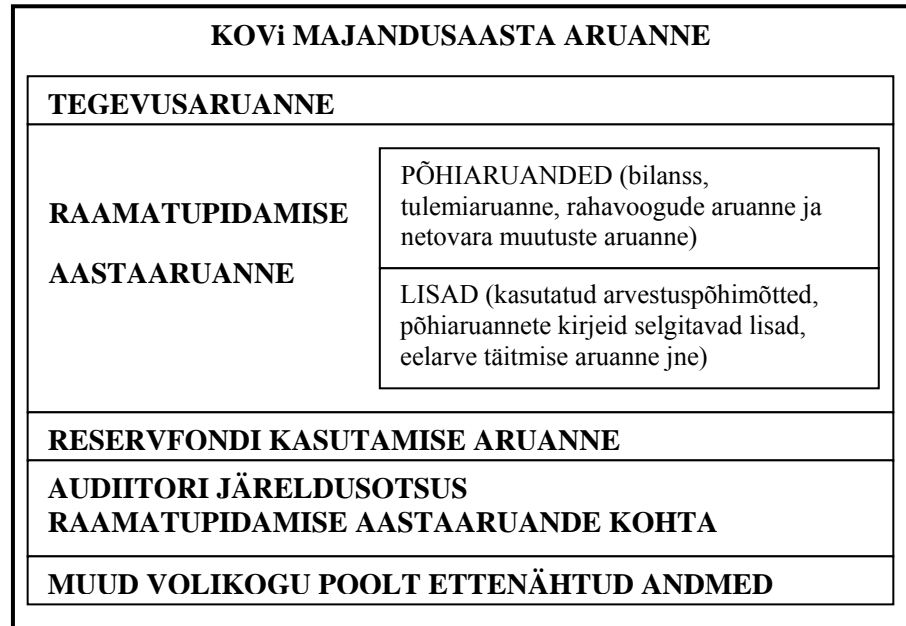
### Kas teadsite, et

Riigikontrolli audiitor ei anna KOVi raamatupidamise aastaaruande kohta järeldusotsust.

Järeldusotsuse annab audiitorite nimekirja kantud audiitoräriühing või audiitori kutse saanud füüsiline isik.

1. KOVi majandusaasta aruande koostamist ja kinnitamist reguleerivad raamatupidamise seadus, Raamatupidamise Toimkonna juhendid (edaspidi RTJ), riigi raamatupidamise üldeeskiri (edaspidi üldeeskiri), kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, valla- ja linnaeelarve seadus.
2. KOVi majandusaasta aruande koosseis valla- ja linnaeelarve seaduse kohaselt on esitatud joonisel 1.

### Joonis 1. KOVi majandusaasta aruande koosseis



3. Majandusaasta aruande koostamisel lähtuvad KOVid **üldeeskirjas** esitatud arvestuspõhimõtetest. Samas võisid KOVid 2005. aasta majandusaasta aruande koostamisel valida, kas aruande vormistamisel ja info esitamisel lähtuda üldeeskirja lisas 7 toodud vormist või hoopis raamatupidamise seaduse ja RTJ nõuetest.<sup>1</sup>

4. Alates 2006. aastast peavad kõik KOVid majandusaasta aruande vormistamisel ja info esitamisel järgima raamatupidamise seaduses ja RTJis toodud nõudeid.<sup>2</sup>

5. KOVi majandusaasta aruande koosseisus esitatava raamatupidamise aastaaruande kohta peab andma hinnangu (s.t järeldusotsuse) **audiitor**. Raamatupidamise seaduse (§ 14 lg 3) kohaselt on KOVi raamatupidamise aastaaruande auditeerimine kohustuslik, kui vähemalt kaks järgmist tingimust on täidetud: aruandeaasta tulu on üle 10 miljoni krooni, bilansimaht on suurem kui 5 miljonit krooni, töötajaid on rohkem kui 10. Kui KOV on konsolideeriv üksus, tuleb audiitorkontrolli kohustuslikkuse määramisel lähtuda konsolideeritud näitajatest. Audiitor peab

<sup>1</sup> Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 11 p 4. Vastu võetud rahandusministri 11.12.2003. a määrusega nr 105 (redaktsioon kehtis kuni 07.12.2006).

<sup>2</sup> Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 11 p 5. Muudatus on vastu võetud rahandusministri 16.11.2006. a määrusega nr 55.

**Auditeerimiseeskiri** sisaldab auditeerimise ja audiitori kutse-eeskiri nõudeid, mis põhinevad Rahvusvahelise Audiitorite Föderatsiooni standarditel. Eeskirja töötab välja Audiitorkogu juhatus ning selle kinnitab rahandusminister.

**Omavalitsusorganid:**

**volikogu** – KOVi esinduskogu, mille valivad valla või linna hääleõiguslikud elanikud;  
**valitsus** – volikogu moodustatav täitevorgan.

**Saldoandmik** kajastab KOVi varasid, kohustusi, netovara, tulusid ja kulusid riigi määratud kontoplaani kohaselt. KOV esitab saldoandmiku Rahandusministeeriumile elektrooniliselt (vt <http://saldo.fin.ee/reporting/yearListView.do>).

raamatupidamise aastaaruandele hinnangu andmisel järgima audiitortegevuse seadust ning **auditeerimiseeskirja**.

6. KOVi majandusaasta aruande koostab **valitsus** ning esitab selle kinnitamiseks **volikogule**. Volikogu peab majandusaasta aruande kinnitama hiljemalt aruandeaastale järgneva aasta 30. juuniks. Kinnitatud majandusaasta aruanne koos raamatupidamise aastaaruande kohta antud audiitori järeldusotsusega tuleb esitada maavalitsusele ning alates 2007. aastast ka Rahandusministeeriumile.<sup>3</sup>

7. Käesolevas kontrolliaruandes on kokkuvõtte olulisematest puudustest kõigi KOVide 2005. a majandusaasta aruannetes. Lisaks saatis Riigikontroll enne auditiaruande koostamist 2005. a majandusaasta aruandes esinevate puuduste kohta igale KOVile üksikasjaliku loetelu, millele neil oli võimalus esitada vastuväiteid. Seetõttu ei ole kontrolliaruandes täpselt kirjeldatud kõiki õigusaktidest tulenevaid nõudeid majandusaasta aruandele ega üksikute KOVide aruannetes tuvastatud puudusi.

8. Lisaks majandusaasta aruandele on kõigil KOVidel ja nende allüksustel kohustus esitada Rahandusministeeriumile **saldoandmikud**. Rahandusministeerium kasutab saldoandmike riigi majandusaasta koondaruande koostamisel. Kuni 2006. aastani tuli kalendriaasta lõpu seisuga saldoandmikud esitada hiljemalt järgmise aasta 31. märtsiks. Alates 2007. aastast tuleb KOVidel nimetatud saldoandmikud esitada juba hiljemalt järgmise aasta 28. veebruariks, kuid neis on võimalik teha korrigeerimisi kuni 31. märtsini.

9. Kuna saldoandmike esitamise ajaks on KOVide raamatupidamise aastaaruanded enamasti auditeerimata, võivad saldoandmike andmed erineda KOVide auditeeritud raamatupidamise aastaaruannetes avalikustatud infost. See võib aga põhjustada ka riigi majandusaasta koondaruandes olulisi ebatäpsusi, mis omakorda võivad mõjutada koondaruande põhjal tehtavaid majandusotsuseid. Selle vältimiseks on Rahandusministeeriumil kavas KOVi majandusaasta aruannete kinnitamise tähtaeg tuua 31. maile (KOV-i valitseva ja olulise mõju all olevate üksustel 30. aprillile). Kui aga KOVisid auditeerivad audiitorid leiavad auditi käigus KOVi raamatupidamise aastaaruandes korrigeerimist vajavaid olulisi vigu, saab Rahandusministeerium alates 2007. aastast parandada vastavaid saldoandmike andmeid kuni aprilli lõpuni. Samas on Rahandusministeerium ise võrrelnud KOVide raamatupidamise aastaaruandeid ja saldoandmike ning vajaduse korral parandanud KOVide saldoandmike ka kuni juuni lõpuni.

10. Auditi käigus võrdles Riigikontroll, kas KOVide 2005. a majandusaasta aruannete andmed võrduvad Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemi andmetega, ning leidis, et need andmed erinesid vaid üksikutel juhtudel. Riigikontrolli hinnangul ei ole erinevuste summad olulised. Järelikult, **riigi majandusaasta koondaruande koostamise aluseks olevad KOVide saldoandmike andmed ühtivad olulises osas nende majandusaasta aruannetes avalikustatud andmetega**.

---

<sup>3</sup> Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 11 p 7. Muudatus on vastu võetud rahandusministri 16.11.2006. a määrusega nr 55.



## KOVide majandusaasta aruanded ei vasta info esituselt ja vormistuselt õigusaktide nõuetele

11. Nagu mainitud, võisid KOVid 2005. a majandusaasta aruande vormistamisel ja info esitamisel lähtuda kas üldeeskirja lisas 7 toodud vormist või raamatupidamise seaduse ja RTJ nõuetest.

12. Auditi käigus selgus, et enamikus 2005. a majandusaasta aruannetes ei ole märgitud, milliste õigusaktide nõuetest on KOV oma aruande vormistamisel ja info esitamisel lähtunud.

13. Riigikontroll lähtus KOVide 2005. a majandusaasta aruannete hindamisel ennekõike valla- ja linnaeelarve seaduse (§ 26), raamatupidamise seaduse ja RTJ nõuetest, mis käsitlevad majandusaasta aruande vormistamist ja info esitamist. Aruannete hindamisel ei lähtunud üldeeskirja lisas 7 toodud vormist järgmistel põhjustel:

- Riigikontrolli hinnangul sisaldab üldeeskirja lisas 7 toodud vorm pigem rohkem nõudeid kui raamatupidamise seadus ja RTJ (v.a teave seotud osapooltega tehtud tehingute kohta, vt p 61). Seega vastaks üldeeskirja lisas 7 toodud vormi järgi koostatud 2005. a majandusaasta aruanne olulises osas ka raamatupidamise seaduse ja RTJ nõuetele.
- Üldeeskirja lisas 7 toodud vormi saaks KOVi majandusaasta aruande koostamisel kasutada vaid siis, kui KOV ei ole [konsolideeriv üksus](#). Konsolideerival üksusel tuleks aga majandusaasta aruande koostamisel lähtuda ka raamatupidamise seaduse ja RTJ nõuetest.
- 2006. a majandusaasta aruande koostamisel ja edaspidi peavad KOVid lähtuma just raamatupidamise seaduse ja RTJ nõuetest (vt ka p 3 ja 4).

14. Olulisemad nõuded, mida Riigikontroll nimetatud õigusaktide põhjal kontrollis, puudutavad majandusaasta aruande (sh raamatupidamise aastaaruande) koosseisu ja ülesehitust, tegevusaruandes ja raamatupidamise aastaaruandes esitatavat infot, majandusaasta aruande (sh raamatupidamise aastaaruande) allkirjastamist jms.

[Konsolideeriv üksus](#) on KOV, kellel on valitsev mõju teise raamatupidamiskohustulase (tütarettevõtte, sihtasutuse jms) üle.

### Majandusaasta aruande koosseis

#### Majandusaasta aruande koosseisule esitatavaid nõudeid ei täideta

15. Raamatupidamise seaduse kohaselt koosneb majandusaasta aruanne raamatupidamise aastaaruandest ja tegevusaruandest. Erisätted KOVi majandusaasta aruande koosseisu kohta on kirjas valla- ja linnaeelarve seaduses (vt ka joonis 1).

16. Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et 118 KOVi (ca 52%) 2005. a majandusaasta aruande koosseis ei vasta valla- ja linnaeelarve seaduses sätestatud nõuetele (vt ka p 2), sh

- 112 KOVi majandusaasta aruandes puudub reservfondi kasutamise aruanne;
- 2 KOVi majandusaasta aruandes puudub tegevusaruanne;

- 4 KOVi majandusaasta aruandele on lisamata audiitori järeldusotsus, kuigi audiitorkontroll oli neile kohustuslik.

17. Riigikontrolli hinnangul on nende KOVide valitsused koostanud õigusaktidele mittevastava majandusaasta aruande, mis ei pruugi anda huvirühmadele vajalikku teavet. Audiitori järeldusotsuse puudumine ei anna aga huvirühmadele (sh Riigikontroll) piisavat kindlust, et KOVi raamatupidamise aastaaruanded on auditeeritud ja kajastavad KOVi finantsseisundit, majandustulemusi ja rahavoogusid raamatupidamise seaduse kontekstis õigesti ja usaldusväärselt (vt ka p 64–66).

## Tegevusaruanne

**Tegevusaruanne** – majandusaasta aruande osa, milles antakse ülevaade KOVi tegevusest ja asjaoludest, millel on määrav tähtsus KOVi finantsseisundi ja majandustegevuse hindamisel; olulistest sündmustest majandusaastal ning eeldatavatest arengusuundadest järgmisel majandusaastal.

### Nõuded tegevusaruandele pole piisavalt reguleeritud

18. KOVi majandusaasta aruanne algab **tegevusaruandega** (vt joonis 1). KOVi tegevusaruande peab koostama valla- või linnavalitsus.

19. Riigikontroll tuvastas auditi käigus, et 213 KOVi (ca 95%) tegevusaruanne ei anna vajalikku teavet KOVi kohta. Tegevusaruannetes leitud puuduste kohta annab ülevaate tabel 1.

