

Suhted kõrgeimate kontrolliasutuste ja parlamendikomisjonide vahel

**Kesk- ja Ida-Euroopa riikide, Küprose ja Malta
kõrgeimate kontrolliasutuste
ning Euroopa Kontrollikoja aruanne**

Lühendatud tõlge
Kesk- ja Ida-Euroopa riikide, Küprose ja Malta
kõrgeimate kontrolliasutuste ning
Euroopa Kontrollikoja kontaktametnike
koostatud aruandest
“Relations between Supreme Audit Institutions
and Parliamentary Committees”

Sisukord

| | |
|--|-----------|
| Kokkuvõte | 4 |
| Sissejuhatus | 6 |
| Kõrgeima kontrolliasutuse ja parlamendi suhete tähtsus | 6 |
| Käsitlusala | 7 |
| Aruande koostamise käik | 7 |
| Kõrgeima kontrolliasutuse ja parlamendi suhted kandidaatriikides | 8 |
| Kõrgeima kontrolliasutusega regulaarselt suhtlev parlamendikomisjon | 9 |
| Parlamendikomisjonide roll kõrgeima kontrolliasutuse tulemustes | 11 |
| Parlamendikomisjonide roll kõrgeima kontrolliasutuse töös | 12 |
| Parlamendikomisjonide roll kõrgeima kontrolliasutuse auditivälises sfääris | 14 |
| Head tavad | 16 |
| Soovitused parlamendiliikmetele | 18 |
| Teiste riikide kogemused | 21 |
| Kanada | 21 |
| Taani | 24 |
| Iirimaa | 25 |
| Iisrael | 27 |
| Holland | 29 |
| Norra | 31 |
| Portugal | 32 |
| Ühendkuningriik | 33 |
| Euroopa Kontrollikoja ja Euroopa Parlamendi suhted | 34 |
| SIGMA analüüs parlamendi ja kõrgeima kontrolliasutuse suhetest Austraalia ja Ameerika Ühendriikide näitel | 36 |
| Austraalia | 36 |
| Ameerika Ühendriigid | 38 |
| SIGMA soovitusi kõrgeima kontrolliasutuse ja parlamendi suhete kohta | 42 |

Kokkuvõte

Käesoleva dokumendi on SIGMA¹ toetusel koostanud Malta ja Poola kõrgeimad kontrolliasutused koostöös teiste Euroopa Liidu kandidaatriikide kõrgeimate kontrolliasutuste ja Euroopa Kontrollikojaga. Eesmärgiks oli uurida kõrgeimate kontrolliasutuste koostöösuhteid parlamendiga ning anda soovitusi suhete parandamiseks.

Info kogumiseks kasutati küsimustikke, mille vastustest selgus, et kõrgeimate kontrolliasutuste ja parlamentide suhted erinevad riigiti märkimisväärselt. Leidmaks uuringus osalenud riikidele sobivaid lähenemisi, koguti andmeid ka teistes riikides kasutatavate süsteemide kohta.

Hea tava

Käesolevas aruandes on kirjeldatud head tava, mis hõlmab mõlemaid osapooli.

Kõrgeimale kontrolliasutusele on see järgmine:

- kehtestada auditistandardid ning tagada nende rakendamine;
- koostada selgeid, lühidaid, usaldusväärseid ja faktidel rajanevaid kontrolliaruandeid, vältides neis poliitilisi avaldusi;
- kehtestada eetilised standardid;
- pühendada auditiprioriteete määrates parlamendi huvidele piisavat tähelepanu (kuid mitte ainult tähelepanu);
- saata parlamenti ainult niisuguseid aruandeid, mis väärivad parlamendi tähelepanu, selgitades ühtlasi, miks peetakse vajalikuks aruanne parlamendile saata;
- kaaluda eraldi allüksuse loomist või niisuguse ametniku määramist, kes koordineeriks kõrgeima kontrolliasutuse kontakte parlamendiga, et parandada kommunikatsiooni ning tagada asutuse teadlikkus parlamendi huvidest ja vajadustest;
- teha järelauditeid ja informeerida parlamenti, kui oluliste probleemide lahendamiseks midagi ette ei võeta;
- vältida valitsuse tegevuspoliitikate otsest kommenteerimist, nentides vajadusel, et nende rakendamisel ilmnevad probleemid võivad tõstatada küsimusi tegevuspoliitikate endi kohta.

