

# **Riigikontrolli majandusaasta aruanne 2004**



## **Majandusaasta aruanne 2004**

**01.01.2004–31.12.2004**

Asutuse nimetus: Riigikontroll

Asutuse registrikood: 74000056

Aadress: Narva mnt 11a, 15013 Tallinn

Telefon: 640 0700

Faks: 661 6012

Elektronpost: [info@riigikontroll.ee](mailto:info@riigikontroll.ee)

Tegevjuht: Mihkel Oviir

Audiitor: AS PricewaterhouseCoopers

# Sisukord

|             |                                                                                                                                                                                                                                           |           |
|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1.</b>   | <b>RIIGIKONTROLI PÕHITEGEVUS .....</b>                                                                                                                                                                                                    | <b>5</b>  |
| <b>1.1.</b> | <b>Finantsauditi osakond .....</b>                                                                                                                                                                                                        | <b>6</b>  |
| <b>1.2.</b> | <b>Tegevusriskide auditi osakond .....</b>                                                                                                                                                                                                | <b>8</b>  |
| <b>1.3.</b> | <b>Tulemusauditi osakond .....</b>                                                                                                                                                                                                        | <b>12</b> |
| <b>1.4.</b> | <b>Riigikontrolli auditid 2004. aastal .....</b>                                                                                                                                                                                          | <b>16</b> |
| <b>2.</b>   | <b>RIIGIKONTROLL ORGANISATSIOONINA.....</b>                                                                                                                                                                                               | <b>21</b> |
| <b>2.1.</b> | <b>Struktuurimuutus .....</b>                                                                                                                                                                                                             | <b>21</b> |
| <b>2.2.</b> | <b>Personal.....</b>                                                                                                                                                                                                                      | <b>22</b> |
| <b>2.3.</b> | <b>Rahvusvahelised suhted .....</b>                                                                                                                                                                                                       | <b>24</b> |
| <b>3.</b>   | <b>RIIGIKONTROLI RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE .....</b>                                                                                                                                                                                   | <b>26</b> |
| <b>4.</b>   | <b>RIIGIKONTROLÕRI KÕNED JA VASTUSED RIIGIKOGU LIHKMETE<br/>PÄRINGUTELE .....</b>                                                                                                                                                         | <b>38</b> |
|             | <b>Probleemidest riigi vara kasutamisel ja säilimisel 2003. aastal .....</b>                                                                                                                                                              | <b>38</b> |
|             | <b>Riigikontrolör Mihkel Oviiri vastus Riigikogu liikmete Tõnis Lukase, Helir-Valdor Seederi,<br/>Andres Herkeli, Tunne Kelami ja Peeter Tulviste arupärimisele riikliku viljareservi varguse kohta<br/>Rakvere Viljasalvest.....</b>     | <b>42</b> |
|             | <b>Riigikontrolör Mihkel Oviiri vastus Riigikogu liikmete Eiki Nestori, Ivari Padari, Andres Tarandi<br/>ja Kadi Pärnitsa kirjalikule küsimusele seoses erakondade populaarsusreitingute tellimisega<br/>valitsusasutuste poolt .....</b> | <b>46</b> |
|             | <b>Riigikontroll – hunt lambanahas või lammast hundinahas? Valikud ja väljakutsed .....</b>                                                                                                                                               | <b>49</b> |
| <b>5.</b>   | <b>HINNANG RIIGIKONTROLI SISEKONTROLLISÜSTEEMI KOHTA .....</b>                                                                                                                                                                            | <b>54</b> |
| <b>6.</b>   | <b>ALLKIRJAD MAJANDUSAASTA ARUANDELE .....</b>                                                                                                                                                                                            | <b>55</b> |
| <b>7.</b>   | <b>AUDIITORI JÄRELDUSOTSUS.....</b>                                                                                                                                                                                                       | <b>56</b> |

## Austatud lugeja!

2004. aasta oli Riigikontrollile enese tegevuse mõtestamise, õppimise ja uuenduste aasta. See oli ka ununema kippunu meeldetuletamise aasta. Mida me siis õpime? Seda, kes me oleme, milleks me oleme, milleks maksumaksja meid ülal peab.

Riigikontrolli hoone teisel korrusel on seinal üks tahvel, kus on koopiad vanadest, sõjaeelsetest lehelugudest, mis käivad Riigikontrolli kohta. Ühe artikli peakirjaks on «Walwur riigilaewas». Selles ongi meie olemus kokku võetud. Riigikontroll peab olema nagu vahimadrus kõrge masti otsas, kelle usaldusväärse info põhjal saab tüürimees rooli keerata, kapten otsuseid vastu võtta. Meie põhiseaduslik sõltumatus annab meile võimaluse näha panoraamset pilti, näha asju laialt ja kaugelt distantsilt, aga samas vajaduse korral pikksilma kasutades, mis üldpildist ühe või teise asja välja toob, tähelepanu fokuseerib.



Audiitori tööd võib võrrelda väga mitme teise ametimehe tööga. Üks neist on kindlasti nõelraviarst. Me peame olema asjadega sedavõrd kursis ja targad, et me teame, kuhu tuleb nõel torgata, et peavalu üle läheks. See võib olla näiteks jalg. Või südame raviks tuleb hoopis mõjutada mingit punkti kõrva taga.

Meie arvamusel on kaalu vaid siis, kui meie audit on asjatundlik, kui meie inimesed teavad, kuidas riik tegelikult toimib. Iga eluvõõras ettepanek või arvamus vähendab meie usaldusväärsust ja ahendab meie võimalusi koostöös auditeeritavaga probleemid ära lahendada. Kui me tunneme põhjalikult oma auditeeritavat, inimesi, poliitikat, kui meil on ajalooline mälu, teadmaks, miks üks või teine asi on lahendatud nii või naa, on meil tunduvalt paremad võimalused suunata auditeeritavat maksuraha võimalikult aruka kasutamise poole. Me ei saa endale lubada olukorda, kus ministeeriumide ametnikud muigavad, kui kuulevad Riigikontrolli ametnike tulekust – jälle need tulevad oma eluvõõraste mõtetega.

Sellest tulenevalt tegin ma 2004. aastal otsuse muuta Riigikontrolli senine auditiliikidepõhine struktuur ministeeriumidepõhiseks. Et olla suuteline auditeeritavatele andma asjatundlikku nõu, peavad ka nõuandjad ise vastavat valdkonda tundma – uus struktuur aitab audiitoritel oma tegevusvaldkonda süveneda. Ainult sel juhul on Riigikontrolli ettepanekud asjatundlikud, neist on tõeliselt kasu ja me saame üheskoos riiki paremaks muuta.

Meie ressursid on piiratud, nagu on piiratud kõik meie väikeses riigis. Seetõttu tuleb ka meil keskenduda olulisele ja mitte killustada oma tähelepanu. Kribu-krabu taha takerdumine ei lase keskenduda suurtele tervikküsimustele, mis on riigielus esmatähtsad ja kuhu lähevad sajad miljonid või isegi miljardid.

Me vaatame üldjuhul minevikku sedavõrd, kuivõrd see on vajalik tulevikku suunatud otsustuste paremaks tegemiseks. Igast auditist peab olema võimalik saada järeldust tulevikukäitumiseks. Siis on sel väärtus ja selle auditi tegemiseks kulunud raha on läinud asja ette.

Ma loodan, et me suudame 2004. aastal tehtud otsuste valguses tänavu senisest rohkem tõusta nii-öelda asjade kohale, vaadata tervikut, vaadelda süsteemi, näha puude taga metsa.

Mihkel Oviir  
riigikontrolör

# 1. Riigikontrolli põhitegevus

## Kellele töötab Riigikontroll?

Riigikontroll on maksumaksja huvides ja palgal tegutsev sõltumatu audiitor, kelle ülesandeks on uurida, kuidas riik ja kohalikud omavalitsused on maksumaksja raha kulutanud ning mida selle eest talle pakkunud. Riigikontrolli töötulemused on eelkõige suunatud Riigikogule, valitsusele ja avalikkusele.

Valitsusega on Riigikontrollil tööalaselt kõige tihedam seos. Mis tahes aruannet, tegevust või sõlmküsimumst auditeerides käsitleme seda alati kellegi “omana”, kellegi vahetu kohustusena muretseda ja vastutada. Muidugi on vahetuimalt kohustatud auditeeritava asutuse või ettevõtte juht, kuid juba mitu aastat oleme rõhutanud ministri vastutuse põhimõtet. Peame enesestmõistetavaks, aga ka efektiivseks kitsaskohtade lahendamise viisiks, kui teeme enamiku ettepanekuid valitsemisala kõrgeimale juhile, kes ka siis, kui tal pole probleemiga n-ö isiklikku seost, on ikkagi lõppvastutaja kogu ministeeriumi valitsemisalas toimuva eest. Ministril on ka hoovad lahendada probleeme süsteemselt: mitte ainult oma asutuse juhtimisnõuansse lihvida, vaid viia asju valitsusse arutada; anda välja paremaid korraldusi ja määrusi, mis mitme asutuse tööd reguleerivad; algatada seaduseelnõusid.

Kui Riigikontroll ja ministrid on diskussiooni-, ka vaidluspartnerid, kelle ülesanne on teha tööd selle huvides, et riik ajaks maksumaksja asju võimalikult hästi ja säästlikult, siis Riigikogu on nii diskussiooni kujundaja kui ka vahemehe rollis. Ühelt poolt annab ta seaduste näol diskuteerimiseks raamid, teisalt hindab Riigikontrolli infole tuginedes, kuidas valitsus on riigi raha kulutades rahvaesindajate tahet ehk seadusi järginud. Sealjuures ei huvita Riigikontrolli mitte ainult tegevuse formaalne vastavus seadustele, vaid samavõrra ka see, kas seadused ja valitsuse tegevus on piisavad, et tagada raha sihipärane ja otstarbekas kasutamine ning selline aruandlus, mis annaks kulutamisest adekvaatse pildi. Niisiis on suhtlemisel Riigikoguga eesmärgiks teha ettepanekuid riigi juhtimise (s.o eelkõige maksumaksja raha kasutamise) parandamiseks. Riigikontrolli pädevuses pole kedagi karistada, samuti ei teosta ta ise võimu, vaid abistab ettepanekuid tehes neid, kes otsuseid vastu võtavad.

Aasta jooksul tehtud auditite põhjal koostab Riigikontroll igal aastal Riigikogule esitamiseks kokkuvõtliku aruande – ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal. See on Riigikontrolli põhiseaduslik kohustus.

Maksumaksja on ses suhteahelas mõistagi kõige enam omaniku rollis – temata poleks raha, mida kulutada, temata ei saaks kulutamist kontrollida ega kumbagi – ei kulutamist ega kontrollimist – arvustada. Kuna sõltumata temast on küsimus tegelikult alati maksumaksja ehk omaniku rahas, siis jõuavad veebilehe ja ajakirjanduse vahendusel avalikkuse ette ka Riigikontrolli audititulemused.

Nii põhiseadus kui ka Riigikontrolli seadus deklareerivad Riigikontrolli sõltumatu institutsioonina, kes otsustab ise oma auditite tegemise, nende aja ja iseloomu. Riigikontroll ei ole aga huvitatud sõltumatusest sel määral, et temast midagi ei sõltuks. Endale seatud kriteeriumide raames (teha auditid, mille tulemusi oleks võimalik üldistada valitsussektorile laiemalt; võimalikult suur kodanike arv, keda teema oluliselt mõjutab; raha hulk) oleme valmis kaaluma nende soove, kellele töötame. Peamiselt selguvad audititeemad siiski seire tulemusena. See tähendab süstemaatilise teabe kogumist Riigikontrolli huviorbiidis olevate eluvaldkondade kohta, et saada ülevaade probleemidest ja riigi tegevusest nende lahendamisel. Peale uute audititeemade otsimise jälgime asjade käiku ka juba auditeeritud teemade puhul, võttes plaani järelauditi.

Riigikontrolli-taoliste institutsioonide kohta kasutatakse rahvusvahelises pruugis väljendit “kõrgeim kontrolliasutus” (*supreme audit institution*), mis tähendab peale põhitegevuse, auditite, kaasarääkimist ka avaliku sektori muus kontrollitegevuses. Riigikontrolli audiitorid nõustavad ametnikke juhtimise, raamatupidamise, sisekontrollisüsteemide ja -auditi arendamisel. Kokkuvõttes ikkagi selle nimel, et kontrolli all oleks võimalikult väikeste kulutustega võimalikult suures ulatuses maksumaksja raha.

## 1.1. Finantsauditi osakond

### Finantsauditi olemus

Riigieelarve seadus sätestab Riigikontrolli kohustuse anda hinnang Vabariigi Valitsuse koostatud riigieelarve täitmise aruande kohta. Selle aruande kohta arvamuse ettevalmistamine on olnud finantsauditi osakonna kohustus ning selle ülesande täitmiseks planeerisime ja korraldasime finantsauditeid selliselt, et auditeeritud saaksid riigi seisukohast olulisemad rahavood, varad ja kohustused. See tähendas finantsauditeid nii ministeeriumides ja nende allasutustes kui ka riigi asutatud sihtasutustes, riigi osalusega äriühingutes jne.

Riigikontroll lähtub auditite tegemisel INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditest, mille järgi finantsaudit koosneb

- raamatupidamise aastaaruande auditist, mis sisaldab arvamuse andmist finantsaruannete kohta;
- seaduslikkuse auditist, kus vaadatakse tehingute õiguspärasust, st hinnatakse kohaldatavatest seadustest ja määrustest kinnipidamist (vastavusnõuete täitmist).

Raamatupidamise aastaaruannet auditeerides soovime aruande lugejale anda kindlust, et aastaaruanne kajastab õigesti aruandva üksuse tegevust perioodi jooksul ja finantsolukorda perioodi lõppedes. Tehingute seaduslikkuse auditeerimisel hindame, kas auditeeritav on oma majandustegevuses kinni pidanud tema tegevusele kohaldatavatest olulisematest õigusaktidest.

Jätkuvalt tööme hinnangut andmata välja auditi käigus tehtud tähelepanekud finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemide kohta.

### Muudatusterohke 2004. aasta

Finantsauditi ulatuse järkjärguline laienemine on eesmärk, mille oleme endale võtnud Riigikontrolli strateegias. 2004. aastal toimus oluline muutus Riigikontrolli finantsauditi ulatuse osas. Kui senini olime finantsauditite raames keskendunud raamatupidamise aastaaruannete kontrollile, siis erinevalt varasematest aastatest andis Riigikontroll 2004. aastal hinnangu ka auditeeritavate majandustehingute seaduslikkusele, mis on kooskõlas meie pikaajalise eesmärgiga – anda parlamendile ja avalikkusele kindlust, et riigieelarve raha on kulutatud vastavuses seaduste ja muude õigusaktidega ning parlamendi tahtega.

2003. aasta sügisel moodustati finantsauditi osakonnas neli ministeeriumide valitsemisalade põhist auditimeeskonda ning üks maavalitsustele keskendunud auditimeeskond. 2004. aasta näitas, et muudatus töökorralduses oli õigustatud. Kindlale valdkonnale keskendumine muudab audiitorite ettepanekud ja pakutavad lahendused auditeeritavate jaoks väärtuslikumaks, kuna üha enam suudame arvestada ministeeriumide ja teiste asutuste spetsiifikaga ning see loob ka tausta majandustehingute seaduslikkuse ja sihipärasuse hindamiseks. Teisalt lõi audiitorite spetsialiseerumine valdkondadele meie auditeeritavatele kindlad koostööpartnerid (auditijuhid ja audiitorid), kellega auditi käigus suhelda ning kellelt vajaduse korral nõu küsida.

Oleme jätkuvalt täiendanud Riigikontrolli finantsauditi metoodikat, et tagada kvaliteetne ja tänapäevastele nõuetele vastav finantsaudit, mis oleks kooskõlas nii rahvusvaheliste auditeerimisstandardite (ISA) kui ka INTOSAI auditistandarditega. 2004. aasta algusest alates oleme auditite planeerimisel ning riskide ja tõendusmaterjali hindamisel lähtunud uute rahvusvaheliste auditeerimisstandardite nõuetest (mis on kavas ka INTOSAI auditistandarditesse integreerida). Tuginedes oma ja teiste kõrgeimate kontrolliasutuste praktikale, oleme välja töötanud tehingute seaduslikkuse hindamise lähtekohad ja kriteeriumid.

Riigikontrolli finantsaudiitorid jätkasid koostööd Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonnaga. Selle tulemusena sai detsembris 2004 valmis siseaudiitoritele mõeldud finantsauditi käsiraamat. Loodame, et Riigikontrolli praktilisel kogemusel tuginev panus käsiraamatusse, st selle rakenduslik pool, aitab siseaudiitoreid finantsauditite tegemisel käesoleval aastal ja edaspidi. Oleme siseaudiitoritele korraldanud ka koolitusi, kus on lähemalt tutvustatud käsiraamatus esitatud finantsauditit ning meie kogemusi finantsauditite tegemisel.

2005. aastast võime toetuda riigi majandusaasta aruannet auditeerides siseaudiitorite tööle. Ettevalmistused selleks algasid juba 2004. aastal, kui alustasime eeltööd oma finantsauditi ulatuse ja korralduse muutmiseks ning esitasime ka siseaudiitoritele oma metoodilised soovitusel auditite tegemiseks. Samuti arutati siseaudiitoritega läbi ning kooskõlastati tööplaanid, mis loob eeldused tulemusrikkaks koostööks.

Riigikontrolli auditid ning nende tulemusel tehtud ettepanekud on kaasa aidanud raamatupidamisarvestuse arengule avalikus sektoris. 2004. aastal rakendus riigi raamatupidamise üldeeskiri, mille koostamisel osalesid ka Riigikontrolli töötajad. Üldeeskirja rakendumine on oluline samm avaliku sektori finantsarvestuse korrastamisel ja me näeme rõõmuga, et 2004. aasta kohta koostatavad raamatupidamise aruanded on kooskõlas raamatupidamise hea tavaga.

## **2004. aasta arvudes**

2004. aastal tegi finantsauditi osakond kokku 28 auditit. Kõikide auditite kohta koostati kontrolli-aruanded, mis esitati tutvumiseks ka Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjonile.

Lisaks tavapärasele finantsaudititele tegi finantsauditi osakond ka kolm majandustegevuse auditit. Klassikalisest finantsauditist eristub viimane audit ulatuse poolest, st eesmärk ei ole mitte raamatupidamise aastaaruandele hinnangu andmine, vaid keskendutakse finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi puuduste tuvastamisele ja asjakohaste ettepanekute tegemisele, mis annavad meie tööle lisaväärtust.

2004. aastal auditeerisime ka maavalitsuste (Ida-Viru, Viljandi ja Pärnu) ja nende hallatavate asutuste raamatupidamise arvestuse korraldust ja tehingute seaduslikkust.

2004. aasta suvel koostasime tehtud auditite põhjal üldhinnangu Vabariigi Valitsuse koostatud riigieelarve täitmise aruande kohta. Üldhinnangu andmisel võisime tõdeda, et Riigikontrolli auditeeritud raamatupidamise aastaaruannete bilansimaht moodustas 82,6% riigi koondbilansimahust 31.12.2003. a seisuga, auditeeritud asutuste kassakulud moodustasid 2003. aasta riigieelarve kassakuludest 23,7% ning auditeeritud asutuste kassapõhised tulud moodustasid 2003. aasta riigieelarvesse laekunud tuludest 91%.

## **Olulisemat audititulemustest**

Riigikontrolli tehtud märkuste arv raamatupidamise aastaaruannete kohta on võrreldes möödunud perioodiga vähenenud. Ka eitavat hinnangut raamatupidamise aastaaruannetele tuli anda vaid üks kord, mis on vähem kui varasematel aastatel. Riigikontrolli hinnangul on märkuste hulga vähenemise taga asjaolu, et ministeeriumid on rakendanud Riigikontrolli ettepanekuid ning aruannete kvaliteet on paranenud. Seni ei ole hea arvestuse korraldus veel täielikult levinud ministeeriumide keskasutustest allasutustesse, kus probleeme on rohkem.

Auditeeritavate majandustehingute seaduslikkuse osas tuli Riigikontrollil peamiselt välja tuua varadega tehtud kahjulikke tehinguid ning riigihangete tegemata jätmist. Loodame, et meie tehtud märkustest ning ettepanekutest on kasu ning 2004. aasta tehingute seaduslikkust auditeerides võib näha, et olukord on paranenud.

Ines Metsalu  
finantsauditi osakonna auditijuht,  
praegune I auditiosakonna peakontrolör

## 1.2. Tegevusriskide auditi osakond

### Tegevusriskide auditi olemus

Tegevusriskide audit ühendab endas nii finants- kui tulemusauditi lähenemist, alates ühe või teise toetuse, tegevusloa või hanke eesmärgipüstitusest ning lõpetades konkreetse tegevuse või rahakasutuse hindamisega. Eesmärgiks on aidata luua riigiasutustel terviklik kontrollisüsteem, mis peaks raiskamise, pettuse ja hooletuse juba ette ära hoidma.

Auditeeritavad valdkonnad on jäänud aastatega samaks: riigieelarvest antavad toetused, riigihanked ja tegevusload. Neid valdkondi peavad riskialtimateks ka kolleegid paljude teiste riikide kõrgeimates kontrolliasutustes. Lisaks oleme teinud sihtauditeid kiiret reageerimist nõudvates küsimustes.

#### Toetuste auditi põhiküsimused

- Kas regulatsioon määrab üheselt, mis eesmärgiga, keda ja millistel tingimustel toetatakse?
- Kuidas kontrollitakse taotleja õigust toetust saada?
- Kuidas toimitakse siis, kui toetusesaaja või ametnik on tingimusi rikkunud?
- Kas info toetuse väljamaksmise tingimuste ja saajate kohta on avalikkusele kättesaadav?
- Kas sisekontrollisüsteem võimaldab hiljem hinnata väljamaksja toimingute seaduslikkust ja piisavust?

#### Tegevuslubade auditi põhiküsimused

- Kas regulatsioon määrab loa rakendamise eesmärgid ja juhud?
- Kas taotlejatele esitatavad nõuded on piisavad täitmaks loa rakendamise eesmäärke?
- Kas ametnikud kohtlevad loataotlejaid ja -omanikke võrdselt?
- Kas on tagatud järelevalve loaomanike tegevuse üle ja vajaduse korral rakendatakse sanktsioone?
- Milline on loata tegutsemise tõenäosus ja kuidas seda riski on maandatud?

#### Riigihangete auditeerimise põhimõtted

*Hanke ökonoomsus* – hangitav asi (töö, teenus) peab vastama ostja vajadustele, hangitu hind turuhinnale hanke korraldamise ajal või olema sellest soodsam, ostja peab saama hangitu talle vajalikul ajal.

*Pakkujate objektiivne kohtlemine* – kõik pakkujad peavad saama ostja soovide ja toimingute kohta ühesugust teavet, ostja ei tohi pakkujatele seada põhjendamatult suuri nõudmisi.