**Tabel 1. Puudused tegevusaruannetes**

| Puudused   | Puudulike tegevusaruannete arv |
|--|--------------------------------|
| Tegevusaruandes puudub ülevaade KOVi kohta (KOV-i ülesannete, hallatavate asutuste, elanike arvu jm kohta)       | 130                            |
| Tegevusaruandes puudub ülevaade olulisematest sündmustest majandusaastal   | 29                             |
| Tegevusaruandes puudub ülevaade arengusuundadest järgmisel majandusaastal  | 99                             |
| Tegevusaruandes puudub ülevaade aruandeaastal toimunud ja/või lähiajal kavas olevatest investeeringutest         | 73                             |
| Tegevusaruandes puudub info valitsusele ja/või volikogule aruandeaastal makstud tasude ja soodustuste kohta      | 175                            |
| Tegevusaruandes puudub info töötajate arvu ja/või töötajatele makstud tasude üldsumma kohta                      | 158                            |
| KOVi kui konsolideerimisgrupi tegevusaruandes puudub info KOVi struktuuri kohta (sh KOVi osaluste suuruse kohta) | 72                             |

20. Riigikontrolli hinnangul ei vasta need tegevusaruanded raamatupidamise seaduses esitatud nõuetele. Samuti ei anna puudulikud tegevusaruanded huvirühmadele (sh volikogu, KOVi elanikud, laenuandjad jt) põhjalikku ülevaadet KOVi tegevustest, maksumaksja raha kasutamisest ning eeldatavatest arengusuundadest lähitulevikus.

21. Samas leidis Riigikontroll, et raamatupidamise seaduse nõuded tegevusaruandele ei arvesta KOVi kui avaliku sektori üksuse tegevuse eripära (s.t on liiga äriühingukesksed).

22. Analüüsitud KOVide tegevusaruannete põhjal järeltas Riigikontroll, et KOVi juhtkonnal (s.t valla- või linnavalitsus) puudub selge arusaamine, millist infot ja kui suures ulatuses oleks vaja tegevusaruandes kajastada. Näiteks on mitmed KOVid esitanud majandusaasta aruannete

koosseisus vaid üheleheküljelised tegevusaruanded. Samal ajal on esitatud ka üle 50-leheküljelisi tegevusaruandeid. Mitmetes tegevusaruannetes on antud põhjalik ülevaade KOVi osalusega äriühingute või sihtasutuste tegevuse kohta, kuid KOVi enda tegevusest ülevaade puudub. Paljud tegevusaruanded kirjeldavad vaid aruandeaasta investeeringuid, kuid aruandeaastal toimunud muude oluliste sündmuste kohta (nt tegevusvaldkonniti) info puudub.

23. Riigikontroll leiab, et valla- ja linnavalitsused peaksid koostama sisukamaid, vormilt ühtlasemaid ja informatsioonilt paremini võrreldavaid tegevusaruandeid. Tegevusaruanded võiksid anda teavet ka KOVide aruandeaasta eesmärkide ja selleks sooritatud või kavandatavate tegevuste kohta, sh valla- või linnavalitsuse hinnangut KOVi ja tema osalusega äriühingute ja sihtasutuste tegevuse tulemuslikkusele.

24. **Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile:** töötada välja KOVi tegevusaruande koostamise juhend.

**Rahandusministri vastus:** Nõuded tegevusaruandele on sätestatud raamatupidamise seaduses. Lisaks plaanime kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõus kehtestada nõude, et tegevusaruandes tuleb esitada ülevaade eelarveaastaks kehtestatud eesmärkide täitmisest. Leiame, et seadustes sätestatud nõuete järgimine on piisav tegevusaruande koostamiseks. Kuna aga Riigikontroll on leidnud KOV-ide aastaaruannete mitmetes osades vajakajäämisi, siis plaanime koostada hiljemalt 2007. a lõpuks KOV-idele aastaaruande koostamise juhendi, milles ühtlasi selgitame ka tegevusaruande koosseisus esitatavat informatsiooni.

## Raamatupidamise aastaaruande koosseis

### Raamatupidamise aastaaruanded ei ole selgelt eristatud muust infost

25. Enamasti kõige mahukama osa KOVi majandusaasta aruandest moodustab raamatupidamise aastaaruanne (vt joonis 1), mis tavaliselt järgneb tegevusaruandele. KOVi raamatupidamise aastaaruande koostamise eest vastutab valla- või linnavalitsus.

26. Raamatupidamise aastaaruanne peab olema selgelt eristatud muust majandusaasta aruandes esitatud infost.<sup>4</sup> Raamatupidamise aastaaruande eristus on oluline, sest auditeerimiseeskirja kohaselt on audiitori ülesanne anda hinnang üksnes raamatupidamise aastaaruande kohta, mitte kogu majandusaasta aruandes esitatud info kohta, v.a juhul kui selline kohustus tuleneb seadusest või lepingust.

27. Riigikontrolli auditi tulemusel selgus, et 91 KOVi (ca 40%) raamatupidamise aastaaruannet ei ole võimalik muust majandusaasta aruandes esitatud infost selgelt eristada. Seetõttu ei ole võimalik paljude audiitorite järeldusotsustest välja lugeda, millise info kohta on audiitorid hinnangu andnud (s.t kas raamatupidamise aastaaruande, eelarve täitmise aruande või kogu majandusaasta aruande kohta).

28. Riigikontroll leiab, et raamatupidamise aastaaruanne tuleb selgelt eristada muust KOVi majandusaasta aruandes esitatud infost. Juba majandusaasta aruande sisukorrast võiks selguda, et raamatupidamise

<sup>4</sup> Raamatupidamise Toimkonna juhend nr 2, § 8

aastaruanne on majandusaasta aruande eraldi osa. Niisamuti tuleks seda kajastada ka tegevjuhtkonna deklaratsioonis, millega valla- või linnavalitsus kinnitab raamatupidamise aastaruandes esitatud info õigsust (vt p 42).

## Raamatupidamise aastaruande koosseis

### Raamatupidamise aastaruande koosseisule esitatavaid nõudeid ei täideta

29. KOVi raamatupidamise aastaruanne peab koosnema põhiaruannetest (sh bilanss, tulemiaruanne, rahavoogude aruanne ja netovara muutuste aruanne) ja lisadest<sup>5</sup> (sh eelarve täitmise aruanne<sup>6</sup>, vt ka joonis 1 lk 5).

30. Riigikontrolli auditi tulemusel selgus, et 47 KOVi (ca 21%) 2005. a raamatupidamise aastaruande koosseis ei vasta raamatupidamise seaduse nõuetele, sh esineb vähemalt üks puudus alljärgnevatest:

- 22 KOVi raamatupidamise aastaruandes puudub netovara muutuste aruanne;
- 19 KOVi eelarve täitmise aruanne on esitatud väljaspool raamatupidamise aastaruannet;
- 8 KOVi ei ole eelarve täitmise aruannet üldse esitanud.

31. Riigikontrolli hinnangul puudub ligikaudu viiendiku KOVide raamatupidamise aastaruandest oluline ja vajalik teave, mis võimaldaks huvirühmadel saada paremat ülevaadet KOVi finantsolukorrast.

## Eelarve täitmise aruanne ja reservfondi kasutamise aruanne

### Nõuded eelarve täitmise aruande ja reservfondi kasutamise aruande asukohale, sisule ja vormile puuduvad

32. Õigusaktide kohaselt tuleb eelarve täitmise aruanne esitada raamatupidamise aastaruande koosseisus. Samas tuleb reservfondi kasutamise aruanne esitada eraldiseisva aruandena majandusaasta aruande koosseisus (s.t väljaspool raamatupidamise aastaruannet). Riigikontroll jõudis auditi käigus järeldusele, et KOVidel puudub nendest nõuetest ühtne arusaamine, mistõttu neid täidetakse erinevalt.

33. Nõuded eelarve täitmise aruande ja reservfondi kasutamise aruande sisule ja vormile puuduvad õigusaktides aga täielikult, mistõttu on KOVide esitatud eelarve täitmise aruannete ja reservfondi kasutamise aruannete kvaliteet üsna kõikum.

34. Audiitorkogu ja Rahandusministeeriumi esindajatega peetud intervjuude käigus selgus, et reservfondi kasutamise aruande ja eelarve täitmise aruande suhtes on nende seisukohad üsna erinevad, sh puudutavad erimeelsused nii aruannete esitamise vajalikkust kui ka koosseisu.

35. Riigikontroll on seisukohal, et eelarve täitmise aruanne ja reservfondi kasutamise aruanne on olulised teabeallikad KOVi finantsolukorrast ülevaate saamisel. Riigikontrolli arvates tuleks raamatupidamise aastaruande koosseisus esitada nii eelarve täitmise aruanne kui ka reservfondi kasutamise aruanne, sest reservfond moodustab ühe osa

<sup>5</sup> Raamatupidamise seadus, §15 lg 2

<sup>6</sup> Raamatupidamise seadus, § 41

KOV-i eelarvest. Sellisel juhul kuuluvad mõlemad aruanded ka auditeeritava info hulka.

36. Samuti selgus auditi käigus, et KOV-ide esitatud eelarve täitmise aruanded on sageli liiga pikad ja detailsed (enamasti 10–30 lehekülge) või vastupidi, on liiga pealiskaudsed (nt puuduvad aruande kirjete nimetused). Mõlemal juhul on eri huvirühmadel raske hinnata KOV-i rahakasutuse vastavust kavandatule. Lisaks on vaid neljandikul KOV-idest (46 KOV-il) toodud eelarve täitmise aruandes võrreldavad andmed aruandeaastale eelnenud majandusaasta kohta.

37. Riigikontroll on seisukohal, et õigusaktide nõuded ei ole piisavad, et tagada eelarve täitmise aruandes ja reservfondi kasutamise aruandes esitatud info arusaadavust, ülevaatlikkust ja võrreldavust.

### 38. Riigikontrolli ettepanekud rahandusministrile:

- Kehtestada täpsed nõuded KOV-i eelarve täitmise aruandele ja reservfondi kasutamise aruandele.
- Töötada välja juhend KOV-i eelarve täitmise aruande ja reservfondi kasutamise aruande koostamiseks.
- Sätestada õigusaktides nõue, et KOV-ide reservfondi kasutamise aruanne esitataks raamatupidamise aastaaruande koosseisus.

**Rahandusministri vastus:** Plaanime koostada KOV-idele aastaaruande koostamise juhendi, mille ühe osana käsitletakse ka eelarve täitmise aruande koostamist. Rahandusministeerium ei pea vajalikuks seaduse tasemel reguleerida eelarve täitmise aruannete koostamist, kuna kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõus on kavandatud jätta eelarve struktuuri ja liigenduse detailsuse üle otsustamine volikogu pädevusse. Saldoandmike infosüsteemi kaudu on riigile tagatud piisava detailsusega informatsioon kohalike omavalitsuste tegelike tulude, kulude ja finantseerimistehingute kohta. Eelpool nimetatud eelnõus kavandame välja jätta kohustuse esitada majandusaasta aruande osana reservfondi aruanne, sest riigipoolse aruandluse jaoks pole vastav informatsioon olulise tähtsusega ning avalikkus saab valitsuse vastavad otsused kätte omavalitsusüksuste veebilehtedelt. Volikogul on õigus nõuda valitsuselt täiendavaid aruandeid ning lähtuvalt kohapealsest vajadusest kehtestada vastav kord ja aruandevormid. Lisaks leiame, et sisulises mõttes on reservfondi kasutamise aruanne eelarve täitmise aruande loomulik osa, mitte iseseisev aruanne.

### Raamatupidamise aastaaruande vorm ja info esisitus

### Raamatupidamise aastaaruanded ei vasta info esituselt ja vormistuselt õigusaktide nõuetele

39. Riigikontroll hindas auditi käigus, kas 226 KOV-i 2005. a raamatupidamise aastaaruanded (sh tegevjuhtkonna deklaratsioon) vastavad info esituselt ja vormistuselt õigusaktide nõuetele (vt ka p 11–14).

40. Nõuetele vastavust hindas Riigikontroll selleks koostatud kontrolllehe põhjal. KOV-ide 2005. a raamatupidamise aastaaruannetes leitud puuduste arvu kohta annab ülevaate tabel 2.

**Tabel 2. Raamatupidamise aastaaruannete hindamise tulemused**

| Õigusaktide nõuetele mittevastavuste arv | Raamatupidamise aastaaruannete arv |
|--|------------------------------------|
| Rohkem kui 40 mittevastavust             | 3                                  |
| 31–40 mittevastavust                     | 35                                 |
| 21–30 mittevastavust                     | 115                                |
| 11–20 mittevastavust                     | 71                                 |
| Kuni 10 mittevastavust                   | 2                                  |

41. Raamatupidamise aastaaruannete analüüs näitas, et enamik KOVide aruandeid ei vasta nõuetele ning Riigikontrolli hinnangul ei anna need huvirühmadele vajalikku ja usaldusväärset teavet KOVi finantsseisundist, majandustulemustest ja/või rahavoogudest.

## Tegevjuhtkonna deklaratsioon

**Tegevjuhtkonna deklaratsioon** on dokument, millega tegevjuhtkond võtab vastutuse raamatupidamise aastaaruande koostamise ja selles esitatud andmete õigsuse eest.

### Tegevjuhtkonna deklaratsioonides esinevad olulised puudused

42. Raamatupidamise aastaaruandega koos tuleb esitada **tegevjuhtkonna deklaratsioon**. Raamatupidamise seaduse (§ 23) kohaselt peab tegevjuhtkond allkirjastama tegevjuhtkonna deklaratsiooni, märkima allkirjastamise kuupäeva ning kinnitama, et

- raamatupidamise aastaaruande koostamisel rakendatud arvestuspõhimõtted vastavad ühele raamatupidamise seaduse §-s 17 nimetatud raamatupidamistavale;
- raamatupidamise aastaaruanne kajastab õigesti ja usaldusväärset raamatupidamiskohustuslase finantsseisundit, majandustulemust ja rahavoogusid;
- raamatupidamiskohustuslane on jätkuvalt tegutsev.

43. Juhul kui valla- või linnavalitsus ei saa kinnitada mõnda eelnimetatud väidet, tuleb tegevjuhtkonna deklaratsioonis kirjeldada nõude mittetäitmise põhjusi.