Hea tava kätkeb ka samme, mida **parlament** peaks astuma koostöösuhete tugevdamiseks kõrgeima kontrolliasutusega ja järelevalve parandamiseks täitevvõimu tegevuse üle:

- tagada riigi auditeerimisega seotud õigusaktides kõrgeima kontrolliasutuse sõltumatus nii valitsusest kui ka parlamendist;
- nimetada kõrgeima kontrolliasutuse juhiks isik, kellel on parlamendi kaalukas toetus;
- luua parlamendikomisjon, kes jälgiks kõrgeima kontrolliasutuse rahakasutust ja tegevust, neisse siiski otseselt sekkumata;
- määratleda selgelt, mis tüüpi kontrolliaruandeid peab kõrgeim kontrolliasutus parlamendile esitama, jättes võimaluse korral otsustusõiguse kõrgeimale kontrolliasutusele;

¹ Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries – Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ning Euroopa Liidu toetusprogramm Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele

- informeerida kõrgeimat kontrolliasutust parlamendi huvidest ning soovitatavatest auditeerimistest, jättes lõppotsused prioriteetide kohta siiski kontrolliasutuse teha;
- nõuda kõigi kontrolliaruannete avalikustamist mõistliku aja jooksul, kui sellega ei pea mingil konkreetsel põhjusel viivitama;
- pidades silmas parlamendikomisjonide olulist rolli kõrgeima kontrolliasutuse töö tulemuste kasutamisel, kehtestada komisjonide tegutsemise reeglid ja pakkuda neile piisavat tugipersonali;
- tagada kõrgeimate kontrolliasutuste aruannete kiire arutamine asjakohases parlamendikomisjonis;
- aruannete mõjususe suurendamiseks teha aruannete arutelud parlamendikomisjonides reeglina avalikuks ning kutsuda sinna nii kontrolliasutuse kui ka auditeeritava asutuse esindajad; valmistuda aruteludeks, hankides vajadusel lisainfot;
- kui kontrolliaruandest selgub, et vaja on parlamendikomisjoni sekkumist, peaks selline otsus suurema mõju huvides olema komisjoniliikmete ühine seisukoht. Vajaduse korral tuleks paluda kõrgeimalt kontrolliasutuselt tehnilist abi, aga samuti nõuda, et valitsus reageeriks aruannetele ning teistele parlamendikomisjonide ja kõrgeima kontrolliasutuse sammudele, ning teha koos kontrolliasutusega järelkontrolli.

Ülaltoodud soovitusel kõrgeimatele kontrolliasutustele ja parlamentidele rajanevad eeldusel, et kontrolliasutuse ja parlamendi vahel valitsevad sümbioossed suhted. Neil kahel institutsioonil on tõhusa halduse tagamisel teineteist toetav roll. Parlament saab täita oma järelevalvefunktsiooni kõige tõhusamalt juhul, kui ta usaldab ja kasutab kõrgeima kontrolliasutuse töö tulemusi. Kontrolliasutus aga suudab töötada tõhusalt siis, kui parlament ja selle komisjonid korraldavad oluliste auditite arutelusid, olles liitlaseks vajalike meetmete rakendamisel või teiste osapoolte veenmises nende meetmete vajalikkuse suhtes.

Sissejuhatus

Sofias 2000. aasta 7. ja 8. detsembril toimunud kohtumisel otsustasid Kesk- ja Ida-Euroopa riikide, Küprose ja Malta kõrgeimate kontrolliasutuste (edaspidi ka *riigikontroll*) ning Euroopa Kontrollikoja juhid, et Poola ja Malta kõrgeima kontrolliasutuse kontaktametnikud Jacek Mazur ja Brian Vella koostavad 2001. aasta novembriks aruande riigikontrollide ja parlamentide suhetest.