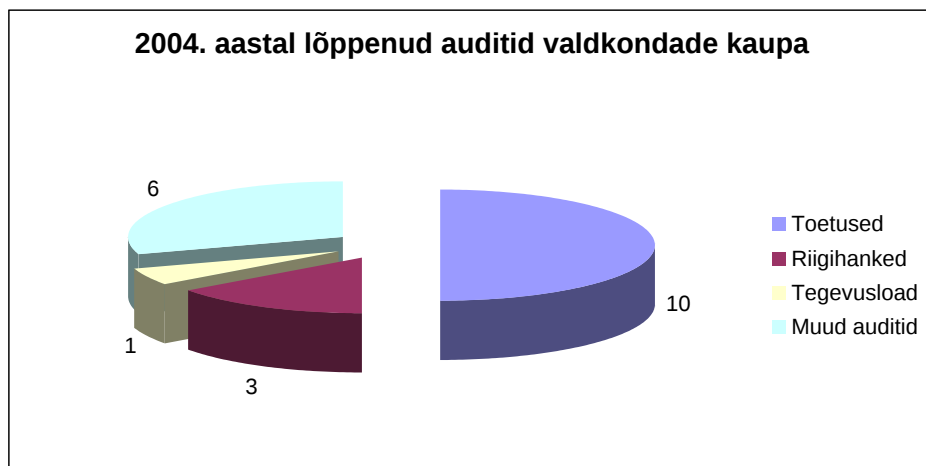
*Hanke läbipaistvus* – ostja toimingud ja otsused peavad olema pakkujatele arusaadavad ja objektiivselt põhjendatud.

*Hanke kontrollitavus* – hankemenetluse kulg peab olema dokumentide alusel tagantjärele taastatav.

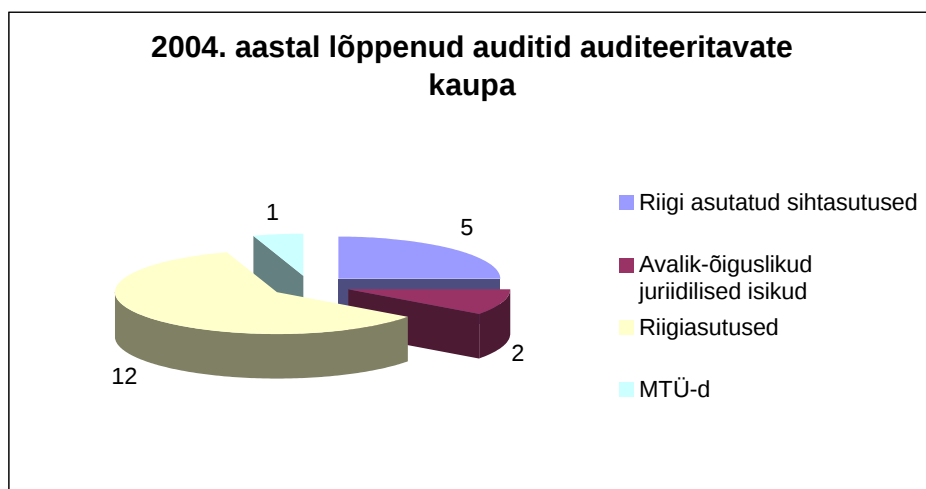
**Sihtauditite** eesmärk on anda juhtunule kiiresti asjatundlik hinnang ning toimunu avalikustada, et analoogilisi juhtumeid tulevikus vältitaks.

## 2004. aasta arvudes

2004. aastal oli osakonnas töös 27 auditit, neist lõpetasime 20, millest üks toimus koostöös Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonnaga. Lisaks osalesid meie audiitorid mitmes finantsauditi osakonna auditis.



Enamikul juhtudel olid auditeeritavateks riigiasutused, varasematest aastatest rohkem aga ka riigi asutatud sihtasutused. Kõik kontrolliaruanded saatsime Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjonile, paljusid auditeid on komisjonis ka arutatud. Mitmel juhul informeerisime lõppenud auditi tulemustest ka Riigikogu alatise komisjone.



## Olulisemat audititulemustest

Alljärgnevalt mõned näited aasta jooksul lõppenud audititest valdkondade kaupa.

### Toetused

**Hasartmängumaksust antavaid toetusi auditeerides** märkisime, et Hasartmängumaksu Nõukogu prioriteedid on üldsõnalised, nõuded taotlejatele on üheselt määramata, toetussummat vähendades ei arvestata projekti eesmärkidega ning aruandlus ja järelevalve pole korras. Hasartmängumaksu Nõukogu töötas välja ning võttis vastu uue kodukorra. Ministrid nõustasid tehtud ettepanekutega, mis puudutasid taotluste menetlemist, aruandluse korrastamist ja järelevalve tugevdamist.

## Load

**Relvalubasid** auditeerides leidsime, et piisavalt pole maandatud risk, et tulirelvi soetavad inimesed, kes võivad oma vaimse tervise, ebapiisava relvakäsitsemisoskuse või seaduskuulmatuse tõttu relva kasutades olla ohtlikud endale ja teistele. Siseminister teatas vastuses, et ettevalmistamisel on relvaseaduse muutmise seaduse eelnõu, selle käigus vaadatakse läbi ka Riigikontrolli tehtud ettepanekud seaduse täiendamiseks.

## Riigihanked

Hindasime **infotehnoloogiasüsteemide, tarkvaratoodete ja -teenuste hangete korraldust** Keskkonna-, Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Põllumajandusministeeriumis. Infosüsteemi pikaajalist arengukava polnud üheski auditeeritud ministeeriumis. Samuti polnud ühegi vaadeldud hanke ettevalmistamiseks ja korraldamiseks koostatud konkreetset tegevuskava. Ka polnud ministeeriumides kinnitatud IT-tarkvara ja -teenuste soetamise üldiseid reegleid. Riigikontroll tegi ministritele ettepaneku töötada välja juhised hangete tegemiseks, ministrid nõustusid ettepanekuga.

Auditeerisime Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Maanteeameti **tegevust teeremonditööde hangete korraldamisel**. Leidsime, et riik ei järgi teehoiutööde rahastamisele teeseadust, teede projektides on hulgaliselt vigu, vastutus projekteerimisega seotud küsimuste lahendamise eest on ebaselge, konkurentsialus korraldus on halvenenud. Minister ja ameti peadirektor nõustusid Riigikontrolli hinnangutega, minister teatas olukorra parandamiseks rakendatavatest abinõudest.

## Sihtauditid

**Vaba riigimaa erastamise korralduse auditis** huvitas audiitoreid, kas maavanemad on korraldanud maa erastamist kooskõlas õigusaktidega ja maareformi eesmärkidest lähtudes. Audit tõi esile vigu, mis tulenesid nii erastamise korraldajate tegevusest kui ka puudustest õigusaktides. Audit viitas tõhusa järelevalve puudumisele. Parandamiseks kontrolli maa erastamise üle, samuti eksituste ja ka tahtlike vigade vältimiseks soovitas Riigikontroll erastamise korraldajatel sätestada eel- ja järelkontrolli protseduurid, mis aitaksid nii avastada kui ka vältida vigu ja andmete mittevastavust erastamisotsustes ning sõlmitavates ostu-müügilepingutes. Keskkonnaminister märkis oma vastuses, et kui maa erastamise korraldajad (nii maavanemad kui ka kohalikud omavalitsused) oleksid järginud kehtestatud reegleid, ei oleks põhjust rääkida ohtratest kuritarvitustest.

**Riigimaa munitsipaliseerimise audit** näitas, et seaduses sätestatud võimalust taotleda maad munitsipaalomandisse jäävate hoonete ja rajatiste juurde tõlgendasid maa andmise korraldajad erinevalt. Mõned maavanemad pidasid piisavaks, kui hooned ja rajatised olid omavalitsuse omandis ainult maa taotlemise hetkel. Sagedased olid tasuta omandisse saadud munitsipaalmaa võõrandamise juhtumid. Sageli muudeti munitsipaalomandisse saadud maa sihtotstarvet, muutes maa äri- või elamumaaks, millena seda olnuks raske riigilt taotleda. Vormistatud maareservi maht oli vaid kümnendik sellest, mida riik eeldatavalt vajaks. Keskkonnaminister leidis, et mitte alati ei peaks munitsipaalomandis olevate ehitiste juurde kuuluvat maad munitsipaalomandisse andma, omavalitsuste maavajadus määratakse ära eelkõige planeeringutega. Minister pidas vajalikuks täiendada korda nõudega lisada edaspidi igale taotlusele väljavõtte vastavatest planeeringutest ning taotluse põhjendus.

\* \* \*

Tegevusriskide auditi osakond loodi Riigikontrollis 2000. aasta alguses. Seoses üleminekuga ministeeriumidepõhisele struktuurile lõpetas osakond 2004. aasta 30. novembril tegevuse. Selle perioodi jooksul tegi osakond kokku 110 auditit.

Süvendatud tegelemine on parandanud nii toetuste kui erinevate tegevuslubade administreerimist riigis – sellealased regulatsioonid seadustes on oluliselt täpsemad ning otsustamiseks kasutatava info kontrollimise süsteemid rohkem läbi mõeldud, otsustajate tegevus on võimalikult avalik. Riigihangete osas on mõistetud, et hankeid tuleb ette planeerida ning et hangete korraldamiseks peavad olema asutustes kindlad reeglid ja protseduurid.

Kuigi struktuuris ei ole enam eraldi tegevusriskide auditi osakonda, jääb Riigikontroll ka edaspidi selliste audititega tegelema.

Jüri Kõrge  
tegevusriskide auditi osakonna peakontrolör,  
praegune III auditiosakonna peakontrolör

### 1.3. Tulemusauditi osakond

#### Tulemusauditi olemus

Tulemusauditi eesmärk on anda Riigikogule, valitsusele ja avalikkusele igakülgset teavet avaliku sektori tegevuses esinevate vajakajäämistele kohta ning suunata vastutavaid ametnikke nendega tegelema. Ent Riigikontroll ei piirdu üksnes puuduste sedastamise ja iseloomustamisega, vaid püüab analüüsida ka probleemide põhjusi ning pakkuda ideid nende ületamiseks. Samuti on tulemusauditi eesmärgiks tuvastada parimaid halduspraktikaid ja aidata kaasa nende levimisele.

Tulemusauditi ja selle aluseks oleva seiretegevuse objektiks on igapäevaelus ilmnevad probleemid ja avaliku sektori tegevus nende lahendamisel. Seejuures püüab Riigikontroll keskenduda probleemidele, mis mõjutavad pikaajaliselt paljusid inimesi ning mille puhul on alust oletada süsteemseid puudusi riigi tegevuses. Vältides poliitikasse sekkumist, arvestatakse tulemusauditi teemade valikul ka seda, kas valitsus on uuritava probleemi lahendamiseks üldse midagi teinud või teha plaaninud. Samas võidakse auditeerida ka probleemi, mille suhtes valitsusel küll konkreetne tegevuskava puudub, kuid mis on oluline mõne üldisemal tasemel määratletud riikliku eesmärgi saavutamiseks.

Tulemusaudit on keskendunud kolmele aspektile – säästlikkusele, tõhususele ja mõjususele.

**Säästlikkust** (eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist) Riigikontroll üldjuhul eraldi ei hinda, küll aga võidakse hinnanguid säästlikkuse kohta anda tõhusust uurides.

**Tõhusust** hinnates analüüsib Riigikontroll avaliku sektori hallatavaid protsesse – kas ja kuidas oleks samade ressurssidega võimalik tegevuse tulemit suurendada või saavutada sama väiksemate kuludega.

**Mõjusust** hinnates analüüsib Riigikontroll järgmist:

- õigusaktides ja planeerimisdokumentides deklareeritud eesmärkide saavutamist;
- tegevusega tegelikult saavutatud mõju võrrelduna soovitud mõjuga (kui mõju kajastav info puudub või on ebapiisav, püütakse vajalikku teavet ise koguda).

Riigikontrolli huvitab ka see, millised on tõhususe ja mõjususe eeldused. See tähendab analüüsi, kas avalik sektor lähtub oma tegevuste planeerimisel ja elluviimisel heast juhtimistavast ning arvestab ühiskonna vajadustega. Uurida võidakse ka seda, kas valitsusel on teatud ühiskondliku eesmärgi saavutamiseks üldse mingi sihipärane tegevus, kuidas see on kujunenud, kas ja kuidas see haakub valitsuse teiste tegevustega ning kas seda juhitakse piisaval määral. Suurt tähelepanu pööratakse kulud, tulemit ja mõju iseloomustava aruandlusinfo olemasolule ja usaldusväärsusele.

#### Olulisemad arengud

2004. aastal keskendus osakond küsimusele, kuidas suurendada tulemusauditi mõjusust. Koostöös Ühendkuningriigi kõrgeima kontrolliasutuse eksperdiga tutvuti Briti kogemusega ja püüti koos leida sobivaid lahendusi, kuidas Eestis rakendada nende parimat auditipraktikat. Senisest enam hakati pöörama tähelepanu audititeema valikule, auditi planeerimisele ning auditeeritava ja auditeerija koostööle.

Ühtlustati tulemusauditi aruande struktuuri, keelekasutust ja stiili eesmärgiga teha aruanne lugejatele hõlpsamini loetavaks ja arusaadavamaks. Valmis tulemusauditi aruande kirjutamise mall, millele tuginedes kirjutatud auditiaruandest saab lugeja kiiresti ülevaate auditist ja teda huvitavatest teemadest.

Osakonna eestvedamisel tõlgiti eesti keelde INTOSAI auditistandarditel ja praktilisel kogemusel põhinev juhend “Tulemusauditi rakendussuunised”. Juhendis käsitletavate teemade ring on lai ja aluseks tulemusaudiitori igapäevatööle, esitletakse tulemusauditi raamistikku, käsitletakse auditeerimise üldpõhimõtteid ja tutvustatakse etappe kavandamisest kuni tulemuste esitamiseni.

## **2004. aasta arvudes**

Osakonnas oli 2004. aastal töös 18 tulemusauditit, neist valmis 13, lisaks üks eriraport. Ülejäänud kuue auditi lõpetamine kandus üle 2005. aastasse. Auditite planeerimisele ja auditeerimisele kulus 62% osakonna tööajast. Ülejäänud aeg kulus teistele põhitegevustele ja tugiprotsessidele, sh koolitused, arendusprojektid jne.

## **Olulisemat audititulemustest**

Audituaruanne riigis on halvim, mis ühele auditile osaks võib saada. Hea audit peab tekitama positiivseid muutusi riigis ja andma elanikele kindlustunde maksumaksja raha kasutamise kohta. Teisisõnu on audituaruande valmimine pool võitu. Täielikku rahulolu saame lubada endale alles siis, kui auditi tulemusena on toimunud muutused riigis, mille tulemus on näha maksumaksja raha targemas kasutamises, elanikele osutatava riigi teenuse paranenud kvaliteedis, keskkonnakaitstes ja teistes olulistes valdkondades.

2004. aastal keskendus tulemusauditi osakond oma auditites neljale teemale. Need olid:

- ettevõtluskeskkond;
- keskkonnakaitse;
- tervishoid;
- toimetulek.

Väljaspool loetletud teemasid valmis üks audit – “Riigi hoonete haldamise tulemused”. Järgnevalt on esitatud teemade eesmärgid koos tehtud auditite ja nende saavutatud positiivse mõjuga.

### **Ettevõtluskeskkond**

Ettevõtluskeskkonna auditite eesmärk on aidata kaasa riigi tegevuse tulemuslikkusele ettevõtluse arendamisel. Teema raames tehti kolm auditit: “Ettevõtlusse suunatud toetuste tulemuslikkus töökohtade loomisel regioonides”, “Majandusarengule suunatud Phare projektide tulemused” ja “Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse toetatud tootearendusprojektide tulemused”.

Auditis “Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse toetatud tootearendusprojektide tulemused” hindas Riigikontroll Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse (EAS) tootearendustoetust saanud projektide seniseid tulemusi ja seda, millisel määral on EAS-i tegevus toetanud programmi eesmärkide täitmise poole liikumist. Audituaruandes viidati mitmetele puudustele. Toetatud projektides pole üldjuhul suudetud jõuda väljatöötatud toodete eduka müüginii ega eksporditurgudele. Lisaks viidati puudustele EAS-i tootearendustoetustega tegelemise korralduses, näiteks ei kogutud infot toetust saanud ettevõtjate edasise käekäigu kohta, otsustamis- ja hindamisprotsess oli läbipaistmatu. Audit otsese ja kaudse tulemusena on tehtud kolm olulist muudatust toetuste jagamise korralduses, mis aitavad suurendada kindlust, et toetus täidab talle seatud eesmärgi. Käivitatud on süsteemne info kogumine toetatud projektide kohta, põhjendatakse nii negatiivset kui positiivset rahastamisotsust. Keskendutakse väärtusahela toimimise panemisele, kus arvestatakse ettevõtjate vajadusi projekti erinevates arengufaasides.

## Keskkonnakaitse

Keskkonnakaitse auditite eesmärk on aidata vähendada tervise- ja keskkonnoahtu, mida põhjustavad inimtegevuse tulemusena tekkivad ohtlikud jäätmed. Keskkonnakaitse-alaseid auditeid tehti neli: “Riigi tegevus jääkreostuse likvideerimisel”, “Riigi valmisolek õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud ulatusliku keskkonnareostuse likvideerimiseks maismaal”, “Laevajäätmete käitlemise korraldus sadamates” ja “Merereostusjuhtumite käsitlemine ja reostuse likvideerimine”.

Auditid “Laevajäätmete käitlemise korraldus sadamates” ja “Merereostusjuhtumite käsitlemine ja reostuse likvideerimine” valmisid koostöös teiste Läänemere-äärsete riikide kõrgeimate kontrolli-asutustega. Ühiselt kokkulepitud kriteeriumite alusel analüüsiti Helsingi konventsiooni mere-keskkonna kaitset puudutavate artiklite rakendamist. Auditeerimisel leiti, et puuduvad ühtsed reeglid laevajäätmete vastuvõtu korraldamiseks, samuti järelevalve ning sanktsioonid, kuna pole selgelt sätestatud, millise riigiasutuse kohustus see on. Merereostusjuhtumite käsitlemise ja reostuse likvideerimise puhul leiti auditis, et Keskkonnaministeerium pole suutnud tagada Helsingi konventsiooni täitmist mere kaitsele. Erinevad ametkonnad ei tee koostööd ning valdkonda reguleerivad riigisisised õigusaktid on puudulikud ja ebaselged. Auditite tulemusena algatati mere-keskkonna kaitse parema korraldamise tegevuskava aastateks 2005–2007, mis sätestab muu hulgas eri ministeeriumide vastutusalad merekeskkonna kaitse tagamisel.

## Tervishoid

Tervishoiuauditites on vaatluse all raviteenuste kättesaadavus ja kasutamine. Sel teemal tehti kaks auditit: “Oftalmoloogiasteenuste kättesaadavus” ja “Esmase erakorralise arstiabi korraldus”.

Oftalmoloogiasteenuste kättesaadavuse audit uuris eriarstiabis ühtesid pikimaid järjekordi, järjekordi silmaarsti vastuvõtule. Audit käigus selgus, et silmaarstijärjekorrad on raviasutustes väga erinevad, raviasutuste haigekassale edastatavad järjekorraandmed ei ole alati õiged ning järjekordade lühenemist ei ole oodata, kuna arste ei jätku ja enam kui pooled arstidest töötavad vähemalt osaliselt optika-kauplustes. Riigikontroll juhtis tähelepanu, et praegu on peamine võimalus oftalmoloogiasteenuste kättesaadavuse parandamiseks patsientide parem informeerimine tegelikust olukorrast. Audit tulemusena on Eesti Haigekassa järjekorrainfo jälgimise ja kontrolli võtnud üheks oma prioriteediks. Statistika kohaselt on vähemalt seni pikimate järjekordadega haiglates (nt Tallinna Lastehaiglas ja Tartu Ülikooli Kliinikum) auditeeritud perioodiga võrreldes järjekorrad silmaarsti vastuvõtule lühenenud.

Esmase erakorralise arstiabi korralduse auditis uuriti, kui tõhusalt kasutatakse olemasolevaid kiirabi-ressursse, kas kiirabi teeb tööd, milleks ta on loodud, ning kuidas juhivad kiirabibrigaade häirekeskused. Auditeerimisel ilmnas, et praegune süsteem ei taga erakorralise arstiabi optimaalset kättesaadavust ja kiirabibrigaadide töökorraldus on liiga kulukas, samuti asjaolu, et veerand väljakutsetest ei ole kiirabitöö. Audit olulisem mõju väljendub osaliselt sotsiaalministeeriumi põhimõttelises seisukohas 2005. aasta riigieelarve koostamisel, kus tervishoiuvaldkonna üheks prioriteediks on võetud kiirabi kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamine. Selle olulisemateks tegevusteks on muu hulgas kiirabiteenuse osutamise standardite muutmine ning kiirabi, perearsti, õendusabi ja sotsiaalhoolekande vahelise tööjaotuse korrastamine.

## Toimetulek

Toimetulekuauditites on vaatluse all laste põhivajaduste ning alus- ja põhihariduse tagamine, arendava tegevuse kättesaadavus vabal ajal, samuti kutsetegevuseks ja kutse omandamiseks vajalike tingimuste olemasolu. Valdkonnas tehti kolm auditit: “Õpetajate puudus üldhariduskoolides”, “Erikoolide funktsioon ja tulemuslikkus”, “Riiklike investeringute planeerimine üldhariduskoolidele ja nende vahendite kasutamine” ning koostati üks eriraport “Ülevaade üldhariduse probleemidest”.

Auditi “Erikoolide funktsioon ja tulemuslikkus” raames hinnati laste suunamist erikoolidesse, sealset kasvatustööd ning erikoolidest tulnud laste hilisemat käekäiku. Aruandes juhti tähelepanu, et erikooli suunamine on aeganõudev ja kohmakas protseduur, mis jätab paljud raskestikasvatatavad lapsed pikaks ajaks järelevalveta. Leiti, et erikooli õppe- ja kasvatustöö ei arvesta lapse vajadusi ning puudub süstemaatiline järelhooldus. Auditi ettepanekute tulemusena on riik hakanud rohkem tähelepanu pöörama ja astunud reaalseid samme erikoolide valdkonna parendamiseks, sh asunud reorganiseerima olemasolevat erikoolide võrgustikku ning välja töötama tegevuskava alaealiste kuritegevuse vähendamiseks.

