

TARTU LINNAVOLIKOGU

**ISTUNGI PROTOKOLLI  
KANTAV OTSUS**

Tartu

06.03.2024 nr LVK-IP-0030

**Tartu linna siseauditi juhi aastaaruanne**

KUULATI: Tartu linna siseauditi juhi Jaanus Tammjärve ettekannet.

OTSUSTATI: võtta Tartu linna siseauditi juhi aastaaruanne teadmiseks.

**Juhataja**

**Protokollija**

## Tartu linna siseauditijahi aastaaruanne

### Ülevaade sisekontrollisüsteemist

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse (KOKS) § 48<sup>1</sup> lg 1 sätestab, et volikogu tagab sisekontrollisüsteemi rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise kohalikus omavalitsuses. Selleks näeb seadus muuhulgas ette võimaluse moodustada siseaudiitori kutsetegevuse alaste ülesannete täitmiseks vastav ametikoht või luua vastav struktuuriüksus.

Hinnangu andmist linna ametiasutuste, linna ametiasutuste hallatavate asutuste sisekontrolli, aruandluse ja tegevuse ning ressursside kasutamise seaduslikkuse, säästlikkuse ja tõhususe osas Tartu linnas korraldab siseauditi osakond.

Siseauditi põhimääruse § 2 kohaselt juhindub siseauditi osakond oma tegevuses kehtivatest seadustest ja Tartu linna õigusaktidest ning Rahvusvahelise Siseaudiitorite Ühingu poolt välja töötatud siseauditeerimise definitsioonist, eetikakoodeksist, standarditest ja tegevusjuhistest. Siseauditi osakonna ametnike arv aruandeaasta lõpu seisuga oli viis.

Tõhusat sisekontrollisüsteemi iseloomustavad asutusesiseste protseduurireeglite olemasolu ja nende täitmine ning täitmise jälgimine, organisatsioonikultuuri arendamine, töötajate professionaalsus, kohustuste lahusus asutuse funktsioonide täitmisel, tehingute dokumenteerimine ja autoriseerimine ning järelevalve toimimine.

Linna sisekontrollisüsteem annab mõistliku kindlustunde, et:

- üksuste tegevus on seaduspärane;
- üksuste varad on kaitstud raiskamise, ebasihipärase kasutamise, pettuste ja ebakompetentsest juhtimisest jms tingitud kahju eest;
- üksuste tegevus on säästlik, tõhus ja mõjus ning on tagatud teenuste kõrge kvaliteet;
- üksuste tegevust kajastav juhtimis- ja finantsinformatsioon on usaldusväärne, tõene ja õigeaegne.

Sisekontrollisüsteemi tõhususe tagavad:

- struktuuriüksuste põhilised tegevused on reglementeeritud, toimub pidev regulatsioonide ajakohasuse jälgimine, vajadusel muutmine ning täiendamine;
- olemasoleva ühtse raamatupidamise- ja dokumendihalduse tarkvarasüsteemi toimimine ja arendamine;
- juurdepääs infosüsteemidele on selleks volitatud ametnikel. Määratud on teenistujad, kellel on ligipääs andmefailidele ja serveritele;
- teostatud on raamatupidamise sisekorra eeskirjade kohased inventuurid, kinnitatud on korrad, mis reguleerivad vara võõrandamist, kasutusse andmist, üleandmist, kõlbmatuks tunnistamist, mahakandmist ja hävitamist;
- raamatupidamisandmete täpsus ja täielikkus - finantstulemuste pidev võrdlemine eelarvestatud summadega, pidev rahavoogude analüüs, esitatakse eelarve täitmise aruanded juhtkonnale ja volikogule. Andmed avaldatakse lisaks linna kodulehel. Eelarve täimisest esitatakse ülevaade volikogu revisjonikomisjonile. Toimub funktsionaalselt sõltumatu raamatupidamise algdokumentide kinnitamine ja kontrollimine;
- toimub tegevuse kontrollimine asutusesiselt ja asutuseväliselt;
- arvemenetluses oli kasutusel e-arve menetluskeskkond. Toimub raamatupidamistarkvara kannete monitooring.

## **Tegevusaruanne**

Osakonna 2023. a tööplaani kinnitas Tartu Linnavolikogu 22.12.2022. a. Kinnitatud tööde osas on koostatud auditid, mille lühikokkuvõtte esitame tegevusaruande koosseisus. Tegevusaruandes anname samuti ülevaate aasta jooksul lisandunud nõuandvatest töödest.