Kõrgeima kontrolliasutuse ja parlamendi suhete tähtsus

Demokraatlik valitsus põhineb aruandekohustusel, läbipaistvusel ja avaliku sektori raha kasutamise tulemuslikkusel. Valitsus peab maksumaksjate raha haldamise kohta aru andma nii rahva valitud esindajatele parlamendis kui ka laiemale avalikkusele. Kõrgeim kontrolliasutus mängib selles protsessis olulist rolli, tagades kontrolli täitevõimu aruannete ja algatuste üle. Demokraatlike riikide riigikontrollid taotleavad oma aruannete sõltumatust, samuti seda, et nende auditileiud ja soovitused pälviksid vajalikku tähelepanu ning neile reageeritaks.

Nii riigikontroll kui ka parlament on osaks avaliku sektori aruandlussüsteemist. Valitsus annab aru parlamendi kinnitatud riigieelarve täitmise kohta. Parlament uurib riigieelarve täitmist ja annab oma arvamuse, kuidas see valitsusel on õnnestunud. Riigikontroll aitab audititega hinnangu kujundamisele kaasa.

Sõltumatult tegutseval kõrgeimal kontrolliasutusel on otsustav roll, et aruandlussüsteem täidaks oma peaesmärgi – tagada avaliku sektori raha kulutamise seaduslikkus ja tõhusus ning kõrvaldada puudused õigel ajal ja mõjusalt. Parlamendi tähelepanu aitab vajadusel valitsusele survet avaldada, soodustades sellise keskkonna teket, kus auditi tulemustele peab vältimatult reageerima.

Ajaloolistest, kultuurilistest, poliitilistest jm mõjuritest tulenevalt on riigikontrolli ja parlamendi suhted riigiti äärmiselt erinevad: riigikontroll võib olla täitev- või seadusandliku võimu osa või neist sõltumatu. Peaaegu kõik riigikontrollid – ükskõik, milline on nende organisatsiooniline struktuur ja asend riigiparaadis – peavad tähtsaks oma sõltumatust ning tunnistavad, et parlamendi tähelepanu auditi tulemustele aitab oluliselt kaasa auditi käigus ilmnenud probleemide kõrvaldamisele.

Lima deklaratsioon avaliku sektori auditi põhimõtetest sätestab: “Põhiseadus volitab ja kohustab kõrgeimat kontrolliasutust kellestki sõltumatult teavitama igal aastal parlamenti /—/ oma auditite leidudest. Aruanne avaldatakse, et kindlustada teabe lai levik ja mõttevahetus ning soodustada kõrgeima kontrolliasutuse avastatu põhjal tehtud otsuste elluviimist.” (Osa 16 (1).)

Seda kontseptsiooni on edasi arendatud INTOSAI² auditistandardite osades 56–63, mis käsitlevad riigikontrollide ja parlamentide suhteid.

1999. aasta oktoobris Prahas toimunud riigikontrollide juhtide kohtumisel vastu võetud “Soovitustes kõrgeimate kontrolliasutuste töö kohta Euroopa integratsiooni kontekstis” on öeldud: “Kõrgeimal kontrolliasutusel peab olema võimalus vabalt ja piiranguteta oma töö tulemustest aru anda. Aruanded võib esitada parlamendile ja avalikustada.” (Punkt 5.)

Paljude riikide parlamendis on komisjon, mille põhieesmärgiks on kontrolliaruandeid põhjalikult uurida ning esitada parlamendile oma kommentaarid ja soovitused analüüsitud probleemistiku suhtes. Sageli vaadeldakse parlamendikomisjone kui vahendit, mis aitab parandada avalikku aruandlust ja tugevdada kõrgeima kontrolliasutuse rolli.

² International Organisation of Supreme Audit Institutions – Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon

Käsitlusala

Aruanne hõlmab neljateist Euroopa Liidu kandidaatriiki, mille kõrgeimate kontrolliasutuste juhid ja kontaktametnikud regulaarselt kohtuvad: Albaania, Bulgaaria, Eesti, Horvaatia, Küpros, Leedu, Läti, Malta, Poola, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia, Tšehhi ja Ungari.