44. Riigikontrolli auditi tulemusel selgus, et valla- või linnavalitsus ei ole 18 juhul (ca 8% KOVidest) võtnud vastutust KOVi 2005. a raamatupidamise aastaaruandes esitatud andmete õigsuse eest. Samuti on mitmed tegevjuhtkonna deklaratsioonid allkirjastatud alles pärast audiitori järeldusotsust. Lisaks selgus, et 122 KOVi tegevjuhtkonna deklaratsioon on ka muus osas puudulik (vt tabel 3).

45. Riigikontrolli hinnangul ei ole põhjendatud, et audiitorid on andnud järeldusotsuse raamatupidamise aastaaruannete kohta, milles esitatud andmete õigsuse suhtes ei ole valla- või linnavalitsus võtnud vastutust (vt ka p 64–66).

46. Samuti leiab Riigikontroll, et valla- või linnavalitsused peavad tegevjuhtkonna deklaratsiooni koostamisel ja allkirjastamisel järgima nõudeid, mis on esitatud õigusaktides. Sealhulgas peavad nad kinnitama kõigi punktis 42 esitatud nõuete täitmist või esitama nende mittetäitmise põhjused.

Tabel 3. Puudused tegevjuhtkonna deklaratsioonis

| Puudused  | Raamatupidamise aastaaruannete arv |
|---|------------------------------------|
| Valla- või linnavalitsuse poolt allkirjastamata raamatupidamise aastaaruanded, sh   | 18                                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ KOVi raamatupidamise aastaaruandes puudub tegevjuhtkonna deklaratsioon</li> </ul>  | 9                                  |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ KOVi tegevjuhtkonna deklaratsiooni ei ole valla- või linnavalitsus allkirjastanud</li> </ul>   | 9                                  |
| Puudused tegevjuhtkonna deklaratsioonis, sh esineb vähemalt üks alljärgnevatest:  | 122                                |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ deklaratsioonis puuduvad raamatupidamise aastaaruande leheküljenumbri ja/või aastaarv, mille kohta tegevjuhtkond oma vastutust kinnitab</li> </ul>                 | 63                                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ deklaratsioonis puuduvad allkirjastamise kuupäevad</li> </ul>  | 58                                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ deklaratsioonis puudub kinnitus ühe või mitme p-s 42 esitatud nõude täitmise kohta, kusjuures nõude mittetäitmise põhjuste kohta ei ole selgitusi antud</li> </ul> | 56                                 |

### KOVi peavad kinnitama tegevuse jätkuvust

47. Samas selgus auditi käigus, et paljudes tegevjuhtkonna deklaratsioonides puudub kinnitus tegevuse jätkuvuse kohta, kuigi raamatupidamise seaduse järgi peavad kõik valla- ja linnavalitsused kinnitama valla või linna tegevuse jätkuvust. Konsolideeriva üksuse tegevjuhtkonna deklaratsioonis tuleb aga kinnitada nii konsolideerimisgrupi (konsolideeriv üksus koos tema valitseva mõju all olevate raamatupidamiskohustuslastega) kui ka konsolideeriva üksuse tegevuse jätkuvust.

48. Riigikontroll arutas tegevuse jätkuvuse kinnitamist Rahandusministeeriumi ja Audiitorkogu juhatuse esindajatega. Rahandusministeeriumi esindajate arvates on KOVi tegevus jätkusuutlik põhiseaduse mõttest tulenevalt. Küll aga saab KOVi tegevuse jätkuvuse kahtluse alla seada näiteks maksejõulisusest lähtuvalt (s.t kui KOVi majanduslik toimetulek on teatud perioodil piiratud) või tema ühinemisel. Audiitorkogu juhatuse esindaja esialgse seisukoha järgi peab linna- või vallavalitsus tegevjuhtkonna deklaratsioonis kinnitama nii linna või valla kui ka konsolideerimisgrupi tegevuse jätkuvust kui raamatupidamise aastaaruande koostamise ühe olulisema aluspõhimõtte paikapidavust.

49. Riigikontrolli hinnangul tuleb valla- või linnavalitsusel kinnitada tegevuse jätkuvust, kuna seda nõuab raamatupidamise seadus. Samuti näitab see, et raamatupidamise aastaaruande koostamisel on lähtutud eeldusest, et KOV on jätkuvalt tegutsev (sh nii konsolideeriva üksuse kui ka konsolideerimisgrupina) ning tal ei ole tegevuse lõpetamise kavatsust ega vajadust. Vastupidi KOVile võib tema poolt konsolideeritavate üksuste (sh äriühingud, sihtasutused, mittetulundusühingud) tegevus osutada mittejätkuvaks (nt pankrot, vabatahtlik lõpetamine) ning sellisel juhul peaks valla- või linnavalitsus seda ka tegevjuhtkonna deklaratsioonis ütlema.

## Põhiaruanded

### Põhiaruannetes esinevad olulised puudused

50. Lisaks eelnimetatud puudustele tuvastas Riigikontroll, et enamikus raamatupidamise aastaaruannetes ei vastanud vähemalt üks põhiaruanne info esituse ega vormistuse nõuetele. Nendest puudustest annab ülevaate tabel 4.

Tabel 4. Puudused raamatupidamise aastaaruande põhiaruannetes

| Puudused  | Raamatupidamise aastaaruannete arv |
|---|------------------------------------|
| Puudused <b>bilansis</b> ,<br>sh vähemalt üks alljärgnevatest:  | 93                                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bilansis esineb korduvalt puudusi võrreldes bilansikirjete kohta koostatud lisadega (nt puuduvad viited lisadele, viitenumbrid on valed, bilansikirjed ei võrdu viidatud lisades toodud arvnäitajatega).</li> </ul>  | 63                                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Bilansis puuduvad võrreldava perioodi arvnäitajad.</li> </ul>  | 28                                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Muud puudused bilansis.</li> </ul>   | 18                                 |
| Puudused <b>tulemiaruan</b> des,<br>sh vähemalt üks alljärgnevatest:  | 89                                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tulemiaruandes esineb korduvalt puudusi võrreldes tulemiaruande kirjete kohta koostatud lisadega.</li> </ul>   | 75                                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Muud puudused tulemiaruandes.</li> </ul>   | 25                                 |
| Puudused <b>rahavoogude aruan</b> des,<br>sh vähemalt üks alljärgnevatest:  | 185                                |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rahavoogude aruande kirjed ei vasta õigusaktide nõuetele (vt ka p 53–55).</li> </ul>   | 117                                |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Rahavoogude aruandes esineb korduvalt puudusi võrreldes rahavoogude aruande kirjete kohta koostatud lisadega.</li> </ul>   | 110                                |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Oluliste rahavoogude aruande kirjete kohta puudub lisades teave.</li> </ul>  | 54                                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Muud puudused rahavoogude aruandes.</li> </ul>   | 25                                 |
| Puudused <b>netovara muutuste aruan</b> des,<br>sh vähemalt üks alljärgnevatest:  | 134                                |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Netovara muutuste aruandes esineb korduvalt puudusi võrreldes teiste põhiaruannetega või lisadega (nt puuduvad viited lisadele, viitenumbrid on valed, netovara muutuste aruande kirjed ei võrdu lisades või teistes põhiaruannetes toodud arvnäitajatega).</li> </ul> | 99                                 |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Netovara muutuste aruande kirjed ei vasta õigusaktide nõuetele (nt ei kajasta aruanne kõiki KOVi netovara koosseisu kuuluvaid kirjeid või kõiki netovara koosseisu toimunud liikumisi).</li> </ul>   | 73                                 |

51. Seega näitas Riigikontrolli analüüs, et KOVi raamatupidamise aastaaruannete koosseisus olevad põhiaruanded ei ole kvaliteetsed.

52. Riigikontrolli hinnangul ei anna puudulikud põhiaruanded huvirühmadele vajalikku teavet KOVi finantsseisundist, majandustulemustest ja/või rahavoogudest. Samuti ei saa usaldada sellist raamatupidamise aastaaruannet, kus aruande eri osade info on vastukäiv.



**Rahavoogude aruanne** kajastab KOVi aruandeperioodi rahavoogusid (raha ja raha ekvivalentide laekumisi ning väljamakseid, mis tuleb rühmitada nende eesmärgist lähtudes põhitegevuse, investeerimistegevuse ja finantseerimistegevuse rahavoogudeks.

53. Lisaks selgus auditi käigus, et KOVide suurimaks probleemiks seoses põhjaruannetega on **rahavoogude aruande** koostamine (vt tabel 4). Riigikontrolli analüüs näitas, et paljude KOVide rahavoogude aruande ülesehitus (sh kirjed) ei vasta õigusaktide nõuetele.

54. Paljud KOVid koostavad rahavoogude aruande Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemi koondatud teabe alusel. Samas ei ole selles infosüsteemis kajastuv rahavoogude aruanne otseselt kasutatav KOVi raamatupidamise aastaaruande koostamisel, vaid see on eelkõige abivahend riigi majandusaasta koondaruande koostamiseks. Kuna rahavoogude aruande koostamiseks puudub täpne juhend, ei oska KOVid üldnõuetele vastavat rahavoogude aruannet koostada.

55. Riigikontroll on seisukohal, et KOVid peavad rahavoogude aruande koostamisel arvestama eelkõige õigusaktide nõudeid ning et saldoandmike infosüsteemi koondatud andmeid võib kasutada vaid abimaterjalina oma rahavoogude aruande koostamisel.

56. **Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile:** töötada välja juhend, mis aitaks KOVidel koostada raamatupidamise seaduse ja RTJ nõuetele vastavat rahavoogude aruannet.

**Rahandusministri vastus:** Leiame, et Rahandusministeeriumi koduleheküljelt saadav rahavoogude näidisaruanne on huvigruppidele piisavalt arusaadav ja ülevaatlik. Siiski peame vajalikuks võtta rahavoogude aruande koostamise teema Rahandusministeeriumi poolt korraldatavatel koolitustel kõrgendatud tähelepanu alla. Väljatöötatavas aastaaruande koostamise juhendis esitame rahavoogude aruande näidisevormi.

## Raamatupidamise aastaaruande lisad

### Raamatupidamise aastaaruannete lisades esinevad olulised puudused

57. Raamatupidamise aastaaruande lisades tuleb raamatupidamise seaduse kohaselt avalikustada järgmine info:

- raamatupidamise aastaaruande koostamisel rakendatud raamatupidamistava ning kasutatud arvestuspõhimõtted;
- selgitused põhjaruannete oluliste kirjete ja nende muutumise kohta aruandeperioodil;
- muud olulised asjaolud õige ja usaldusväärse ülevaate andmiseks raamatupidamiskohustuslase finantsseisundist, majandustulemusest ja rahavoogudest.

58. Lisaks sellele peavad konsolideerimisgrupi raamatupidamise aastaaruande lisad sisaldama konsolideeriva üksuse (KOV-i) konsolideerimata bilanssi, tulemiaruanne, rahavoogude aruannet ning netovara muutuste aruannet (edaspidi konsolideerimata põhjaruanded) ning teavet osaluse kohta konsolideeritava üksuse omakapitalis.

59. Auditi käigus tuvastas Riigikontroll, et enamiku KOVide raamatupidamise aastaaruande lisades puudub oluline info, mille avalikustamine on õigusaktidega nõutud. Olulisemate puuduste kohta

KOVide 2005. a raamatupidamise aastaaruande lisades annab ülevaate tabel 5.

**Tabel 5. Puudused raamatupidamise aastaaruande lisades**

| Puudused   | Raamatupidamise aastaaruannete arv |
|--|------------------------------------|
| Raamatupidamise aastaaruande koostamisel kasutatud arvestuspõhimõtted puuduvad, sh | 216                                |
| ▪ arvestuspõhimõtteid ei ole üldse kirjeldatud                                     | 14                                 |
| ▪ arvestuspõhimõtteid on puudulikult kirjeldatud                                   | 202                                |
| Põhiaruannete kirjete kohta koostatud lisades puudub                               |                                    |
| ▪ piisav info materiaalse põhivara ümberhindluste kohta                            | 130                                |
| ▪ piisav info saadud pikaajaliste laenude kohta                                    | 100                                |
| ▪ piisav info kinnisvarainvesteeringute kohta                                      | 82                                 |
| Konsolideerimata põhjaruanded lisades:   |                                    |
| ▪ puudub vähemalt üks konsolideerimata põhjaruanne                                 | 26                                 |
| ▪ konsolideerimata põhjaruannetes puuduvad võrreldava perioodi arvnäitajad         | 42                                 |
| Muud lisad:  |                                    |
| ▪ puudub info seotud osapooltega tehtud tehingute ja saldode kohta                 | 216                                |
| ▪ puudub info konsolideeritavate üksuste kohta                                     | 20                                 |

**60.** Riigikontrolli hinnangul ei vasta raamatupidamise aastaaruande lisad õigusaktide nõuetele ega anna huvirühmadele vajalikku teavet.

**61.** Lisaks on tabeli 5 põhjal näha, et 96% KOVide 2005. a raamatupidamise aastaaruande lisades puudub teave seotud osapooltega tehtud tehingute ja saldode kohta. Kuna üldeeskirja lisa 7 toodud vorm ei nõua seotud osapooltega tehtud tehingute ja saldode avalikustamist, ei pidanud KOVid vastavat teavet 2005. a raamatupidamise aastaaruandes avalikustama vaid juhul, kui nad koostasid oma majandusaasta aruande, lähtudes üldeeskirja lisa 7 toodud vormist. Alates 2006. aastast on aga vastava info esitamine KOVidele kohustuslik, kuna 2006. a majandusaasta aruande peavad KOVid koostama, lähtudes raamatupidamise seaduses ja RTJis toodud nõuetest info esitusele ja vormistusele (vt ka p 3–4). Teisisõnu peavad KOVid alates 2006. aastast avalikustama raamatupidamise aastaaruande lisades tehingud tegevjuhtkonna ja kõrgema juhtorgani liikmetega ning teiste seotud osapooltega (sh osapoolte kirjeldus, tehingute maht ja saldod bilansikuupäeva seisuga).