### **Riigi hoonete haldamise tulemused**

Väljaspool eelloetletud teemasid tehti audit “Riigi hoonete haldamise tulemused”, mis moodustas ühe osa ülevaatest riigi vara kasutamise ja säilimise kohta. Auditis uuriti, millises ulatuses ja kuidas riik oma hooneid kasutab ning milline on hoonete seisukord. Auditis jõuti järeldusele, et 37% riigi hoonetest seisab tühjalt. Kasutatavad hooned üldjuhul lagunevad ja enamik sõlmitud rendilepinguid on riigile kahjulikud. Auditi tulemusena esitasid kõik ministeeriumid lubadusi tühjalt seisvate hoonete arvu vähendamise ja kahjulike rendilepingute muutmise osas. Lisaks nihutati aasta võrra ettepoole, 2005. aasta lõppu, uue riigivaraseaduse eelnõu koostamise tähtaeg. Kuivõrd on tegu muudatustega, mille tegelikud tulemused avalduvad pikemas perspektiivis kui üks aasta, saame tunnetatavat kasu, nagu enamiku tulemusauditite puhul, näha ehk 1–3 aasta pärast.

\* \* \*

Positiivseid muutusi ei tekitanud mitte ainult auditite tulemusena tehtud ettepanekud, millega nõustusi enamasti kõik auditeeritavad, vaid ka aruannete avalikustamisega kaasnenud diskussioonid Riigikogus, auditeeritavate, avalikkuse ja teiste huvigruppide hulgas. Üldjuhul leidsid kõik auditid laialdast kajastamist kõikides olulisemates meediakanalites. Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjon pidas vajalikuks kuue auditi puhul kutsuda Riigikontrolli esindajaid ja auditeeritava esindajaid komisjoni istungile auditis ilmnunud probleemide arutelule, mille tulemusena langetati otsuseid edaspidise tegevuse osas. Haruldased polnud auditid, mille tulemused ja ettepanekud olid suunatud Vabariigi Valitsusele, kes võttis osal juhtudel nende suhtes ka seisukoha.

Janno Veskimets  
tulemusauditi osakonna vanemaudiitor,  
praegune II auditiosakonna vanemaudiitor

## 1.4. Riigikontrolli auditid 2004. aastal

*(Auditid on esitatud ministeeriumide ja nende haldusalade kaupa. Kui üks audit puudutab mitme ministeeriumi haldusala, on see audit märgitud kõikide käsitletud ministeeriumide juures.)*

### Haridus- ja Teadusministeerium

- Koolilõuna eraldise maksmise korraldus
- Riiklike investeeringute planeerimine üldhariduskoolidele ja nende vahendite kasutamine

*(Riigikontroll hoiatab, et kümned miljonid koolidesse investeeringuteks mõeldud kroonid võivad raisku minna, sest Haridus- ja Teadusministeerium pole paika pannud kriteeriume, mille järgi kindlaks määrata, missugune kool on suuteline tulevikus ellu jääma.)*

- Riigikontrolli arvamus Haridus- ja Teadusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Riigikontrolli arvamus Narva Kutseõppekeskuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Erikoolide funktsioon ja tulemuslikkus

*(Erikoolid ei aita kasvuraskustega lastel elus toime tulla, leiab Riigikontroll. Ligi kaks kolmandikku erikoolist läbi käinud õpilastest on hiljem toime pannud mõne õigusrikkumise. Põhihariduse on omandanud alla poole erikoolis õppinuist ja vähegi tasuvale töökohale saavad tõenäoliselt loota vaid vähesed koolist läbi käinud lastest.)*

- Ülevaade üldhariduse probleemidest (eriraport)

*(Tulenevalt kõrgeimate kontrolliasutuste auditeerimise põhimõtetest võib Riigikontroll esitada parlamendile peale tavapärase auditiaruannete ka auditikogemustel põhinevaid eksperdiarvamusi ja ülevaateid. Üldhariduse probleemide eriraport keskendub Riigikontrolli viimaste aastate haridus-audititele. Huvi üldhariduse ülevaate vastu on üles näidanud Riigikogu kultuurikomisjon.)*

- Valgamaa Kutseõppekeskuse majandustegevus
- Õpetajate puudus üldhariduskoolides

*(Riigikontroll auditeeris õpetajate puudust üldhariduskoolides, kogudes andmeid olemasoleva õpetajaskonna kohta ning analüüsid riikliku koolitustellimuse koostamist ja riigi võimalusi õpetajate puudust leevendada. Auditi tulemusena võib öelda, et ligi kolmveerand koolidest on kogenud raskusi mõne õpetaja leidmisel ja riik on olnud õpetajate tööturu korraldamisel loid.)*

### Justiitsministeerium

- Riigikontrolli arvamus Tartu Maakohtu, Tartu Ringkonnakohtu ja Tartu Halduskohtu 2003. aasta raamatupidamise aastaaruannete ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Riigikontrolli arvamus Justiitsministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Sihtasutuse Eesti Õiguskeskus majandustegevus 2003. aastal

## Kaitseministeerium

- Riigikontrolli arvamus Üksik-vahipataljoni 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Riigikontrolli arvamus Kaitseministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Balti Kaitsekolledži 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande järeldus

## Keskkonnaministeerium

- Merereostusjuhtumite käsitlemine ja reostuse likvideerimine

*(Riigikontroll leidis, et vaatamata sellele, et ulatusliku mõjuga naftatankeriarvii toimumise tõenäosus Eesti vetes on suur, ei ole riik võimeline reostust õigel ajal avastama ega enamasti omal jõul likvideerima, pannes ohtu kogu Läänemere.)*

- Laevajäätmete käitlemise korraldus sadamates

*(Riigikontroll auditeeris laevajäätmete käitlemise korraldamist sadamates perioodil jaanuar 2000 kuni juuni 2004. Audit toimus koostöös teiste Läänemere riikide kõrgeimate kontrolliasutustega. Selle raames vaadeldi riigi tegevust Helsingi konventsiooni täitmisel laevadelt pärineva reostuse vältimisel.)*

- Riigimaa munitsipaliseerimine
- Riigikontrolli arvamus Keskkonnaministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Riigikontrolli arvamus Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Riigi valmisolek õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud ulatusliku keskkonnareostuse likvideerimiseks maismaal

*(Riigikontroll hindas, kuidas on korraldatud riigi tegevus, kui raudteel või maanteel toimunud õnnetuse tagajärjel tekib keskkonnareostus. Audit näitab kolme peamist vajakajäämist – senisest paremini peab olema selgeks räägitud vastutus eri asutuste vahel, toimima omavaheline teavitamine ning õnnetuste likvideerimisse tuleb kaasata keskkonnaekspert.)*

- Riigi tegevus jääkreostuse likvideerimisel

*(Riigikontroll leidis oma auditis, et kuigi Riigikogu on jääkreostuse likvideerimise seadnud prioriteediks juba 1997. aastal, pole vähese tähelepanu tõttu jääkreostusest tulenev oht keskkonnale ja elanikkonnale auditeeritud perioodil vähenenud.)*

## Kultuuriministeerium

- Eesti Filmi Sihtasutuse majandustegevus
- Riigikontrolli arvamus Kultuuriministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

## Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

- Bussitranspordile eraldatud riikliku toetuse kasutamine
- Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse toetatud tootearendusprojektide tulemused

*(Riigikontroll auditeeris Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse aastatel 2001–2003 toetust saanud tootearendusprojektide tulemusi ning leidis, et seni pole ettevõtteid projektide tulemina loodetud majanduslikku mõju saavutanud – välja arendatud tooteid pole prognoositud määral suudetud müüa ei Eestis ega eksporditurgudel.)*

- Riigikontrolli arvamus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Teede remondiga seotud hangete korraldus
- Majandusarengule suunatud Phare projektide tulemused

*(Riigikontroll analüüsis majandusarengule suunatud Phare projektide tulemuste ja mõju hindamist ning projektide enda jätkusuutlikkust. Auditi tulemusel võib öelda, et projektide eesmärgid on eriti algusaastatel olnud ebaselged ning tulemused küllaltki ebaühtlased. Projektide jätkusuutlikkuse ja mõju hindamine pole andnud pilti raha kasutamise tegelikust otstarbekusest.)*

- AS-i Saarte Liinid majandustegevus
- Infotehnoloogia süsteemide, tarkvaratoodete ja -teenuste hangete korraldus
- Ettevõtlusse suunatud toetuste tulemuslikkus töökohtade loomisel regioonides

*(Riigikontrolli auditi eesmärgiks oli analüüsida, kuidas on riiklikud toetused ettevõtetele aidanud kaasa uute töökohtade loomisele vähem arenenud regioonides. Selle tulemusel jõuti järeldusele, et kuigi riikliku arengukava kohaselt on ettevõtluse toetamine peamisi tööhõive suurendamise vahendeid, pole kaheksa erinevat, kuid sarnaseid probleeme, sihtgruppe, eesmärke ja tegevusi käsitlevat arengukava ometi loonud selgust, mida riik soovib ettevõtteid toetades saavutada.)*

## Põllumajandusministeerium

- Riigi teraviljareservi moodustamine, säilimine ja uuendamine
- Riigikontrolli arvamus Põllumajandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Riigikontrolli arvamus Veterinaar- ja Toiduameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- SAPARD-i majandusaasta audit
- Eraldis Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale

## Rahandusministeerium

- Riigihangete korralduse üle teostatava järelevalve hindamine
- Riigi hoonete haldamise tulemused

*(Riigikontroll leidis, et hinnanguliselt 37 protsenti riigi hoonetest seisab tühja ning välja renditud majade ja ruumide rendilepingutest on 80 protsenti riigile kahjulikud.)*

- Riigikontrolli arvamus Rahandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse kohta
- Riigikontrolli arvamus Maksuameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve tulude laekumise 2003. aasta aruande kohta
- Riigikontrolli arvamus Tolliameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve tulude laekumise 2003. aasta aruande ning tehingute seaduslikkuse kohta
- Hasartmängumaksust makstavad toetused
- Riigimaa erastamise korraldus

## **Riigikantselei**

- Riigikontrolli arvamus Riigikantselei 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

## **Siseministeerium**

- SA Eesti Migratsioonifond majandustegevus
- Riigikontrolli arvamus Siseministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Relvaload füüsilistele ja juriidilistele isikutele

## **Sotsiaalministeerium**

- Esmase erakorralise arstiabi korraldus

*(Riigikontroll leidis Eesti kiirabi tööd auditeerides, et praegune süsteem ei taga erakorralise arstiabi optimaalset kättesaadavust – ühest küljest on kiirabi üle koormatud kergekäeliselt tehtud väljakutsetega, teisest küljest ei ole inimestel perearsti tööaja välisel ajal piisavalt muid võimalusi arstiabi saada kui pöörduda kiirabi poole.)*

- Riigikontrolli arvamus Sotsiaalministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Eraldis Punasele Ristile
- Ravimivaru moodustamine, uuendamine ja säilitamine
- Eesti Töötukassa majandustegevus
- Oftalmoloogiateenuste kättesaadavus

*(Riigikontroll auditeeris oftalmoloogiateenuste ajalist kättesaadavust ehk silmaarstide ravijärjekordi ning riigi tegevust oftalmoloogiateenuste pakkumise kvaliteedi kindlustamisel. Auditi eesmärgiks oli hinnata Sotsiaalministeeriumi, Eesti Haigekassa ja Tervishoiuameti tegevuse tulemuslikkust ravi-teenuse kättesaadavuse tagamisel.)*

- Tuberkuloositõrje programm 1998–2003
- Tööturuameti ja tema kohalike asutuste majandustegevus 2003. aastal

## **Varia**

- Pärnu Maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste raamatupidamisarvestuse korraldus 2003. aastal
- Ida-Viru maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste raamatupidamise korraldus 2003. aastal
- Viljandi maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste raamatupidamise korraldus 2003. aastal
- Integratsiooniprogramm 2000–2007
- Juhatuse liikmete tasustamine riigi osalusega äriühingutes
- Kohaliku omavalitsuse üksusele riigi poolt raha andmine ja sellega seotud toimingutele rakendatav kontrollisüsteem (Kohtla-Järve Linnavalitsuse näitel)

## 2. Riigikontroll organisatsioonina

### 2.1. Struktuurimuutus

Riigikontroll uuendas 1. detsembrist 2004 oma struktuuri, et olla asjatundlik ja usaldusväärne ka olukorras, kus üha keerulisemaks muutuv riigi toimimismehhanism ja ühiskonna areng nõuavad audiitoritelt veelgi sügavamaid teadmisi ühes või teises valdkonnas.

Kui seni olid Riigikontrolli audiitorid osakondadesse jaotatud auditiliikide kaupa, moodustades finantsauditi osakonna, tegevusriskide osakonna ja tulemusauditi osakonna, siis nüüd on nimetatud osakondade asemel moodustatud neli osakonda, milles spetsialiseerutakse kindlate ministeeriumide valitsemisaladele ning neis aset leidvale tegevusele riigi poliitika elluviimisel.

Et olla suuteline auditeeritavatele andma asjatundlikku nõu, peavad ka nõuandjad ise olema selles valdkonnas asjatundjad – uus struktuur aitab audiitoritel oma tegevusvaldkonda süveneda. Ainult sel juhul on Riigikontrolli ettepanekutest tõeliselt kasu ja me saame üheskoos riiki paremaks muuta.

Riigikontrollis on nüüd neli osakonda:

**I auditiosakond** auditeerib Rahandusministeeriumi valitsemisala, Välisministeeriumi, Riigikantseleid ning põhiseaduslikke institutsioone. Peakontrolör on **Ines Metsalu**.

**II auditiosakond** auditeerib Justiitsministeeriumi, Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumi valitsemisala ning maavalitsusi. Peakontrolöri ülesandeid täidab praegu Riigikontrolli direktor **Tõnis Saar**.

**III auditiosakonna** ülesanne on auditeerida Haridus- ja Teadusministeeriumi, Kultuuriministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi valitsemisala. Peakontrolör on **Jüri Kõrge**.

**IV auditiosakonna** audiitorite hoole all on Keskkonnaministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Põllumajandusministeeriumi valitsemisala. Peakontrolör on **Olav Lüüs**.

Igas uues auditiosakonnas tehakse kaht liiki auditeid – finantsauditeid ja tulemusauditeid. Finants-auditit tehes on osakondade ülesanne igal aastal hinnata nende väidete paikapidavust, mida valitsus esitab finantsaruannete koosseisus, kinnitades seeläbi, kas avaliku sektori raha ja muu vara üle on peetud korrektset arvestust ja kas neid on kogutud ja kulutatud kooskõlas seaduste ja muude finants-haldust puudutavate õigusaktidega. Ühtlasi aitab finantsauditi tegemine tõhustada vajalikke kontrolli-süsteeme.

Tulemusauditi puhul on osakondade ülesanne hinnata, kas avaliku sektori raha kasutatakse riigi ülesannete täitmiseks säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt ehk kuidas kulutada vähem, kuid seejuures otstarbekalt ja võimalikult rohkem väärtust luues.

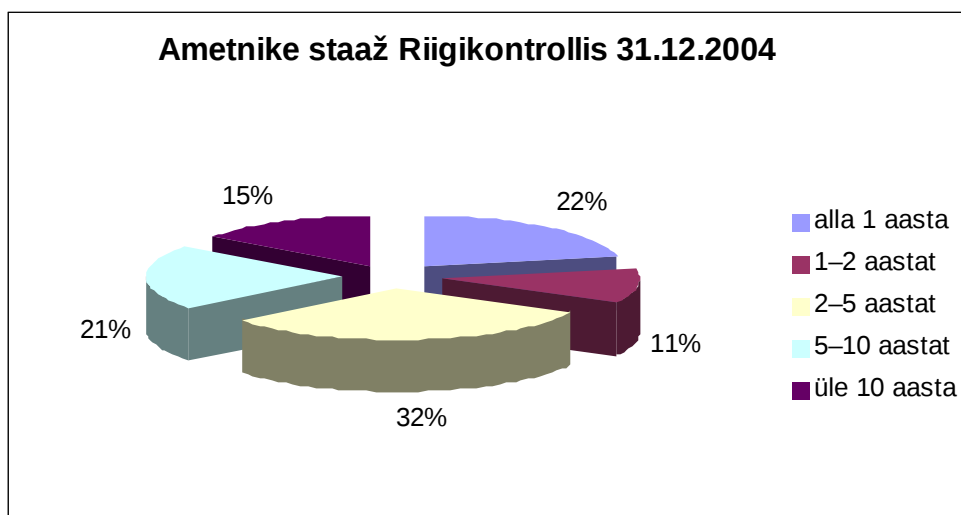
## 2.2. Personal

2004. aasta lõpus töötas Riigikontrollis 73 inimest. Võrreldes aasta algusega on seda 10, võrreldes planeeritud koosseisuga kogunisti 20 inimest vähem.

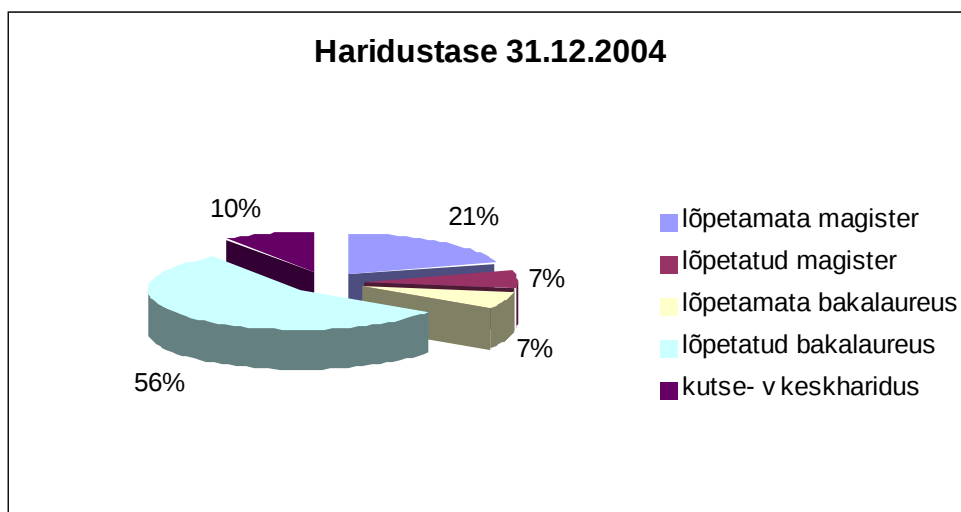
Riigikontrolli töötajaskonnale oli 2004. aasta ühelt poolt keeruline – osa töötajaid otsustas lahkuda, toimus struktuurireform, muudatused juhtimises jätkusid. Teisalt kaasnesid uute osakondade loomisega uued, arendavad väljakutsed töötajale, ümberkomplekteeritud juhtimismeeskond omas hinnatavaid kompetentse ja potentsiaali.

Personalitöö valdkonnas aasta jooksul toimunud olulisemad sündmused olid kasulikke juhtimisinformatsiooni andnud organisatsioonikultuuri ja töörahulolu-uuringute korraldamine ja palgakorralduse arendamine. Edukas oli akadeemiliste uurimistööde konkurss, osalenute hulgast leiti hiljem ka kolleege.

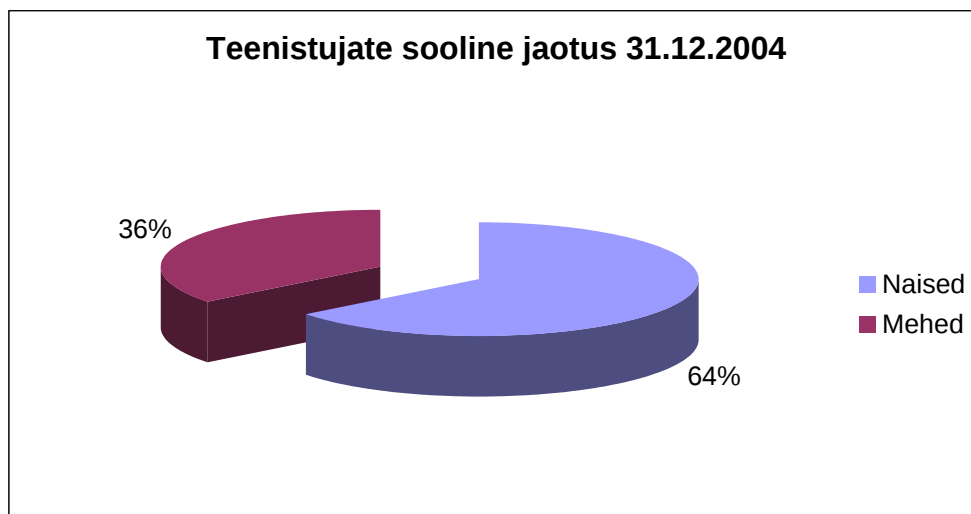
Riigikontrolli töötajast 15% on siin teenistuses olnud üle kümne aasta, suhteliselt suur on alles teenistusse asunute (22%) ja 2–5 aastat töötanute (32%) osakaal.



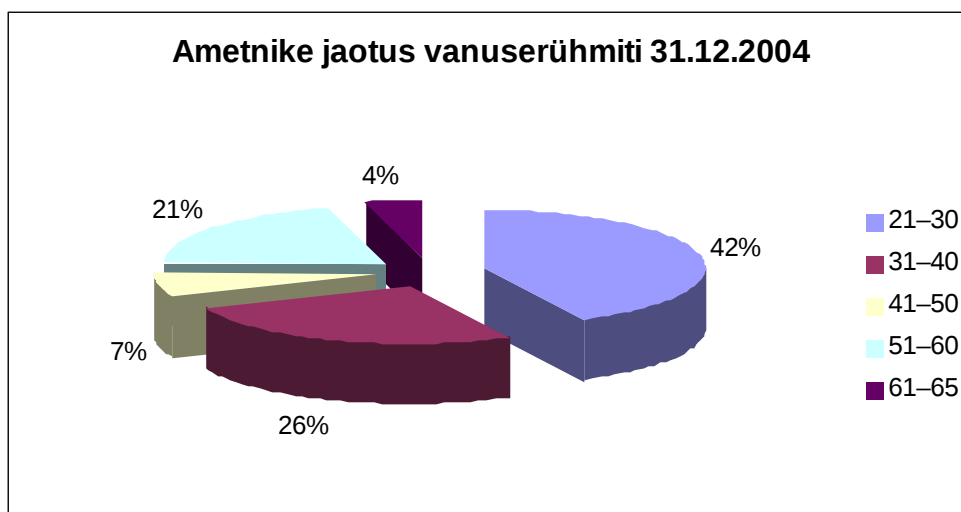
Riigikontrollis on selge kõrgharidusega töötajate enamus – 84% kõigist töötajast. Põhitegevusüksustes on kõrghariduse osakaal veel suurem – ainult 10% töötajatest ei oma kõrgharidust ja ei ole seda ka omandamas. Palju on ka akadeemilist õpet magistritasemel jätkavaid teenistujaid – kogunisti 21% töötajast on õpinguid lähiaegadel lõpetamas ja kaitsmas magistrikraadi.



Teenistujate hulgas ka eelnevatel aastatel ilmnunud naiste arvuline ülekaal säilis ning isegi suurenes mõnevõrra.