Aruanne käsitleb:

- Sidemeid riigikontrolli ning nende parlamendikomisjonide vahel, mis arutavad regulaarselt riigikontrolliga seotud küsimusi, sealhulgas:
 - parlamendi ja riigikontrolli suhete üldiseloostust;
 - riigikontrolliga regulaarselt suhtlevate parlamendikomisjonide koosseisu ja töökorraldust;
 - parlamendikomisjonide rolli seoses riigikontrolli töö tulemustega;
 - parlamendikomisjonide rolli riigikontrolli töös;
 - teisi riigikontrolliga seotud parlamendikomisjonide funktsioone.
- Soovitusi riigikontrolli ja parlamendikomisjonide suhete korraldamiseks.

Aruande koostamise käik

19. veebruaril 2001 saadeti kõigi kandidaatriikide riigikontrollidele kiri, kus selgitati uuringu tausta ja eesmärgid. Koos kirjaga saadeti küsimustik, mille kõik täitsid ja õigel ajal tagastasid.

6. märtsil 2001 saadeti kiri Euroopa Kontrollikoja ning tugevate traditsioonide ja heade parlamendisuhetega kontrolliasutusele kümnes riigis, paludes nende suhete kirjeldust. Hiljem andis uuringusse oma panuse SIGMA, kes käsitles kõrgeltarenenud parlamendisuhetega kontrolliasutuste toimimist.

Aruanne põhinebki küsimustikel ja SIGMA panusel.

Kandidaatriike käsitlevat peatükki arutati Tallinnas 2001. aasta juunis peetud kontaktametnike kohtumisel. Kogu aruande projekt esitati kontaktametnikele ja SIGMA-le septembri keskel, dokument kiideti heaks kontaktametnike 10.–11. oktoobril 2001 Sofias toimunud kohtumisel.

Tänuavaldused

Täname kõiki kandidaatriike küsimustikule vastamast. Samuti täname väärtusliku panuse eest Kanada, Taani, Iirimaa, Iisraeli, Hollandi, Norra, Portugali ja Ühendkuningriigi kõrgeimaid kontrolliasutusi, Euroopa Kontrollikoda ning SIGMA-t.

Meie eriline tänu kuulub Jan Pieter Lingenile ja Chris Kokile Euroopa Kontrollikojast, SIGMA ekspertidele Bo Sandbergile, Nicholas Treenile, Harry Havensile, François Roger Cazalale ja Lage Olofssonile, samuti Iain Johnstonile, kes esindas EL-i kandidaatriikidega tehtava koostöö töögruppi. Hindame kõrgelt nende nõuandeid ja abi käesoleva aruande valmimisel. Soovime tänada ka oma kolleege Malta ja Poola riigikontrollist, eriti Elżbieta Sikorską ja Włodzimierz Krzynówekit.

Jacek Mazur

Brian Vella

Kõrgeima kontrolliasutuse ja parlamendi suhted kandidaatriikides

Kõrgeima kontrolliasutuse asend parlamendi suhtes varieerub riigiti.

- Mõned riigikontrollid alluvad vormiliselt täitevvõimule, kuid nende töö on põhiliselt suunatud parlamendile.
- Vähemalt Euroopas on kõige tavalisem, et riigikontroll on sõltumatu nii parlamendist kui ka valitsusest. Selline mudel ei välista riigikontrolli töö suunatust põhiliselt parlamendile.
- Mõned riigikontrollid on selgelt seadusandliku võimu haruks, kusjuures osa neist on esialgu loodud täitevvõimu haruna ja hiljem seadusandliku võimu alluvusse üle antud.

Paljudes riikides on parlamendi ja riigikontrolli suhted viimase kahe-kolme aastakümne jooksul oluliselt tugevnenud. Varem hõlmasid suhted enamasti vaid aastaaruande esitamist (sageli tähtajast hiljem) ja üksikuid detailseid kontrolliaruandeid. Suhete tihenemine on suurendanud parlamendiliikmete pädevust auditeeritavates valdkondades ja tõhustanud järelevalvet täitevvõimu üle.