**62.** Samas puudub KOVidel selgus, kelle kohta (kas ainult valitsuse või ka volikogu liikmete kohta) ning millises ulatuses tuleks vastavat teavet raamatupidamise aastaaruande lisades avalikustada. Seotud osapoolte küsimuses puudub nii Rahandusministeeriumil kui ka Audiitorkogu juhatuse esindajatel lõplik seisukoht, sest teema vajab põhjalikumat arutelu ja analüüsi.

### 63. Riigikontrolli ettepanekud rahandusministriile:

- Kujundada seisukoht, keda tuleb KOVi mõistes käsitleda seotud osapooltena (vt ka p 74–81).
- Reguleerida õigusaktides, millist infot seotud osapoolte kohta tuleb KOVi raamatupidamise aastaaruande lisades avalikustada.

**Rahandusministri vastus:** Nõustume, et KOV-idele tuleks selgitada seotud osapoolte kohta esitamisele kuuluva info sisu. Ühtlasi oleme koos Riigikontrolli esindajatega leidnud, et hea tava järgi esitamisele kuuluvat infot võib volikogu liikmete suure arvu korral olla ebaefektiivne koguda. Rahandusministeerium võtab antud teema analüüsimiseks.

## Audiitorid ei ole juhtinud KOVide tähelepanu olulistele puudustele raamatupidamise aastaaruannetes

64. Auditeerimiseeskirja kohaselt (§ 11) on auditeerimise eesmärk luua audiitorile vajalikud eeldused hinnangu andmiseks raamatupidamise aastaaruande või sellega seotud info kohta.

**Audiitor** peab hinnangu andmisel lähtuma audiitortegevuse seadusest ja auditeerimiseeskirjast. Audiitor, kes annab KOVi raamatupidamise aastaaruandele hinnangu, on Audiitorkogu liige.

65. Kuigi KOVi raamatupidamise aastaaruande kohta annab hinnangu **audiitor**, lasub vastutus nende aruannete koostamise eest KOVi juhtkonnal (valla- või linnavalitsusel). Valla- või linnavalitsus peab tagama vajalike raamatupidamisregistrite koostamise ja säilitamise, sobivate arvestuspõhimõtete ning hindamismeetodite valiku, tõhusa sisekontrollisüsteemi kujundamise, raamatupidamise sise-eeskirja väljatöötamise ja vara säilimise. Seega ei vabasta audiitorite tehtav raamatupidamise aastaaruande audit valla- või linnavalitsust vastutusest ega pane kogu vastutust info tõepärasuse eest audiitorile.

66. Samas on audiitori kohustuseks korraldada audit nii, et see hõlmaks adekvaatselt kõiki KOVi raamatupidamise aastaaruande seisukohalt olulisi tegevusaspekte. Audiitor peab jõudma veendumusele, et KOVi raamatupidamise algandmed ja muu lähteinfo on usaldusväärsed ning piisavad raamatupidamise aastaaruande koostamiseks. Audiitor peab saavutama piisava kindluse, et raamatupidamise aastaaruanne kajastab KOVi finantsmajanduslikku seisundit seaduste, raamatupidamise hea tava ja KOVi sise-eeskirjade kontekstis kõigis olulistest aspektides õigesti ja usaldusväärselt.

67. Riigikontroll hindas auditi käigus 226 KOVi raamatupidamise aastaaruannet. Nendest 221-le on oma hinnangu andnud ka audiitor. 5 KOVi raamatupidamise aastaaruanded on auditeerimata, kuigi neist vaid ühel puudub raamatupidamise seaduse kohaselt auditeerimiskohustus (vt ka p 5).

### Kas teadsite, et

sõltuvalt audiitori sisulisest hinnangust raamatupidamise aastaaruannetele võib kõne alla tulla neli järeldusotsust:

- 1) puhas järeldusotsus;
- 2) märkustega järeldusotsus;
- 3) eitav järeldusotsus;
- 4) hinnangu andmata jätmine.

68. KOVide 2005. a raamatupidamise aastaaruannetele on hinnangu andnud kokku üle 60 erineva audiitori. Kokkuvõtte nende audiitorite tööst on esitatud kontrolliaruande lisas 2.

69. On märkimisväärne, et audiitorid on andnud KOVide 2005. a raamatupidamise aastaaruannetele puhta järeldusotsuse üksnes 145 juhul

(ca 66% järeldotsustest). Ülejäänud aruannetes olid audiitorite hinnangul seega olulised puudused.

70. Riigikontroll jõudis auditi tulemusel järeldotsusele, et KOVide 2005. a raamatupidamise aastaaruannetes on info esitatud ja vormistatud puudulikult. Riigikontrolli hinnangul oleks audiitorid pidanud vähemalt 42 juhul (ca 19%) juhtima KOVi tähelepanu puudustele raamatupidamise aastaaruande vormistuses ja info esituses. Samas on seda tehtud vaid 11 järeldotsuses (ca 5%).

71. Samuti tekkis Riigikontrollil auditi käigus kahtlus puhta järeldotsuse põhjendatuses vähemalt 26 KOVi 2005. a raamatupidamise aastaaruande puhul (ca 18% puhastest järeldotsustest), kuna nendes aruannetes esineb rohkem kui kaks olulist vormistuse ja info esitamise puudust (vt lisa 2).

72. Riigikontrolli hinnangul ei ole osa audiitoritest järeldotsuse andmisel piisavalt järginud auditeerimiseeskirja, mistõttu on vaja täiendada nii audiitorite erialaseid kui ka KOVi eripära puudutavaid teadmisi.

**Audiitorkogu** ülesandeks on audiitorite kutsetegevuse koordineerimine, auditeerimiseeskirja ja meetodiliste soovituste väljatöötamine, avaldamine ning tutvustamine, järelevalve audiitorite kutsetegevuse ja auditeerimiseeskirja täitmise üle, audiitorite täiendusõppe korraldamine jms.

Riiklikku järelevalvet Audiitorkogu tegevuse üle teeb rahandusminister.

### 73. Riigikontrolli ettepanekud Audiitorkogu juhatusel:

- Tõhustada järelevalvet KOVisid auditeerivate audiitorite kutsetegevuse ja auditeerimiseeskirja täitmise üle.
- Korraldada audiitoritele koolitusi, sh tutvustada neile KOVide kui avaliku sektori üksuste finantsarvestuse ja -aruandluse eripära.
- Töötada välja meetodilised soovitused KOVi raamatupidamise aastaaruande auditeerimiseks (sh eelarve täitmise aruandele hinnangu andmiseks).

### Audiitorkogu juhatusel vastus:

a) Audiitorkogu juhatus on kindlalt seda meelt, et probleemide lahendamisel, tuleb esmalt korrastada metodoloogilised küsimused, seejärel koolitada nende osas nende kasutajaid ning alles seejärel asuda nende täitmise üle ranget järelevalvet teostama, mistõttu läheneme tehtud ettepanekutele täpselt vastupidises järjekorras. Ja ehkki antud protsess on oluline ka audiitorite töö tulemuslikkuse seisukohast, on primaarne antud probleemistiku lahendamisel aruannete koostajate ehk KOVide tasand.

b) Riigikontrolli ettepanek „Töötada välja meetodilised soovitused KOVi raamatupidamise aastaaruande auditeerimiseks (sh eelarve täitmise aruandele hinnangu andmiseks)“ – Audiitorkogu juhatus leiab, et:

i. Esiteks on vaja korrastada ja mõistlikult ühte kohta koondada KOVide raamatupidamist ja majandusaasta aruande koostamist puudutav regulatsioon.

ii. KOVi raamatupidamise aastaaruande audit ei ole iseenesest mingi teistsugune audit kui tavapärase audit ning sellest küljest vaadatuna eraldi meetodilisi soovitusi välja töötada ei ole vaja, seda enam, et soovitused ei ole täitmiseks kohustuslikud.

iii. KOVide raamatupidamise aastaaruande vormistuse eripära osas peame otstarbekaks, peale punktis b. i viidatud korrastustele, vastava KOVi majandusaasta aruande vorminõuete kontroll-lehe väljatöötamist (nt Riigikontrolli poolt käesoleva kontrolli läbiviimisel kasutatud kontroll-leht) ning selle avaldamist KOVidele ja audiitoritele.

iv. Eraldi peame vajalikuks kommenteerida ettepaneku „eelarve täitmise aruandele hinnangu andmise“ osa. Leiame, et tegemist on KOVidest laiema küsimusega ja vajalik oleks punktis d viidatud ühisarutelu ja konsensus selle osas, kas antud aruanne võiks moodustada osa avaliku sektori üksuse raamatupidamise aastaaruandest ja oleks kätketud selle raames või on tegemist selgelt eraldi aruandega ja selle osas teostatava eraldi töövõtuga.

c) Riigikontrolli ettepanek „Korraldada audiitoritele koolitusi, sh tutvustada neile KOVide kui avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse eripära“ – Audiitorkogu juhatus on juba juhtinud audiitorite tähelepanu käesolevas kontrolliaruandes ilmnunud probleemidele, käsitledes neid Audiitorkogu 2007. aasta üldkoosolekul. Lisaks eeltoodule kaalub Audiitorkogu vajadust viia läbi vastavasisulisi koolitusi.

d) Riigikontrolli ettepanek „Tõhustada järelevalvet KOVisid auditeerivate audiitorite kutsetegevuse ja auditeerimiseeskirja täitmise üle“ - Audiitorkogu juhatus nõustub vajadusega tõhustada järelevalvet Riigikontrolli kontrolliaruandest ilmnunud probleemistiku osas ja astub omalt poolt vajalikud sammud juba järgnevate kutsetegevuse kvaliteedikontrollide kavandamisel.

## **KOVidel puudub selgus majandusaasta aruande allkirjastamise ja kinnitamise osas**

74. Auditi käigus selgus, et majandusaasta aruannete koostamist ja kinnitamist reguleerivates õigusaktides ei ole KOVi eripära piisavalt arvesse võetud, mistõttu on KOVidel õigusaktide nõuetest raske (üheselt) aru saada ja neid täita. Regulatsioonide ebaselgusele ja vastuolulisusele viitab ka KOVide majandusaasta aruannete, sh raamatupidamise aastaaruannete (edaspidi aruannete) erinev allkirjastamise ja kinnitamise tava.

### **Aruannete allkirjastamine**

75. Valla- ja linnaeelarve seaduse järgi (§ 26 lg 1) koostab majandusaasta aruande valitsus ning esitab selle volikogule kinnitamiseks. Majandusaasta aruande kinnitab volikogu hiljemalt järgneva aasta 30. juuniks, kuulanud ära revisjonikomisjoni arvamuse (§ 26 lg 5).

76. Raamatupidamise seaduse kohaselt (§ 23 lg 1) kirjutab kogu raamatupidamiskohustuslase tegevjuhtkond alla tegevjuhtkonna deklaratsioonile, millega tegevjuhtkond võtab vastutuse raamatupidamise aastaaruande koostamise ja selles esitatud andmete õigsuse eest. Majandusaasta aruandele kirjutavad aga alla tegevjuhtkond ning kõrgema juhtorgani liikmed, kui see organ on olemas (§ 25 lg 1), kinnitades sellega majandusaasta aruandes esitatud andmete õigsust (§ 25 lg 3).

77. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse kohaselt esindab valitsust vallavanem või linnapea (§ 49 lg 1), kes kirjutab alla valla- või linnavalitsuse määrustele ja korraldustele ning teistele valitsuse dokumentidele (§ 50 lg 4). Samas kirjutavad valla- või linnavalitsuse määrustele ja teistele dokumentidele alla vallavanem või linnapea ning valla- või linnasekretär (§ 49 lg 10).

78. Õigusaktidest selgub, et KOVi majandusaasta aruande koostamise eest vastutab valla- või linnavalitsus. Samas ei selgu Riigikontrolli hinnangul nimetatud õigusaktidest üheselt, kes peavad allkirjastama KOVi aruanded.

79. Seaduste ebaselgusele ja mitmeti tõlgendatavusele viitab ka nende väga erinev rakendamine KOVides. Enamasti on aruannetele alla kirjutatud valla- või linnavalitsuse esindajana ainult vallavanem või linnapea (ca 60% juhtudest). Ülejäänud aruanded on allkirjastanud vähemalt kaks valla- või linnavalitsuse liiget (sh vallavanem või linnapea). Üksikutel juhtudel on aruandeid allkirjastanud ka valla- või linnasekretär. Lisaks on paljud majandusaasta aruanded allkirjastanud KOVi volikogu esimees ja/või kõik volikogu liikmed.

80. Lisaks erinevale allkirjastamisele selgus auditi tulemusena, et mitmel KOVil on aruanded üldse allkirjastamata, sh

- 18 KOVi (ca 8%) 2005. a raamatupidamise aastaaruanne on allkirjastamata (s.t puudub tegevjuhtkonna deklaratsioon või see on allkirjastamata, vt ka p 44);
- 59 KOVi (ca 26%) 2005. a majandusaasta aruanne on allkirjastamata (s.t majandusaasta aruandel puudub viimane allkirjadega leht).

81. Riigikontrolli hinnangul peaks valla- või linnavolikogu kinnitama majandusaasta aruande alles pärast seda, kui valla- või linnavalitsus on selle allkirjastanud. Kui valitsus pole majandusaasta aruannet allkirjastanud, võiks aruande lugejal (sh volikogul) tekkida kahtlus aruandes esitatud andmete õigsuse suhtes.

82. Riigikontroll küsis ka Audiitorkogu juhatuse ning Rahandusministeeriumi ja Siseministeeriumi esindajate arvamust aruannete allkirjastamise kohta. Paraku puudub neil aruannete allkirjastamise suhtes ühine seisukoht. Samas peaksid nii Rahandusministeerium kui ka Siseministeerium suunama KOVide tegevust selles valdkonnas, aitama neil seadusi tõlgendada ja rakendada.