### **Linnale kuuluvate maade kasutamine**

Auditi eesmärk oli välja selgitada, kas linna maade tegeliku kasutuse üle on järelevalve toimunud, kas ja kui palju võib Tartu linnas olla seadusliku aluseta kasutusse võetud linnale kuuluvaid maid, kas maade kasutusse andmisel on huvitatud isikuid koheldud võrdselt ning millised võiksid olla maade kasutusse andmisel või omandisuhete korrastamisel täiendava tulu teenimise võimalused.

Audit hõlmas linnale kuuluvaid maid seisuga 31.12.2022.a ja nende osas sõlmitud maa rendilepingud seisuga 30.05.2023.a. Tartu linna omandis oli 31.12.2022.a seisuga 2122 kinnistut kogupindalaga 1708 ha (lisaks on väljaspool haldusterritooriumi 9 kinnistut kogupindalaga 79,2 ha).

**Auditi tulemusena jõudsime järeldusele**, et linnale kuuluvate ning välja renditud maade haldamine on toimiv sõlmitud lepingute alusel tasu laekumise osas, kuid vajab täiendusi maade tegeliku kasutamise järelevalve osas (sh tuleb kasutusse võtta infosüsteemide võimalused info kogumiseks, visualiseerimiseks ja osakondade ülese kasutamise võimaldamiseks). Vajalik on läbi viia maade kasutamise inventuur ja leppida hiljemalt selle käigus kokku olulisemad maade kasutamise ja võõrandamisega seotud tingimused. Linnale kuuluvate maade omavolilise hõivamise tõkestamise osas ei ole sisekontrollisüsteem toiminud ja vajab olulisi täiendusi andmaks juhtidele piisava kindlustunde, et linna kuuluvate maade kasutus oleks õiguspärane.

Siseaudiitorid toovad positiivsena välja asjaolu, et on asunud kasutama ühtsamaid põhimõtteid st lähtumist viimasest toimunud korralisest maa hindamise tulemusena määratud maa maksustamishinnast, mis hakkab kehtima maamaksu arvestamisel alates 01.01.2024. a. Auditi aruande koostamise ajal otsustas linn üle vaadata paadisildade rajamise ja välikohvikute suvise laiendamise eest tasu võtmise põhimõtted.

### **Linnatransport**

Auditi eesmärk oli anda hinnang Linnatranspordi tegevusele lähtudes tema põhikirjalistest ülesannetest.

Auditis oli vaatluse all Linnatranspordi põhikirjalised tegevused ja üldine asutuse toimimine perioodil 01.01.2022. kuni 30.11.2023.a.

**Linnatranspordi sisekontrollisüsteem toimib, kuid vajab täiendusi** andmaks juhtidele piisava kindlustunde, et asutusele pandud ülesandeid täidetakse ning asutuse toimimine on nõuetekohaselt tagatud.

Siseaudiitorid toovad positiivsena välja, üldjoones on asutuse töö korraldatud hästi, põhimääruses toodud ülesanded täidetakse.

Siseauditi osakond hindas arveid, lepingute olemasolu ja hangete andmeid ning jõudsime veendumuseni, et vajalikud hanked olid läbi viidud. Asutuse poolt läbi viidud riigihangete osas olid olemas huvide puudumise deklaratsioonid. Senise rattaringluse partneri Bewegen Technologies Inc pankrotistumisel on leitud uued võimalused rattaringlust töös hoida. Tartu kodulehel on olemas informatsioon, kuidas taotleda taksoveoluba, sõidukikaarti ja teenindajakaarti. Taksoveo load ja kaardid antakse välja kooskõlas seadusega. Maakondlike ja

kaugliinide sõiduplaanide kohta seisukohtade andmisel lähtutakse enamasti ühtsetest kriteeriumitest.

Auditi tulemusel jõudsimme järeldusele, et on vaja üle vaadata ja uuendada asutuse põhimäärus (asutus täidab ka ülesandeid, mida põhimääruses kirjas ei ole) ja töökorralduse reeglid (reeglid ei kajasta kõiki töökorralduslikke aspekte). Täiendada töölepinguid andmaks kindluse, et põhimääruses ja teistes aktides toodu ülesanded kajastuvad ka töötajate tööülesannetes. Kinnitada teenuste kasutustingimused. Raamatupidamises ja varade arvestuses kindlustada, et asutuse varad oleksid asutuse arvel ning kuluarvestuses hinnastatud teenuste ning projektidega seotud kulud eraldi arvestatud.