Töötajate keskmine vanus on 37 aastat ning suurim on kuni 30-aastaste teenistujate vanuserühm (42%), sellele järgneb kuni 40-aastaste teenistujate vanuserühm (26%).



Kairi Kübarsepp  
personaliteenistuse juhataja

## 2.3. Rahvusvahelised suhted

2004. aasta oli Riigikontrollile rahvusvahelises plaanis mitmes mõttes teetähiseks. Eesti vastuvõtmine Euroopa Liitu 1. mail tähendas, et ka Riigikontroll on saavutanud aastate eest seatud eesmärgi – kujundada endast Euroopa Liidu nõuetele vastav institutsioon. Ja mitte ainult – avaliku sektori kontrollikeskkonna täiustamisel on olnud oluline roll Riigikontrolli sihipärasel töö, milles välissuhtlemise käigus saadud teavet ja kogemusi ning meie välispartnerite toetust ei saa alahinnata.

Pikaajalise lõimumisteedkonna lõpp ei tähenda, et nüüd võiks käed rüppe lasta, sest ootamas on uued väljakutsed. Euroopa Liidu fondide heaperemeheliku kasutamise kõrval on oluline Euroopa Liidu eelarvesse kantavate summade, sealhulgas maksutulude arvestamise ja ülekandmise õigsuse kontrollimine. Seda silmas pidades osaleti Euroopa Kontrollikoja ja liikmesriikide kõrgeimate kontrolliasutuste käibemaksu auditeerimise tööühmas.

Riigikontroll oli esindatud ka tööühmas, mis tegeleb projektiga “Euroopa Liidu finantsjuhtimise aruanded” ja on seadnud eesmärgiks, et iga liikmesriigi kõrgeim kontrolliasutus koostaks ülevaateid Euroopa fondide raha juhtimise, kasutamise, aruandluse ja auditeerimise kohta, saamaks tervikpilti Euroopa maksumaksja raha kulutamisest ning teavitamaks sellest parlamenti ja avalikkust.

Liitumisega avardusid võimalused auditialaseks ühistegevuseks liikmesriikide audititest ja tööühmadest osavõtu raames. Nagu eespool viidatud, auditeeris Riigikontroll Euroopa Liidu Läänemere-äärsete riikide koostöös teiste selle piirkonna riikide kõrgeimate kontrolliasutustega kokkulepitud ühiste kriteeriumide alusel Helsingi konventsiooni rakendamist. Kuna rahvusvahelisest leppest tulenevad auditikriteeriumid on samad ja ka paljud probleemid on riikidel sarnased, oligi otstarbekam audit teha koostöös teiste riikidega. Läänemere-äärsete riikide auditite tulemused koondati ühisaruandesse, mis annab võimaluse võrrelda merekeskkonna kaitse korraldust eri riikides.

Euroopa Kontrollikoja ja liikmesriikide kõrgeimate kontrolliasutuste koostöö toimub nende juhtide kontaktkomitee kaudu. Kontrolliasutuste juhid kohtuvad kord aastas koosolekul, kus vaetakse tehtut ja seatakse sihid kontaktametnike ja tööühmade järgmise aasta tegevuseks. Kümne võrra suurenenud liikmete arvu juures tuleb üht-teist ümber hinnata ning 25 Euroopa Liidu kõrgeima kontrolliasutuse juhtide ja Euroopa Kontrollikoja kontaktkomitee 2004. aasta koosoleku üks keskseid teemasid oligi omavahelise suhtlemise ja koostöö edasine korraldus, millekohaste ettepanekute ja projekti väljatöötamine jääb kontaktametnike ja rakkerühma põhiülesandeks enne järgmist koosolekut ning mille suhtes teeb oma ettepanekud ja kujundab seisukoha ka Riigikontroll.

Teiseks oluliseks tähiseks oli oktoobri teisel nädalal Ungaris toimunud INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) XVIII kongress, kus kiideti heaks INTOSAI strateegia aastateks 2005–2010. Kuigi INTOSAI suundumused jäävad põhiolemuselt senisega sarnaseks, on täpsustatud eesmärgid ja nende saavutamise teid nii, et INTOSAI võiks muutuda säästlikult, tõhusalt ja tulemuslikult toimiva organisatsiooni musternäidiseks, mis on samas ka üks strateegilistest eesmärkidest. Kongressi üheks peateemaks oli kõrgeimate kontrolliasutuste koostöö, mis haakub hästi strateegilise eesmärgiga edendada koostööd ja ühistegevust ning jätkusuutlikku arengut teadmiste jagamise, parima praktika tundmaõppimise ja oma tulemuste võrdlemise ning uurimistegevuse kaudu. Seni on Riigikontroll osalenud INTOSAI privatiseerimise ja keskkonna auditeerimise tööühmades. Strateegia eesmärkidest lähtuvalt vajavad uut mõtestamist ka Riigikontrolli osaluse vormid INTOSAI töös ning välissuhtlemine laiemalt.

Peale eespool nimetatud tööühmade osales Riigikontroll jätkuvalt ka EUROSAI (Euroopa Kõrgeimate Kontrolliasutuste Organisatsioon) keskkonnaauditi ja infotehnoloogia alase auditi ning Euroopa Liidu kõrgeimate kontrolliasutuste auditikäsiraamatute tööühma töös. Kogemustevahetuse ja konkreetsete tegevuste kavandamise ja elluviimise kõrval on tööühmade tegevuses olulisel kohal auditi metoodika küsimused. Auditikäsiraamatute tööühm on loodud spetsiaalselt selleks, et aidata liikmetel eri valdkondade auditeerimiseks juhiseid välja töötada ja ühtlustada eesmärgiga koondada need kontrolliasutuste auditikäsiraamatuisse.

INTOSAI nelja strateegilise eesmärgi seas on koolituse ja muu arendustegevuse abil kontrolliasutuste ametialase suutlikkuse ja võimekuse suurendamine. Teadmisi ja oskusi, mida Eestist ei saa, omandasid Riigikontrolli töötajad Euroopa Kontrollikoja ja EUROSAI seminaridel, Ühendkuningriigi kahe-nädalasel finants- ja tulemusauditi kursusel ning stažeerides Euroopa Kontrollikojas, kusjuures EUROSAI koolituskomisjoni ja infotehnoloogia (IT) töörühma korraldatud seminaril tutvustati infotehnoloogia valdkonna enesehindamist, mida ka Riigikontroll kavandab.

Riigikontroll on olnud omavalitsuste auditeerimise parema korraldamise eestvedajaks, et rahakasutus avaliku sektori igal tasandil oleks läbipaistev ja kontroll usaldusväärne. Sel eesmärgil käidi tutvumas Leedu ja Läti Riigikontrolli vastavate kogemustega. Baltimaade kõrgeimate kontrolliasutuste sidemed on olnud tihedad ning eelmisel aastal tähistati Riias koostöölepe sõlmimise kümnendat aastapäeva. Kokkuleppest on välja kasvanud Balti riikide kõrgeimate kontrolliasutuste delegatsioonide iga-aastased kohtumised, millega liitusid 2000. aastal Põhjamaad ja eelmisel aastal Poola. 2004. aasta kohtumise teemadeks olid maksu- ja IT-vahendite auditid. Peale infovahetuse võimaldavad sellised kohtumised luua kasulikke kontakte ning leida eksperte ja koostööpartnereid.

Väga oluline roll on kahepoolsetel suhetel teiste kontrolliasutustega, mis annavad võimaluse partnerite töökorraldusega põhjalikumalt tutvuda ja millest võrsuvad lepped koostööks vastastikust huvi pakkuvates konkreetsetes valdkondades ja küsimustes. Riigikontrolör käis koos delegatsiooniga ametlikel visiitidel Soomes, Taanis ja Bulgaarias, kus oldi visiidil esimest korda. Tihe rahvusvaheline koostöö seniste partneritega jätkub ka edaspidi ning Riigikontroll on valmis pakkuma oma teadmisi ja kogemusi kõrgeimatele kontrolliasutustele, kes on alles demokraatlike ümberkorralduste teel.

Rein Söörd  
välissuhete teenistuse juhataja

### 3. Riigikontrolli raamatupidamise aastaaruanne

#### **Tegevjuhtkonna deklaratsioon**

Tegevjuhtkond kinnitab oma vastutust lehekülgedel 26 kuni 37 toodud 2004. aasta raamatupidamise aastaaruande koostamise eest ja kinnitab oma parimas teadmises, et

1. raamatupidamise aastaaruande koostamisel rakendatud arvestuspõhimõtted on vastavuses Eesti hea raamatupidamistavaga;
2. raamatupidamise aastaaruanne kajastab õigesti ja õiglaselt raamatupidamiskohustuslase finantsseisundit, majandustulemust ja rahavoogusid.

Mihkel Oviir  
riigikontrolör

Tõnis Saar  
Riigikontrolli direktor

27.05.2005

## Bilanss

(kroonides)

|                                              | Lisa | 31.12.2004        | 31.12.2003        |
|----------------------------------------------|------|-------------------|-------------------|
| <b>Varad</b>                                 |      |                   |                   |
| Käibevara                                    |      |                   |                   |
| Muud nõuded ja ettemaksed                    | 3,4  | 109 108           | 101 604           |
| <b>Käibevara kokku</b>                       |      | <b>109 108</b>    | <b>101 604</b>    |
| Põhivara                                     |      |                   |                   |
| Materiaalne põhivara                         | 5    | 23 401 574        | 22 291 728        |
| Immateriaalne põhivara                       | 6    | 110 641           | 156 762           |
| <b>Põhivara kokku</b>                        |      | <b>23 512 215</b> | <b>22 448 490</b> |
| <b>Varad kokku</b>                           |      | <b>23 621 323</b> | <b>22 550 094</b> |
| <b>Kohustused</b>                            |      |                   |                   |
| Lühiajalised kohustused                      |      |                   |                   |
| Võlad hankijatele                            | 9    | 146 555           | 80 730            |
| Võlad töövõtjatele                           | 9    | 721 886           | 823 205           |
| Maksuvõlad ja saadud maksude ettemaksed      | 3,10 | 195 817           | 38 868            |
| Laenukohustused                              | 7    | 0                 | 95 333            |
| <b>Lühiajalised kohustused kokku</b>         |      | <b>1 064 258</b>  | <b>1 038 136</b>  |
| <b>Riigieelarvesse akumulieeritud tuleml</b> |      | <b>22 557 065</b> | <b>21 511 958</b> |
| <b>Kohustused kokku</b>                      |      | <b>23 621 323</b> | <b>22 550 094</b> |

Mihkel Oviir  
riigikontrolör

## Tulemiaruanne

(kroonides)

|                                                            | Lisa | 01.01.2004—31.12.2004 |
|------------------------------------------------------------|------|-----------------------|
| <b>Tegevustulud</b>                                        |      |                       |
| Muud tulud                                                 |      | 50 048                |
| <b>Tegevustulud kokku</b>                                  |      | <b>50 048</b>         |
| <b>Tegevuskulud</b>                                        |      |                       |
| Tööjõukulud                                                |      |                       |
| Töötasukulud                                               | 14   | -17 592 272           |
| Erisoodustused                                             | 14   | -650 683              |
| Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed                         | 14   | -6 429 803            |
| Kokku tööjõukulud                                          |      | -24 672 758           |
| Majandamiskulud                                            | 11   | -5 541 844            |
| Maksu-, lõivu-, trahvikulud                                |      | -1 331 442            |
| Põhivara amortisatsioon                                    | 5,6  | -2 200 340            |
| Antud toetused                                             | 13   | -12 309               |
| <b>Tegevuskulud kokku</b>                                  |      | <b>-33 758 693</b>    |
| <b>Tegevustulem</b>                                        |      | <b>-33 708 645</b>    |
| <b>Finantstulud ja -kulud</b>                              |      |                       |
| Intressikulu                                               | 7    | -3 042                |
| Finantstulud ja -kulud kokku                               |      | -3 042                |
| <b>Aruandeperioodi tulem enne arveldusi riigieelarvega</b> |      | <b>-33 711 687</b>    |
| <b>Netofinantseerimine riigieelarvest</b>                  |      | <b>33 711 687</b>     |

Arvestuspõhimõtete muudatuse tõttu pole võimalik esitada 2003. aasta majandusaasta võrreldavaid andmeid.

Mihkel Oviir  
riigikontrolör

## Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne

(kroonides)

| Klassifikaator                                                               | 2004              |                   | 2003              |                   |
|------------------------------------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|                                                                              | Eelarve           | Täitmine          | Eelarve           | Täitmine          |
| <b>Tulude eelarve kokku</b>                                                  | <b>0</b>          | <b>50 048</b>     | <b>0</b>          | <b>0</b>          |
| <b>38 Muud tulud</b>                                                         | <b>0</b>          | <b>50 048</b>     | <b>0</b>          | <b>0</b>          |
| 3888 Kindlustushüvitis                                                       | 0                 | 50 048            | 0                 | 0                 |
| <b>Kulude eelarve kokku</b>                                                  | <b>34 007 672</b> | <b>33 998 742</b> | <b>32 004 000</b> | <b>31 890 638</b> |
| <b>4 Eraldised</b>                                                           | <b>14 000</b>     | <b>12 309</b>     | <b>16 000</b>     | <b>13 310</b>     |
| 4500 Liikmemaksud                                                            | 14 000            | 12 309            | 16 000            | 13 310            |
| <b>50 Personalikulud</b>                                                     | <b>23 833 600</b> | <b>23 833 600</b> | <b>21 477 522</b> | <b>21 477 521</b> |
| 500 Töötasud                                                                 | 17 477 000        | 17 652 079        | 15 679 976        | 15 703 764        |
| 505 Erisoodustused                                                           | 254 000           | 222 738           | 297 605           | 295 153           |
| 506 Personalikuludega kaasnevad maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed           | 6 102 600         | 5 958 783         | 5 499 941         | 5 478 604         |
| <b>55 Majandamiskulud</b>                                                    | <b>6 200 000</b>  | <b>6 199 964</b>  | <b>7 290 478</b>  | <b>7 286 446</b>  |
| 5500 Administreerimiskulud                                                   | 1 576 413         | 1 583 547         | 2 034 258         | 2 012 716         |
| 5502 Uurimis- ja arendustööde ostukulud                                      | 86 783            | 86 783            | 100 000           | 51 646            |
| 5503 Lähetuskulud                                                            | 903 000           | 923 057           | 766 000           | 754 418           |
| 5504 Koolituskulud                                                           | 526 000           | 539 414           | 638 200           | 704 722           |
| 5511 Kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud                          | 1 765 900         | 1 722 339         | 2 253 900         | 2 239 401         |
| 5513 Sõidukite ülalpidamise kulud                                            | 332 300           | 333 509           | 260 000           | 297 336           |
| 5514 Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud                              | 492 000           | 489 104           | 722 772           | 723 116           |
| 5515 Inventarikulud                                                          | 510 604           | 516 726           | 473 348           | 470 407           |
| 5522 Meditsiinikulud                                                         | 7 000             | 5 485             | 42 000            | 32 684            |
| <b>65 Intressikulud</b>                                                      | <b>4 000</b>      | <b>3 590</b>      | <b>21 000</b>     | <b>20 845</b>     |
| 6502 Intressikulud kapitaliliisingult                                        | 4 000             | 3 590             | 21 000            | 20 845            |
| <b>Finantseerimistehingud</b>                                                | <b>96 000</b>     | <b>95 333</b>     | <b>177 000</b>    | <b>177 000</b>    |
| 2082 Kapitaliliisingu maksed                                                 | 96 000            | 95 333            | 177 000           | 177 000           |
| <b>15 Materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamine ja renoveerimine</b> | <b>3 860 072</b>  | <b>3 853 946</b>  | <b>3 022 000</b>  | <b>2 915 516</b>  |
| 1551 Rajatiste renoveerimine                                                 | 3 181 289         | 3 176 494         | 2 000 000         | 1 962 311         |
| 1555 IKT-seadmete soetamine ja renoveerimine                                 | 653 383           | 653 217           | 911 000           | 857 617           |
| 1557 Mitteamortiseeruvate väärtuste soetamine                                | 10 000            | 8 835             | 6 000             | 5 988             |
| 156 Immateriaalsete põhivarade soetamine                                     | 15 400            | 15 400            | 105 000           | 89 600            |

### Tulud

Riigikontroll ei kavanda üldjuhul eelarvesse tulusid. Muude tuludena on 2004. aastal kajastatud kindlustushüvitis 50 048 krooni, mis laekus IF Kindlustuse kahjukäsitluselt büroohoone veeavarii likvideerimiseks.

### Kulud

Tekkepõhised kulud olid 2004.aastal 33,8 miljonit ja kassapõhised kulud 34,0 miljonit krooni.

Erinevus Riigikontrolli eelarve tulude ja kulude täitmise aruande ning tulemiaruaruande vahel on tingitud sellest, et eelarve täitmise aruande koostamisel on kasutatud kassapõhist arvestust ja tulemiaruaruande koostamisel tekkepõhist arvestust.

# Rahavoogude aruanne

(kroonides)

|                                                | Lisa | 01.01.2004—31.12.2004 |
|------------------------------------------------|------|-----------------------|
| <b>Rahavood põhitegevusest</b>                 |      |                       |
| Tegevustulem                                   |      | -33 708 646           |
| Korrigeerimised                                |      |                       |
| Põhivara amortisatsioon                        | 5,6  | 2 200 340             |
| Kokku korrigeeritud tegevustulem               |      | -31 508 306           |
| Käibevarade netomuutus                         |      | -7 504                |
| Kohustuste netomuutus                          |      | 121 455               |
| <b>Kokku rahavood põhitegevusest</b>           |      | <b>-31 394 355</b>    |
| <b>Rahavood investeerimistegevusest</b>        |      |                       |
| Tasutud põhivara soetamisel                    | 5,6  | -3 264 065            |
| <b>Rahavood investeerimistegevusest kokku</b>  |      | <b>-3 264 065</b>     |
| <b>Rahavood finantseerimistegevusest</b>       |      |                       |
| Laenude tagasimaksed                           | 7    | -95 333               |
| Makstud intressid                              | 7    | -3 042                |
| Netofinantseerimine eelarvest                  | 12   | 34 756 795            |
| <b>Rahavood finantseerimistegevusest kokku</b> |      | <b>34 658 420</b>     |
| <b>Puhas rahavoog</b>                          |      | <b>0</b>              |
| <b>Raha ja selle ekvivalendid 31.12.2003</b>   |      | <b>0</b>              |
| <b>Raha ja selle ekvivalentide muutus</b>      |      | <b>0</b>              |
| <b>Raha ja selle ekvivalendid 31.12.2004</b>   |      | <b>0</b>              |

Mihkel Oviir  
riigikontrolör

## Raamatupidamise aastaaruande lisad

### Lisa 1

#### Raamatupidamise aastaaruande koostamisel kasutatud arvestusmeetodid ja hindamiselused

Riigikontrolli raamatupidamise aastaaruanne on koostatud kooskõlas hea raamatupidamistavaga ja riigieelarve seadusega. Hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised finantsarvestuse standardid ja rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid) ning selle põhinõuded on kehtestatud raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna välja antud juhendid ning riigi raamatupidamise üldeeskirjas sätestatud nõuded.

Raamatupidamise aastaaruanne on koostatud lähtudes soetusmaksumuse printsiibist. Rahavoogude aruanne on koostatud kaudsel meetodil. Raamatupidamise aastaaruanne on koostatud Eesti kroonides.

Arvestuspõhimõtete erinevusest tingituna ei ole esitatud võrreldavaid andmeid 2003. aasta tulemi ja rahavoogude kohta ning osaliselt puuduvad võrdlusandmed ka raamatupidamise aastaaruande lisades.

#### Varad ja kohustused

Varad ja kohustused on bilansis jaotatud lühi- ja pikaajalisteks, lähtudes sellest, kas vara või kohustuse eeldatav valdamine kestab kuni aasta või kauem arvestatuna bilansikuupäevast. Puhkusetasude reservi korrigeeritakse üks kord aastas – majandusaasta lõpus.

#### Maksu- ja muud nõuded

Maksu- ja muud nõuded on bilansis kajastatud korrigeeritud soetusmaksumuse meetodil. Nõudeid kajastatakse bilansis nõudeõiguse tekkimise momendil ning hinnatakse lähtuvalt tõenäoliselt laekuvatest summast. Võimaluse korral hinnatakse iga konkreetse kliendi laekumata nõudeid eraldi, arvestades teadaolevat informatsiooni kliendi maksevõime kohta. Ebatõenäoliselt laekuvad nõuded on bilansis tõenäoliselt laekuva summani alla hinnatud. Aruandeperioodil laekunud, eelnevalt kuldesse kantud nõuded on kajastatud aruandeperioodi ebatõenäoliste nõuete kulu vähendusena. Nõuet loetakse lootusetuks, kui juhtkonna hinnangul puuduvad võimalused nõude kogumiseks. Lootusetud nõuded on bilansist välja kantud.

#### Materiaalne ja immateriaalne põhivara

Materiaalseks põhivaraks loetakse varasid hinnangulise kasuliku tööeaga üle ühe aasta ja soetusmaksumusega alates 10 000 kroonist. Varad, mille kasulik tööiga on üle ühe aasta, kuid mille soetusmaksumus on alla 10 000 krooni, kajastatakse väheväärtusliku inventarina ja kantakse kuldesse vara kasutuselevõtmise hetkel.

Põhivara rekonstrueerimise väljaminekud, mis pikendavad vara kasulikku tööiga ning parandavad vara kvaliteeti või suurendavad tööjõudlust üle algselt arvatud taseme, kapitaliseeritakse bilansis põhivarana. Põhivara remondi- ja hoolduskulud, mis tehakse eesmärgiga säilitada vara esialgset taset, kajastatakse nende kulude tekkimisel aruandeperioodi kuludes.

Põhivarasid kajastatakse soetusmaksumuses, millest on maha arvatud akumulieeritud kulum ja võimalikud väärtuse langusest tulenevad allahindlused. Kulumi arvestamisel kasutatakse lineaarset meetodit. Kulumi norm määratakse igale põhivara objektile eraldi, sõltuvalt selle kasulikust tööeast.

Kuluminormid aastas on põhivara gruppidele järgmised:

|                                               |     |                                |
|-----------------------------------------------|-----|--------------------------------|
| hooned ja rajatised                           | 2%  | Mihkel Oviir<br>riigikontrolör |
| masinad ja seadmed                            | 20% |                                |
| infotehnoloogilised seadmed ja arvutustehnika | 33% |                                |
| muu inventar, tööriistad ja sisseseade        | 20% |                                |

Maad ja kunstiväärtusi, mille väärtus aja jooksul ei vähene, ei amortiseerita.