83. Riigikontroll on seisukohal, et nii raamatupidamise aastaaruanne (s.t tegevjuhtkonna deklaratsioon) kui ka kogu majandusaasta aruanne tuleb allkirjastada üksnes valla- või linnavalitsuse nimel, kuna valitsus vastutab KOVi majandusaasta aruande koostamise eest. Volikogu ei pea majandusaasta aruannet allkirjastama, sest volikogu ei saa võtta vastutust aruandes esitatud andmete õigsuse eest. Samas peab volikogu kinnitama majandusaasta aruande vastava õigusaktiga, võttes teadmiseks aruannetes esitatud info.

84. Riigikontroll on seisukohal, et õigusaktides tuleb selgelt kindlaks määrata, kes valla- või linnavalitsuse nimel peab majandusaasta aruande (sh raamatupidamise aastaaruande) allkirjastama.

**85. Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile ja regionaalministrile:** reguleerida õigusaktides, kes on KOVi majandusaasta aruande (sh raamatupidamise aastaaruande) allkirjastajad.

**Rahandusministri vastus:** KOV-ide finantsjuhtimise seaduse eelnõus on kavandatud kehtestada põhimõtte, et majandusaasta aruande allkirjastavad volikogu esimees, valla- või linnavalitsuse liikmed ja valla- või linnasekretär; tegevjuhtkonna deklaratsiooni allkirjastavad valla- või linnavalitsuse liikmed ning valla- või linnasekretär.

**Siseministri regionaalministri ülesannetes vastus:** Riigikontrolli ettepaneku nr 85 osas, reguleerida, kes on KOVi majandusaasta aruande (sh raamatupidamise aastaaruande) allkirjastajad, leiame, et kehtiv kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse paragrahvi 39<sup>1</sup> „Majandusaasta aruande kinnitamine” sõnastus ei ole piisavalt selge ning toetame Rahandusministeeriumi algatust sätestada kohaliku omavalitsuse üksuse finantsarvestuse, eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise, aruandluse põhimõtted uues kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses.

## Majandusaasta aruande kinnitamine

86. Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ning valla- ja linnaeelarve seaduse kohaselt peab volikogu kinnitama majandusaasta aruande hiljemalt järgneva aasta 30. juuniks, kuulates ära revisjonikomisjoni arvamuse.

87. Kinnitatud majandusaasta aruanne koos audiitori järeldusotsusega tuleb esitada maavalitsusele ning alates 2007. aastast ka Rahandusministeeriumile.<sup>7</sup>

88. Riigikontrollile saadetud KOVide majandusaasta aruannetele oli 70%-l juhtudest lisatud ka õigusakt, millega volikogu kinnitas majandusaasta aruande. Samas selgusid järgmised probleemid:

- Volikogud ei ole vähemalt seitsmel juhul kinnitanud majandusaasta aruannet tähtjaks. Kinnitamata aruandeid võib olla rohkemgi, sest paljude majandusaasta aruannete juurde ei ole volikogu õigusakti lisatud.
- Volikogud on seitsmel juhul kinnitanud majandusaasta aruande vaid osaliselt (nt on kinnitanud vaid eelarve täitmise aruande ja/või reservfondi kasutamise aruande).
- Volikogud on majandusaasta aruandeid kinnitanud erineva õigusaktiga: määrusega või otsusega.

**Eelarvete tasandusfondi** kaudu tehakse riigieelarvest eraldisi KOVi eelarvesse.

89. Kui majandusaasta aruannet pole tähtjaks kinnitatud, võib Vabariigi Valitsus rahandusministri ettepanekul peatada KOVile **eelarvete tasandusfondist** väljamaksete tegemise kuni aruande esitamiseni.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 11 p 7. Muudatus on vastu võetud rahandusministri 16.11.2006. a määrusega nr 55.

<sup>8</sup> Valla- ja linnaeelarve seadus, § 28 lg 2

90. Riigikontrolli hinnangul on aga raske kontrollida, kas KOVi volikogu on kinnitanud majandusaasta aruande tähtaegselt, kuna vastavat volikogu õigusakti ei pea lisama majandusaasta aruandele. Samuti ei ole KOVidel kohustust lisada majandusaasta aruandele märget, mis näitaks aruande kinnitamise kuupäeva.

91. Kuigi KOVide veebilehtedel on tavaliselt avalikustatud volikogu otsused ja määrused, ei olnud mitmeid õigusakte 2005. a majandusaasta aruande kinnitamise kohta võimalik leida ka KOVi veebilehtedelt.<sup>9</sup>

92. Seetõttu on nii avalikkusel kui ka järelevalveinstitutsioonidel (sh Riigikontroll, maavalitsused, Rahandusministeerium) raske tuvastada, kas ja millal on KOVi volikogu majandusaasta aruande kinnitanud.

### 93. Riigikontrolli ettepanekud rahandusministrile:

- Täiendada õigusakte selliselt, et KOVi majandusaasta aruandest oleks võimalik saada teavet volikogu poolt majandusaasta aruande kinnitamise kohta.
- Kaaluda KOVide puhul, kes ei ole majandusaasta aruannet tähtajaks kinnitanud, väljamaksete peatamist eelarvete tasandusfondist kuni aruande esitamiseni.

**Rahandusministri vastus:** KOV-ide finantsjuhtimise seaduse eelnõuga on kavandatud kehtestada põhimõtte, et majandusaasta aruanne ja volikogu otsus aruande kinnitamise kohta tuleb avalikustada KOV-i veebilehel. Eelpool nimetatud eelnõus kavatakse kehtestada põhimõtte, et majandusaasta aruande kinnitamisega hilinemisega kaasneb rahatrahv.

## KOVide majandusaasta aruanded on raskesti kättesaadavad

94. KOVid peavad majandusaasta aruande avalikustama, lähtudes valla või linna põhimääruses sätestatud korrast.<sup>10</sup> KOVidel puudub kohustus avalikustada majandusaasta aruanne oma veebilehel.

95. Samas peavad kõik KOVid saatma oma majandusaasta aruanded maavalitsusele ja alates 2007. aastast ka Rahandusministeeriumile. Majandusaasta aruannet ei pea saatma Rahandusministeeriumile juhul, kui KOVi veebilehel on avalikustatud nõuetekohaselt kinnitatud majandusaasta aruanne koos selle kõikide osadega.<sup>11</sup>

96. Riigikontrolli auditi käigus selgus, et paljude KOVide 2005. a majandusaasta aruanded on avalikkusele raskesti kättesaadavad. Näiteks puuduvad paljude KOVide veebilehtedel 2005. a majandusaasta aruanded, kuna KOVil ei ole kohustust neid veebilehel avalikustada, v.a juhul kui see on sätestatud põhimääruses. Samuti selgus, et mitmed

### Kas teadsite, et

avaliku teabe seaduse järgi tuleb teabele juurdepääs tagada igaühele võimalikult kiirel ja hõlpsal viisil.

<sup>9</sup> Riigikontroll vaatas KOVide veebilehti ajavahemikul 05.03.–08.06.2007.

<sup>10</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 39<sup>1</sup> lg 2

<sup>11</sup> Riigi raamatupidamise üldeeskiri, § 11 p 7. Muudatus on vastu võetud rahandusministri 16.11.2006. a määrusega nr 55.



majandusaasta aruanded on KOVide veebilehtedel küll avalikustatud, kuid need on raskesti leitavad.

97. Riigikontroll on seisukohal, et KOVide majandusaasta aruanded peavad olema avalikkusele hõlpsasti kättesaadavad. Avaliku teabe seaduse kohaselt on kõigil KOVidel kohustus pidada veebilehte. Seetõttu leiab Riigikontroll, et KOVide tegevuse üle demokraatliku (s.t avalikkuse) kontrolli ning riikliku järelevalve lihtsustamiseks ja tõhustamiseks tuleb KOVidele seada kohustus (sarnaselt riigiraamatupidamiskohustuslastega) avalikustada majandusaasta aruanded ka oma veebilehel.

98. Samas on Riigikontrolli senistest audititest selgunud, et KOVidel on raskusi veebilehel teabe avalikustamise nõuete täitmisega ning KOVid vajavad siin riigi tuge.<sup>12</sup> Seetõttu leiab Riigikontroll, et KOVidele tuleks luua võimalus esitada majandusaasta aruanded Rahandusministeeriumi loodava veebipõhise infosüsteemi kaudu. Sellest infosüsteemist oleksid omakorda KOVide majandusaasta aruanded kättesaadavad nii avalikkusele kui ka järelevalveinstitutsioonidele (sh Rahandusministeerium, maavalitsused, Riigikontroll).

99. Infosüsteem tagaks KOVidele abi majandusaasta aruannete esitamisega seotud probleemide lahendamisel ning selle, et KOVide aruanded oleks avalikustatud ühtsetest nõuetest lähtuvalt. Samuti võimaldaks see vältida olukorda, kus KOVil on lisaks Rahandusministeeriumile vaja esitada majandusaasta aruanne ka maavalitsusele. Avalikkus ja KOVide üle järelevalvet tegevad institutsioonid saaksid sel juhul hoida kokku aega jm ressursse, mida nad praegu kulutavad majandusaasta aruannete otsimisele.

**100. Riigikontrolli ettepanek rahandus- ja regionaalministrile:** algatada seadusemuudatus, millega sätestatakse KOVi majandusaasta aruande avalikustamise kohustus KOVi veebilehel ning tunnistatakse kehtetuks KOVi kohustus esitada majandusaasta aruanne maavalitsusele.

**Rahandusministri vastus:** Kavandame nimetatud ettepaneku realiseerida KOV-ide finantsjuhtimise seaduse eelnõus.

**Siseministri regionaalministri ülesannetes vastus:** Ülalmainitud seaduses [RK: *uues kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses*] peaks leidma kajastust ka Riigikontrolli ettepanek nr 100, algatada seadusemuudatus, millega sätestatakse KOVi majandusaasta aruande avalikustamise kohustus KOVi veebilehel.

**101. Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile:** luua avalik infosüsteem KOVide majandusaasta aruannete esitamiseks ning avalikustamiseks.

---

<sup>12</sup> „Riigi tugi kohalikele omavalitsustele infoühiskonna arendamisel”, 29.09.2006. a kontrolliaruanne nr OSV-2-6/06/85

**Rahandusministri vastus:** Rahandusministeerium ei pea majandusaasta aruannete infosüsteemi loomist vajalikuks, sest KOV-ide raamatupidamise andmed on kajastatud saldoandmike infosüsteemis ja kinnitatud majandusaasta aruanne avalikustatakse KOV-i veebilehel.

/allkirjastatud digitaalselt/

Jane Eespõld  
V auditiesakonna auditijuht peakontrolöri ülesannetes

## Riigikontrolli ettepanekud ning siseministri, rahandusministri ja Audiitorkogu juhatuse esimehe vastused

Riigikontroll tegi auditi põhjal regionaalministrile, rahandusministrile ning Audiitorkogu juhatusele mitmeid ettepanekuid. Siseminister regionaalministri ülesannetes Jüri Pihl vastas 13. juulil 2007. Rahandusminister Ivari Padar ja kantsler Tea Varrak saatsid oma vastuse 2. augustil 2007. Audiitorkogu juhatuse esimees Toomas Vapper saatis 27. juulil 2007 oma vastuse Riigikontrolli ettepanekutele. Allpool olevad tabelid annavad kokkuvõtliku ülevaate tehtud ettepanekutest ja saadud vastustest.

### Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

#### Siseminister regionaalministri ülesannetes:

Võtame teadmiseks kontrollaruande „Kohaliku omavalitsuse üksuse 2005. a majandusaasta aruande vastavus seaduse nõuetele” eelnõu kokkuvõttes (lk 2 ja 3) [RK: *kontrolliaruandes lk 1 ja 2*] sisalduva seisukoha, et majandusaasta aruannete koostamist käsitlevates õigusaktides ei ole kohaliku omavalitsuse üksuse eripära piisavalt arvesse võetud ning oleme nõus osalema nende õigusaktide täiendamises koostöös Rahandusministeeriumiga.

