

# Ülevaade omavalitsuste raamatupidamise aastaaruande audiitorkontrolli probleemidest

*Kas omavalitsuste audiitorkontroll vastab  
kasutajate vajadustele?*



# Ülevaade omavalitsuste raamatupidamise aastaaruande audiitorkontrolli probleemidest

*Kas omavalitsuste aastaaruande audiitorkontroll vastab kasutajate vajadustele?*

---

## Kokkuvõte ülevaate tulemustest

### Mida me uurisime?

Riigikontroll uuris, millised on kohalike omavalitsuste finantsinfo peamiste kasutajate vajadused ning mil määral on kohustuslikus raamatupidamise aastaaruande auditis (edaspidi ka audiitorkontroll) nende vajadustega arvestatud.

Selleks saadeti küsimustik kõigile kohalikele omavalitsustele ning neid aastatel 2014–2015 auditeerinud vandeaudiitoritele (edaspidi audiitor), korraldati revisjonikomisjoni esindajatega arutelu, intervjueriti KOVide finantsinfo peamisi kasutajaid ehk Rahandusministeeriumi ja Statistikaametit ning selgitati välja olulisemad avaliku sektori eripäraga seotud valdkonnad. Lisaks analüüsiti audiitorkontrolli ja Audiitorkogus audiitorite töö üle tehtud kvaliteedikontrolli tulemusi. Ülevaate käigus ei vaadanud Riigikontroll üle KOVi audiitorite tööd ega hinnanud selle kvaliteeti.

### Miks on see maksumaksjatele oluline?

Auditorkontroll avalikus sektoris erineb erasektorist eelkõige selle poolest, kes seda infot kasutavad. Kuna erasektori ja avaliku sektori olulisemad riskid on erinevad, tuleb auditeerimisel pöörata tähelepanu erinevatele valdkondadele. Näiteks on avaliku sektori ühe osa – kohalike omavalitsuste – puhul oluline anda audiitorkontrolli kaudu muu hulgas kindlus, et finantsinfo, millele tugineb riigi majandusstatistika ja mille alusel teeb riik KOVi majandustegevuse üle järelevalvet, on õige ning et maksumaksja raha on kasutatud ausalt ja läbipaistvalt.

2015. aastal moodustasid kohalike omavalitsuste kulud kokku ca 1,5 miljardit eurot.

### Mida me leidsime ja järeldasime?

**Omavalitsused ega avalikkus ei saa audiitorkontrollist vastuseid küsimustele, mis neile huvi pakuvad, sest see lähtub erasektori auditeerimise loogikast. Auditorkontroll ei vasta omavalitsuse finantsinfo kasutajate vajadustele järgmistel põhjustel:**

- Üle poole KOVisid auditeerinud audiitoritest ei hõlma KOVi eripäraga seotud kõiki olulisi valdkondi (nt finantsdistsipliini järgimine või eelarve täitmine, tehingud seotud osapooltega), sest nad ei käsitle neid audiitorkontrolli osana. Samas on Riigikontroll tuvastanud nendes valdkondades varasemate auditite käigus mitmeid seaduserikkumisi. Veerand KOVisid auditeerinud

audiitoritest ei pea oluliseks hinnata, kas halvast finantsolukorrast väljumiseks plaanitud tegevused parandavad olukorda.

- **83% audiitoritest ei kontrolli riigi ja Euroopa Liidu aruandluseks kõigi vajalike koodide kasutamist.** See võib mõjutada ka statistikaandmete tõepärasust, sest riigiasutused kasutavad neid andmeid majandusülevaadete tegemisel erineva sisuga tehingute eristamiseks.
- **Audiitori aruande praegune lühike vorm ei anna infot, mida kasutajad soovivad.** Aruandest peaks selguma, mida olulistes valdkondades auditeeriti, kuidas seda kontrolliti ja mis tulemusteni jõuti.
- **Audiitor vahetab auditi käigus infot valitsuse, volikogu ja revisjonikomisjoniga vähe,** kuigi valdav osa audiitoritest peab KOVi raamatupidamise aastaaruande peamiseks kasutajateks just neid kolme.

Eespool nimetatud põhjused võivad tuleneda järgmistest asjaoludest:

- **Audiitorid teevad KOVide juhtkonna ja revisjonikomisjoniga vähe koostööd.** Audiitori ja KOVi koostööd takistab ka KOVi vähene huvi audiitorkontrolli vastu.
- **Audiitorid ei ole saanud piisavalt juhendamist ja ettevalmistust KOVide auditeerimiseks.** Enamik audiitoritest vajab juhendamist oluliste valdkondade auditeerimiseks (nt eelarve täitmise aruanne, tehingud seotud osapooltega). Mitmete audiitorite hinnangul on avaliku sektori auditeerimise eelduseks olev avaliku õiguse eksam koostatud nii, et selle läbimine ei eelda piisavaid teadmisi ja oskusi KOVi auditeerimiseks.
- **Audiitorite kvaliteedikontrollis ei pöörata rõhku KOVide auditeerimisega seotud kitsaskohtadele,** sest ei arvestata avaliku sektori spetsiifikaga seotud riske.

## Sisukord

|                                                                                                            |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Valdkonna ülevaade</b>                                                                                  | <b>4</b>  |
| <b>Millele peab omavalitsuse auditeerimisel tähelepanu pöörama, et see vastaks kasutajate vajadustele?</b> | <b>5</b>  |
| <b>Audiitorkontroll ei vasta finantsinfo kasutajate vajadustele</b>                                        | <b>7</b>  |
| Audiitorid ei pööra piisavalt tähelepanu KOVi jaoks olulistele valdkondadele                               | 7         |
| Audiitorid ei kontrolli riigi ja ELi korrektseks aruandluseks vajalike koodide kasutamist                  | 9         |
| Audiitorid vahetavad auditi käigus KOViga infot vähe                                                       | 9         |
| Audiitori aruande vorm ei aita kaasa audiitorkontrollist arusaamisele                                      | 10        |
| <b>Mis võib audiitorkontrolli probleeme põhjustada?</b>                                                    | <b>10</b> |
| <b>Ülevaate iseloomustus</b>                                                                               | <b>12</b> |
| <b>Lisa 1. Kohalike omavalitsusi 2014. ja 2015. a auditeerinud audiitorettevõtjad</b>                      | <b>13</b> |
| <b>Lisa 2. Kohalike omavalitsuste revisjonikomisjonide arutelul osalejad</b>                               | <b>14</b> |
| <b>Lisa 3. Kokkuvõtte vandeaudiitorite aruannetest aastatel 2012–2015</b>                                  | <b>15</b> |
| <b>Lisa 4. Kokkuvõtte vandeaudiitorite aruande tähelepanekutest aastatel 2012–2015</b>                     | <b>16</b> |
| <b>Lisa 5. Kohalike omavalitsuste audiitorite kvaliteedikontrolli tulemused</b>                            | <b>17</b> |