Immateriaalse põhivarana kajastatakse füüsilise substantitsita vara kasuliku tööeaga üle ühe aasta ja soetusmaksumusega alates 10 000 kroonist. Immateriaalset põhivara kajastatakse soetusmaksumuses, millest on maha arvatud akumulieeritud kulum ja võimalikud väärtuse langusest tulenevad allahindlused. Immateriaalne põhivara amortiseeritakse viie aasta jooksul (20% aastas), kasutades lineaarset meetodit.

### **Kapitali- ja kasutusrent**

Kapitalirendina käsitletakse rendilepingut, mille puhul kõik olulised vara omandiga seonduvad riskid ja hüved kanduvad üle rentnikule. Muud rendilepingud kajastatakse kasutusrendina. Kasutusrendi maksed kajastatakse kuluna ühtlaselt rendiperioodi jooksul.

Kapitalirendi tingimustel renditud varasid amortiseeritakse sarnaselt omandatud põhivaraga, välja arvatud juhul, kui ei ole piisavat kindlust, kas rentnik omandab rendiperioodi lõpuks vara omandiõiguse – sellisel juhul amortiseeritakse vara kas rendiperioodi jooksul või kasuliku tööea jooksul, olenevalt sellest, kumb on lühem. Kapitalirendi maksed jagatakse kohustust vähendavateks põhiosa tagasimakseteks ning intressikuluks.

### **Maksude arvestus**

Põhivara või varude soetamisel tasutud mittetagastatavad maksud ja lõivud (näiteks käibemaks, juhul kui ostjaks on mitte-käibemaksukohustuslane) on kajastatud soetamishetkel kuluna ning neid ei kajastata varade soetusmaksumuse koosseisus.

### **Tulude arvestus**

Tulu võetakse arvele tekkepõhiselt.

### **Välisvaluutas toimunud tehingute kajastamine**

Välisvaluutas fikseeritud tehingute kajastamisel on aluseks võetud tehingu toimumise päeval ametlikult kehtinud Eesti Panga valuutakursid. Välisvaluutatehingutest saadud kasumid ja kahjumid on tulemiaruanDES kajastatud perioodi tulu ja kuluna.

### **Netofinantseerimine riigieelarvest**

Kulude ja põhivara soetus kaetakse riigieelarvest ja kajastatakse saadud siiretena. Arvestatud tulude üleandmist riigieelarvesse kajastatakse antud siiretena.

### **Bilansipäevajärgsed sündmused**

Raamatupidamise aastaaruandes kajastuvad olulised vara ja kohustuste hindamist mõjutavad asjaolud, mis ilmneseid bilansikuupäeva ja aruande koostamise päeva vahemikul, kuid on seotud aruandeperioodil või varasematel perioodidel toimunud tehingutega.

Bilansipäevajärgsed sündmused, mida ei ole varade ja kohustuste hindamisel arvesse võetud, kuid mis võivad oluliselt mõjutada järgmise aruandeaasta tulemust, on avalikustatud raamatupidamise aastaaruande lisades.

Mihkel Oviir  
riigikontrolör

**Lisa 2****Raha ja selle ekvivalendid**

Riigikontrolli eelarvest teeb ülekandeid ja kõiki Riigikontrollile kuuluvaid laekumisi teenindab riigikassa. 2004. aastal oli Riigikontrollil rahandusministri loal ja kehtestatud tingimustel õigus kasutada eelarveväliste ülekannete tegemiseks kontsernivälist kontot Krediidipangas. Aasta jooksul oli konto käive Krediidipangas 452 762 krooni.

**Lisa 3**
**Tehingud avaliku sektori ja sidusüksustega**  
 (kroonides)
**I. Kohustused ja nõuded**

|                                               | <b>Lühiajalised kohustused</b> |                   | <b>Lühiajalised nõuded</b> |                   |
|-----------------------------------------------|--------------------------------|-------------------|----------------------------|-------------------|
|                                               | <b>31.12.2004</b>              | <b>31.12.2003</b> | <b>31.12.2004</b>          | <b>31.12.2003</b> |
| Maksu- ja Tolliamet                           | 195 817                        | 38 868            | 0                          | 3 508             |
| Rahvusrhiiv                                   | 0                              | 15                | 0                          | 0                 |
| Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus | 0                              | 0                 | 3 600                      | 0                 |
| <b>Riigiraamatupidamiskohustuslased kokku</b> | <b>195 817</b>                 | <b>38 883</b>     | <b>3 600</b>               | <b>3 508</b>      |
| Eesti Post AS                                 | 6 341                          | 4 026             | 0                          | 0                 |
| Andmevara AS                                  | 0                              | 192               | 0                          | 0                 |
| EMT AS                                        | 13 623                         | 9 217             | 0                          | 0                 |
| Elion Ettevõtte AS                            | 6 519                          | 7 162             | 0                          | 0                 |
| <b>Teised tehingupartnerid kokku</b>          | <b>26 484</b>                  | <b>20 596</b>     | <b>0</b>                   | <b>0</b>          |

Kohustused Maksu- ja Tolliameti ees on täpsustatud lisa 10.

Kohustused ettevõtetele kajastuvad bilansis kirjel "Võlad hankijatele".

Ettemaks 2005. aasta koolitusteenuse eest on bilansis kirjel "Muud nõuded ja ettemaksed".

**II. Kulud**

|                                            | <b>Majandamis-</b> | <b>Maksu- ja</b>  | <b>Kokku</b>     |
|--------------------------------------------|--------------------|-------------------|------------------|
|                                            | <b>kulud</b>       | <b>lõivukulud</b> | <b>kulud</b>     |
| <b>Riigiraamatupidamiskohustuslased</b>    | <b>43 670</b>      | <b>1 331 442</b>  | <b>1 375 112</b> |
| Kohalikud omavalitsused                    | 6 054              | 0                 | 6 054            |
| Muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud | 51 141             | 0                 | 51 141           |
| Sihtasutused ja mittetulundusühingud       | 5 400              | 0                 | 5 400            |
| Tütarettevõtjad                            | 36 280             | 0                 | 36 280           |
| Sidusettevõtjad                            | 165 651            | 0                 | 165 651          |
| <b>Teised tehingupartnerid kokku</b>       | <b>264 526</b>     | <b>0</b>          | <b>264 526</b>   |

Maksukuludest moodustab valdava osa arvestatud käibemaks — 1 325 093 krooni.

Maamaksu kulu on 6 245 krooni ja intressikulu 104 krooni

Mihkel Oviir  
riigikontrolör

**Lisa 4****Muud nõuded ja ettemaksed**  
(kroonides)

|                                        | 31.12.2004     | 31.12.2003     |
|----------------------------------------|----------------|----------------|
| Ettemakstud tulevaste perioodide kulud | 104 472        | 87 845         |
| Kinnipidamised töötasudest             | 4 636          | 0              |
| Ettemakstud kindlustuspreemiad         | 0              | 10 251         |
| Maksude ettemaksed                     | 0              | 3 508          |
| <b>Kokku muud nõuded ja ettemaksed</b> | <b>109 108</b> | <b>101 604</b> |

Valdava osa ettemakstud tulevaste perioodide kuludest moodustavad 2005. a perioodika ettemaksed 97 945 krooni (seisuga 31.12.2003 oli ettemakstud perioodika kulu 79 875 krooni).

**Lisa 5****Materiaalne põhivara**  
(kroonides)

|                                  | Hooned ja rajatised | Masinad ja seadmed | Muu põhivara   | Lõpetamata tööd ja ettemaksed | Kokku             |
|----------------------------------|---------------------|--------------------|----------------|-------------------------------|-------------------|
| <b>Soetusmaksumus 31.12.2003</b> | 24 166 817          | 5 561 575          | 3 373 726      | 1 918 798                     | 35 020 916        |
| Akumuleeritud kulum 31.12.2003   | -6 701 644          | -3 632 301         | -2 395 242     | 0                             | -12 729 187       |
| <b>Jääkväärtus 31.12.2003</b>    | <b>17 465 173</b>   | <b>1 929 274</b>   | <b>978 483</b> | <b>1 918 798</b>              | <b>22 291 728</b> |
| <b>2004. a toimunud muutused</b> |                     |                    |                |                               |                   |
| Soetused ja parendused           | 2 696 347           | 481 236            | 73 431         |                               | 3 251 014         |
| Ümberklassifitseerimine          | 1 918 798           | 31 699             | -31 699        | -1 918 798                    | 0                 |
| Amortisatsioon                   | -483 336            | -1 216 876         | -440 956       | 0                             | -2 141 168        |
| <b>Soetusmaksumus 31.12.2004</b> | 28 781 962          | 5 458 691          | 3 417 756      | 0                             | 37 658 409        |
| Akumuleeritud kulum 31.12.2004   | -7 184 980          | -4 233 358         | -2 838 497     | 0                             | -14 256 835       |
| <b>Jääkväärtus 31.12.2004</b>    | <b>21 596 982</b>   | <b>1 225 333</b>   | <b>579 259</b> | <b>0</b>                      | <b>23 401 574</b> |

Aruandeperioodil võeti põhivarana arvele ventilatsiooni- ja jahutussüsteem maksumusega 4 615 145 krooni.

Projekt algas 2003. aastal ning seisuga 31.12.2003 oli tehtud tööde maksumus 1 918 798 krooni.

2004. aasta kulud olid 2 696 347 krooni. Projekti tööd jätkuvad 2005. aastal ja 2005. aasta eelarves on ventilatsiooni väljaehitamise lõpetamiseks ette nähtud 1 050 000 krooni.

Aasta jooksul osteti 27 arvutit maksumusega 339 445 krooni.

Serverite soetamisele ja parendamisele kulus 141 791 ning inventari ja mööbli väljavahetamisele 73 431 krooni.

Aasta jooksul kanti maha amortiseerunud põhivara soetamismaksumusega 613 521 krooni.

Vara anti taotluse alusel tasuta üle Puiatu Erikoolile.

Üleantud varade koosseis oli järgmine: 17 sülearvutit, 16 monitori, 4 lauaarvutit, 1 printer.

**Lisa 6****Immateriaalne põhivara**  
(kroonides)

|                                  | <b>Tarkvara</b> | <b>Kokku</b>   |
|----------------------------------|-----------------|----------------|
| <b>Soetusmaksumus 31.12.2003</b> | <b>244 830</b>  | <b>244 830</b> |
| Akumuleeritud kulum 31.12.2003   | -88 068         | -88 068        |
| <b>Jääkväärtus 31.12.2003</b>    | <b>156 762</b>  | <b>156 762</b> |
| <b>2004. a toimunud muutused</b> |                 |                |
| Soetused                         | 13 051          | 13 051         |
| Amortisatsioon                   | -59 172         | -59 172        |
| <b>Soetusmaksumus 31.12.2004</b> | <b>257 881</b>  | <b>257 881</b> |
| Akumuleeritud kulum 31.12.2004   | -147 240        | -147 240       |
| <b>Jääkväärtus 31.12.2004</b>    | <b>110 641</b>  | <b>110 641</b> |

Immateriaalse põhivarana on kajastatud arvutitarkvara.

**Lisa 7****Võlakohustused**  
(kroonides)

|              | <b>Kohustus<br/>31.12.2003</b> | <b>Tagasi-<br/>maksed<br/>2004</b> | <b>Intressikulu<br/>2004</b> | <b>Intressikulu<br/>2003</b> | <b>Intressi määr</b> | <b>Kohustus<br/>31.12.2004</b> |
|--------------|--------------------------------|------------------------------------|------------------------------|------------------------------|----------------------|--------------------------------|
| Kapitalirent | 95 333                         | 95 333                             | 3 042                        | 20 845                       | 3,19%                | 0                              |
| <b>Kokku</b> | <b>95 333</b>                  | <b>95 333</b>                      | <b>3 042</b>                 | <b>20 845</b>                | <b>—</b>             | <b>0</b>                       |

2004. aasta alguseks oli Riigikontrollil vaid üks kapitalirendikohustus tagasimaksetähtajaga 30.06.2004.

Riigikontroll rentis Hansa Liising Eesti AS-ilt kapitalirendi tingimustel kontorimööblit.

Leping oli sõlmitud 30.06.2000 ja tehingu maksumus oli 1 265 134 krooni.

Ostetud kontorimööbel on kajastatud bilansis põhivarana muu põhivara hulgas.

**Lisa 8****Kasutusrent**  
kroonides

|                             | <b>Maksed</b> |             |             |
|-----------------------------|---------------|-------------|-------------|
|                             | <b>2003</b>   | <b>2004</b> | <b>2005</b> |
| Makstud kasutusrendimakseid | 146 153       | 137 228     | 122 135     |

Riigikontroll rendib kasutusrendi tingimustel järgmiseid masinaid ja seadmeid:

sõiduauto Volvo (alates 30.10.2001)

koopiamasin Minolta (alates 07.11.2002)

Sõiduauto rendileping lõpeb 30.04.2005 ja koopiamasina rendileping 30.11.2005.

Rendilepingu lõpetamise korral rendileandja Riigikontrolli suhtes trahvi ei rakenda.

Mihkel Oviir  
riigikontrolör

**Lisa 9****Võlad hankijatele ja töövõtjatele**  
(kroonides)

|                    | <b>31.12.2004</b> | <b>31.12.2003</b> |
|--------------------|-------------------|-------------------|
| Võlad hankijatele  | 146 555           | 80 730            |
| Võlad töövõtjatele | 721 886           | 823 205           |

Võlad hankijatele on detsembrikuu teenuste eest tasumata arved.

Töövõtjate võlana on kajastatud väljamaksmata puhkusetasu kohustus seisuga 31.12.2004.

**Lisa 10****Maksud**  
kroonides

|                                      | <b>Maksuvõlg</b>  |                   | <b>Ettemaks</b>   |                   |
|--------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|                                      | <b>31.12.2004</b> | <b>31.12.2003</b> | <b>31.12.2004</b> | <b>31.12.2003</b> |
| Sotsiaalmaks                         | 185 101           | 38 341            | 0                 | 0                 |
| Füüsilise isiku tulumaks             | 0                 | 527               | 0                 | 0                 |
| Erisoodustustele arvestatud tulumaks | 10 716            | 0                 | 0                 | 3 484             |
| Kogumispensionide maksed             | 0                 | 0                 | 0                 | 24                |
| <b>Kokku</b>                         | <b>195 817</b>    | <b>38 868</b>     | <b>0</b>          | <b>3 508</b>      |

**Lisa 11****Majandamiskulud**  
kroonides

|                                            | <b>01.01.2004-31.12.2004</b> |
|--------------------------------------------|------------------------------|
| Kinnistute, hoonete ja ruumide halduskulud | 1 531 833                    |
| Administreerimiskulud                      | 1 348 785                    |
| Lähetuskulud                               | 870 682                      |
| Õppevahendite ja koolituse kulud           | 538 104                      |
| Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud | 488 585                      |
| Inventari majandamiskulud                  | 364 051                      |
| Sõidukite ülalpidamise kulud               | 314 031                      |
| Uurimis- ja arenduskulud                   | 73 850                       |
| Muud kulud                                 | 11 923                       |
| <b>Kokku majandamiskulud</b>               | <b>5 541 844</b>             |

Arvestuspõhimõtete muudatuse tõttu pole võimalik esitada 2003. aasta majandusaasta võrreldavaid andmeid.

**Lisa 12****Netofinantseerimine riigieelarvest**  
(kroonides)

|                                                                        |                   |
|------------------------------------------------------------------------|-------------------|
| Rahalised siirded riigieelarvest                                       | <b>34 756 795</b> |
| Saadud riigieelarvest ülekannete tegemiseks                            | 34 808 771        |
| Riigieelarvesse antud laekumised                                       | -51 976           |
| Siirded tulemiaruandest                                                | <b>33 711 687</b> |
| <b>Riigieelarvesse akumuleeritud tulem seisuga 31.12.2003</b>          | <b>21 511 958</b> |
| Netosiire tekke- ja kassapõhise tulemi vahe kandmiseks riigieelarvesse | 1 045 107         |
| <b>Riigieelarvesse akumuleeritud tulem seisuga 31.12.2004</b>          | <b>22 557 065</b> |

**Lisa 13**  
**Antud toetused**  
(kroonides)

|                           | 31.12.2004    | 31.12.2003    |
|---------------------------|---------------|---------------|
| EUROSAI                   | 7 323         | 7 345         |
| INTOSAI                   | 4 986         | 5 965         |
| <b>Kokku liikmemaksud</b> | <b>12 309</b> | <b>13 310</b> |

Riigikontroll on INTOSAI liige alates 1992. ja regionaalse ühenduse EUROSAI liige alates 1993. aastast.

**Lisa 14**  
**Tööjõukulud**  
(kroonides)

| Töötasukulud               | 2 004              |                                |                   |                       | 2 003                  |                        |
|----------------------------|--------------------|--------------------------------|-------------------|-----------------------|------------------------|------------------------|
|                            | Astme- ja põhipalk | Lisatasud ja tulemus-<br>tasud | Puhkuse-<br>tasud | Toetused ja hüvitised | Kokku töötasu-<br>kulu | Kokku töötasu-<br>kulu |
| Ametnikud                  |                    |                                |                   |                       |                        |                        |
| Riigikontrolör             | 427 698            | 85 539                         | 73 047            | 37 114                | 623 398                | 441 694                |
| Kõrgemad ametnikud         | 4 054 625          | 1 012 920                      | 622 353           | 1 024 459             | 6 714 357              | 5 971 140              |
| Vanemametnikud             | 5 738 627          | 1 229 618                      | 866 304           | 1 476 453             | 9 311 002              | 8 905 674              |
| Nooremametnikud            | 555 787            | 36 604                         | 30 982            | 27 524                | 650 897                | 198 965                |
| <b>Kokku ametnikud</b>     | <b>10 776 737</b>  | <b>2 364 681</b>               | <b>1 592 686</b>  | <b>2 565 550</b>      | <b>17 299 654</b>      | <b>15 517 473</b>      |
| Töötajad                   |                    |                                |                   |                       |                        |                        |
| Töölised ja abiteenistujad | 58 512             | 3 000                          | 11 370            | 12 000                | 84 882                 | 75 001                 |
| <b>Kokku töötajad</b>      | <b>58 512</b>      | <b>3 000</b>                   | <b>11 370</b>     | <b>12 000</b>         | <b>84 882</b>          | <b>75 001</b>          |
| Ajutised töötajad          | 207 736            | 0                              | 0                 | 0                     | 207 736                | 111 364                |
| <b>Kokku töötasukulud</b>  | <b>11 042 985</b>  | <b>2 367 681</b>               | <b>1 604 056</b>  | <b>2 577 550</b>      | <b>17 592 272</b>      | <b>15 703 838</b>      |

**Keskmine töötajate arv** **2 004** **2 003**

|                            |              |              |
|----------------------------|--------------|--------------|
| Ametnikud                  |              |              |
| Riigikontrolör             | 1,00         | 0,76         |
| Kõrgemad ametnikud         | 24,76        | 19,90        |
| Vanemametnikud             | 49,06        | 58,92        |
| Nooremametnikud            | 5,07         | 2,85         |
| <b>Kokku ametnikud</b>     | <b>79,89</b> | <b>82,43</b> |
| Töötajad                   |              |              |
| Töölised ja abiteenistujad | 1,00         | 1,00         |
| <b>Kokku töötajad</b>      | <b>1,00</b>  | <b>1,00</b>  |

**Erisoodustused** **2 004** **2 003**

|                             |                |                |
|-----------------------------|----------------|----------------|
| Õppelaenude kustutamine     | 422 000        | 171 199        |
| Muud erisoodustused         | 228 683        | 295 844        |
| <b>Kokku erisoodustused</b> | <b>650 683</b> | <b>467 043</b> |

**Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed** **2 004** **2 003**

|                                                 |                  |                  |
|-------------------------------------------------|------------------|------------------|
| Sotsiaalmaks töötasudelt                        | 5 807 109        | 5 184 700        |
| Töötuskindlustusmaksed                          | 84 772           | 76 311           |
| Tulumaks erisoodustustelt                       | 237 050          | 170 421          |
| Sotsiaalmaks erisoodustustelt                   | 300 872          | 216 303          |
| <b>Kokku maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed</b> | <b>6 429 803</b> | <b>5 647 735</b> |

Töötasukuludest moodustavad juhtkonnale makstud tasud 2 373 451 krooni.

Täiendavaid erisoodustusi ei ole juhtkonnale antud.

Juhtkonna hulka on loetud riigikontrolör, peakontrolörid ja direktor.

Mihkel Oviir  
riigikontrolör

## 4. Riigikontrolöri kõned ja vastused Riigikogu liikmete päringutele

### Probleemidest riigi vara kasutamisel ja säilimisel 2003. aastal

Riigikontrolör Mihkel Oviiri kõne Riigikogus 27. oktoobril 2004

Austatud eesistuja, lugupeetud Riigikogu liikmed!

Mõned päevad tagasi hommikul tööle minnes kuulsin raadiost taas ühe pahase kodaniku sajatamist Eesti riigi aadressil – see polevat üldse riik, vaid hoopis mingi vargabande. Et raha kulutatakse tont teab millele ja nii edasi. Lisaks teatas kodanik uhkusega, et tema ei ole küll kunagi käinud neid parasiite Toompeale valimas ega kavatse minna ka edaspidi. Selle kodaniku arusaamad näitavad selgelt, kui vildakalt inimesed ennast riigiga suhestavad ja oma rolli tunnetavad. Jätakuvalt istub sügaval teadvuses, et see on kellegi teise riik ja see on kellegi teise raha. Ja et vastutus lasub kellelgi teisel, mitte aga kodanikul endal. Ikka ei saada veel aru, et pole olemas mingit müstilist riigi raha, mis tuleb ei tea kust ja läheb ei tea kuhu. On meie raha, maksumaksjate raha, mille oleme Eesti riigile usaldanud, et ta sellega võimalikult mõistlikult ja kõigi huvides toimetaks. Riik on seega omamoodi ühiskassa. Ja kui riik toimetab selle rahaga mõistlikult – võidame kõik. Ja kui raha läheb tuulde, läheb see meie kõigi rahakotist. Valides iga nelja aasta tagant parlamenti, valib rahvas ju sisuliselt rahahaldureid. Ja ka see pahane kodanik võiks lõppude lõpuks aru saada, et valimisi ignoreerides annab ta vabatahtlikult käest õiguse omaenda raha üle otsustada. Süüdistada pole tal pärast kedagi peale iseenda.

Head kaasmaksumaksjad!

Riigikontrolli ülesanne sõltumatu audiitorina on öelda parlamendile ja rahvale, kas seda raha, mis me oleme ühiskassasse maksnud, on kasutatud seaduslikult, säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt. Teiste sõnadega – kas valitsus on selle rahaga arukalt ümber käinud. Kaks kuud tagasi parlamendile üle antud Riigikontrolli raportiga eelmise eelarveaasta kohta on küllap praeguseks põhjalikult tutvunud kõik parlamendi liikmed. Seetõttu püüan ma täna austatud parlamendile anda teatud pidepunkte, mis võimaldaks jõuda probleemide põhjusteni. Rõhutan ka, et Riigikontrolli raportis toodud näidete tõlgendamisel ja üldistamisel tuleks olla ettevaatlik. Need on valitud üksikjuhtumid, mida tuleb vaadata kontekstis ja mis sealt välja rebituna võivad jätta väärast muljet, nagu koosnekski Eesti riigi tegevus rikkumistest.