Lisaks märgime, et kontrollaruande peatüki „Riigikontrolli ettepanekud ja auditeeritute vastused” pealkiri ja „Tee tabeli” veerg „Auditeeritute vastused” on eksitavad, sest auditeerimise käigus analüüsiti ja hinnati kohaliku omavalitsuse üksuste majandusaasta aruandeid, aga mitte rahandusministri, regionaalministri ja audiitorkogu juhatuse tegevust. Nimetatud peatükk ja tabel sisaldavad mitte kohaliku omavalitsuse üksuste vastuseid, vaid asjassepuutuvate ministrite ja audiitorkogu arvamusi aruande kohta. [RK: *Märkus on arvesse võetud ning kontrolliaruandes on peatüki pealkiri asendatud. Samuti on muudetud alljärgneva tabeli 2. veeru pealkirja.*]

#### Rahandusminister:

Teeme ettepaneku korrigeerida kontrollaruande punkti 6 sõnastust täpsustusega, et audiitori järeldusotsus on vajalik raamatupidamise aastaaruande kohta. [RK: *Kontrolliaruannet on täpsustatud.*]

Leiame, et eelnõus tuleks muuta punkti nr 8 sõnastust. Saldoandmike esitamise tähtaja juures tuleks märkida, et aruandekohustuslased saavad andmeid muuta kuni 31. märtsini ning lisaks on Rahandusministeeriumil kohustus viia sisse olulisi parandusi, mis selguvad kuni aprillikuu lõpuni. Ühtlasi palume märkida, et saldoandmiku esitamise ja lukustamise tähtaegade lühendamine viidi ellu kavatsusega tuua ettepoole kohalike omavalitsuste ning nende valitseva ja olulise mõju all olevate üksuste aastaaruande kinnitamise tähtajad, mida kavatsime realiseerida KOV-ide finantsjuhtimise seaduse kaudu. Kuni seda ei ole tehtud, on Rahandusministeerium viinud KOV-ide parandusi saldoandmikesse sisse kuni 30. juunini, et tähtajaks valminud aastaaruanded vastaksid saldoandmiketele. Samasugust kontrolli saldoandmike ja aastaaruannete vastavuse kohta kavatsime jätkata ka tulevikus. [RK: *Kontrolliaruannet on osaliselt täiendatud.*]

Kontrollaruande eelnõus lk 20. [RK: *kontrolliaruandes lk 21*] vajab muutmist eelarvete tasandusfondi selgitus. Märgime, et eelarvete tasandusfond on riigieelarveline toetus omavalitsusüksuste tulubaaside tasandamiseks ning nimetatud meetme kaudu ei eralda riik vahendeid riiklike kohustustega seotud kulude katteks. [RK: *Märkust on osaliselt arvestatud ja mõistet „eelarvete tasandusfond” täpsustatud.*]

Oleme arvamisel, et KOV-i tegevus on jätkusuutlik põhiseaduse mõttest tulenevalt. Küll aga saab KOV-i jätkuvuse kahtluse alla seada näiteks maksejõulisusest (KOV ei lõpeta tegevust, kuid tema majanduslik toimetulek võib teatud perioodil olla piiratud) või ümberkujundamisest (liitumine või jagunemine) lähtuvalt. Kontrollaruande punkti 47 [RK: *kontrolliaruandes punkti 48*] teises lauses sulgudes toodud väidet võiks täiendada viitega allikale. [RK: *Arvamus on teadmiseks võetud ja kontrolliaruandes on täiendatud Rahandusministeeriumi vastavat seisukohta. Kontrolliaruande punktist 48 on nimetatud väide välja jäetud.*]

Raamatupidamise seaduse § 30 lõikega 2 on sätestatud järgmist: „Koos raamatupidamise aastaaruandega esitatakse konsolideeriva üksuse tegevjuhtkonna poolt allkirjastatud käesoleva seaduse §-s 23 sätestatud deklaratsioon nii konsolideerimisgrupi kui ka konsolideeriva üksuse kohta.” Siit nähtub, et juhtkonna deklaratsioon peaks katma emaettevõtet (konsolideeriv üksus) ja gruppi, mitte aga tütreid (konsolideeritav üksus). Seetõttu ei saa ilma täiendavate selgitusteta nõustuda Riigikontrolli väitega kontrolliaruande punktis 48. [RK: *Kontrolliaruandes punkt 49. Kontrolliaruannet on täiendatud.*]

#### Audiitorkogu juhatuse esimees: Üldkommentaarid:

a. Audiitorkogu juhatus hindab ja tunnustab Riigikontrolli poolt tehtud tööd ja leiab, et tegemist on olulise ja vajaliku valdkonnaga riigi finantsarvestuse õigsuse ja selle põhjal tehtavate otsuste kvaliteedi tagamisel.

b. Audiitorkogu juhatus mõnab probleemide olemasolu audiitorite järeldusotsuste kvaliteedi osas seoses KOVide raamatupidamise aastaaruannete info esituse ja vormistuse nõuetele vastavusega, kuid peab siinkohal vajalikuks märkida, et nende probleemide tegelikku sisu ja ulatust saaksime me kommenteerida ja analüüsida ammendavalt alles pärast samas ulatuses omapoolse järelevalve läbiviimist, hinnates audiitorite tööd lähtudes meie kutsestandarditest ja väljakujunenud heast tavast.

c. Audiitorkogu juhatus peab vajalikuks juhtida Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et Riigikontrolli kontrolliaruande pealkiri ja

tegelikult tehtud töö ulatus ei ole omavahel kooskõlas. Kontrolliaruande pealkiri pretendeerib KOVi majandusaasta aruannete terviklikule seadusele vastavuse kontrollimisele olukorras, kus tegelikult on analüüsitud vaid vormistuslikke küsimusi, jättes tervikuna vaatluse alt välja aruannete sisulise õigsuse.

d. Audiitorkogu juhatus peab samuti vajalikuks juhtida Riigikontrolli tähelepanu antud aruandest selgesti nähtavale probleemvaldkonnale, milleks on erinevate professionide ja nende tegevuste segi ajamine. Antud aruannet lugedes võib kergesti jõuda tulemuseni, et kuna Riigikontroll „auditeerib“ ja audiitoritega on probleeme, siis on probleeme Riigikontrolli tööga. Audiitorkogu on jätkuvalt seda meelt, et Riigikontrolli töötajaid ja nendepoolset kontrollitegevust tuleb terminoloogiliselt selgelt eristada Audiitorkogu liikmetest ehk audiitoritest ning nende kutsetegevusest milleks on auditeerimine.

2. Konkreetset kommentaarid kontrolliaruande eelnõu punktide lõikes:

a. Lk 3 [RK: *kontrolliaruandes lk 2*], probleem nr 5 „Audiitoritel puudub piisav avaliku sektori auditeerimise kogemus, s.t KOVi eripära tundvaid audiitoreid ei ole piisavalt“ – Audiitorkogu juhatus näeb toodud probleemi sõnastuses omakorda järgnevaid probleeme:

i. Olemasolevate audiitorite kogemuse sidumine audiitorite arvu piisavusega, ei ole meie arvates asjakohane;

ii. Üldistus kõikide audiitorite osas, et neil puudub piisav avaliku sektori auditeerimise kogemus on ebaõiglane ning ei pea paika;

iii. Niisamuti on ennatlik ka üldistus, et KOVi eripära tundvaid audiitoreid ei ole piisavalt.

Audiitorkogu juhatuse hinnangul seisneb antud probleem pigem selles, et pöörates peatähelepanu aruannete sisulise õigsuse auditeerimisele, ei ole audiitorite poolt pööratud piisavalt tähelepanu KOVi aruandluse vormistuslikele aspektidele ja nende võimalikule mõjule audiitorite aruandlusele. [RK: *Arvamus on teadmiseks võetud ja kontrolliaruande teksti on osaliselt muudetud.*]

b. Lk 7, punkt 15 [RK: *kontrolliaruandes lk 7–8, punkt 16*] – Audiitorkogu ei teosta järelevalvet selle üle, kas auditikohustuslikud subjektid vastavad kohustust ka tegelikult täidavad või mitte. Samas peame väga oluliseks, et täidetaks kõiki seaduse nõudeid sh auditeerimiskohustust sätestavaid nõudeid ja toetame igati vastava järelevalve tõhustamist.

c. Lk 7–8, punkt 16 [RK: *kontrolliaruandes lk 8, punkt 17*] – Peame siinkohal vajalikuks täpsustada, et audiitori järeldusotsuses avaldab audiitor arvamust selle kohta, kas raamatupidamise aastaaruanne kajastab finantsseisundit, majandustulemusi ja rahavoogusid õigesti ja õiglaselt kooskõlas raamatupidamise seadusega – muud seadused ja KOV sise-eeskirjad ei leia järeldusotsuses äramärkimist. [RK: *Kontrolliaruande teksti on osaliselt muudetud.*]

d. Lk 10, punkt 33 [RK: *kontrolliaruandes punkt 34*] – Punktis viidatud erimeelsuste osas sooviksime siiski juhtida esmalt tähelepanu vajadusele viia läbi kõiki asjasse puutuvaid osapooli kätkev ühisarutelu, kus ratsionaalsete argumentide ja vastavasisulise parima rahvusvahelise praktika baasil jõutakse kindlasti mõistlikule üksmeelele.

e. Lk 13, punkt 47 [RK: *kontrolliaruandes punkt 48*] – Audiitorkogu juhatuse esindaja seisukoha juurde tuleks lisada sõna „esialgse“ ja selle lause lõppu võiks lisada „...“, kui raamatupidamise aastaaruande koostamise ühe olulisema aluspõhimõtte paikapidavust. [RK: *Kontrolliaruannet on täiendatud.*]

f. Lk 17, punkt 65 [RK: *kontrolliaruandes punkt 66*] – Esmalt juhime uuesti tähelepanu käesoleva loetelu punktile c. Antud punkti lühisõnastus võiks olla järgmine: „Audiitor peab auditi tulemusel saavutama piisava kindlustunde, et avaldada arvamust selle kohta, kas raamatupidamise aastaaruanne kajastab KOVi finantsseisundit, majandustulemust ja rahavoogusid olulises osas kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga.“

g. Lk 17–18, punktid 66–71 [RK: *kontrolliaruandes punktid 67–72*] – Antud punktid on ilmeka näide meie poolt punktis 1. d viidatud problemaatikast.

h. Lk 17–18, punktid 69–71 [RK: *kontrolliaruandes punktid 70–72*] – Toodud probleemide osas saaks Audiitorkogu juhatus esitada toodud väidete paikapidavuse osas oma ammendavad seisukohad pärast vastavate omapoolsete kontrollide läbiviimist, millele viitasime ka oma vastuse punktis 1. b.

i. Lk 19, punkt 81 [RK: *kontrolliaruandes lk 20, punkt 82*] – Audiitorkogu ülesandeks ei ole KOVi tegevuse suunamine. [RK: *Märkust on arvestatud ja kontrolliaruande teksti on muudetud.*]

j. Lk 19, punkt 82 [RK: *kontrolliaruandes lk 20, punkt 83*] – Tegemist on küsimusega, kus Audiitorkogu juhatuse hinnangul on analoogiliselt punktis 2. d viidatule vajalik ühisarutelu ja konsensus.

k. Lk 23–25 [RK: *kontrolliaruandes lk 26–28*] – Toodud tabelis ei saa teist tulpas käsitleda kindlasti kui „auditeeritute vastuseid“. [RK: *Märkus on arvesse võetud ning käesolevas kontrolliaruandes on muudetud alljärgneva tabeli 2. veeru pealkirja.*]

| Riigikontrolli ettepanekud   | Vastused  |
|--|---|
| <p><b>Tegevusaruande juhendi koostamine</b></p> <p>24. Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile: töötada välja KOVi tegevusaruande koostamise juhend.</p> <p>(Lõigud 21–23)</p> | <p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Nõuded tegevusaruandele on sätestatud raamatupidamise seaduses. Lisaks plaanime kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõus kehtestada nõude, et tegevusaruandes tuleb esitada ülevaade eelarveaastaks kehtestatud eesmärkide täitmisest. Leiame, et seadustes sätestatud nõuete järgimine on piisav tegevusaruande koostamiseks. Kuna aga Riigikontroll on leidnud KOV-ide aastaaruannete mitmetes osades vajakajäämisi, siis plaanime koostada hiljemalt 2007. a lõpuks KOV-idele aastaaruande koostamise juhendi, milles ühtlasi selgitame ka tegevusaruande koosseisus esitatavat informatsiooni.</p> |