## Valdkonna ülevaade

### Raamatupidamise aastaaruanne

koosneb omavalitsustes bilansist, tulemiaruandest, rahavoogude aruandest, netovara muutuste ja eelarve täitmise aruandest koos ettenähtud lisadega.

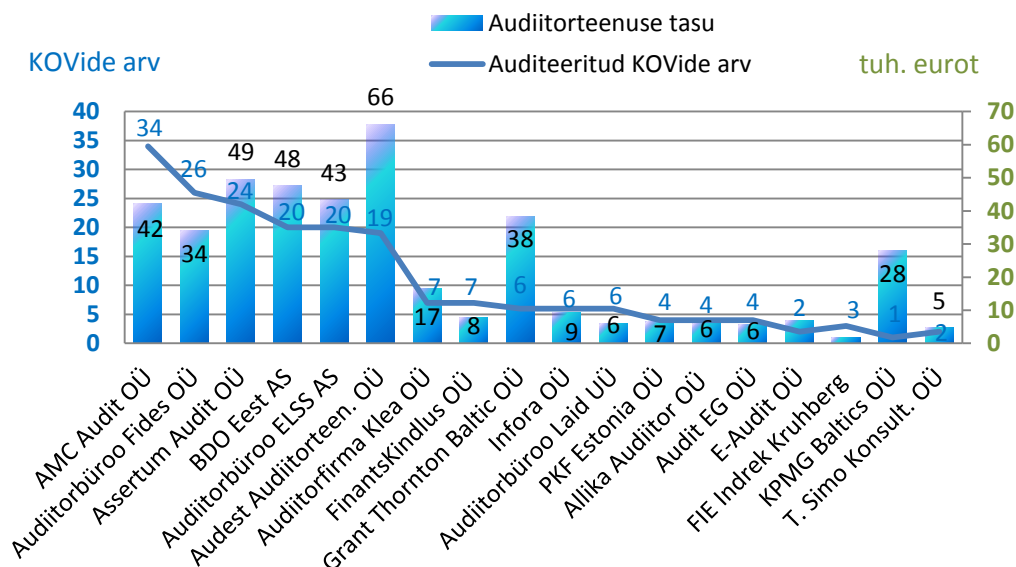
### Teadmiseks, et

- KOVide kulud audiitorteenusele olid 2015. aastal üle 453 000 euro;
- KOVide audiitorid kulutasid 2015. aastal auditeerimisele kokku *cā* 13 000 töötundi;
- keskmine tunnitasu oli 42 eurot (2014/2015. a).

Allikas: KOVide ja audiitorite küsitlus

1. Raamatupidamise aastaaruande audit on kohustuslik igale kohalikule omavalitsusele<sup>1</sup> ning audiitori selleks määrab volikogu. 2015. aastal auditeeris KOVide raamatupidamise aastaaruandeid 46 audiitorit, kes osutasid teenust 31 audiitorettevõtja kaudu (vt lisa 1). Üle poole omavalitsustest (edaspidi ka KOV) auditeeris kuus audiitorettevõtjat (vt joonis 1).

Joonis 1. 2015. aastal enim kohalikke omavalitsusi auditeerinud audiitorettevõtjad



Allikas: Riigikontrolli KOVide küsitluse andmed

### Auditeerimise alused ja eesmärk

2. Audiitorid juhenduvad oma töös audiitortegevuse seadusest, kutsetegevuse standarditest jm juhenditest.<sup>2</sup> Audiitor kontrollib KOVi raamatupidamise aastaaruande vastavust finantsaruannete reeglitele, sh arvestab KOVi tegevuskeskkonnaga seotud ja aruannet mõjutavate olulisemate seaduste ja õigusaktidega. Audiitorkontrolli eesmärk on parandada finantsinfo kvaliteeti ja usaldusväärsust selle kasutajate jaoks.

### Audiitortegevuse arendamine ja järelevalve

Rahandusministeeriumi ülesanne on muu hulgas audiitortegevusega seotud õiguslike aluste kujundamine, audiitori kutse andmine, haldusjärelevalve Audiitorkogu üle, mida täidab ettevõtluse ja arvestuspoliitika osakond.

3. Audiitortegevuse valdkondliku poliitika suunamise ja juhtimisega tegeleb [Rahandusministeerium](#), kes teeb tihedat koostööd audiitoreid ühendava Audiitorkoguga. Muu hulgas korraldab Audiitorkogu audiitorite täiendusõpet ning teeb järelevalvet audiitorteenuse kvaliteedi üle.

4. Et välja selgitada, mil määral audiitorkontroll kasutajate vajadusi arvestab, küsitleti KOVisid ja nende audiitoreid, korraldati omavalitsuste volikogude revisjonikomisjonide esindajatega arutelu (vt lisa 2) ning intervjueriti Rahandusministeeriumi ning Statistikaametit kui KOVi

<sup>1</sup> Audiitortegevuse seadus, § 91 lg 3.

<sup>2</sup> Audiitortegevuse seadus sätestab audiitortegevuse õiguslikud alused, sh nõuded audiitoritele, nende vastutuse ning järelevalve tegemise alused. Kutsetegevuse standardid on Rahvusvahelise Arvestuseksperthide Föderatsiooni (IFAC) kinnitatud rahvusvahelised standardid, sh auditistandardid, kvaliteedikontrolli standard, eetikakoodeks jms.

finantsinfo põhikasutajaid riigiasutuste seas. Ülevaate käigus ilmnenu probleemide käsitlemiseks korraldab Riigikontroll koostöös Audiitorkoguga audiitoritele seminari.