See ei ole nii. Aastaga on Eesti riik paremaks läinud, kuigi ideaalist oleme veel kaugel. Samas ei ole rikkumised muutunud süsteemiks ja Riigikontroll kannab selle eest hoolt, et ei muutukski.

Niisiis kõigepealt tähelepanekud eelmisest aastast.

Minu jutt pakub staažikamatele Riigikogu liikmetele ilmselt äratundmisrõõmu või äratundmiskurbust, sest mul tuleb jälle rääkida paljudest probleemidest, millest kõnelesin ka mullu. Eelmisel aastal ei saanud me jätkuvalt selget sotti riigilõivudest. Teada on, kui palju tegelikult riigilõivu laekus, kuid pole võimalik teada saada, kui palju oleks pidanud laekuma. Polnud kellegi asi võrrelda, kas tehtud toimingut eest üldse raha maksti. Nii võib olla jäänud riigil saamata kümneid miljoneid kroone. Kas selleks, et seadusega nõutud järelevalvet tehtaks, on tõesti vaja ära oodata selliseid skandaale riigilõivudega, nagu Riigikontroll avastas aasta tagasi autoregistrikeskuses? Tänavu on siiski mitu ministeeriumit kontrollinud oma valitsemisala asutustes riigilõivude laekumist, nagu seadus nõuab. Eelmisel aastal ei teinud seda aga ükski ministeerium ega ka mitte maksuamet. Jätkuvad ka probleemid riigihangetega – 25 finantsauditi käigus leidsime riigihangete seaduse vastu eksimist 19 asutuses. Seda on palju. Pole ka uudiseks, et riigi vara renditakse välja ülimadalate hindadega ja tulu jääb seega saamata. Hinnanguliselt 80 protsenti rendilepingutest on sõlmitud turuhinnast vähemalt 40 protsenti soodsama hinnaga. Tõsi, need lepingud on enamasti 1990. aastate esimesest poolest ja kehtivad siamaani tolleaegsete tingimustega. Võib-olla tõesti on mõnda neist äärmiselt raske muuta, sest leping on leping ja muutmine vajab mõlema poole nõusolekut. Kuid üllatav on, kui vähe on siiski lepingute ülevaatamisega tegeldud, kuigi paljudesse neist on iga-aastane ülevaatamine sisse kirjutatud. Mis puutub veel riigi varasse, siis näitas Riigikontrolli

audit, et hinnanguliselt ligi 37 protsenti riigi hoonetest seisab kasutult. Et Riigikogu liikmete hulgas on palju jalgpallisõpru, siis olgu öeldud, et see tühjalt seisev pind on niisama suur kui 135 Lilleküla jalgpallistaadioni mänguplatsi või siis 3800 Riigikogu istungisaali.

Osa neist tühjalt seisvatest hoonetest võib olla juba hävinud ja osa on hävimas. Ilmselt on selle vara hulgas ka palju Vene vägede lahkumise järel pärandiks saadud hooneid. Kõik see aga tähendab, et meil puudub ülevaade, mis meie riigil on ja mis see tegelikult väärt on. Selguse saame aga aasta pärast, kui riigis peab olema lõpetatud enne 1995. aastat soetatud varade ümberhindamine. Praegu on nii, et mingi hoone võib olla arvel mitmesaja tuhande krooniga, kuigi tegelikult on järel vaid varemed. Samas on ka olukordi, kus mõni üliväärtuslik kinnistu on arvel väärtusega, mis on kümneid kordi alla turuhinna. Mis te arvate, kui kallilt on arvel kuulus Mustpeade maja Tallinnas Pikal tänaval? 97 000 krooniga...

Üks probleem, millele Riigikontroll on aastast aastasse tähelepanu juhtinud, on riigi käes korterite pidamine. Et terviklikku ülevaadet riigi korteritest ei ole, tuli see Riigikontrollil päringuid tehes ise koostada.

Ilmnes, et riigil on ligi 2400 korterit, millesse on viimase viie aasta jooksul investeeritud üle 20 miljoni krooni. Ligi 400 korteri kasutajal puudub praegu töösuhe vastava ministeeriumi või maavalitsusega. Ma leian, et riik peab endale jätma ainult need korterid, mida on tõesti vaja – näiteks korterid, mis on seaduse järgi ette nähtud kaitseväelastele või piirivalvuritele. Ülejäänud korterid tuleb maha müüa või anda üle Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsile. Oluline on seejuures, et pandaks paika, kuidas see müük hakkab toimuma. Riigikontroll peab vajalikuks, et aastaks 2010 oleks riigil tõesti ainult need korterid, hooned ja see maa, mis on vajalik riigivõimu teostamiseks. Valitsus on selle mõttega päri.

Lugupeetud parlamendiliikmed!

Raha väär või vastutustundetu kasutamine on tagajärg. Probleemid, millele Riigikontroll on osutanud, saavad alguse suhtumisest. On ametnikke, kes mõtlevad, et kui nad seadusi ei täida, ei juhtu midagi. Ja enamasti tõesti ei juhtu, sest küsimus, kes vastutab millegi tegemise või tegemata jätmise eest, jääb lihtsalt õhku. Aga just vastutuse küsimus on tegelikult keskne kogu riigiametis – vastutus tuleb iga tööülesande puhul teha konkreetseks. Ja kui seda ei ole tehtud, siis vaatavad ministrid, kantslerid, ministeeriumiametnikud ja teised sellele kui asjale, millega peaks tegelema keegi teine, aga mitte tema. Tagajärjeks on, et keegi ei tegele ja töö on tegemata. Selline olukord soodustas ka riigi julgeolekuvarust vilja ja gaasimaskide filtrite vargust.

Kolm-neli aastat tagasi käis lakkamatu kurtmine selle üle, et puudub poliitiline vastutus. Öeldi, et ministrid ei tunnetata oma vastutust ega lahku ametist, kui nende haldusallas on meie kõigi raha tulde lastud. Poliitilise vastutuse vältimiseks viidati vajadusele ära oodata, mida ütleb prokurör, mida ütleb kohus. Poliitilist vastutust ei tunnetatud erilise vastutuse kategooriana, vaid vaadeldi kui juriidilise vastutuse üht liiki. Nüüd oleme jõudnud selleni, et poliitilise vastutuse pool on tunnetatav – Tiit Tammsaar astus viljavarguse pärast tagasi, Signe Kivi astus kultuurkapitali pärast tagasi. Ära on kadunud aga vastutuse teine pool. Enam ei räägita juriidilisest ja administratiivsest vastutusest. Ka teravilja varguses on tunda soovi taandada vastutus jälle ainult kriminaalvaldkonda. Loomulikult, kriminaalõiguslikku vastutust peab kandma varas. Administratiivselt peavad aga vastutama ametisikud, kes riigi ehk meie kõigi poolt olid pandud selle vilja hea käekäigu eest seisma. Riigikontroll leidis hulgaliselt fakte selle kohta, et vastutuse ahel ei toiminud. Näiteks: Eesti Viljasalve nõukogu ei kontrollinud, kas juhatuse on taganud teravilja julgeolekuvaru säilimise. Paljusid olulisi küsimusi, nagu teravilja inventeerimise meetodika väljatöötamist, inventuuride usaldusväärsust, teravilja hoidjate valimise ja nende usaldusväärsuse kontrollimist, ei olnud nõukogu arutanud. Ministeeriumil puudus isegi ülevaade lepingutest, millega Eesti Viljasalv oli vilja hoidmist edasi usaldanud. Samuti ei olnud kontrollitud vilja hoiustajate usaldusväärsust ega majanduslikku seisust. Oli ka põhjusi, miks vastutusahel ei saanudki toimida. Kuigi riigi julgeolekuvaru on salajane, ei olnud Eesti Viljasalve nõukogu liikmetel riigisaladuse luba. Seda ei olnud ka taotletud! Seega pidid need inimesed aru saama, et nad võtavad vastu nõukogu liikme tasu tooli soojendamise ja juhatusele kaasanoojutamise eest. Sama absurdses olukorras oleks Eesti julgeolekuasutuste üle valvama seatud Riigikogu komisjoni liikmed, kui neil poleks juurdepääsu riigisaladusele. Siis hindaks nad kaitsepolitsei tööd ilmselt selle järgi, mida

ajalehed kirjutavad. Muide – nõukogu nõukoguks, aga riigisaladuse luba polnud ka Viljasalve juhatusel, kellel oli ju teraviljavaru kohta täielik info. Ja riigisaladuse luba pole ka skandaali järel ametisse pandud Viljasalve uuel tegevjuhtkonnal ega nõukogu liikmetel. Ma tõesti ei tea, kas nutta või naerda.

Austatud juhatus, Riigikogu liikmed!

Maailma praktika näitab, et ettevõtte nõukogu vastutus üha suureneb. Omaniku esindajana vastutab nõukogu nii strateegilise juhtimise, säästlikkuse kui ka kõikvõimalike riskide maandamise eest. Riigikontrolörina olen ma veendunud, et riik peab esitama Viljasalve nõukogu liikmete vastu hagi ja nõudma neilt solidaarselt välja need kahjumiljonid, mis meie kõigi rahakotist on nende ükskõiksuse ja ebaprofessionaalsuse tõttu kaduma läinud.

Tuleks minna Riigikohtuni, et tekiks pretsedent. Siis saab selgeks, kas olemasolev seadus on puudulik ja seda tuleb muuta ... või on vaja seda lihtsalt rakendada.

Viljasalve nõukogu probleem viitab laiemalt vajadusele reguleerida seda, kes ja kuidas esindavad riiki tema osalusega äriühingute nõukogus. Seda küsimust puudutas alles hiljuti teie ees esinenud õiguskantsler. Mina käsitlen küsimust raha ja riskide poolt.

Kui rääkida usalduslikult ministeeriumide kantsleritega, siis nad ütlevad: “Jah, ma näen, et siin on risk sisse programmeeritud, aga mida ma teha saan. Mina ei oleks ühtegi nendest liikmetest nõukogusse pannud, aga minister tahtis nii. See oli poliitiline otsus.” Kui vestelda juhatuste liikmetega nõukogust, siis nad itsitavad ja ütlevad: “No kuulge, nõukogus istuvad tihtipeale need, kes ei saa antud valdkonnast üldse aru!”

Ma kaldun arvama, et nõukogude ja nende liikmete probleemi lahenduseks tuleks luua rahandusministeeriumi juurde omaette üksusena professionaalsete nõukoguliikmete kogu. Nende inimeste töö olekski esindada ettevõtte nõukogus riigi huve. Ja need peaks olema inimesed, kes tõesti asja tunnevad.

Võib-olla on teatud strateegilise tähtsusega ettevõtete puhul vajalik, et nende nõukogus oleks juhtivad poliitikud, kuid sellisel juhul peaks neid nimetama Riigikogu, neile peaks tasu määrama Riigikogu ja ka aru peaks nad andma Riigikogule, mitte ministrile.

Nüüd probleemidest, mis seotud riigieelarve ja selle täitmisega.

Raha on peamine ressurss, mille abil parlament viib ellu poliitikat, milleks on saadud volitus rahvalt. Parlamendis käib praegugi järgmise aasta riigieelarve arutelu. Riigieelarve on seadus, rõhutan, seadus, mille järgi jagatakse järgmisel aastal meie kõigi raha. Ja teie ülesanne on riigieelarvet kinnitades tagada, et see raha oleks jagatud nii, et iga sent läheks asja ette. See, milleks valitsus kavatses küsitud raha kulutada, ei ole kirjas aga mitte riigieelarve seaduse eelnõus, vaid selle seletuskirjas. Selles 500-leheküljelises kollaste kaantega raamatus, mis on teile laiali jagatud. Aga kui te arvate, et valitsus peabki raha kulutama selleks, milleks ta selles kollases raamatus väidab seda vajavat, siis te eksite... Tegelikult ei ole sel seletuskirjal mitte mingisugust õiguslikku tähendust. Kui see raha on käes, teeb valitsus nii-öelda tegeliku eelarve, mis võib, aga ei pruugi täielikult kattuda kollase raamatuga. Nii võibki juhtuda, et valitsus küsib raha hobuse jaoks, aga ostab hoopis eesli.

Võib ju küsida – aga mis juhtub siis, kui riigieelarve seadusest kinni ei peeta? Vastan: mitte midagi.

Seadusena vastu võetud riigieelarvet rikutakse kogu aeg, aga mingeid sanktsioone ei järgne, kedagi ei karistata. Seega ei ole riigieelarve rikkumine nagu seaduserikkumine. Või eesti filmiklassikat parafraseerides – riigieelarve ei olegi seadus, vaid on justkui nagu seadus. Et see saar ei olegi nagu saar, vaid noh selline poolsaare moodi saar. Kui seadusena vastu võetud riigieelarvet, mis on kogu riigi majandus- ja poliitika-aasta olulisim dokument, võib kartmatult rikkuda, siis miks me ootame, et täidetak valitsuse määrusi, korraldusi ja muid alamal seisvaid akte? Seega – iga kord, kui valitsus tuleb siia, teie ette, uue aasta riigieelarve eelnõuga, siis küsige kõigepealt, mida ta on teinud selle rahaga, mille te eelmisel aastal maksumaksjate nimel valitsusele usaldasite.

Head kuulajad!

Kõik hakkab peale sellesama riigieelarve koostamisest. Vaadake uut eelarvet ning püüdke saada valitsuselt vastus nendele küsimustele, mida küsiks igaüks, kes on huvitatud oma raha heaperemehelikust kasutamisest.

Need küsimused on: mida me tahame saavutada, mida me eesmärgi saavutamiseks teeme ja kui palju see maksab.

Valitsuse tööd eelarve kallal saategi hinnata selle põhjal, kas need kolm küsimust saavad vastuse. Ja kui saavad, tuleks järgmisel aastal valitsuselt küsida: kas saavutasite eesmärgi; kas tegite seda, mida kavatsesite; kas see maksis nii palju, nagu arvasite.

Täna jäävad need küsimused paraku õhku rippuma, kuigi just sellisel moel peaks valitsus teile, austatud parlamendiliikmed, aru andma.

Riigikontroll analüüsis ka riigiasutuste tegevuskavade täitmise aruandeid, kuid need olid äärmiselt ebaühtlase tasemega. Seda, kas asutuste kirjeldatud tulemused ka tegelikult saavutati, pole võimalik hinnata. Eesmärgi sõnastatakse tegevusena ja mitte seisundina, mida saavutada püütakse, ja see näitab segast mõtlemist.

Näiteks: majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi üks eesmärgi oli elamupoliitika kujundamine. Mis oli eesmärgi täitmise tulemuseks – osalemine Euroopa Liidu ja Kanada elamumajanduspoliitikat käsitleval seminaril.

Põllumajandusministeeriumi eesmärgiks oli suurendada maaelanike tööhõivet. Selle eesmärgi täitmise tulemuseks olid aga kvartaliülevaated statistilistest andmetest. Ja nii edasi, ja nii edasi.

Lõpetuseks.

Riigikontrolli kohustus on öelda, kas valitsuse aastaaruanne kajastab riigi finantsolukorda ning eelmisel eelarveaastal toimunud õigesti. Võin kinnitada – valitsuse aruanne on läinud viimase kolme nelja aasta jooksul sisukamaks, informatiivsemaks ja info selles on muutunud õigemaks. Kahjuks ei ole aruanne veel kooskõlas rahvusvaheliselt omaks võetud põhimõtetega. Siiski pole asi lootusetu – Riigikontrolli ergutusel on loodud esmased eeldused heal tasemel finantsaruandluse tekkeks ja vastavate õigusaktide jõustumine algab järgmisest aastast. Väärrib ka tunnustust, et valitsus arutas pea esimest korda pärast iseseisvuse taastamist tõsiselt Riigikontrolli aastaraportis tehtud märkusi. Lisaks on valitsus heaks kiitnud ministeeriumide tegevuskavad, kus kirjas, mida konkreetselt tehakse, et üks või teine probleem saaks lahendatud. Sõltumatus annab Riigikontrollile hea võimaluse pakkuda omalt poolt parlamendile tuge ratsionaalsete lahenduste leidmisel. Riigikontrollil on parlamendis ka selge partner – riigieelarve kontrolli komisjon, kellega koostöös on meil võimalik riiki paremaks teha.

Austatud parlament!

Mõistliku rahakasutuse eestkõnelejana toetab Riigikontroll kõigiti kolme R-i ehk R-kuubis ühendust. Ja Eestile tuleb kasuks, kui need kolm R-i jäävad kokku ja toimivad koos, ükskõik millised kiusatused kõrvalt ka ei ahvatleks. Need kolm R-i on...

RIIK

RAHA JA

RATSIONAALSUS.

Tänan teid tähelepanu eest!

## **Riigikontrolör Mihkel Oviiri vastus Riigikogu liikmete Tõnis Lukase, Helir-Valdor Seederi, Andres Herkeli, Tunne Kelami ja Peeter Tulviste arupärimisele riikliku viljareservi varguse kohta Rakvere Viljasalvest**

**Riigikogus 10. mail 2004**

Austatud juhataja! Lugupeetud arupärijad! Lugupeetud Riigikogu liikmed!

Arupärimine, millele ma vastama hakkan, käsitleb riigi varusid. Arupärimise ajendiks on Rakvere Viljasalves hoitud riigi teravilja julgeolekuvaru vargus. Nagu täna teame, lisandusid sellele veel päästevahendite ning varustuse vargused Siseministeeriumi valitsemisalas ning julgeolekuvarusse kuuluva vilja puudumine ka Tamsalu Veskites. On äärmiselt kahetsusväärne, et sellised asjad toimuda said.

Toimunud varguste kohta kommentaare lugedes on mind tõsiselt häirinud see, et nii mõnigi kord rõhutatakse, et päästevahendid olid vanad ning need oleks tulnud varsti niikuinii maha kanda ning kas meil nii palju ning selliseid varusid ikka vaja on. Riigi varude vargus jääb varguseks ning sellesse tuleb suhtuda äärmiselt tõsiselt ja lubamatu on seda siduda arutlusega varude suuruse või kasutus- kõlblikkuse kohta.

Sissejuhatuseks tahan veel öelda, et riigi julgeoleku huvides on oluline õigeaegselt ja piisavate vahenditega reageerida hädaolukordade ja suurõnnetuste korral. Hädaolukordade korral on oluline tagada elutähtsate valdkondade toimimine ning infrastruktuuri kaitse. Hädaolukordadega toimetulekuks ja nende tagajärgede likvideerimiseks on vajalik lisaks tavaolukorras kasutatavatele ressurssidele ka täiendavate varude olemasolu. Nende varude moodustamine peab põhinema riski- analüüsil, põhjalikult peab olema läbi kaalutud, mida ja millises koguses on meil kriitilistes olukordades vaja ning kuidas seda vajaduse korral kõige otstarbekam oleks kasutada. Ning kui need otsused on tehtud, siis tuleb tagada varude soetamine ning ka varude säilimine.

Vastan nüüd järjekorras arupärijate poolt 31. märtsil esitatud neljale küsimusele.

### **1. Kui suured on hetkel Eesti strateegilised tagavarad ja kus neid hoitakse?**

Riigireserviga seonduvat käsitleb riigireservi seadus. Seadus määrab kindlaks riigireservi liigid ja nende valitsemise korra, reguleerib suhteid, mis tekivad riigireservi moodustamisel, hoidmisel, uuendamisel ja kasutamisel, ning sätestab ka vastutuse seaduses toodu rikkumisel. Seaduse kohaselt on riigireserv Eesti Vabariigi julgeolekut ja sõltumatust tagav materiaalsete ressursside ning tehniliste vahendite kogum, mis võetakse kasutusele hädaolukorras ja sõjaseisukorra ajal.

Riigireserv koosneb julgeolekuvarudest, ettevõtja tegevusvarudest, mobilisatsioonivarudest ning munitsipaalvarudest.

Julgeolekuvaru on riigi käsutuses olev ressursside kogum, mis võetakse kasutusele elanike elutegevuse tagamiseks hädaolukorras ja ka kaitseväe vajaduste rahuldamiseks sõjaseisukorra ajal. Riigireservi seadus määrab kindlaks julgeolekuvaruga tegelevad ministeeriumid:

Põllumajandusministeerium – toiduainete osas;

Sotsiaalministeerium – ravimite ja meditsiinivahendite osas;

Siseministeerium – tulekustutus- ja päästevahendite ning varustuse osas.

Julgeolekuvaru nomenklatuur ja kogused on riigisaladus.

Põllumajandusministeerium korraldab toiduainete julgeolekuvaru (toiduteravili, konservid jt) haldamist. Nende varude hoidmiseks on ministeerium sõlminud komisjoni- ja hoiulepingud AS-iga Eesti Viljasalv ja AS-iga Riigiressursside Keskus. Toiduainete varu maksumus soetushindades seisuga 31.12.2003 oli raamatupidamisandmetel üle 80 miljoni krooni, arvestades viljavargusi oli varusid tegelikult vähem.

Sotsiaalministeerium korraldab ravimite ja meditsiinivahendite julgeolekuvaru, nende hoidmiseks on ministeerium sõlminud lepingu Tartu Ülikooli Kliinikumiga. Nimetatud varu maksumus käesoleva aasta alguse seisuga on üle nelja miljoni krooni.

Siseministeerium korraldab tulekustutus- ja päästevahendite ning varustuse julgeolekuvaru, sh gaasimaskid ja mitmesugused aparaadid. Hoidmist teostavad erinevad sõjaväestatud üksik-pääste-kompaniid. Varu maksumus soetushindades on veidi üle miljoni krooni. Varu uuendamist ei ole viimastel aastatel toimunud ning see tuleb tõenäoliselt maha kanda lähiaastatel.

Ettevõtja tegevusvarudel, mobilisatsioonivarudel ning munitsipaalvarudel ma pikemalt ei peatu, seda enam et need on jäänud põhiosas loomata.

Lisaks on mitme muu õigusaktiga ettenähtud erinevate varude moodustamine.

Vedelkütuse miinimumvaru seaduse kohaselt peab riik looma viie päeva varu. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse kohaselt määratakse Vabariigi Valitsuse määruses tervishoiuteenuse osutaja ravimite ja meditsiinivahendite tegevusvaru moodustamise tähtajad, kogused ja kord. 2003. aasta riigieelarves eraldati Tervishoiuametile ravimite tegevusvaru soetamiseks miljon krooni. Tervishoiuamet sõlmis selle raha eest tegevusvarude moodustamise lepingu nelja haiglaga.