| Riigikontrolli ettepanekud   | Vastused   |
|--|--|
| <p><b>Eelarve täitmise aruande ja reservfondi kasutamise aruande täiustamine</b></p> <p>38. Riigikontrolli ettepanekud rahandusministriks:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kehtestada täpsed nõuded KOVi eelarve täitmise aruandele ja reservfondi kasutamise aruandele.</li> <li>▪ Töötada välja juhend KOVi eelarve täitmise aruande ja reservfondi kasutamise aruande koostamiseks.</li> <li>▪ Sätestada õigusaktides nõue, et KOVide reservfondi kasutamise aruanne esitatakse raamatupidamise aastaaruande koosseisus.</li> </ul> <p>(Lõigud 32–37)</p>                            | <p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Plaanime koostada KOV-idele aastaaruande koostamise juhendi, mille ühe osana käsitletakse ka eelarve täitmise aruande koostamist. Rahandusministeerium ei pea vajalikuks seaduse tasemel reguleerida eelarve täitmise aruannete koostamist, kuna kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõus on kavandatud jätta eelarve struktuuri ja liigenduse detailsuse üle otsustamine volikogu pädevusse. Saldoandmike infosüsteemi kaudu on riigile tagatud piisava detailsusega informatsioon kohalike omavalitsuste tegelike tulude, kulude ja finantseerimistingute kohta. Eelpool nimetatud eelnõus kavandame välja jätta kohustuse esitada majandusaasta aruande osana reservfondi aruanne, sest riigipoolse aruandluse jaoks pole vastav informatsioon olulise tähtsusega ning avalikkus saab valitsuse vastavad otsused kätte omavalitsusüksuste veebilehtedelt. Volikogul on õigus nõuda valitsuselt täiendavaid aruandeid ning lähtuvalt kohapealsest vajadusest kehtestada vastav kord ja aruandevormid. Lisaks leiame, et sisulises mõttes on reservfondi kasutamise aruanne eelarve täitmise aruande loomulik osa, mitte iseseisev aruanne.</p>  |
| <p><b>Rahavoogude aruande juhendi koostamine</b></p> <p>56. Riigikontrolli ettepanek rahandusministriks: töötada välja juhend, mis aitaks KOVidel koostada raamatupidamise seaduse ja RTJi nõuetele vastavat rahavoogude aruannet.</p> <p>(Lõigud 53–55)</p>   | <p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Leiame, et Rahandusministeeriumi koduleheküljelt saadav rahavoogude näidisaruanne on huvigruppidele piisavalt arusaadav ja ülevaatlik. Siiski peame vajalikuks võtta rahavoogude aruande koostamise teema Rahandusministeeriumi poolt korraldatavatel koolitustel kõrgendatud tähelepanu alla. Väljatöötatavas aastaaruande koostamise juhendis esitame rahavoogude aruande näidisvormi.</p>   |
| <p><b>Seotud osapoolte kohta info avalikustamise nõuete täpsustamine</b></p> <p>63. Riigikontrolli ettepanekud rahandusministriks:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Kujundada seisukoht, keda tuleb KOVi mõistes käsitleda seotud osapooltena.</li> <li>▪ Reguleerida õigusaktides, millist infot seotud osapoolte kohta tuleb KOVi raamatupidamise aastaaruande lisades avalikustada.</li> </ul> <p>(Lõigud 61–62)</p>  | <p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Nõustume, et KOV-idele tuleks selgitada seotud osapoolte kohta esitamisele kuuluva info sisu. Ühtlasi oleme koos Riigikontrolli esindajatega leidnud, et hea tava järgi esitamisele kuuluvat infot võib volikogu liikmete suure arvu korral olla ebaefektiivne koguda. Rahandusministeerium võtab antud teema analüüsimiseks.</p>  |
| <p><b>Audiitorite töö parandamine</b></p> <p>73. Riigikontrolli ettepanekud Audiitorkogu juhatusel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tõhustada järelevalvet KOVisid auditeerivate audiitorite kutsetegevuse ja auditeerimiseeskirja täitmise üle.</li> <li>▪ Korraldada audiitoritele koolitusi, sh tutvustada neile KOVide kui avaliku sektori üksuste finantsarvestuse ja -aruandluse eripära.</li> <li>▪ Töötada välja meetodilised soovitusid KOVi raamatupidamise aastaaruande auditeerimiseks (sh eelarve täitmise aruandele hinnangu andmiseks).</li> </ul> <p>(Lõigud 70–72)</p> | <p><b>Audiitorkogu juhatus vastus:</b></p> <p>a) Audiitorkogu juhatus on kindlalt seda meelt, et probleemide lahendamisel, tuleb esmalt korraldada metodoloogilised küsimused, seejärel koolitada nende osas nende kasutajaid ning alles seejärel asuda nende täitmise üle ranget järelevalvet teostama, mistõttu läheneme tehtud ettepanekutele täpselt vastupidises järjekorras. Ja ehkki antud protsess on oluline ka audiitorite töö tulemuslikkuse seisukohast, on primaarne antud probleemistiku lahendamisel aruannete koostajate ehk KOVide tasand.</p> <p>b) Riigikontrolli ettepanek „Töötada välja meetodilised soovitusid KOVi raamatupidamise aastaaruande auditeerimiseks (sh eelarve täitmise aruandele hinnangu andmiseks)“ – Audiitorkogu juhatus leiab, et:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>i. Esiteks on vaja korraldada ja mõistlikult ühte kohta koondada KOVide raamatupidamist ja majandusaasta aruande koostamist puudutav regulatsioon.</li> <li>ii. KOVi raamatupidamise aastaaruande audit ei ole iseenesest mingi teistsugune audit kui tavapärase audit ning sellest küljest vaadatuna eraldi meetodilisi soovitusi välja töötada ei ole vaja, seda enam, et soovitusel ei ole täitmiseks kohustuslikud.</li> <li>iii. KOVide raamatupidamise aastaaruande vormistuse eripära osas peame otstarbekaks, peale punktis b. i viidatud korraldustele, vastava KOVi majandusaasta aruande vorminõuete kontroll-lehe väljatöötamist (nt Riigikontrolli poolt käesoleva kontrolli läbiviimisel kasutatud kontroll-leht) ning selle avaldamist KOVidele ja audiitoritele.</li> <li>iv. Eraldi peame vajalikuks kommenteerida ettepaneku „eelarve täitmise aruandele hinnangu andmise“ osa. Leiame, et tegemist on KOVidest laiema küsimusega ja vajalik oleks punktis d viidatud ühisarutelu ja konsensus selle</li> </ol> |

| Riigikontrolli ettepanekud  | Vastused   |
|---|--|
|   | <p>osas, kas antud aruanne võiks moodustada osa avaliku sektori üksuse raamatupidamise aastaaruandest ja oleks kätkevad selle raames või on tegemist selgelt eraldi aruandega ja selle osas teostatava eraldi töövõtuga.</p> <p>c) Riigikontrolli ettepanek „Korraldada audiitorite koolitusi, sh tutvustada neile KOVide kui avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse eripära“ – Audiitorkogu juhatus on juba juhtinud audiitorite tähelepanu käesolevas kontrolliaruandes ilmnunud probleemidele, käsitledes neid Audiitorkogu 2007. aasta üldkoosolekul. Lisaks eeltoodule kaalub Audiitorkogu vajadust viia läbi vastavasisulisi koolitusi.</p> <p>d) Riigikontrolli ettepanek „Tõhustada järelevalvet KOV-ide auditeerivate audiitorite kutsetegevuse ja auditeerimiseeskirja täitmise üle“ - Audiitorkogu juhatus nõustub vajadusega tõhustada järelevalvet Riigikontrolli kontrolliaruandest ilmnunud probleemistiku osas ja astub omalt poolt vajalikud sammud juba järgnevat kutsetegevuse kvaliteedikontrollide kavandamisel.</p> |
| <p><b>Aruannete allkirjastamine</b></p> <p>85. Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile ja regionaalministrile: reguleerida õigusaktides, kes on KOVi majandusaasta aruande (sh raamatupidamise aastaaruande) allkirjastajad. (Lõigud 75–84)</p>   | <p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>KOV-ide finantsjuhtimise seaduse eelnõus on kavandatud kehtestada põhimõte, et majandusaasta aruande allkirjastavad volikogu esimees, valla- või linnavalitsuse liikmed ja valla- või linnasekretär; tegevjuhtkonna deklaratsiooni allkirjastavad valla- või linnavalitsuse liikmed ning valla- või linnasekretär.</p> <p><b>Siseministri regionaalministri ülesannetes vastus:</b></p> <p>Riigikontrolli ettepaneku nr 84 [RK: <i>kontrolliaruandes punkt 85</i>] osas, reguleerida, kes on KOVi majandusaasta aruande (sh raamatupidamise aastaaruande) allkirjastajad, leiame, et kehtiv kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse paragrahvi 39<sup>1</sup> „Majandusaasta aruande kinnitamine“ sõnastus ei ole piisavalt selge ning toetame Rahandusministeeriumi algatust sätestada kohaliku omavalitsuse üksuse finantsarvestuse, eelarve koostamise, vastuvõtmise ja täitmise, aruandluse põhimõtted uues kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses.</p>                             |
| <p><b>Majandusaasta aruande kinnitamine</b></p> <p>93. Riigikontrolli ettepanekud rahandusministrile:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Täiendada õigusakte selliselt, et KOVi majandusaasta aruandest oleks võimalik saada teavet volikogu poolt majandusaasta aruande kinnitamise kohta. (Lõigud 86–92)</li> <li>▪ Kaaluda KOVide puhul, kes ei ole majandusaasta aruannet tähtjaks kinnitanud, väljamaksete peatamist eelarvete tasandusfondist kuni aruande esitamiseni. (Lõigud 86–89)</li> </ul> | <p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>KOV-ide finantsjuhtimise seaduse eelnõuga on kavandatud kehtestada põhimõte, et majandusaasta aruanne ja volikogu otsus aruande kinnitamise kohta tuleb avalikustada KOV-i veebilehel. Eelpool nimetatud eelnõus kavatakse kehtestada põhimõtte, et majandusaasta aruande kinnitamisega hilinemisega kaasneb rahaträhv.</p>  |
| <p><b>Majandusaasta aruande avalikustamine KOVi veebilehel</b></p> <p>100. Riigikontrolli ettepanek regionaalministrile ja rahandusministrile: algatada seadusemuudatus, millega sätestatakse KOVi majandusaasta aruande avalikustamise kohustus KOVi veebilehel ning tunnistatakse kehtetuks KOVi kohustus esitada majandusaasta aruanne maavalitsusele. (Lõigud 94–97)</p>  | <p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Kavandame nimetatud ettepaneku realiseerida KOV-ide finantsjuhtimise seaduse eelnõus.</p> <p><b>Siseministri regionaalministri ülesannetes vastus:</b></p> <p>Üldmainitud seaduses [RK: <i>uues kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses</i>] peaks leidma kajastust ka Riigikontrolli ettepanek nr 99 [RK: <i>kontrolliaruandes punkt 100</i>], algatada seadusemuudatus, millega sätestatakse KOVi majandusaasta aruande avalikustamise kohustus KOVi veebilehel.</p>  |
| <p><b>Majandusaasta aruannete avalikustamiseks avaliku infosüsteemi loomine</b></p> <p>101. Riigikontrolli ettepanek rahandusministrile: luua avalik infosüsteem KOVide majandusaasta aruannete esitamiseks ning avalikustamiseks. (Lõigud 98–99)</p>   | <p><b>Rahandusministri vastus:</b></p> <p>Rahandusministeerium ei pea majandusaasta aruannete infosüsteemi loomist vajalikuks, sest KOV-ide raamatupidamise andmed on kajastatud saldoandmike infosüsteemis ja kinnitatud majandusaasta aruanne avalikustatakse KOV-i veebilehel.</p>  |

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Auditi eesmärgiks oli anda hinnang sellele, kas KOVide 2005. a majandusaasta aruanded vastavad info esituselt ja vormistuselt õigusaktide nõuetele. Eelkõige analüüsiti auditi käigus, kas KOVide majandusaasta aruanded on koostatud raamatupidamise seaduse ja Raamatupidamise Toimkonna juhendite kohaselt, kuna alates 2006. aastast on KOVid kohustatud neid järgima.

Majandusaasta aruannetes esitatud info õigsust, kõikehõlmavust ja piisavust auditi käigus ei hinnatud, sest see oleks eeldanud põhjalike auditiprotseduuride tegemist.

Lisaks oli auditi eesmärgiks võrrelda, kas valdade ja linnade 2005. a majandusaasta aruannetes esitatud näitajad võrduvad Rahandusministeeriumi saldoandmike andmetega.

### Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditi käigus hindas Riigikontroll 226 (vt lisa 1) KOVi 2005. aasta majandusaasta aruannet. Auditi põhiküsimuste ulatuses kontrolliti nende aruannete (sh raamatupidamise aastaaruannete) vastavust järgmistele õigusaktidele:

- raamatupidamise seadus;
- riigi raamatupidamise üldeeskiri<sup>13</sup>, § 4 ning § 11 lg 4 ja 6;
- Raamatupidamise Toimkonna juhendid;
- valla- ja linnaeelarve seadus, § 26;
- kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, §39<sup>1</sup>

Riigikontroll koostas õigusaktide nõuete kontrolliks detailse kontroll-lehe. Kontroll-leht sisaldas nõudeid nii tegevusaruandes, reservfondi kasutamise aruandes kui ka raamatupidamise aastaaruandes (sh eelarve täitmise aruanne) avalikustatavale infole, samuti nõudeid majandusaasta aruande (sh raamatupidamise aastaaruanne) allkirjastamisele ja kinnitamisele. Lisaks kontrollis Riigikontroll olulise info ühtimist Rahandusministeeriumi saldoandmike infosüsteemis ja auditeeritud raamatupidamise aastaaruannetes.

Käesolevas kontrolliaruandes on antud ülevaade tüüpilisematest ning olulisematest puudustest, mis esinevad KOVide 2005. a majandusaasta aruannetes. Kontrolliaruandes ei kajastata eraldi iga KOVi 2005. a majandusaasta aruandes esinevaid puudusi. Samas kooskõlastati kõigi KOVidega olulisemad puudused, mis esinevad nende 2005. a majandusaasta aruannetes.

Auditiga seotud teemade arutamiseks korraldas Riigikontroll intervjuud järgmiste asutuste esindajatega:

- Rahandusministeerium: **Kalle Kukk** (asekantsler); **Juta Maar** (riigikassa osakonna juhataja asetäitja); **Sulev Liivik** (riigieelarve osakonna kohalike omavalitsuste talituse juhataja); **Kurmet Ojamaa** (finantspoliitika osakonna ettevõtluse talituse juhataja).
- Siseministeerium: **Igor Ligema** (kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna juhataja asetäitja); **Kaie Masing** (kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna nõunik).

---

<sup>13</sup> Auditis on lähtutud riigi raamatupidamise üldeeskirja versioonist, mis kehtis 7. detsembrini 2006, s.o 2005. a majandusaasta aruannete koostamise ajal.

- Audiitorkogu: **Toomas Vapper** (Audiitorkogu juhatuse esimees).

Auditiga otsiti vastust järgmistele põhiküsimustele:

- Kas valdade ja linnade 2005. a majandusaasta aruannetes esitatud info ja aruande vormistus, sh allkirjastamine ja kinnitamine, vastab õigusaktide nõuetele?
- Kas ja kui palju erineb KOVide 2005. a raamatupidamise aastaaruandes esitatud info saldoandmiku andmetest?

### **Auditi lõpetamise aeg**

Auditiprotseduurid lõpetati mais 2007.

### **Auditi meeskond**

Auditit juhtisid auditijuht Ethel Jäärats (kuni 24. juunini 2007) ja audiitor Anneli Narusk.

Lisaks osalesid auditis Riigikontrolli V auditiosakonna ehk kohalike omavalitsuste osakonna auditijuhid Jane Eespõld ja Tambet Drell ning audiitorid Laine Vipper, Airi Mikli, Marko Seier, Ines Vali, Merle Lukk, Marko Palo, Illar Tõnisson, Reet Rutus, Igor Aljoshin.

### **Kontaktandmed**

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

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

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande eelnõu number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on OSV-2-1.4/07/68.

Riigikontrolli postiaadress on:

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



## Riigikontrolli varasemad auditid kohalikes omavalitsustes

Varasemate auditite käigus on Riigikontroll hinnanud vaid üksikute KOVide majandusaasta aruannete vormistust ja info esitust, kuid ei ole kõikehõlmavalt analüüsinud kõigi KOVide majandusaasta aastaaruannete vastavust õigusaktide nõuetele.