## Millele peab omavalitsuse auditeerimisel tähelepanu pöörama, et see vastaks kasutajate vajadustele?

### KOV'i eripäraga seotud valdkonnad, millele peab auditeerimisel erilist tähelepanu pöörama

#### Avalik sektor koosneb

- **valitsussektorist**, sh riik, KOVid, sotsiaalkindlustusfondid jm avalik õiguslikud juriidilised isikud, ÄÜd, SAd, MTÜd;
- **muudest avaliku sektori üksustest**, sh Eesti Pank, Audiitorkogu jt.

#### Finantsdistiipliinijärgimisega seotud piirangud:

- **põhitegevuse tulem** (tulude ja kulude vahe) ei tohi olla negatiivne;
- **netovõlakkoormus** ei tohi ületada 60% põhitegevuse tuludest.

Allikas: kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 32–34

5. Kuna kohalikud omavalitsused kuuluvad **avalikku sektorisse**, on nende auditeerimisel oluline arvestada nii avaliku sektori kui ka KOV'i kontekstis olulisemaid valdkondlikke eripärasid (vt joonis 2).

6. KOV'i huvides on saada infot eelkõige valdkondade kohta, mis mõjutavad juhtimisotsuseid. Kuna KOVide maksevõimetuse ja üleinvesteeringu ennetamiseks on seatud **põhitegevuse tulem** ja **netovõlakkoormuse** piirangud (edaspidi **finantsdistiipliini järgimine**), siis tuleb auditeerimisel põhirõhk suunata selle aluseks oleva info õigsusele. Samuti tuleb tähelepanu pöörata muudele finantstegevusega seotud erinõuetele, mida riik on ette näinud KOV'i eelarve täitmisele, varadele ning võlakohustuste võtmisele.

7. Maksimaksja raha ausa kasutamise huvides on olulised tehingud, mida KOV'i juhid ja ametnikud teevad oma ametipositsioonil nendega seotud osapooltega. Seepärast on seotud osapoolte kindlaksmääramisel oluline juhendada ka korruptsioonivastase seadusest.

8. Olulisi valdkondi on veelgi, näiteks võib riigihangete ebakorrektnesse korraldamine viia Euroopa Liidu (EL) toetusraha tagasinõudmiseni ning riigihangete nõuete rikkumine on rahaliselt karistatav süütegü<sup>3</sup>. Seega on lisaks arvulise info kontrollimisele avalikus sektoris oluline, et tehingute tegemisel oleks arvestatud seaduste nõuetega.

Joonis 2. KOV'i auditeerimisega seotud olulised valdkonnad ja neid reguleerivad seadused



KOFS – kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus; KVS – korruptsioonivastane seadus; RHS – riigihangete seadus

Allikas: Riigikontrolli kohalikke omavalitsusi reguleerivate seaduste alusel

<sup>3</sup> Karistusseadustik, § 300; riigihangete seadus, § 111.

## KOVi finantsinfo põhikasutajate konkreetsemad vajadused

**Saldoandmike infosüsteem** on andmebaas, kuhu kõik avaliku sektori üksused, sh KOV, on kohustatud esitama raamatupidamiskontode saldod. Tehingutele tuleb lisada hilisemat eristamist võimaldavad **koodid**, sh tehingupartneri, tegevusala, allika ja rahavoo koodid.

**Bilansivälistel kontodel** esitatakse saldoandmikus lisainfo, mida bilansi- või tulemiarvu kontodel esitada ei saa. Nende alusel koostatakse näiteks riigi majandusaasta koondaruanne ning Rahandusministeerium kasutab töötajate kohta esitatud infot analüüside aluseks.

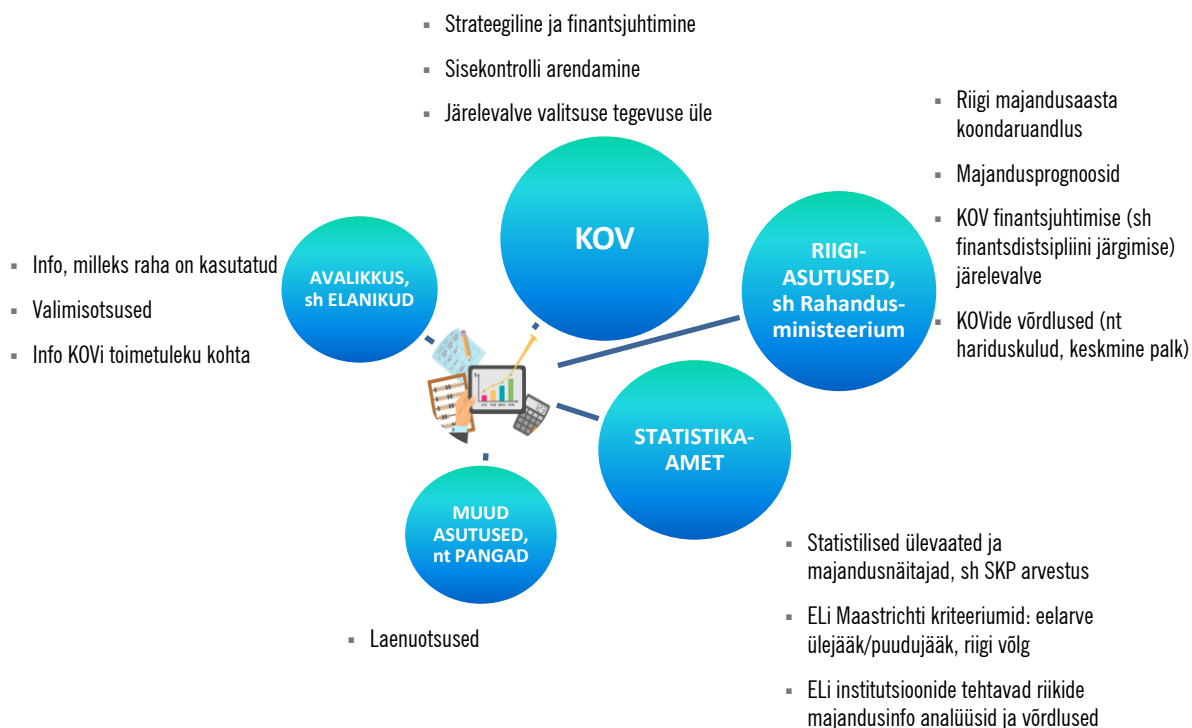
9. KOVi seisukohalt on kõige vajalikum, et info, millele tuginevad juhtimisotsused, oleks kontrollitud, sealhulgas on üheks oluliseks aruandeks eelarve täitmise aruanne, mida volikogu ja valitsus kasutavad otsuste tegemisel kõige sagedamini. Revisjonikomisjoni ootus on, et audiitorkontroll pööraks rohkem tähelepanu olulisematele seadustele. Samuti soovitakse rohkem infot ka sisekontrolliga seotud puuduste kohta.