### **Eralasteaedade ja -hoidude rahastamise põhimõtete ülevaatamine**

Auditi eesmärk oli selgitada välja, kas ja kuidas on rakendatud kvaliteedi kontrolli põhimõtteid, et eralasteaedade ja -hoidude poolt osutatav teenus vastaks vajalikule tasemele (laste arv rühmades jt õigusaktidest tulenevad nõuded).

Audit hõlmas haridusosakonda ja Tartu linna rahastatavaid eralasteasutusi ning lapsehoiuteenuse osutajaid valimi alusel. Tartu linna 2023.a eelarvesse oli planeeritud eralasteaedade ja -hoidude toetuseks u 6,7 miljonit eurot. Tartu linna munitsipaal- ja eralasteasutustes käis 2023. aastal kokku u 6200 last, neist viiendik käis eralasteasutustes.

**Tartu linna sisekontrollisüsteem auditi teema osas toimib, kuid vajab täiendusi** andmaks juhtidele piisava kindlustunde, et eralasteasutuste toetamise ja kontrolli protsess tagab linnale ülevaate eralasteaedade ja -hoidude poolt osutatava teenuse vastavusest vajalikule/õigusaktidega nõutud tasemele.

Siseaudiitorid toovad positiivsena välja järgmised tähelepanekud:

- varasema auditi ettepanekud on täidetud;
- eralasteaedade- ja -hoidude kohtade ning toetuste arvestus ning andmevahetus on viidud ARNOsse;
- ARNO keskkonnas toimuvad mitmed automaatkontrollid ning arvete genereerimine asutuste kaupa toetuse arvestuse alusega.

#### **Peamised tähelepanekud:**

- Tingimused, sh juhendid /korrad vajavad kaasajastamist, et toetada osakonna ja sihtgrupi tegevust;
- Lähtudes halduskoostöö seadusest peab delegeeritud haldusülesannete täitmise üle tegema järelevalvet. Tuleb kokku leppida järelevalve korralduses;
- Toetuste arvestamise alused vajavad ülevaatamist ja uuendamist.

### **Vaegtööd**

Auditi eesmärk oli anda hinnang auditeeritavate üksuste tegevusele ehitustööde hangete osas vaegtööde arvestuse ja vaegtööde täitmise korralduse kohta.

Audit hõlmas 2020-2022 läbi viidud hangete alusel auditi toimingute ajaks lõpetatud ehitustöid linnamajanduse ja linnavarade osakonnas, mille maksumus ületas 250 000 eurot, välja arvatud tööde osas mille võtsime objektipõhiselt. Riigihangete registri andmetel oli perioodil 2020-2022 läbiviidud ehitushangete tulemusena sõlmitud lepingute maksumus ca 81 588 000 eurot. Valimisse võetud hangete tulemusel sõlmitud lepingute maksumus oli üle 20 miljoni euro, neist ilma vaegtöödeta hangete maht oli ca 1,08 miljonit eurot.

**Tartu linna vaegtööde haldamise süsteem toimib, kuid vajab täiendusi** piisava kindlustunde saamiseks, et ehitustööde üleandmise- ja vastuvõtutoimingutega, vaegtööde haldamise, garantiiperioodi tagavate panga garantiikirjade sissenõudmise ja lepingutes sätestatud kontrollitoimingute kaudu on tagatud linna huvide igakülgne kaitse.

Siseaudiitorid toovad positiivsena välja järgmised asjaolud:

- osakonnad on loonud aastate põhised failikaustade süsteemid objektide dokumentide haldamiseks;
- kasutuses on lepingute ja vastuvõtuaktide tüüpvormid.

**Peamised tähelepanekud:**

- Puudub tervikpildi saamise võimalus. Dokumendid on kogutud objektide lõikes ja katalogiseeritud; aastate lõikes. Raskendatud on ülevaate saamine objektist tervikult;
- Dokumentide asukoht vajab korrastamist;
- Üleandmise-vastuvõtmise aktides kajastatud info kvaliteet vajab parandamist.

**Ülevaade pikaajalistest hankelepingutest tuleneva järelevalve korraldusest**

Töö eesmärgiks oli saada ülevaade pikaajalistest, teenuste tellimise hankelepingutest tuleneva järelevalve korraldusest. Töö tulemina koostati ülevaade pikaajaliste hankelepingute täitmise järelevalve tegevustest: meetoditest, sagedusest, ülesannete jaotusest ning kasutatavatest (digi)abivahenditest.