Varasemate auditite aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee)

## Lisa 1: Riigikontrolli auditiga hõlmatud valdade ja linnade nimekiri

Riigikontroll hindas auditi käigus tabelis toodud KOVide majandusaasta aruandeid.

| Nr                      | Vald või linn     |
|-------------------------|-------------------|
| <b>Harju maakond</b>    |                   |
| 1.                      | Aegviidu vald     |
| 2.                      | Anija vald        |
| 3.                      | Harku vald        |
| 4.                      | Jõelähtme vald    |
| 5.                      | Keila linn        |
| 6.                      | Keila vald        |
| 7.                      | Kernu vald        |
| 8.                      | Kiili vald        |
| 9.                      | Kose vald         |
| 10.                     | Kuusalu vald      |
| 11.                     | Kõue vald         |
| 12.                     | Loksa linn        |
| 13.                     | Maardu linn       |
| 14.                     | Nissi vald        |
| 15.                     | Padise vald       |
| 16.                     | Paldiski linn     |
| 17.                     | Raasiku vald      |
| 18.                     | Rae vald          |
| 19.                     | Saku vald         |
| 20.                     | Saue linn         |
| 21.                     | Saue vald         |
| 22.                     | Tallinna linn     |
| 23.                     | Vasalemma vald    |
| 24.                     | Viimsi vald       |
| <b>Hiiu maakond</b>     |                   |
| 25.                     | Emmaste vald      |
| 26.                     | Kõrgessaare vald  |
| 27.                     | Käina vald        |
| 28.                     | Kärdla linn       |
| 29.                     | Pühalepa vald     |
| <b>Ida-Viru maakond</b> |                   |
| 30.                     | Alajõe vald       |
| 31.                     | Aseri vald        |
| 32.                     | Avinurme vald     |
| 33.                     | Iisaku vald       |
| 34.                     | Illuka vald       |
| 35.                     | Jõhvi vald        |
| 36.                     | Kiviõli linn      |
| 37.                     | Kohtla vald       |
| 38.                     | Kohtla-Järve linn |

| Nr                    | Vald või linn      |
|-----------------------|--------------------|
| 39.                   | Kohtla-Nõmme vald  |
| 40.                   | Lohusuu vald       |
| 41.                   | Lüganuse vald      |
| 42.                   | Maidla vald        |
| 43.                   | Mäetaguse vald     |
| 44.                   | Narva linn         |
| 45.                   | Narva-Jõesuu linn  |
| 46.                   | Püssi linn         |
| 47.                   | Sillamäe linn      |
| 48.                   | Sonda vald         |
| 49.                   | Toila vald         |
| 50.                   | Tudulinna vald     |
| 51.                   | Vaivara vald       |
| <b>Jõgeva maakond</b> |                    |
| 52.                   | Jõgeva linn        |
| 53.                   | Jõgeva vald        |
| 54.                   | Kasepää vald       |
| 55.                   | Mustvee linn       |
| 56.                   | Pajusi vald        |
| 57.                   | Pala vald          |
| 58.                   | Palamuse vald      |
| 59.                   | Puurmani vald      |
| 60.                   | Põltsamaa linn     |
| 61.                   | Põltsamaa vald     |
| 62.                   | Saare vald         |
| 63.                   | Tabivere vald      |
| 64.                   | Torma vald         |
| <b>Järva maakond</b>  |                    |
| 65.                   | Albu vald          |
| 66.                   | Ambla vald         |
| 67.                   | Imavere vald       |
| 68.                   | Järva-Jaani vald   |
| 69.                   | Kareda vald        |
| 70.                   | Koeru vald         |
| 71.                   | Koigi vald         |
| 72.                   | Paide linn         |
| 73.                   | Paide vald         |
| 74.                   | Roosna-Alliku vald |
| 75.                   | Türi linn          |
| 76.                   | Väätsa vald        |

| Nr                        | Vald või linn      |
|---------------------------|--------------------|
| <b>Lääne maakond</b>      |                    |
| 77.                       | Haapsalu linn      |
| 78.                       | Hanila vald        |
| 79.                       | Kullamaa vald      |
| 80.                       | Lihula vald        |
| 81.                       | Martna vald        |
| 82.                       | Noarootsi vald     |
| 83.                       | Nõva vald          |
| 84.                       | Oru vald           |
| 85.                       | Ridala vald        |
| 86.                       | Risti vald         |
| 87.                       | Taebla vald        |
| 88.                       | Vormsi vald        |
| <b>Lääne-Viru maakond</b> |                    |
| 89.                       | Haljala vald       |
| 90.                       | Kadrina vald       |
| 91.                       | Kunda linn         |
| 92.                       | Laekvere vald      |
| 93.                       | Rakke vald         |
| 94.                       | Rakvere linn       |
| 95.                       | Rakvere vald       |
| 96.                       | Rägavere vald      |
| 97.                       | Sõmeru vald        |
| 98.                       | Tamsalu vald       |
| 99.                       | Vihula vald        |
| 100.                      | Vinni vald         |
| 101.                      | Viru-Nigula vald   |
| 102.                      | Väike-Maarja vald  |
| <b>Põlva maakond</b>      |                    |
| 103.                      | Ahja vald          |
| 104.                      | Kanepi vald        |
| 105.                      | Kõlleste vald      |
| 106.                      | Laheda vald        |
| 107.                      | Mikitamäe vald     |
| 108.                      | Mooste vald        |
| 109.                      | Orava vald         |
| 110.                      | Põlva linn         |
| 111.                      | Põlva vald         |
| 112.                      | Räpina vald        |
| 113.                      | Valgjärve vald     |
| 114.                      | Vastse-Kuuste vald |

| Nr                   | Vald või linn      |
|----------------------|--------------------|
| 115.                 | Veriora vald       |
| 116.                 | Värskla vald       |
| <b>Pärnu maakond</b> |                    |
| 117.                 | Are vald           |
| 118.                 | Audru vald         |
| 119.                 | Halinga vald       |
| 120.                 | Häädemeeste vald   |
| 121.                 | Kaisma vald        |
| 122.                 | Kihnu vald         |
| 123.                 | Koonga vald        |
| 124.                 | Lavassaare vald    |
| 125.                 | Paikuse vald       |
| 126.                 | Pärnu linn         |
| 127.                 | Saarde vald        |
| 128.                 | Sauga vald         |
| 129.                 | Sindi linn         |
| 130.                 | Surju vald         |
| 131.                 | Tahkuranna vald    |
| 132.                 | Tootsi vald        |
| 133.                 | Tori vald          |
| 134.                 | Tõstamaa vald      |
| 135.                 | Varbla vald (alev) |
| 136.                 | Vändra alev        |
| 137.                 | Vändra vald        |
| <b>Rapla maakond</b> |                    |
| 138.                 | Juuru vald         |
| 139.                 | Järvakandi vald    |
| 140.                 | Kaiu vald          |
| 141.                 | Kehtna vald        |
| 142.                 | Kohila vald        |
| 143.                 | Käru vald          |
| 144.                 | Märjamaa vald      |
| 145.                 | Raikküla vald      |
| 146.                 | Rapla vald         |
| 147.                 | Vigala vald        |
| <b>Saare maakond</b> |                    |
| 148.                 | Kaarma vald        |
| 149.                 | Kihelkonna vald    |
| 150.                 | Kuressaare linn    |
| 151.                 | Kärla vald         |

| Nr                   | Vald või linn    |
|----------------------|------------------|
| 152.                 | Laimjala vald    |
| 153.                 | Leisi vald       |
| 154.                 | Lümanda vald     |
| 155.                 | Muhu vald        |
| 156.                 | Mustjala vald    |
| 157.                 | Orissaare vald   |
| 158.                 | Pihtla vald      |
| 159.                 | Pöide vald       |
| 160.                 | Ruhnu vald       |
| 161.                 | Salme vald       |
| 162.                 | Torgu vald       |
| 163.                 | Valjala vald     |
| <b>Tartu maakond</b> |                  |
| 164.                 | Alatskivi vald   |
| 165.                 | Elva linn        |
| 166.                 | Haaslava vald    |
| 167.                 | Kallaste linn    |
| 168.                 | Kambja vald      |
| 169.                 | Konguta vald     |
| 170.                 | Laeva vald       |
| 171.                 | Luunja vald      |
| 172.                 | Meeksi vald      |
| 173.                 | Mäksa vald       |
| 174.                 | Nõo vald         |
| 175.                 | Peipsiääre vald  |
| 176.                 | Piirissaare vald |
| 177.                 | Puhja vald       |
| 178.                 | Rannu vald       |
| 179.                 | Rõngu vald       |
| 180.                 | Tartu linn       |
| 181.                 | Tartu vald       |
| 182.                 | Tähtvere vald    |
| 183.                 | Vara vald        |
| 184.                 | Võnnu vald       |
| 185.                 | Ülenurme vald    |
| <b>Valga maakond</b> |                  |
| 186.                 | Helme vald       |
| 187.                 | Hummuli vald     |
| 188.                 | Karula vald      |
| 189.                 | Otepää vald      |

| Nr                      | Vald või linn    |
|-------------------------|------------------|
| 190.                    | Palupera vald    |
| 191.                    | Puka vald        |
| 192.                    | Põdrala vald     |
| 193.                    | Sangaste vald    |
| 194.                    | Taheva vald      |
| 195.                    | Tõlliste vald    |
| 196.                    | Tõrva linn       |
| 197.                    | Valga linn       |
| 198.                    | Õru vald         |
| <b>Viljandi maakond</b> |                  |
| 199.                    | Abja vald        |
| 200.                    | Halliste vald    |
| 201.                    | Karksi vald      |
| 202.                    | Kolga-Jaani vald |
| 203.                    | Kõo vald         |
| 204.                    | Kõpu vald        |
| 205.                    | Mõisaküla linn   |
| 206.                    | Paistu vald      |
| 207.                    | Pärsti vald      |
| 208.                    | Saarepeedi vald  |
| 209.                    | Suure-Jaani vald |
| 210.                    | Tarvastu vald    |
| 211.                    | Viiratsi vald    |
| 212.                    | Viljandi linn    |
| 213.                    | Võhma linn       |
| <b>Võru maakond</b>     |                  |
| 214.                    | Antsla vald      |
| 215.                    | Haanja vald      |
| 216.                    | Lasva vald       |
| 217.                    | Meremäe vald     |
| 218.                    | Misso vald       |
| 219.                    | Mõniste vald     |
| 220.                    | Rõuge vald       |
| 221.                    | Sõmerpalu vald   |
| 222.                    | Urvaste vald     |
| 223.                    | Varstu vald      |
| 224.                    | Vastseliina vald |
| 225.                    | Võru linn        |
| 226.                    | Võru vald        |

## Lisa 2: KOVide raamatupidamise aastaruandele järelauditsuse andnud audiitorite töö kokkuvõte

Tabel 1. Audiitori järelauditsused KOVide 2005. a raamatupidamise aastaruannete kohta

|   | Audiitorühingute järelauditsused |     | Üksikaudiitorite järelauditsused |     | Kokku |     |
|---|----------------------------------|-----|----------------------------------|-----|-------|-----|
|   | Arv                              | %   | Arv                              | %   | Arv   | %   |
| Auditeeritud raamatupidamise aastaruanded, sh tehtud järgmine järelauditsus | 160                              | 72% | 61                               | 28% | 221   | 98% |
| ▪ puhas järelauditsus   | 91                               | 57% | 54                               | 89% | 145   | 66% |
| ▪ märkustega järelauditsus  | 62                               | 39% | 5                                | 8%  | 67    | 30% |
| ▪ eitav järelauditsus   | 6                                | 3%  | –                                | –   | 6     | 3%  |
| ▪ hinnangu andmata jätmine  | 1                                | 1%  | 2                                | 3%  | 3     | 1%  |

Tabel 2. KOVide 2005. a raamatupidamise aastaruannete auditeerijad

| KOVide auditeerijad   | Kokku |
|---|-------|
| Järelauditsuseid andnud auditeerijaid/audiitorühinguid kokku, sh                                      | 62    |
| ▪ audiitorühinguid  | 40    |
| ▪ üksikaudiitoreid  | 22    |
| Vähemalt 10 järelauditsust andsid järgmised auditeerijad:   |       |
| ▪ Audiitorbüroo RKT OÜ  | 31    |
| ▪ BDO Eesti AS  | 14    |
| ▪ Audiitorbüroo ELSS AS   | 12    |
| ▪ Audest Auditeerimise OÜ   | 10    |
| Ülejäänud auditeerijad/audiitorbürood on valdavalt auditeerinud 1–4 KOVi raamatupidamise aastaruannet |       |

Tabel 3. Olulisemad puudused audiitorite poolt auditeeritud 221-s raamatupidamise aastaruandes

| Puudused  | Auditeeritud aruannete arv |     | sh puhta järelauditsusega |     |
|---|----------------------------|-----|---------------------------|-----|
|   | Arv                        | %   | Arv                       | %   |
| Tegevjuhtkonna deklaratsioon puudub   | 8                          | 3%  | 5                         | 3%  |
| Tegevjuhtkonna deklaratsioon ei vasta nõuetele  | 120                        | 52% | 77                        | 53% |
| Rahavoogude aruande kirjed ei vasta nõuetele  | 116                        | 52% | 84                        | 58% |
| Netovara muutuste aruanne puudub  | 22                         | 10% | 10                        | 7%  |
| Netovara muutuste aruande kirjed ei vasta nõuetele  | 70                         | 32% | 48                        | 33% |
| Arvestuspõhimõtted puuduvad   | 13                         | 6%  | 8                         | 6%  |
| Põhiaruannete olulisi kirjeid selgitavad lisad puuduvad või ei vasta nõuetele   | 22                         | 10% | 12                        | 8%  |
| Konsolideerimata põhiaruannetest (bilanss, tulemiaruanne, rahavoogude aruanne, netovara muutuste aruanne) puudub vähemalt üks | 25                         | 11% | 17                        | 12% |
| Puuduvad konsolideerimise põhimõtteid ja/või teave konsolideerimisgruppi kuuluvate üksuste kohta                              | 34                         | 16% | 19                        | 13% |
| Eelarve täitmise aruanne puudub   | 8                          | 4%  | 7                         | 5%  |