10. Rahandusministeerium vajab KOVide **saldoandmike infosüsteemi** (edaspidi saldoandmik) kantud raamatupidamise andmeid, sh tegevusalade, tehingupartnerite, rahavoogude ja allikate koode (edaspidi koodid), et koostada majandusaasta koondaruandeid, riigi majandusprognose ja analüüsida KOVide olukorda. KOVide finantsdistsipliini järgimise jälgimiseks on Rahandusministeeriumile oluline, et põhitegevuse tulem ja netovõlakkoormus oleks arvatud õigete andmete alusel ja korrektselt (vt p 5). Lisaks vajab ministeerium infot KOVi varadele ja võlakohustustele seatud piirangutest kinnipidamise üle järelevalve tegemiseks. Samuti kasutatakse **bilansivälistel kontodel** olevat infot (mis on mh netovõlakkoormuse arvestuse jm analüüside aluseks).

11. Ka Statistikaamet kasutab KOVide saldoandmikke, sh koode erinevate majandusnäitajate (nt SKP-arvestus) arvutamiseks ning valitsemissektori rahandusstatistika koostamiseks. Neid andmeid kasutatakse ELi asutuste tehtavateks riikide majandusinfo analüüsideks ning ELis Eesti riigile seatud nõuete täitmise jälgimiseks (eelarve ülejääk/puudujääk, riigi võlg).

12. Joonisel 3 on välja toodud KOVide majandusaasta aruande info põhilised kasutajad ja näiteid, milleks infot kasutatakse.

**Joonis 3. KOV finantsinfo põhikasutajad ning näiteid kasutusvaldkondadest**



Allikas: Riigikontrolli intervjuude ja küsitluse alusel



## Teadmiseks, et

rahvusvaheliste auditeerimisstandardite kohaselt on audiitor kohustatud aastaaruande auditi käigus arvesse võtma olulisi auditeeritava tegevusega seotud seadusi jm regulatiivseid akte, sh neid,

- mis mõjutavad aastaaruande summasid ja avalikustamist;
- millele vastavus võib olla oluline, et majandusüksus oleks suuteline jätkama oma tegevust või et vältida olulisi karistusi jne.

Samuti peab audiitor oluliste tehingute väljaselgitamisel arvestama ka ümbritsevaid tingimusi ning finantsaruannete kasutajate jaoks olulisi asjaolusid ning vajadusi.

13. Tulenevalt audiitorkontrolli eesmärgist, avaliku sektori eripärast ja rahvusvaheliste auditistandardite üldpõhimõtetest (sh võttes arvesse avaliku sektori spetsiifilisi asjaolusid) leiab Riigikontroll, et eeltoodud oluliste valdkondadega arvestamine peab olema hõlmatud aastaaruande audiitorkontrolliga. Siinjuures ei pea Riigikontroll silmas riigihangete seaduse ja korruptsioonivastase seaduse järgimise kõikehõlmavat kontrolli (mida saab KOV vajaduse korral eraldi tellida), vaid nende sätetega arvestamist, mis mõjutavad finantsaruandeid ja/või info avalikustamist.

## Audiitorkontroll ei vasta finantsinfo kasutajate vajadustele

14. Et saada vastust, kas praegune audiitorkontroll vastab eespool väljatoodud kasutajate vajadustele, korraldas Riigikontroll küsitluse ka aastatel 2014–2015 KOVide raamatupidamise aastaaruandeid kontrollinud audiitorite hulgas. Küsimustikud saadeti 44 audiitorile, kellest 93% vastas. Neilt uuriti, milline on KOVides kasutatav auditeerimispraktika ning ette tulnud probleemid, sh milliseid avalikule sektorile olulisi valdkondi auditi käigus kontrollitakse.

## Audiitorid ei pööra piisavalt tähelepanu KOVi jaoks olulistele valdkondadele

15. Küsitluste analüüsist selgus, et üle poole (59%) audiitoritest ei kontrolli Riigikontrolli arvates kõiki audiitorkontrolli kasutajate seisukohast olulisi valdkondi, sest nad ei käsitle neid audiitorkontrolli osana. KOVi auditeerimisel peavad audiitorid oluliseks erinevaid seadusenõudeid ning ka mitmeid aastaaruande auditi kontekstis mitteasjakohaseid seadusi.<sup>4</sup>

16. Audiitorid on kinnitanud, et üle 90% KOVi aastaaruannetega on kõik korras (vt lisa 3). Audiitorite aruannete analüüs näitab, et valdav osa audiitoritest ei ole tuvastanud aastate jooksul mitte üheski KOVi jaoks olulises valdkonnas puudust, mis finantsinfo kasutajate otsuseid võiks mõjutada (vt lisa 4). Ka audiitoritelt KOVidele edastatud 2015. aasta kirjalikus infovahetuses on vaid mõnel korral märgitud puudusi seaduste nõuete täitmisel. Samal ajal on Riigikontroll oma varasemates auditites tuvastanud olulistes valdkondades puudusi, millele audiitorid ei ole tähelepanu juhtinud (vt p 17 ja 22).

<sup>4</sup> Küsimustikes nimetati näiteks riigivara seadust, põhiseadust, riigieelarve seadust.

## Finantsdistsipliini järgimine

### Teadmiseks, et

**netovõlakoo** arvestuse aluseks on muu hulgas erinevad võlakohustused, sh

- teenuste kontsessioonikokkulepetega seotud kohustused,
- kapitalirendikohustused.