## **2. Mida kavatseb riigikontrolör ette võtta riigi strateegiliste reservide tagamiseks? Kas nende olemasolu on sel aastal kontrollitud?**

Enne kui minna selle aasta tegevuste juurde, peatuksin lühidalt meie varasematel selleteemalistel audititel. Käsitleksin viimaste aastate teravilja julgeolekuvaru alaseid auditeid, arvestades, et see varuliik moodustab rahaliselt põhiosa varudest.

2001. aastal tegime eraldi auditi, mille käigus hindasime toiduteravilja julgeolekuvaru raamatupidamise korraldust Põllumajandusministeeriumis ja julgeolekuvaruga seotud raha kasutamist AS-is Eesti Viljasalv. Juhtisime ministeeriumi tähelepanu, et puuduvad kinnitatud toiduteravilja julgeolekuvaru miinimum- ja maksimumkogused, aga seda nõuab riigireservi seadus, ning et varude arvestus ministeeriumi raamatupidamises ei ole nõuetekohane. Raamatupidamist on praeguseks korrastatud, kinnitatud kogused aga puuduvad käesoleva ajani. Juhtisime tähelepanu, et varu uuendamiseks kasutatav riigi raha ei saa seista äriühingu arvel ja teenida talle tulu. Riigikontrolli ettepanekul kandis AS Eesti Viljasalv rohkem kui 48 miljonit krooni Põllumajandusministeeriumi arvele, sellest aastast toimuvad tehingud varu uuendamisel juba riigikassa kaudu. Lõpetati julgeolekuvaru rahast teraviljakasvatajatele laenude andmine.

Põllumajandusministeeriumi 2001. aasta majandustegevuse auditi aruandes juhtisime ministeeriumi tähelepanu teravilja julgeolekuvaru aastainventuuride andmete erinevusele raamatupidamise andmetest. Aastainventuuride andmed näitasid viljakoguseid olema pidanutest väiksematena. Ministeeriumi vastus oli paraku formaalne. Viljainventuuride tegemise korda ei ole ministeerium kinnitanud kuni tänaseni. Põllumajandusministeeriumi esindaja on osalenud AS-i Eesti Viljasalv töötajate poolt vilja asukohtades korraldatud aastainventuurides. Kuigi need tehti ainult kord aastas ning hoidjad teadsid nendest pikka aega ette ning kuigi inventuuride korraldamiseks puudusid kord ja kehtestatud protseduurid, ei tekitanud see ministeeriumi töötajates mingeid küsimusi.

Põllumajandusministeeriumi 2002. aasta majandustegevuse auditi tulemusena juhtisime ministeeriumi tähelepanu, et toiduteravilja julgeolekuvaru uuendamise käigus müüdava vilja müügihinnad on pidevalt madalamad varude soetusmaksumusest.

Riigikontrolöri põhiseaduslik ülesanne on esitada igal aastal Riigikogule ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest. Eelmise aasta sügisel, kui kavandasime käesoleval, 2004. aastal Riigikogule esitatava ülevaate sisu, leidsime riskihinnangutele tuginedes, et eraldi osana tuleks käsitleda selles riigi varudega seonduvaid probleeme. Selleks kavandasime 2004. aastaks mitmeid auditeid.

Praegu on käimas audit “Riigi teraviljareservi moodustamine, säilimine ja uuendamine”, mis lõpeb kavakohaselt juulis. Riigikontrolli audiitor osales märtsis-aprillis riigireservi julgeolekuvarusse kuuluva toiduteravilja inventuuridel kõigis elevaatorites. Inventuuride põhjal tehti kindlaks puudujääkide täpsed suurused – Rakvere Viljasalves puudujääk 14,2 tuhat tonni maksumusega 26,8 miljonit krooni ning Tamsalu elevaatoris puudujääk 327 tonni. Auditi käigus analüüsitakse Põllumajandusministeeriumi ja AS-i Eesti Viljasalv rakendatud sisekontrollimeetmeid, analüüsitakse teraviljareservi hoidjate valiku põhimõtteid, kontrollitakse kõiki varude moodustamisel ja uuendamisel tehtud tehinguid ning hinnatakse varude raamatupidamisarvestuse õigsust.

Käimas on audit “Ravimivaru moodustamine ja uuendamine”, mis lõpeb samuti juulis. Auditi käigus hinnatakse nii ravimite julgeolekuvaru, ravimite tegevusvaru kui ka riigieelarves aidi- ja tuberkuloosiravimite soetamiseks eraldatud raha kasutamist, korraldatakse inventuurid varude olemi kontrollimiseks, antakse hinnang varude soetamist ja hoidmist puudutavale sisekontrollisüsteemile.

AS-is Riigiressursside Keskus hoiustatud toiduainete, tulekustutus- ja päästevahendite ja varustusevarude inventuurid ning hinnang varude säilimistingimustele antakse vastavalt Põllumajandusministeeriumi ja Siseministeeriumi 2003. aasta majandustegevuse auditite käigus.

Vastavalt seadusele ei või Riigikontroll avalikustada oma seisukohti ning hinnanguid auditi tulemuste kohta enne kontrolliaruande avalikustamist. Seepärast ei saa ma hetkel täpsemalt kommenteerida toimuvaid auditeid.

Riigikontrolli seaduses ettenähtud auditipädevus on lai ning kõiki selles nimetatud kontrollitavaid me regulaarselt auditeerida ei jõua. Arvestades aga varude osas esinevaid riske, jääb sellekohane tegevus ka edaspidi meie süvendatud tähelepanu alla.

### **3. Kes vastutab riiklike reserve kaotsiminekul?**

Riigireservi seaduse § 7 lg 2 kohaselt koordineerib ja kontrollib riigireservialast tegevust Vabariigi Valitsus. Seega vastutab Vabariigi Valitsus tervikuna riigireservi loomiseks ja kontrollimiseks vajalike tingimuste loomise eest.

Sama seadus määrab julgeolekuvarude haldajateks konkreetsed ministeeriumid. Ministeeriumi ja selle valitsemisala ülesannete täitmise eest vastutab Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt ministeeriumi juhtiv minister. Seega lasub otsene vastutus valitsemisalas valitseva korralageduse eest ministril.

Täna võime öelda, et ministritel ei olnud julgeolekuvarude osas adekvaatseid riskihinnanguid ega nende maandamise abinõusid, puudusid selged protseduurireeglid, kontrollimeetmed varude säilimiseks olid ilmselt puudulikud, nende probleemidega ei tegelenud vajalikul tasemel ka siseauditi osakonnad. Konkreetsed tegematajätmissed toome välja oma käimasolevate auditite käigus.

Ning veel üks küsimus. Ministeeriumide siseaudiitorite koostatud riskihinnanguid peab jälgima valitsuskontroll, mille ülesandeid täidab Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond. Valitsus on defineerinud siseauditi funktsiooni, tsiteerin: “Analüüsib prioriteetseid valdkondi, tuginedes igaaastase riskide hindamise tulemustele.” Paraku saan teha ainult ühe järelduse – see süsteem ei ole toiminud. Sest mis saab olla veel prioriteetsem, kui riigi sõltumatust tagavad varud.

See ei tähenda, et reservi kaotsiminekul oleksid süüta riigi poolt järelevalvet teostama määratud asutuste juhid ja ametnikud ning riigi äriühingute juhtorganite liikmed ja töötajad, kes oma lepingulised (järelevalve)kohustused on täitmata jätnud või on täitnud neid mittenõuetekohaselt.

Teraviljavaruga toimunu näitab, et AS-i Eesti Viljasalv juhtorganid ei teostanud lepingu täitmise üle piisavat järelevalvet ning vastutavad seega ametialase lohakuse tõttu. Viljavaru hoidva äriühingu juhtorganid vastutavad vilja ebaseadusliku omastamise eest juba karistusseaduses ettenähtud alustel.

Praeguseks on tagasi astunud põllumajandusminister, välja on vahetatud nii AS-i Eesti Viljasalv nõukogu liikmed kui juhataja. Kaitsepolitsei uurib kolme kriminaalasja raames toimunud vargusi, selgitades välja süüdlased.

Täna tähelepanu eest!

\* \* \*

## **Vastus ajapuudusel Riigikogus vastamata jäänud küsimusele**

### **4. Kas ettevõttele, kes taotlevad õigust riigireservi hoidmiseks, peaks riik esitama senisega võrreldes täiendavaid tingimusi nende juriidilise staatuse ja majandusliku võimekuse kohta?**

Riigi ülesanne on tagada varude säilimine. Ka see, kui varusid hoitakse riigi ladudes, ei taga veel automaatselt nende säilimist. Nii olid päästevahendid lausa sõjaväestatud päästeüksustes hoiul, ning ometi oli vargus võimalik. Pigem on küsimus siin riigi haldussuutlikkuses ning toimivates kontrollimeetmetes.

Kui otsustatakse varud paigutada lepingu alusel erakapitalile kuuluvate äriühingute ladudesse, peaks kindlasti kontrollima eelnevalt nende omanike ja juhtorganite liikmete tausta ning pidevalt nende majanduslikku võimekust. Hoiustajatelt tuleks nõuda tagatise olemasolu. Erinevad kontrollimeetmed (hoiukohtade plommimine, lisaks aastainventuuridele ka erakorralised inventuurid) peaksid tagama varude säilimise.

## **Riigikontrolör Mihkel Oviiri vastus Riigikogu liikmete Eiki Nestori, Ivari Padari, Andres Tarandi ja Kadi Pärnitsa kirjalikule küsimusele seoses erakondade populaarsusreitingute tellimisega valitsusasutuste poolt**

**Riigikogus 28. mail 2004**

Austatud proua Ergma!

Riigikogu liikmed Kadi Pärnits, Ivari Padar, Eiki Nestor ja Andres Tarand pöördusid Riigikogu kodukorra seaduse § 147 alusel minu poole kirjalike küsimustega, mis puudutasid erakondade populaarsusreitingute tellimist valitsusasutuste poolt. Küsimused olid järgmised:

1. Kas uuringute tellimine erakondade populaarsusreitingute kohta on Põllumajandusministeeriumi ja Riigikantselei ülesanne, lähtudes Vabariigi Valitsuse seaduses ja Põllumajandusministeeriumi ja Riigikantselei põhimääruses sätestatust, ning kas see on vajalik sätestatud ülesannete täitmiseks?
2. Kas erakondade populaarsusuuringute tellimine Põllumajandusministeeriumi ja Riigikantselei poolt riigieelarve vahendite ehk maksumaksja raha eest on kooskõlas 2004. aasta riigieelarve seadusega?
3. Kas erakondade populaarsusuuringute tellimine Põllumajandusministeeriumi ja Riigikantselei poolt on maksumaksja raha a) seaduslik, b) tulemuslik kasutamine, millele Riigikontroll Riigikontrolli seaduse §-st 3 lähtudes peaks hinnangu andma?
4. Kas Põllumajandusministeerium ja Riigikontroll (ilmselt eksitus, küsijad on pidanud silmas Riigikantseleid?) avaldasid materjale vastavalt avaliku teabe seadusele?
5. Kui vastus ühelegi eelnevale neljale küsimusele ei ole ainult "jah", siis kes sellise tegevuse eest vastutab ning milles see vastutus seisneb?

Riigikontroll ei ole auditeerinud Põllumajandusministeeriumi ja Riigikantselei tegevust uuringute tellimisel erakondade populaarsusreitingute kohta. Vastust andes on minu käsutuses lepingud, mille alusel uuringuid telliti ja tellitakse, kuid mitte info, kes ja millest lähtudes on vastu võtnud otsuse uuringud tellida. Seega ei saa Riigikontroll anda konkreetset hinnangut isikute vastutuse kohta.

Kui teenistuskohustusi pole täidetud nõuetekohaselt või riigile on tekitatud põhjendamatuid kulusi, peaks sellega kaasnema vastutus. Süü aga peab kindlaks tegema ning karistuse otsustama asutuse juht. Seega peaksid Riigikogu liikmed kahtluse korral nõudma hinnangut valitsuselt ja valitsusasutuste juhtidelt.

Üldise hinnangu riigieelarve vahendite ehk maksumaksja raha kasutamisele üheks või teiseks otstarbeks peaks andma ka seadusandja ehk Riigikogu. Antud juhul oleks Riigikontrolli arvates selguse ja lahenduste huvides vajalik arutelu ning võimalikud otsused Riigikogus teemal, kas valitsusasutuste eelarvevahendeid võib kasutada erakondade populaarsuse hindamiseks.

Neid tingimusi silmas pidades vastan järgnevalt esitatud küsimustele selles järjekorras, nagu nad on esitatud:

1. Vabariigi Valitsuse seadusest tulenevalt korraldab Riigikantselei Vabariigi Valitsuse ja peaministri asjaajamist ning tehnilist teenindamist (Vabariigi Valitsuse seaduse § 77 lõige 1 punkt 1).

Riigikantselei põhimääruse § 8 punkt 1 ütleb: "Oma ülesannete täitmiseks Riigikantselei tagab organisatsioonilised, majanduslikud ja tehnilised tingimused Vabariigi Valitsuse ja peaministri tegevuseks." Põhimääruse § 22 täpsustab seda ning ütleb, et avaliku arvamuse monitooring kuulub Riigikantselei tegevuste hulka. Põhimääruse § 22 punkti 3 kohaselt on Riigikantselei üheks struktuuriüksuseks valitsuse kommunikatsioonibüroo, mis monitoorib ja analüüsib avalikku arvamust,

korraldab Vabariigi Valitsuse, peaministri ja Riigikantselei suhteid avalikkusega ja Euroopa Liiduga seonduvat riigisest teabelevi ning koordineerib valitsusasutuste suhtekorraldusteenistuste tööd.

Põllumajandusministeeriumi valitsemisalana loetleb Vabariigi Valitsuse seaduse § 64 järgmised tegevused: riigi põllumajanduse arengukavade koostamine ja elluviimine ning vastavate abinõude ellurakendamine, põllumajandussaaduste töötlemise ja põllumajanduse turukorralduse, teravilja kõrgpaljundusseemne ja toiduteravilja riigireservi alase tegevuse korraldamine, toidukontroll ja -järelevalve, taimekaitse, veterinaaria, tõu- ja sordiarvustuse, maaparanduse, põllumajandusteaduse, -hariduse ja -koolituse korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Ministeeriumi põhimääruse §-s 6 on toodud, et ministeeriumi põhiülesanne on Vabariigi Valitsuse põllumajandus-alane ja maaelualane nõustamine, ettepanekute esitamine ning põllumajanduspoliitika ja maaelu-poliitika elluviimine talle antud pädevuse piires.

Vastavalt Riigikantselei ja AS-i Emor vahel 06.02.2004. a sõlmitud lepingule käsitletakse uuringuga (mis leiab aset jooksvalt ning kus aruandeid tellijale ehk Riigikantsleile esitatakse kaks korda kuus) kaht teemaplokki: toetust EV valitsusele ja Euroopa Liidule esimeses plokis (lepingupunkt 1.3.1) ning toetust Eesti erakondadele (lepingupunkt 1.3.2). Põllumajandusministeerium on 22.03.2004. a sõlminud füüsilisest isikust ettevõtja Marti Taruga lepingu teha uuring "Põllumajandusministeeriumi ja maaelu imago Eesti linnaelanike seas" eesmärgiga välja selgitada linnaelanike ootused maaelule ja põllumajandusele üldisemalt. Uuringu käigus on esitatud muu hulgas küsimusi, mis ei ole seotud uuringu üldise eesmärgi ega Põllumajandusministeeriumi ülesannete täitmisega, näiteks: "Millise erakonna kandidaadile Te andsite oma hääle Riigikogu valimistel märtsis 2003? Juhul, kui järgmisel pühapäeval toimuksid Riigikogu valimised, siis millise erakonna kandidaadile annaksite Te oma hääle praegu?"; "Millised erakonnad peaksid kuuluma Eesti Vabariigi Valitsusse?"; "Milline erakond sobiks Teie arvates kõige paremini juhtima Põllumajandusministeeriumit?".

Riigikontrolli hinnangul ei nõua Riigikantselei ja Põllumajandusministeeriumi kui valitsusasutuste ülesanded erakondade populaarsusuuringute tellimist. Hea valitsemistava eristab riigivõimu teostamisel administratiivset tasandit poliitilisest. Erakondade populaarsuse uurimine ja sellest tulenev info ei ole olemuslikult aluseks paremaks valitsemiseks administratiivsel tasandil.

Erakondade rahastamise reformi eesmärk viimase erakonnaseaduse muutmise ajal on olnud suurendada erakondade rahastamise stabiilsust. Nii kirjeldab seadusemuudatuse mõju ka valitsuse seletuskiri seaduseelnõu juurde. Käsikäes kasvavate eraldistega riigieelarvest peaksid erakonnad ise suutma monitoorida oma tegevuse populaarsust. Euroopaliku tava järgi tellivad selliseid uuringuid erakonnad, meedia või muud kolmanda sektori asutused (teadusasutused), või sooritavad neid uuringufirmad ise, turustades neid hiljem mainitud klientidele. Erakonnad, era- või kolmas sektor on mõistagi vabad selliseid uuringuid teostama või tellima.

Valitsuse ja valitsusasutuste tellitud avaliku arvamuse uuringud, monitooring ning analüüs peaksid piirduma hinnangutega valitsuse ja valitsusasutuste tegevusele ja/või konkreetsete valitsemisala probleemuurikutega.

2. 2004. aasta riigieelarve seadus ei määra valitsusasutuste tegevuskulusid sellise täpsusega. Jooksva aasta riigieelarve seaduses ei saa tuua täpset kulude sihitust ning see ei oleks ka vajalik ega võimalik. Riigikontrolli arvates pole võimalik riigieelarves ette näha, milliseid konkreetseid uuringuid ja mis raha eest üks või teine ministeerium või muu valitsusasutus tohib tellida.

Üldine tendents eelarvepoliitika arengus Eestis on viinud selliste otsuste tegemise Riigikogu ehk igaaastase eelarveseaduse tasandilt valitsuse ja ministri tasandile.

Riigiasutuste, sh valitsusasutuste ülesanded on kindlaks määratud seaduste ja asutuste põhimäärustega. Oma ülesannete täitmiseks eraldatakse riigiasutustele igal aastal riigieelarve seadusega vajalik raha.

Riigieelarve seaduse § 25 lõike 1 kohaselt ei ole ministril õigust muuta riigieelarves ettenähtud kulude otstarvet ning sama paragrahvi lõike 2 järgi võib riigieelarves määratud kulude otstarvet muuta vaid riigieelarve muutmise teel. Seega on seadusandja sätestanud eraldatud raha sihtotstarbelise kasutamise.

Lähtudes hea valitsemise põhiprintsiipidest ja maksumaksja raha kasutamise läbipaistvuse nõudest, ei pea Riigikontroll jooksva aasta riigieelarve seadusega vastavaks olevaks neid kulusid, mis ei ole vajalikud asutuse ülesannete täitmiseks. Riigieelarve seaduses nähakse valitsusasutustele ette tegevuskulud ning ministrid või muud valitsusasutuste juhid peavad neid kasutades jälgima, kas tehtavad kulud vastavad asutuse ette püstitatud ülesannetele ning kuidas neid ülesandeid võimalikult säästlikult täita.

Arvestada tuleb, et Riigikantselei on erakondade populaarsusuuringute tellimisega tegelnud juba mõnda aega. Küll peaks valitsus võtma selge seisukoha ning selliste uuringute tellimisest valitsusasutuste poolt edaspidi loobuma.

### 3. Maksumaksja raha kasutamise seaduslikkusele andis hinnangu vastus eelmisele küsimusele.

Erakondade populaarsusuuringute korraldamist valitsusasutuste poolt ei saa eelnevast johtuvalt pidada tulemuslikuks maksumaksja raha kasutamiseks, sest raha on kasutatud tegevuseks, mis pole valitsusasutustele vajalik. Lisaks peab Riigikontroll konkreetsel juhul raiskamiseks ehk ebasäästlikuks rahakasutamiseks ka sarnase sisuga uuringute praktiliselt üheaegset tellimist eri riigiasutuste poolt, arvestades tõika, et uuringute hind sõltub küsimustiku mahust ja nende objektiivsuse tagab tellimuse täitja. Põllumajandusministeerium on tellitud uuringus palunud esitada küsimusi, mis kordavad Riigikantselei poolt korraliselt tellitavate uuringute küsimusi.

4. Valitsuse kommunikatsioonibüroo direktor on avalikkuses tunnistanud, et materjale avalikustades ei järgitud inimliku vea tõttu täiel määral avaliku teabe seadust. See tähendab, et saabunud uuringuid, mis vastavalt lepingule esitatakse Riigikantseleile kaks korda kuus, ei avalikustatud kohe veebilehel. Avaliku teabe seadus aga ütleb, et teave tuleb üles seada veebilehele ja seda võib avaldada ka mujal, näiteks ajakirjanduses.

Põllumajandusministeerium sai tellitud uuringu kätte lepingus sätestatu alusel 5. mail 2004. Ministeeriumi veebilehel teadustati uuringust 11. mail, 12. mail toimus ministeeriumis ka uuringut tutvustav pressikonverents. Uuring ise aga avalikustati veebilehel alles 14. mail.

Avaliku teabe seadus kohustab uuringute tellijat uuringut veebilehel "avalikustama viisil, mis tagab selle jõudmise võimalikult kiiresti igaüheni, kes teavet vajab". Riigikontrolli hinnangul ei järgitud seda nõuet ei Riigikantseleis ega Põllumajandusministeeriumis, kus oleks korrektne avalikustada uuring üheaegselt sellest teavitava pressiteatega.

5. Riigikontroll ei ole küsimuse esitajate tõstatud probleeme auditeerinud ega teinud menetlustoiminguid Riigikontrolli seaduse mõttes. Seega ei ole Riigikontrolli käsutuses kogu infot Riigikantselei ja Põllumajandusministeeriumi ametiisikute tegevusest antud juhtumite puhul ning seetõttu ei saa Riigikontroll võtta seisukohta ametiisikute vastutuse küsimuses.

Üldine avaliku teenistuse seadusest lähtuv põhimõte on, et isikud, kes pole täitnud teenistuskohustusi nõuetekohaselt või on tekitanud riigile põhjendamatuid kulusid, vastutavad selle eest seaduses ettenähtud alustel.

## **Riigikontroll – hunt lambanahas või lammas hundinahas? Valikud ja väljakutsed**

**Riigikontrolör Mihkel Oviiri kõne Paul Varuli advokaadibüroo 10. aastapäeva konverentsil  
28. oktoobril 2004**

Hiljuti puutus mulle kodus kaminat küttes kätte Eesti Ekspress aastast 1997. Selle asemel et seda tuleürgeks kasutada, asusin seda lugema, sest vanade ajalehtede sirvimine on põnev. Nad tekitavad tihti teile tagantjärele ühele või teisele sündmusele hoopis isevärki vaatenurga, mida nende sündmuste ajal ei osanud märgatagi.