Enamiku kandidaatriikide riigikontrollil on parlamendiga tihedad suhted, hõlmates riigikontrolli juhi ametisse nimetamist ja vabastamist, kontrolliaruannete ja õigusaktide eel nõude arutelu, riigikontrolli tööplaani ja audititegevuse arutelu, taotlusi auditeerida teatud valdkondi, riigikontrolli eelarve kinnitamist jne. Riigikontrollid suhtlevad parlamendiga kas otse või selle komisjonide kaudu.

Koostööd tehakse järgmiste parlamendikomisjonidega:

- Haldus- ja majandusvaldkondade eest vastutavad erialakomisjonid (nt majandus-, transpordi-, põllumajandus- ja tervishoiukomisjon), mille põhiülesandeks on uurida parlamendivaidlustes ilmnenu probleeme ning avaldada arvamust teemade kohta, millele on osutanud parlament või selle esimees. Konstitutsiooni ja põhimäärusega seatud piires tegutsevad komisjonid ka valitsuse tegevuse parlamentaarse järelevalvajana.
- Auditikomisjonid, mida saab liigitada kahte rühma:
 - Komisjonid, mis vastutavad peamiselt põhiseaduses ette nähtud või selliste küsimuste uurimise eest, mille neile on edastanud parlament, minister või kõrgeima kontrolliasutuse juht (Malta). Mõneti sarnane on alaline auditikomisjon eelarvekomisjoni raames, kusjuures selle ülesandeks on kõrgeima kontrolliasutuse tegevuse ja staatuse problemaatika (Tšehhi).
 - Komisjonid, mis parlamendi nimel riigikontrolli tegevust juhtides esitavad arvamusi riigikontrolli tööplaanide kohta, hindavad jooksvalt tema töö tulemusi, arutavad kontrolliaruandeid ja püüavad koordineerida kontrolliasutuse suhteid teiste parlamendikomisjonidega. Mõnikord vastutavad nad ka järelevalve eest riigi teiste kontrolliasutuste tegevuse üle ning nende asutuste koostöö eest kõrgeima kontrolliasutusega (Ungari, Poola).
- Põhiliselt riigikontrolli eelarve eest vastutavad komisjonid, mis lisaks eelarve kinnitamisele määravad riigikontrollile välisaudiitori ning arutavad kontrolliaruandeid (Malta, Rumeenia).

Kõrgeimad kontrolliasutused suhtlevad korrapäraselt ühe või enama parlamendikomisjoniga. Siinkohal võib eristada järgmisi mudeleid:

- koostöö erialakomisjonidega (Horvaatia, Eesti, Läti, Leedu, Rumeenia);
- koostöö eriala- ja auditikomisjoniga (Ungari, Poola);
- koostöö ühe või põhiliselt ühe eriala-, eelkõige riikliku finantseerimise küsimustega tegeleva komisjoniga (Albaania, Bulgaaria, Slovakkia, Sloveenia);
- koostöö põhiliselt auditikomisjoniga (Küpros, Malta);
- muud lahendused – nt koostöö alalise auditikomisjoniga eelarvekomisjoni raames (Tšehhi).

Kõrgeima kontrolliasutusega regulaarselt suhtlev parlamendikomisjon

Riigikontrolliga regulaarselt suhtlev parlamendikomisjon luuakse samadel alustel muude alaliste komisjonidega ja see koosneb ainult parlamendiliikmetest. Koosolekutel võivad tavaliselt osaleda ka komisjoni mittekuuluvad parlamendiliikmed, kuid neil puudub hääleõigus. Liikmete arv võib olla kindlaks määratud parlamendi kodukorra või eraldi määrusega või tuleneda liikmete valimisel tehtud otsusest. Kandidaatriikides on liikmete arv 7–40, k.a komisjoni esimees ja üks või mitu aseesimeest.