Allikas: kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 34

### Teadmiseks, et

kui KOV rikub finantsdistsipliini, siis peab ta oma tegevust korrigeerima, sh suurendama sissetulekuid ja/või vähendama väljaminekuid.

Allikas: kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 40

## Eelarve täitmise aruanne

## Tehingud seotud osapooltega

17. Audiitorite põhitähelepanu on olnud põhivaradel (valdav osa tuvastatud puudustest, vt lisa 6), mitte finantsdistsipliini järgimise aluseks oleval olulisel finantsinfo, sh võlakohustustel. Audiitorkontroll on tuvastanud vaid üksikutes KOVides arvele võtmata võlakohustusi. Samas on Riigikontroll oma varasemates auditites paljudes KOVides puutunud kokku arvele võtmata võlakohustustega.<sup>5</sup>

18. Kui KOVid on finantsdistsipliini piiranguid rikkunud, siis audiitorite aruannete analüüsi kohaselt ei ole 2/3-l juhtudest seda aruandes välja toodud, kuigi KOVile jt aruande kasutajatele on tegu väga olulise info.

19. Küsimustiku vastustest selgus, et neljandik audiitoritest (25%) ei pea oluliseks hinnata, kas finantsdistsipliini järgimiseks ja halvast finantsolukorrast väljumiseks eelarvestrateegias plaanitud tegevused on realistlikud ja parandaksid olukorda. Samuti ei ole kolmandikul audiitoritest teada, millele nad peaksid tähelepanu suunama, kui KOV ei suuda teatud perioodi jooksul oma finantstegevust korrigeerida ning satub raskesse finantsolukorda.

20. Kuigi audiitorite kinnitusel kontrollivad nad eelarve täitmise aruannet, ei ole 10% KOVidest audiitori tööga selles osas rahul. Kuigi enamik audiitoritest kontrollib enda hinnangul ka eelarve kasutamise sihi- ja õiguspärasust, siis veerandi KOVide arvates audiitor seda ei kontrolli. Vaid üksikud audiitorid on viimasel neljal aastal juhtinud tähelepanu eelarve kasutamisega seotud probleemidele, samal ajal on Rahandusministeerium näiteks ise tuvastanud KOVides juhtumeid, kus eelarvest ei ole kinni peetud.

21. Lisaks tunnistab enamus (70%) audiitoritest, et nad vajaksid eelarve täitmisega seotud valdkonnas juhendamist. 28% audiitoritest leiab, et eelarve täitmise aruande kontrollimisega võiks rohkem tegeleda revisjonikomisjon.

22. Küsitlusest selgus, et tehinguid seotud osapooltega ei kontrollita korruptsioonivastase seadusest lähtudes ligi kolmandikus KOVidest. Kuigi enamik audiitoritest kinnitas, et see valdkond on auditiga hõlmatud, ei ole audiitorid korruptsioonivastase seaduse kontekstis ühtegi tähelepanekut teinud. Samal ajal on Riigikontroll oma varasemates auditites tuvastanud seaduserikkumisi seotud osapoolte vahel tehtud tehingutes.<sup>6</sup> Enamus audiitoritest (65%) tõi küsimustikus välja, et vajaksid selles valdkonnas juhendamist ning probleemiks on seotud osapoolte ning nendega tehtud tehingute tuvastamine.

<sup>5</sup> Auditid „Avaliku ja erasektori koostöö kohalikes omavalitsustes“ (2012), „Omavalitsuste ja nende ühingute sõidukite rendilepingute mõju võlakooormusele“ (2016).

<sup>6</sup> Korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses (2009), korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes (2012).

## Audiitorid ei kontrolli riigi ja ELi korrektseks aruandluseks vajalike koodide kasutamist

### Teadmiseks, et

kui tehinguid eristavaid koodi ei kasutata õigesti, siis

- on Statistikaametil raske anda ELi mastaabis Eesti valitsussektori kohta adekvaatset majandusstatistikat;
- ei ole võimalik analüüsida KOVide tegevust, sh neid omavahel võrrelda;
- põhjustab see probleeme KOVide ühinemisel finantsinfo kokkupanemisel.

23. Kohalik omavalitsus on kohustatud kasutama tehingute eristamiseks vajalikke koodi (tehingupartneri, tegevusala, allika, rahavoo koodid), lähtudes riigi raamatupidamise üldeeskirjast<sup>7</sup>. Rahandusministeerium ning ka Statistikaamet vajavad Eesti valitsussektori ja ELi aruandluse ning majandusülevaadete koostamiseks kõikide koodide õiget kasutamist (vt p 10–11).

24. Audiitorite küsitlusest selgus, et 83% audiitoritest ei ole kontrollinud kõigi saldoandmike infosüsteemis vajalike koodide õigsust. Osa on kontrollinud ühte-kahte liiki neist (peamiselt tegevusala ja/või tehingupartneri koodi), kuid neljandik vastanud audiitoritest ei ole kontrollinud auditi käigus mitte ühegi koodi õigsust. Ometi on nii Statistikaamet kui ka Rahandusministeerium tuvastanud koodide kasutamisel palju vigu.

## Audiitorid vahetavad auditi käigus KOViga infot vähe

25. Et audiitorkontroll oleks tulemuslik ja vastaks kasutaja vajadustele, tuleks audiitoril suhelda ja auditiga seotud infot jagada nii aastaaruande koostaja ehk valla- või linnavalitsusega kui ka selle üle järelevalvet tegeva volikogu ja revisjonikomisjoniga. Selleks, et revisjonikomisjon saaks volikogule esitada KOVi [majandusaasta aruande kohta oma arvamuse](#), on neil vaja teada, mida audiitor auditi käigus on kontrollinud ja millised puudused leidnud.

26. Auditi alguses peaksid audiitorid selgitama auditi ulatust, sh millest kontrollimisel lähtutakse, milliseid seaduste nõudeid hõlmatakse, ning hiljem teavitama tulemustest, s.o tuvastatud tähelepanekutest ja puudustest (sh nendest, mis audiitori aruandes ei kajastu). Revisjonikomisjonide arvates peaks audiitor esitama oma tähelepanekuid nii kirjalikult kui ka suuliselt, kohtudes revisjonikomisjoniga.