Selle Ekspressi “Kranaadi”-rubriigis oli üks anekdoot Riigikontrolli kohta. See kõlab järgmiselt: Eesti Panka siseneb rõõvel, püstol käes. Kära peale tormab kohale panga president Vahur Kraft, vaatab ringi, näeb rõõvli ja ütleb kergendusohkega: “Oh jumal, see oled sina... Mina juba mõtlesin, et jälle see neetud Sven Potapov Riigikontrollist.”

Toona, seitse aastat tagasi, olles justiitsministeeriumi kantsler, ei saanud ma sellest loost aru niimoodi, kui ma saan nüüd, olles riigikontrolör.

Nüüd ma tajun omal nahal seda kuvandit, seda suhtumist, mida see anekdoot, mis lähtub küll väga konkreetsetest sündmustest, alateadlikult kannab ja väljendab. Vahemärkusena olgu meenutatud, et toona käis terav poliitilise kõrvalmaiguga diskussioon selle üle, milline on Riigikontrolli õigus kontrollida Eesti Panka.

Kogu 2004. aasta vältel võisime jälgida samalaadset diskussiooni – kas ja millisel määral on Riigikontrollil õigus auditeerida kohalikke omavalitsusi – ja jällegi on asjal lisaks ratsionaalsele ival külgel selgelt tajutav poliitiline dimensioon. Auditeerimise vastu püütakse leida nii juriidilisi kui ka poliitilisi põhjendusi. Ja kui mõistuslikke argumente napib, tuuakse mängu emotsionaalsed.

Kohalike omavalitsuste tegelastele püüti sisendada, et vaat nüüd tuleb Riigikontroll ja teil on lips läbi. Ja kui me seletame, et me tuleme ainult appi, ei usuta meid, vaid hoopis neid hirmutajaid. Eks ole ju levinud ütlemine, et audit algab kahe vatega: audiitor väidab, et tulime teile appi, ning auditeeritav vastab, et oleme teid pikalt oodanud ja meil on väga hea meel.

### **Väärkuvandite küüsis**

Erinevail põhjusil meenutavad meie kinnitused sõbralikkusest mitmetele auditeeritavatele taktikat, mis on tuntud vahest igaühe lapsepõlvest, hundi ja kolme pörsakese muinasjutust. Mäletate, hunt üritas seal tallenahka mähkudes ja õrnalt mää-mää tehes pörsakeste juurde majja sisse pääseda, ning kui see ei õnnestunud, hakkas maja ümber puhuma. Ilmselt kardetakse meist sama.

Kas Riigikontrolli tegelik olemus on tungida kurja ja salakavala hundi kombel, lambanahk üll, varjatult külje alla, et siis kihvad kõrri lüüa ja oma kurjad teod korda saata? Või on meie olemus teistsugune? Võib-olla on Riigikontroll aga hoopis väliselt väga jõuline ja hirmuäratav hunt, kuid sisimas suhteliselt saamatu lammas? Nende kahe äärmusliku kuvandi üle arutledes on võimalik Riigikontrolli olemus ja roll ühiskonnas palju selgemaks saada.

Meile tuleb kogu aeg väga palju kirju, avaldusi ja taotlusi, kus kodanikud kurdavad muret. Kui neid kirju vaadata, jääb mulje, et meis tahetakse näha pigem hunt. Ja mida teeme meie Riigikontrollis? Vastame enamasti, et vabandage, teie probleemi lahendamine ei ole meie pädevuses, meie ei saa sellega tegeleda, me võime probleemi edastada jne jne jne.

Seega ei maksa imestada, kui need inimesed küsivad, milleks on üldse sellist organisatsiooni kui Riigikontroll vaja. Milleks on teda vaja, kui ta ei tule ega pane oma raudse rusikaga õiglust ja õigust maksma? Inimestes on teatud ootus, et oma murega Riigikontrolli kui nende silmis tihti viimase instantsi poole pöördudes leiab see lahenduse. Ja kuna enamasti ei leia, siis võib neid tabada pettumus.

Kui ma selgitan inimestele, et Riigikontroll on tegelikult klassikaline auditiorganisatsioon, ei ütle see paraku suurele hulgale neist midagi. Ometigi on Riigikontrolli usaldatavus erinevate uuringute põhjal kõrge. Miks? Püüan vastata, võttes abiks näite raamatust «Yes, minister», mida on nimetatud ka riigiametnike piiblikks.

Mäletate seda peatükki, kus ministril tekkis tahtmine müüa maha oma valimisringkonnas asuv kunstigalerii, et saada sellest raha kohaliku jalgpalliklubi toetamiseks. Sir Humphrey Appleby üheks küllaltki demagoogiliseks vastuargumendiks oli, et kuigi inimesed ei käi selles kunstigaleriis ja seda kunstigaleriid ei ole tegelikult vaja, rahustab inimesi teadmine, et kunstigalerii on olemas. See, kas nad seal ka käivad, on hoopis teisejärguline küsimus.

Riigikontrollil on mõnevõrra samasugune efekt nagu sel kunstigaleriil. Inimesi rahustab juba ainuüksi teadmine meie olemasolust: kusagil on mingi organisatsioon, mille olemusest küll päris hästi aru ei saada, kuid on olemas teatud tunne, mida see organisatsioon sisendab. Kuigi inimesed elavad, tundmata Riigikontrolli olemust, rahustab selle institutsiooni olemasolu neid siiski.

Üks inimestes petliku ootuse loojatest on kahtlemata ka meie nimetus – Riigikontroll. Just sõna “kontroll” hõlmab tavateadvuses teatud jõukasutamise elemente, sellest järeldatakse, et Riigikontroll peaks oma olemuselt olema väga suur, tugev, jõuline organisatsioon.

Sellest kontrolli-sõnast tuleneb tihti ka kujutelm, et meil on ja meil peaksid olema oma repressiivsed vahendid, millega oma otsuseid ja seisukohti ellu viia. See nimetus võeti põhiseadusesse ajaloolistel põhjustel. Ma arvan, et see ei ole kõige sobilikum, sest see hoiab repressiivset kuvandit. Tõsi, kuni 2002. aastani oli Riigikontroll ka teatud määral repressiivsete hoobadega. Meie otsuste täitmata jätmine võis kaasa tuua halduskorras vastutuse.

Riigikontrolli tegeliku ja tänapäevase olemuse teadvustamiseni on veel pikk tee, see ekslik repressiivorgani-kujutelm istub meis kuskil väga sügavalt sees. Meis kõigis, kuni seadusandjani välja.

Kui ma esinesin oma iga-aastase ettekandega Riigikogus, siis suure osa küsimustest, mis mulle lugupeetud parlamendiliikmed esitasid, võib kokku võtta nõnda: jah, kõik, millest te räägite, on väga õige, aga öelge, milliseid funktsioone, milliseid õigusi oleks teil juurde vaja, et te suudaksite oma ettepanekud ellu viia. Öelge, millist seadust oleks vaja muuta.

Ja ma nägin paljude riigikogulaste silmist kummastust, omamoodi uskumatust, kui ma püüdsin selgitada, et minu arvates ei ole meile üldse mingeid täitevhoobasid vaja anda. Meie asi on tuua probleemid Riigikogu ette ja Riigikogu asi on leida lahendused, muuta vajaduse korral seadusi, regulatsioone, nõuda aru jne.

Meiega käib ikka veel kaasas ka nõukogudeaegse, Rahvakontrolli nimetust kandnud asutuse vari. Kindlasti mäletavad paljud, mida tähendas Rahvakontroll. See oli poliitilises hierarhias väga kõrgel asuv organisatsioon, kes sõna otseses mõttes võttis inimesi vajaduse korral oma ametikohtadelt päevapealt maha.

Tänapäeva Riigikontrolli enesekehtestamise hoovaks ei ole mitte repressioon, vaid võimekus teha asjatundlikke ettepanekuid auditeeritavale ja oma põhilisele kundlele – parlamendile.

Siit kerkib aga üles taas uus probleemide kogum. Riigikontroll teeb süsteemi parandamiseks ettepanekuid, mis üldiselt on abstraktsed. Avalikkuses aga tahetakse enamasti keskenduda väga konkreetsele probleemile. Üht juhtumit vaadatakse, arutatakse, kuid enamasti ei vaata keegi, mis on selle taga, mis on see põhjus, milles on see probleem.

Me läheme tihti sellise suhtumise õnge. On ju väga hea ja lihtne öelda, et teate, viljasalvest varastati nii- ja naapalju vilja. See on konkreetne fakt. See on konkreetne tegevus, millest on väga palju räägitud.

Tunduvalt vähem on aga räägitud sellest, kuidas see sai juhtuda ja mis selle põhjustas. Üksikfaktidega vehkides püütakse tõmmata endale tähelepanu, üksikfakti ümber tolmu keerutamine läheb peale. Ei viitsita end vaevata süsteemse mõtlemise ja süsteemse käsitlusega.

### **Poliitilise kultuuri(tuse) meelevaldas**

Olukorras, kus Riigikontrollil ei ole oma repressiivvahendeid, on väga oluline, millise poliitilise kultuuri tingimustes me tegutseme. Siin on väga palju sarnaseid probleeme õiguskantsleriga: kogu aeg on oht, et süüdistatakse poliitikasse tungimises. Kui me vaatame, kes meid süüdistab, siis on see enamasti koalitsioon. Opositsioon ei ole meid kunagi poliitikasse tungimises süüdistanud. Ei ole meeldiv, kui kogu aeg hoitakse pea kohal sellist universaalset poliitikasse tungimise süüdistuse mõõka.

Riigikontrolli olukord on selles mõttes isegi natukene raskem kui õiguskantsleril, sest meil on pretsedent selle kohta, kui eelmine riigikontrolör tungiski jõuliselt poliitikasse. Koos temaga ja ka hiljem läksid Riigikontrollist mitmed inimesed ministriumidesse poliitilisteks nõunikeks. Kõiki neid tegusid, mis toona tehti, vaadatakse nüüd läbi selle prisma, arvatakse, et need olidki poliitikasse tungimise eelduseks. Seda suppi me helbime tegelikult tänase päevani: me peaks justkui kogu aeg suutma tõendada, et meie ettepanekud ei ole seotud poliitilise võitlusega.

Olen veendunud, et pole võimalik tõmmata mingit jäika piiri selle koha peale, millal ametnik tegeleb poliitikaga ja millal mitte. Klassikalises skeemis peaks olema nii, et poliitikud otsustavad ja ametnikud on vaid kitsalt poliitilist tahet täide viivad tööriistad.

Tegelikkuses on aga väga selge, et iga ametnik tegeleb tahes-tahtmata poliitika kujundamisega. Seda teevad kõik, kes vähegi langetavad otsuseid või kujundavad meie õiguspoliitikat, seda teeb igaüks, kes koostab näiteks seaduseelnõu. Poliitikat teeb sisuliselt iga ametnik, kes otsustab raha kasutamise üle nii või teisiti, sest raha on poliitika elluviimise peamine instrument.

Seega on siin tegelikult õhkõrn ja tunnetuslik piir. See on äärmiselt subjektiivne, sest kunagi ei saa objektiivselt kindlaks määrata, kas ühe või teise seisukohaga on keegi poliitikas või väljaspool seda.

Olen minagi kokku puutunud selle problemaatikaga, mida nimetatakse riigiametnike politiseerituseks. Ma tean, et mul on selles küsimuses palju oponente, kuid ma olen veendunud, et kuna riigiametnikel on oma poliitilised eelistused, võivad nad täiesti vabalt erakondadesse kuuluda. See ei ole häbi asi, kui on kindlad veendumused ja ka kõik teised teavad seda. Just see distsiplineerib ametnikku, kui tema eelistused on teada, sest kõik vaatavad tema tegevust sel põhjusel topelttähelepanelikult.

Aga ma olen puutunud viimasel ajal kokku ka erakonnastumise pahupoolega. Meie praktikas oli juhtum, kus rünnati väga tõsiselt Riigikontrolli auditit, mis puudutas üht end väga selgelt poliitiliselt määratlenud ametnikku.

Siin tekkis küsimus, kas Riigikontroll peaks oma hinnangute andmisel hakkama vaatama ka seda, millisesse erakonda kuulub üks või teine ametnik, kelle vastutusalas probleemid on. Vastus on kindel ei. Loodan, et see oli üksikfakt, juhuslik kõrvalekalle normist.

Kui selline asi muutub süsteemiks, on see ohtlik näitaja. Ei saa sallida poliitilist kultuuri, kus parteide liidrid kaitsevad puhtparteilistel kaalutlustel mõnd lontrusest või käpardist riigiametnikku.

Seega, kas inimese erakondlik kuuluvus riigiametis toob kasu või kahju, sõltub taas poliitilisest kultuurist. Praeguse poliitilise kultuuri taseme juures ei kujuta ma siiski näiteks kohtunike parteistumist ette. Ja seda mitte niivõrd selle pärast, et ma kahtlustaks erakonda kuuluvat kohtunikku mingis mõjutatuses. Kui näiteks republikaanist kohtunik peab mõistma õigust keskerakondlasest süüdistatava üle, siis ükskõik kui õige ja õiglane see kohtuotsus ka on, seatakse see avalikkuse ees ikkagi kahtluse alla. See aga õhustab inimeste usku kohtusüsteemi sõltumatusse ja erapooletusse.

Meil tuleb kahjuks arvestada asjaoluga, et Eesti on erakondlikult lõhenenud. Kui te näiteks vaatate, kuidas lugupeetud inimesed vabariigi presidendi vastuvõtul vestluseks grupeeruvad, siis te näete, et nad rühmituvad paljuski vastavalt oma erakondlikule kuuluvusele. Eesti ei ole paraku Suurbritannia, kus parlamendis on üksteist küll väga teravalt rünnatakse, aga pärast minnakse ja võetakse koos pint õlut.

### **Mustast august välja**

Kui aastaid kadusid paljud Riigikontrolli auditid nagu musta auku, sest parlamendis polnud konkreetset partnerit, siis 2004. aastal moodustas Riigikogu meiega koostöö parandamiseks eelarve kontrolli komisjoni.

Sellelaadne komisjon on olemas enamikus riikides. Just see komisjon on meie sisend, meie kanal, mille kaudu me saame oma ratsionaalse analüüsi ja ettepanekutega toetada võimalikult mõistlike poliitiliste otsustuste formeerumist.

Selle komisjoni puhul tuleb silmas pidada aga üht erisust – see peaks olema opositsiooni juhtida. Klassikaliselt on selliste komisjonide eesotsas keegi opositsioonist ja ka komisjonis on enamus opositsiooni käes. Miks? Sellepärast, et opositsioon on huvitatud probleemide ülestõstmisest. Ma ei julge otsesõnu väita, et opositsioon on alati huvitatud ka nende probleemide lahendamisest, kuid tihti on neil vaja näidata jõulist soovi neid probleeme lahendada. See aga on juba midagi põhimõttel parem pool muna kui tühi koor.

Eestil on nüüd samasugune komisjon, kuid praeguses poliitilises olukorras on üsna hämar, kus on koalitsiooni ja opositsiooni piir. See on aga selgelt ja üheselt poliitiline küsimus, mis tuleb Riigikogul endal lahendada.

Riigikontrolli ei saa vaadelda väljaspool poliitilist kultuuri. Meie efektiivsus saab olla täpselt nii suur, kui olemasolev poliitiline süsteem ja kooslus seda võimaldab ning tahab.

Kui Riigikogus ei pälvi üks või teine küsimus piisavalt tähelepanu, on Riigikontrollil ka teine kanal, et ennast kuuldavaks teha. See on avalikkus. Meie aruanded on avalikud ja tihtipeale kardetakse asja avalikustamist rohkem kui mingit halduslikku karistust.

Me ei saa vastutada olukorra eest riigis, kuid me saame vastutada selle eest, et info tuuakse parlamendi ja avalikkuse ette. Me oleme need, kes hoiavad Eesti riigi ees peeglit, et riik näeks, milline ta tegelikult on.

### **Lõimumine maailmaga**

Riigikontroll ei ole maailmas üksi, me oleme üks osa ülemaailmsest kõrgeimate kontrolliasutuste võrgustikust, me oleme üks kõige enam maailmaga lõimunud organisatsioon. 2004. aasta oktoobris oli Budapestis kõrgeimate kontrolliasutuste kongress, kus osales 180 riiki üle maailma. Me töötame välja ühist tegevuspoliitikat, ühiseid tööreegleid, ühtset metoodikat jm. Maailma kõrgeimad kontrolliasutused osutavad üksteisele vajaduse korral abi ja see abi on omandanud Eesti Riigikontrolli jaoks lausa elulise tähenduse.

Üha keerulisemaks muutuv maailmas pörkame teravalt kokku kompetentsiküsimusega. Ei ole enam võimalik, et me omaksime kogu pädevust ja kogu kompetentsi. See ei ole ainult väikeste riikide, vaid see on ka suurte riikide probleem. Kui ikka Briti või Saksa riigikontrolör kurdab, et neil on väga raske leida audiitorit, kes oleks võimeline tiptasemel auditeerima näiteks infosüsteeme, siis viitab see väga selgelt probleemile.

Järelikult muutub ka kõrgeimate kontrolliasutuste töö üha enam projektijuhtimise põhiseks. Me hakkame üha rohkem vajama teadmisi, mis tuleb sisse osta väljastpoolt organisatsiooni. Teatud teadmisi tuleb aga Eesti Riigikontrollil hakata sisse ostma ka välisriikidest, sest vastavaid teadmisi meie oma riigis lihtsalt pole.

2004. aasta suvel auditeerisime teedehitust, järgmine audit, mis me teede asjus teeme, peaks olema teede kvaliteedi audit. Miks me oleme probleemide ees? Aga sellepärast, et Eestis ei ole võimalik leida teede kvaliteedi alal eksperti, kelle puhul on korraga täidetud mõlemad meile ülimalt olulised tingimused: pädevus ja sõltumatus. Meie teedespetsid on ju tegelikult õppinud kõik ühes kõrgkoolis, kõik tunnevad kõiki. See probleem ei ole sugugi mitte ainult Eestile omane: samalaadse probleemi ees olid meie kolleegid Sloveeniast. Nemad said lõpuks eksperdi Austria Riigikontrolli abil.

Niisiis oleme üleilmastumises jõudnud staadiumisse, kus Eesti Riigikontrolli tegevus peegeldub maailma teiste kõrgeimate kontrolliasutuste tegevuses ja vastupidi.

### **Sisemise tasakaalu otsingul**

Selles muutuvus maailmas esitab ka Riigikontroll endale kogu aeg küsimusi, kes me oleme ja kuidas tegutseme. Seega on alguses puudutatud hundi ja lamba küsimus kahtlemata üks keskseid. Me ei taha olla ei üks ega teine, meil tuleb leida tasakaal. Selles mõttes peaks meis olema seesmine lambakoer: ta kaitseb meid omamoodi iseenese eest ega lase meis valla pääseda hundil või muutuda mõttetuks ja jõuetuks rohunäksija-lambaks.

Me oleme sellise professionaalse kultuuri kandjad, kes ei pea repressiooni põhiliseks instrumendiks, millel tsiviliseeritud riik põhineb. Samas olen seda meelt, et Riigikogu kui meie põhiline klient peab olema valmis kuulama Riigikontrolli mõistlikke ettepanekuid ja ta peaks olema valmis tegema mõistlikke tegusid, mis on vaja nende ettepanekute realiseerimiseks.

Me tegutseme keskkonnas, kus poliitilised otsused ja ratsionaalne mõistus pörkavad väga tihti kokku. Avalikus sektoris ei saa kahjuks alati prevaleerida ratsionaalne mõtlemine, sest inimesele on omane mõelda pigem emotsionaalsetes kategooriates. Seda olulisem on meie roll tasakaalustajana, sest me ei sõltu valijate häälest. Riik muutub paremaks siis, kui emotsionaalne ja ratsionaalne pool on tasakaalus.

## 5. Hinnang Riigikontrolli sisekontrollisüsteemi kohta

Riigikontrolörina hindan Riigikontrolli sisekontrollisüsteemi tõhusaks, st sisekontrollisüsteem on reaalselt toimiv, ühtib protseduurireeglites kirjeldatuga, tagab asutuse seaduspärase ja säästliku toimimise ning ressursside kaitstuse.

Riigikontrolli sisekontrollisüsteem hõlmab struktuuri, juhtkonna suhtumist, kehtivaid protseduure jt meetmeid, mis annavad mõistliku kindlustunde, et

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

Riigikontrollis on kehtestatud õigusaktidest tulenevad ning asutusesisesed vajalikud protseduuri-reeglid, neid täidetakse ja nende täitmist jälgitakse. Tagatud on kohustuste lahusus asutuse funktsioonide täitmisel, tehingute dokumenteerimisel ja autoriseerimisel ning toimub järelevalve.

Mihkel Oviir  
riigikontrolör

## 6. Allkirjad majandusaasta aruandele

Riigikontrolli 31.12.2004 lõppenud majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest ja raamatupidamise aastaaruandest.

Riigikontrolli tegevjuhtkond on koostanud tegevusaruande ja raamatupidamise aastaaruande. Riigikontrolör ja direktor on majandusaasta aruande läbi vaadanud.

Mihkel Oviir  
riigikontrolör

Tõnis Saar  
Riigikontrolli direktor

**AS PricewaterhouseCoopers**

Pärnu mnt. 15  
10141 Tallinn  
[www.pwc.com/ee/](http://www.pwc.com/ee/)  
[www.pwc.ee](http://www.pwc.ee)

Telefon 6 141 800  
Faks 6 141 900

## AUDIITORI JÄRELDUSOTSUS

Riigikogule

Oleme auditeerinud Riigikontrolli 31. detsembril 2004 lõppenud aasta kohta koostatud raamatupidamise aastaaruannet, mis on esitatud lehekülgedel 26-37 ja mille eest vastutab Riigikontrolli juhtkond. Meie kohustus on avaldada auditi tulemustele tuginedes arvamust nimetatud raamatupidamise aastaaruande kohta.

Sooritasime auditi kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega. Nimetatud standardid nõuavad, et audit planeeritakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldaks põhjendatud kindlustundega otsustada, kas raamatupidamise aastaaruanne on koostatud olulises osas korrektselt. Auditi käigus kontrollitakse väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhineb raamatupidamise aastaaruandes esitatud informatsioon. Audit hõlmab ka kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonnapoolsete raamatupidamislike hinnangute kriitilist analüüsi ning seisukohavõttu raamatupidamise aastaaruande esituslaadi suhtes tervikuna. Usume, et audit annab meile põhjendatud aluse arvamuse avaldamiseks.

Meie arvates kajastab ülalmainitud raamatupidamise aastaaruanne olulises osas õigesti ja õiglaselt Riigikontrolli finantsseisundit seisuga 31. detsember 2004 ja 2004. aasta tegevuse tulemust ning rahavoogusid kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga.



Urmas Kaarlep  
AS PricewaterhouseCoopers



Maris Vask  
Vannutatud audiitor

30. mai 2005