Vaatluse all olid juhusliku valimi alusel pikaajalised hankelepingud, mis kehtisid ülevaate tegemise ajal:

- Korraldatud jäätmevedu Tartus (lepingu kestvus 5a)
- Tartu linna avaliku bussiliiniveo teenuse tellimine (kestvus 10a, maksumus 66,7 mln)
- Tartu linna haljasalade hooldus – Plokk 4 (kestvus 3a, maksumus 0,5 mln)
- Variku kooli koristusteenuse ostmine (kestvus 4a, maksumus 0,54 mln)
- Aastaringne tänavate hooldus läänepiirkonnas (kestvus 5,5a, maksumus 2,2 mln).

Peamiste tulemustena saab välja tuua, et meetodid, millega järgitakse hankelepingute täitmist on erinevad, kasutatakse erinevaid väljakujunenud töövõtteid ning erinevaid tarkvarasid ja andmebaase.

Viidi läbi küsitlus järelevalve meetodite analüüsiks. Kõige ajakulukamaks hinnati klientide kaebuste lahendamine. Järgnesid peaaegu võrdselt lepingust tulenev perioodiline kontroll ja jooksev kontroll. Teistest meetoditest vähem aega kulus töövõtja aruandluse analüüsile. Kontrollijad usaldavad ja eelistavad järelevalvetoimingutest enim enda või kolleegi tehtut. Adekvaatse pildi lepingu täimisest saavad kontrollijad erinevate järelevalve meetodite pealt kokku.

Positiivsete tähelepanekutena on tehtud ülevaates välja toodud esiteks töövõtja suurem kontrolli ja vastutuse osa läbi aruandluse kuni selleni, et töövõtja arvestab ise endale iga kuu tegemata töö eest leppetrahvi. Teiseks tasus esiletoomist heasoovlik ja usaldav suhtumine lepingupartnerisse, kus lepingus on punktid, mis näitavad linna kui tellija avatud suhtumist teenuse arendamisse ja ootust, et töövõtja annab soovitusi ja nõustab teenuse osutamise seotud küsimustes.

Erinevate hankelepingute valimis tuvastatud riskide põhjal tehti hankelepingute järelevalve paremaks korraldamiseks järgmised ettepanekud:

- muuta hankelepingut või anda mõistlikul moel, järgides linna hankekorra nõudeid, lepingupartnerile teada muutunud või lisandunud lepingu täitmise eest vastutavast isikust;
- hankelepingus kokkulepitud järelevalvetoimingud teostada ja dokumenteerida kokkulepitud moel või muuta kokkulepet;

- leida koostöös ITSO spetsialistidega turvaline kiirsuhtluskanal töövõtjaga ühenduse pidamiseks;
- kaaluda täiendavate järelevalvemetodite kasutusele võtmist ning sobivusel need kokkulepped ka lepingusse kirja panna;
- kaaluda aruandluse optimeerimist, et vältida nii lepingupartneri kui lepingu täitmise kontrollijate ülekoormamist.

**Hallatavate asutuste ruumide lühiajaline üürileandmise** auditi toimingud on lükkunud 2024. aastasse ning tegevusaruande koostamise ajaks ei ole veel lõppenud. Audit lõpetatakse 2024. aasta I kvartalis.

### **Siseauditi osakonna poolt aruandeaastal täidetud ülesanded, sh nõuandvad ja muud tegevused**

Olulisematest korduvatest tööplaanivälistest tegevustest saab välja tuua:

- 1) Isikut tõendavate dokumentide andmekogust tehtavate päringute põhjendatuse ja eesmärgipärasuse kontroll. Politsei- ja Piirivalveamet ja Tartu Linnavalitsus sõlmisid 22.12.2009 andmevahetuslepingu, millega Tartu Linnavalitsusele võimaldati isikuandmete päringute tegemist isikut tõendavate dokumentide andmekogust. Lepinguga pandi andmesaajale kohustus teostada regulaarset järelevalvet vähemalt kord poole aasta jooksul teenuse kasutajate tegevuse üle teenuse kasutamisel ja andmete töötlemisel, eelkõige päringute põhjendatuse ja eesmärgipärasuse üle;
- 2) Tegevuste jooksev seire – linna infosüsteemide (GoPro, Axapta, Lotus Notes jms) abil struktuuriüksuste tegevuste jooksev seire;
- 3) Juhiste kaasajastamine – osalemine erinevates juhiseid välja töötavates töögruppides (asutuse juhi ABC, töötaja käsiraamat jne);
- 4) Teenistujate nõustamine – osakond koondab paremaid praktikaid ja nõustab töötajaid;
- 5) Huvide deklareerimine – huvide deklaratsioonide esitamise kohustusega volikogu ja linnavalitsuse liikmete üle arvestuse pidamine. Deklaratsioonide esitamise kohustuse täitmise kontrollimine;
- 6) Järelkontrollid – tehtud ettepanekute ja tähelepanekute arvestamine üksuste töös;
- 7) 2024. a tegevusplaani koostamine – tegevusplaani koostamiseks vajaliku eelneva riskihindamise läbiviimine;
- 8) Koostöö revisjonikomisjoniga – lähtuvalt komisjoni tööplaanist komisjoni istungitele esitatavate materjalidega tutvumine ja vajadusel hinnangute andmine. Komisjoni istungitel osalemine ja vajadusel täiendavate selgituste andmine;
- 9) Koostöö välisaudiitoriga – välisaudiitorile soovitud informatsiooni andmine osakonna ja linnavalitsuse tegevusest. Välisaudiitori aruande ja tähelepanekutega tutvumine. Vajadusel täiendavate tegevuste korraldamises osalemine;
- 10) Muud siseauditi osakonna nõuandvad tööd - laekunud informatsiooni kontrollimine ja andmete koondamine. Tegevused, mis olid seotud juhtimiskorralduse ja osakondade töökorraldusega:
  - *Lodjakoja tegevus, seoses mitte heaperemeheliku käitumisega Emajõe kaldal;*
  - *Tartu linna koolide toitulustushankega seotud probleemid (BRE, Toidutorn);*

- Hurda 10, 10a varasemate aastate otsused seoses ehituslubadega;
- Idaringtee 21 pinnasetööd;
- Tüürimehe 1 omavoliline ehitustöö ja linna järelevalve;
- Erinevate detailplaneeringute analüüs (Leetsi, Lossi 11, Vabaduse puistee välikohvikud);
- Tartu Teaduspargi kohta laekunud vihjete kontrollimine;
- Veeriku kooliga seonduvad probleemid (hoolekogu uuriv tegevus ja lahkuvad õpetajad);
- Joogivee kulude analüüs;
- Elektriautode laadimispunktid.

11) Tartu linnavalitsuse parkimisvajaduse analüüs;

12) Uuringute tulemuste analüüs (Tervislik Tänav);

13) Muud väiksemamahulised tööd:

- Projektide kulude ülevaade 2024 aasta eelarves;
- Sisend Tartu LV süsiniku jalajälje (kliimaeesmärgi) hindamise (sõidukite kilometraa.);
- Isiklike ja ametisõidukite kasutuse ja sõidupäevikute deklareerimise ülevaade;
- Dokumendiregistri leidudest lähtuv operatiivne reageerimine.

### **Korruptsiooni ennetamine, rikkumistest teavitamine ja seotud osapooled**

Linnavalitsuse teenistujatele korraldati korruptsiooniennetuse koolitus, lektoriks oli MTÜ Korruptsioonivaba Eesti tegevjuht Steven-Hristo Evestus. Linnavalitsuse uued teenistujad läbisid korruptsiooniennetuse digitaalse koolituse mooduli.

Siseauditi osakond peab arvestust seotud osapoolte üle ja jälgib seotud osapooltega tehtavaid tehinguid. Informatsioon seotud osapoolte ja tehingute kohta edastatakse linna välisaudiitorile ja info kajastatakse majandusaasta aruande juures.

Hoiame töös rikkumisest teavitaja kaitse süsteemi ja menetleme vihjeliinile saabunud vihjeid.

Seotud osapoolteks loetakse Tartu linnavalitsuse olulise mõju all olevad sihtasutused, mittetulundusühingud ja äriühingud, volikogu ja valitsuse liikmed ning asutuste juhid, kellele on antud õigus iseseisvalt lepinguid sõlmida, konsolideerimisgruppi kuuluvate sihtasutuste, mittetulundusühingute ja äriühingute nõukogude ja juhatuste liikmed, kõigi eelpool loetletud tegev- ja kõrgema juhtkonna liikmete lähedased pereliikmed, samuti ka nende valitseva ja olulise mõju all olevad sihtasutused, mittetulundusühingud ja äriühingud. Seotud isikutega tehtud tehinguid kontrollitakse praktiliste kontrollprotseduuride käigus. Siseauditi osakond koondas ja vaatas valikuliselt üle tehingud seotud isikutega.

Esitab: **linnavalitsus, 05.03.2024 istungi protokoll nr 20**

Ettekandja: **Jaanus Tammjärv**