27. Olenemata sellest, et enamus audiitoritest (85%) pidas auditiaruande peamiseks kasutajateks just valitsust, volikogu ja revisjonikomisjoni, suheldakse nendega auditi käigus kõige vähem. Küsitluse kohaselt on enamasti audiitor auditi käigus suhelnud KOVi raamatupidajate-finantsjuhtidega (85% KOVides) ja/või linnapea/vallavanemaga (58% KOVides). Valla- või linnavalitsusele kui juhtkonnale ja aruande koostajale on aga esitatud infot auditi ulatuse ning tulemuste kohta vähem kui viiendikus KOVidest.

28. Kõige vähem tehakse koostööd volikogu ja revisjonikomisjoniga. Küsitluse kohaselt on audiitor teavitanud volikogu ja revisjonikomisjoni kirjalikult vaid 3% KOVidest ning tulemuste kohta on kiri saadetud vaid 5%-le (vt joonis 4). Ka suuliselt ei ole infovahetus olnud oluliselt aktiivsem.

### Teadmiseks, et

volikogu kinnitab majandusaasta aruande ning revisjonikomisjonil on seadusest tulenev ülesanne enne seda avaldada oma arvamus selle kohta, kas ta toetab aruande kinnitamist.

Allikas: kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus, § 29 lg 10

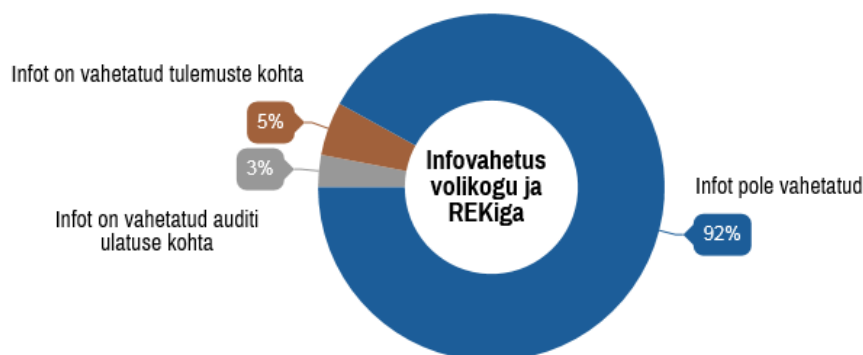
### Teadmiseks, et

23% audiitoritest nägi infovahetuse tõhustamises võimalust audiitorkontrolli mõjusust suurendada.

Allikas: Riigikontrolli KOVi audiitorite küsitluse andmetel

<sup>7</sup> Alates 01.01.2017 uue nimetusega „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“

Joonis 4. Audiitorite infovahetus volikogu ja revisjonikomisjoniga (REK)



Allikas: Riigikontroll KOVi küsitluse andmetel

### Audiitori aruande vorm ei aita kaasa audiitorkontrollist arusaamisele

29. Praegune traditsiooniline auditistandarditest tulenev lühike audiitori aruande vorm on lakooniline ega sisalda infot auditi ulatuse ega olulisemate valdkondade kohta. Ülevaate käigus selgus, et Statistikaamet, KOVi esindajad ega Rahandusministeerium ei ole üldjuhul kasutanud finantstegevuse jälgimiseks audiitori aruannet.

30. Sarnase probleemi lahendamiseks on rahvusvahelisi auditistandardeid täiendatud nii, et audiitor peab rohkem selgitama nii enda kui ka auditeeritava tegevusega seotud olulisemaid valdkondi. Aruandest peaks muu hulgas selguma, mida on auditeerimisel kasutajate seisukohast prioriteetseks peetud, kuidas on seda kontrollitud ning milliste tulemusteni jõutud. Et suureneks KOVi audiitorkontrolli läbipaistvus ning aruande informatiivsus, peaks Riigikontrolli arvates ka KOVi audiitorkontroll lähtuma samadest põhimõtetest.

### Mis võib audiitorkontrolli probleeme põhjustada?

#### Audiitorid ja KOVi teevad vähe koostööd

31. Audiitorite küsitlustest selgus, et koostööd takistab ka KOVi vähene huvi audiitorkontrolli vastu. Sellisel seisukohal oli 23% audiitoritest. Küsitluse analüüsi kohaselt ei ole aga KOVidele alati täpselt teada, mida audiitorkontroll hõlmab. Kuigi audiitor on kontrolli käigus kohustatud selgitusi jagama ja tagasisidet andma, on oluline ka KOVi initsiatiiv oma vajadusi selgitada. Samuti on oluline, et nii valitsus kui ka volikogu ja eriti revisjonikomisjon teeksid audiitoriga tihedat koostööd (vt p 25).

#### Audiitorid vajavad KOVi auditeerimiseks rohkem juhendamist

32. Ligi poolte audiitorite hinnangul ei ole neil olnud piisavalt täiendusõppe võimalusi avaliku sektori kutseteadmiste saavutamiseks ja hoidmiseks. Enamus audiitoreid vajab enda sõnul koolitust ja/või juhendmaterjale, nii eelarve täitmise aruande (70%) kui ka seotud osapooltega tehtud tehingute (65%) auditeerimiseks. Juhendist tuntakse puudust ka näiteks raskes finantsolukorras oleva KOVi auditeerimisel.

## Teadmiseks, et

**Soomes** on avaliku sektori auditeerimise hea tava, millest KOVide auditeerimisel lähtutakse.

Samuti on kohalike omavalitsuste seaduses eraldi välja toodud audiitorite kohustused, näiteks peavad nad hindama, kas KOV tegutseb kooskõlas seaduste ja volikogu otsustega.

## KOVide audiitorite kvaliteedikontrollis ei pöörata rõhku avaliku sektori eripärale

33. Avalikku sektorit, sh KOVid, saavad auditeerida alates 2012. aastast vaid avaliku sektori audiitori kutse omandanud audiitorid. Selleks tuleb vandeaudiitorite eksamitele lisaks sooritada avaliku õiguse eksam. Mitmete audiitorite hinnangul on eksam koostatud nii, et selle läbimine ei eelda piisavaid teadmisi ja oskusi KOVi auditeerimiseks. Mitmed audiitorid märkisid, et eksam eeldab seaduse tekstide tundmist, kuid seal puudub praktiline osa. Ligi neljandik audiitoritest leidis, et pärast eksami sooritamist ei ole nad sisulises töös midagi muutnud. Ka Riigikontrolli arvates ei aita avaliku õiguse eksam omandada arusaamist avaliku sektori eripärast, sh sellest, mille poolest avaliku sektori audit erineb erasektori omast.

34. Audiitorkogu korraldatud kvaliteedikontrolli tulemuste kohaselt on 53% audiitorite tööst vastanud nõuetele. 41% audiitorite töös on kvaliteedikontrolliga tuvastatud puudusi, kuid üldine kvaliteet on olnud vastuvõetav. 2% audiitorite tööga pole rahul olnud, sest on leitud väga olulisi puudusi (vt lisa 5). Siinjuures ei ole Riigikontrollile teada, kas kvaliteedikontroll hõlmas ka KOVides tehtud audiitorkontrolle, sest hindamise aluseks ei pruukinud olla KOVide auditid (hinnatavad auditid valitakse välja riskihinnangu põhjal).

35. Audiitorkogult saadud kokkuvõtte näitas, et kvaliteedikontrollis on pööratud avaliku sektori auditeerimisega seotud kitsaskohtadele vähe tähelepanu. Põhjus on selles, et kvaliteedikontrollis ei arvestata avaliku sektori spetsiifikaga seotud riske.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli  
kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

## Ülevaate iseloomustus

Riigikontrolli ülevaate koostamise eesmärk oli selgitada, millised on omavalitsuse jt peamiste KOVi finantsinfo kasutajate vajadused ning mil määral on audiitorkontrollis nende vajadustega arvestatud.

### Ülevaate metoodika

Ülevaate eesmärgi täitmiseks

- 1) saadeti kõigile 213-le kohalikule omavalitsusele küsimustikud, millele kõik vastasid. Lisaks korraldati omavalitsuste revisjonikomisjoni esindajatega arutelu (vt lisa 2);
- 2) küsiti selgitusi Statistikaameti majandus- ja keskkonnastatistika osakonnast ning Rahandusministeeriumi kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise osakonnast;
- 3) saadeti 2014. ja/või 2015. aasta KOVide raamatupidamise aastaaruandeid auditeerinud 44 audiitorile küsimustikud, millele vastas 41 audiitorit.<sup>8</sup>

Lisaks eespool saadud infole analüüsiti audiitori aruandeid ning küsiti välja audiitoritelt KOVidele edastatud kirjalik infovahetus (2015. a kohta). Küsiti Audiitorkogult KOVi audiitorite üle tehtud kvaliteedikontrolli tulemusi ning analüüsiti neid. Samuti kasutati Riigikontrolli varasemate tööde tulemusi järgmistest audititest: korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade töökorralduses (2009); korruptsiooni ennetamine valdade ja linnade tehingutes (2012); avaliku ja erasektori koostöö kohalikes omavalitsustes (2012); omavalitsuste ja nende ühingute sõidukite rendilepingute mõju võlakooormusele (2016).

### Ülevaate lõpetamise aeg

Peamised toimingud ülevaate koostamise tarvis lõpetati detsembris 2016.

### Ülevaate koostajad

Ülevaate koostasid audiitorid Ines Vali ja Anneliis Arm ning auditijuht Karin Rajapu.

### Kontaktandmed

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

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

Ülevaate kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Ülevaate number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/17/50090/5.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

<sup>8</sup> Küsimustikke ei saadetud audiitoritele, kes ülevaate ajaks ei olnud enam vandeaudiitorite nimekirjas. Mõned sama audiitorettevõtja audiitorid esitasid ühise vastuse.

## Lisa 1. Kohalikke omavalitsusi 2014. ja 2015. a auditeerinud audiitorettevõtjad

| Audiitorettevõtja nimi                 | Auditeeritud KOVide arv |      |
|----------------------------------------|-------------------------|------|
|                                        | 2014                    | 2015 |
| AMC Audit OÜ                           | 30                      | 34   |
| Audiitorbüroo Fides OÜ                 | 27                      | 26   |
| Assertum Audit OÜ                      | 23                      | 24   |
| Audiitorbüroo ELSS AS                  | 23                      | 20   |
| BDO Eesti AS                           | 19                      | 20   |
| Audest Audiitorteenuste OÜ             | 16                      | 19   |
| Audiitorfirma Klea OÜ                  | 7                       | 7    |
| FinantsKindlus OÜ                      | 7                       | 7    |
| Audiitorbüroo Laid OÜ                  | 6                       | 6    |
| Grant Thornton Baltic OÜ               | 7                       | 6    |
| Infora OÜ                              | 5                       | 6    |
| Allika Audiitor OÜ                     | 4                       | 4    |
| Audit EG OÜ                            | 4                       | 4    |
| PKF Estonia OÜ                         | 2                       | 4    |
| FIE Indrek Kruhbergi Audiitoriteenused | 3                       | 3    |
| Aasta Audit OÜ                         | 0                       | 2    |
| Audiitorbüroo Roy Vaimand OÜ           | 2                       | 2    |
| Audius AB OÜ                           | 2                       | 2    |
| Dana Audit OÜ                          | 2                       | 2    |
| E-Audit OÜ                             | 1                       | 2    |
| Hüva Nõu OÜ                            | 2                       | 2    |
| T. Simo Konsultatsioonid OÜ            | 4                       | 2    |
| Ann Närep Audiitorühing OÜ             | 1                       | 1    |
| Audiitorbüroo Fibroiin OÜ              | 2                       | 1    |
| HLB Expertus KLF OÜ                    | 2                       | 1    |
| Kagu-Audit OÜ                          | 1                       | 1    |
| KPMG Baltics OÜ                        | 1                       | 1    |
| Maret Saatusse Audiitorbüroo OÜ        | 2                       | 1    |
| Audit EG OÜ                            | 1                       | 1    |
| Finants OÜ                             | 1                       | 1    |
| Pepleri Audiitorbüroo OÜ               | 1                       | 1    |
| KL Partners OÜ                         | 1                       | 0    |
| Lekra-Audit OÜ                         | 4                       | 0    |

## Lisa 2. Kohalike omavalituste revisjonikomisjonide arutelul osalejad

28. novembril 2016 korraldas Riigikontroll fookusgrupi arutelu KOVi revisjonikomisjoni esimeestega. Arutelul osalenud on toodud tabelis.

| Nimi           | Ametikoht                                             |
|----------------|-------------------------------------------------------|
| Tiit Mae       | Kose Vallavolikogu revisjonikomisjoni esimees;        |
| Erki Nool      | Tallinna Linnavolikogu revisjonikomisjoni esimees     |
| Mati Kallemets | Lääne-Nigula Vallavolikogu revisjonikomisjoni esimees |
| Arvo Reedik    | Pärnu Linnavolikogu revisjonikomisjoni esimees        |
| Ilme Peedson   | Nõva Vallavolikogu revisjonikomisjoni esimees         |



### Lisa 3. Kokkuvõte vandeaudiitorite aruannetest aastatel 2012–2015

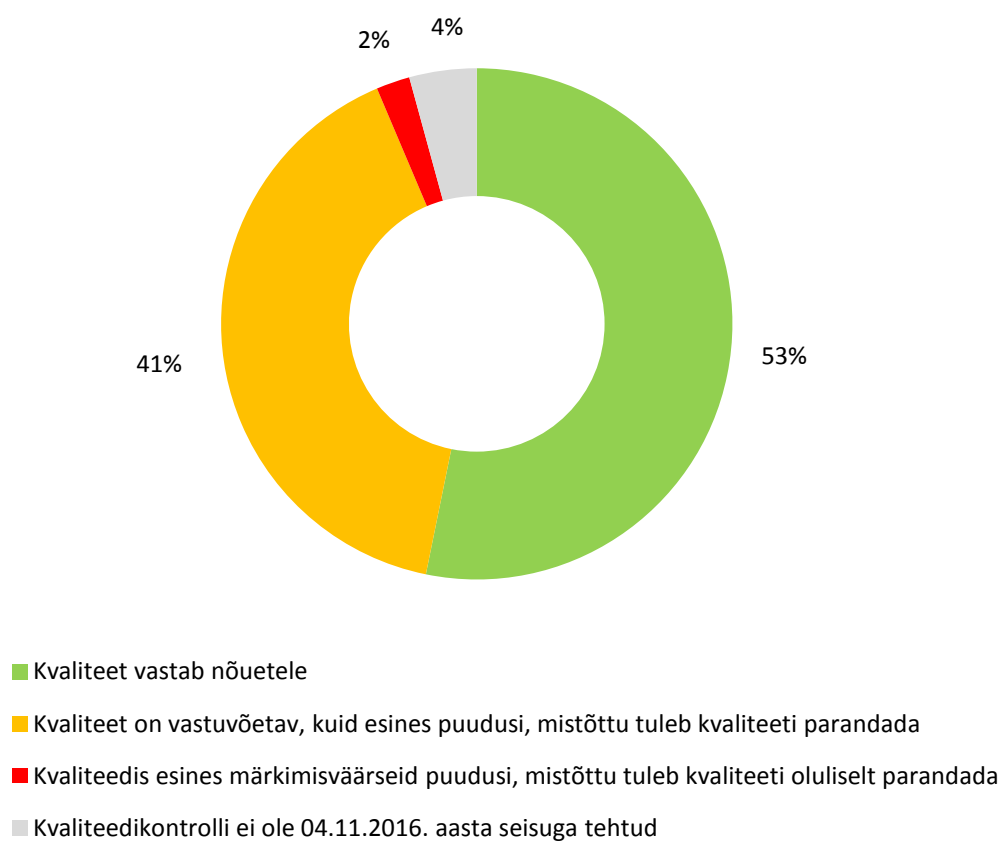
| Audiitori arvamus             | 2015 | 2014 | 2013 | 2012 |
|-------------------------------|------|------|------|------|
| Märkuseta                     | 195  | 196  | 197  | 188  |
| Märkuseta, asjaolu rõhutamise | 5    | 4    | 11   | 16   |
| Märkusega                     | 10   | 13   | 16   | 19   |
| Märkusega, asjaolu rõhutamise | 2    | 1    | 1    | 2    |

## Lisa 4. Kokkuvõte vandeaudiitorite aruande tähelepanekutest aastatel 2012–2015

| Märkused ja asjaolu rõhutamisest                                                                                                                                                                              | KOVide arv<br>2012–2015 | sh KOVide arv<br>2015 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| <b>Põhivara:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Läbiviimata ümberhindlus</li> <li>Arvelevõtmine</li> <li>Üle-/ alahinnatud</li> <li>Puudused inventuurides</li> <li>Arvestusvead (nt müük)</li> </ul> | 38<br>9<br>3<br>4<br>3  | 7<br>5<br>1<br>2<br>2 |
| <b>Nõuded:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Nõuete laekumist ei ole hinnatud</li> </ul>                                                                                                             | 1                       |                       |
| <b>Kohustused:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kapitalirent vs. kasutusrent</li> <li>Eraldist ei ole moodustatud</li> </ul>                                                                        | 1<br>2                  |                       |
| <b>Tulud:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Sihtfinantseerimise kajastamine</li> </ul>                                                                                                               | 1                       | 1                     |
| <b>Kulud:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Kulumi arvestus</li> </ul>                                                                                                                               | 1                       | 1                     |
| <b>Finantsinvesteeringud:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Allahindamata</li> </ul>                                                                                                                 | 1                       | 1                     |
| <b>Tehingute seaduslikkus:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Tehtud tehinguid vastuolus KOFSi § 28 lõikega 2</li> <li>Netovõlakkoormus ületatud KOFSi § 34 lõikega 4</li> </ul>                      | 1<br>2                  | 1<br>2                |
| <b>Muu:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Ei võimaldatud ligipääsu tütarettevõtte finantsinfole</li> <li>SA-le esitatud kriminaalkahtlustus</li> </ul>                                               | 1<br>1                  | 1<br>1                |

KOFS – kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seadus

## Lisa 5. Kohalike omavalitsuste audiitorite kvaliteedikontrolli tulemused



Allikas: Audiitorkogu kvaliteedikontrolli tulemused perioodil 28.03.2012–04.11.2016