Komisjoni koosseis määratakse kindlaks parlamendifraktsioonide konsultatsioonide käigus ja põhineb tavaliselt proportsionaalse esindatuse printsiibil, peegeldades reeglina parlamendi poliitilist struktuuri. Esimees ja aseesimehed määratakse tavaliselt poliitilise kokkuleppe tulemusel.

Parlamendi ja selle komisjonide roll on enamasti poliitiline. Samas ei peaks riigikontrolliga seotud küsimused olema poliitilised. Riigikontrolliga seotud koosolekute politiseerimist aitab vältida:

- parlamendikomisjoni töö korraldamine vastavalt parlamendi kodukorrale;
- arutatavate küsimuste eest vastutavate ametnike ja teiste ekspertide osavõtt koosolekust;
- kõigi parteide esindatus ja sõnaõigus komisjonis;
- parlamendiliikme vanne, kus kinnitatakse kinnipidamist põhiseadusest jm õigusaktidest.

Mõnes riigis antakse politiseerimise vältimiseks auditikomisjoni esimehe koht mõnikord opositsiooniparteile (Tšehhi, Malta, Poola).

Koosolekute sagedus

Enamikus riikides puudub tava korraldada sagedasi ja regulaarseid riigikontrolli-parlamendikomisjoni ühiskoosolekuid. Need toimuvad sellistes parlamentides, kus on olemas auditikomisjon. Riigikontrolliga seonduvaid koosolekuid toimub Albaanias, Bulgaarias, Lätis ja Leedus 1–3 aastas, mõnevõrra enam Horvaatias, Tšehhis, Eestis, Rumeenias, Slovakkias ja Sloveenias, umbes 20 koosolekut aastas peetakse Ungaris ja Maltal, umbes 75 Küprosel ja peaaegu 100 Poolas. Enamasti pühendatakse riigikontrollile vaid üks päevakorrapunkt.

Tavaliselt ei ole parlamentidel riigikontrolliga seotud küsimuste arutamiseks eraldi protseduuri. Et sageli ei nõua seadus kontrolliaruannete parlamendiarutelu, v.a riigieelarve täitmise auditi aruanne, siis arutatakse komisjonides vaid üksikuid aruandeid.

Koosolekute otsustusvõimelisus

Koosolekud on tavaliselt otsustusvõimelised siis, kui kohal on enamik liikmeid (Albaania, Horvaatia, Küpros, Ungari, Leedu, Malta, Slovakkia), mõnel juhul piisab kolmandikust (Tšehhi, Eesti, Poola). Otsustamiseks on vaja kohalolevate liikmete häälteenamust (Albaania, Bulgaaria, Horvaatia, Küpros, Tšehhi, Eesti, Ungari, Leedu, Malta, Poola, Rumeenia, Sloveenia), kohalolevate liikmete kvalifitseeritud häälteenamust (Läti) või kõigi liikmete absoluutset häälteenamust (Slovakkia).

Kõrgeima kontrolliasutuse esindajad parlamendikomisjoni koosolekutel

Riigikontrolli juht vm esindaja viibib üldiselt kõigil komisjonide koosolekutel, kus arutatakse riigikontrolli dokumente (eriti siis, kui arutatakse kontrolliaruandeid). See, kas koosolekul osaleb riigikontrolli juht või mõni tema esindaja, sõltub arutatava probleemi tõsistusest või tundlikkusest.

Koosolekutel osalemise õigus või kohustus on harva selgelt kindlaks määratud: kohustuslik on see Albaanias, Leedus ja Poolas (Tšehhis juhul, kui parlamendikomisjon seda nõuab). Enamasti esitab parlamendikomisjon riigikontrolli juhile kutse koosolekul osaleda.

Teiste osapoolte esindajad parlamendikomisjoni koosolekutel

Kõigis kandidaatriikides osalevad peaaegu kõigil riigikontrolliga seotud parlamendikomisjoni koosolekutel vastavate ministeeriumide ja rahandusministeeriumi kõrgetasemelised esindajad. Tavaliselt on ministritel ja teiste riigiasutuste juhtidel kohustus esitada komisjoni nõudel aruandeid, vastata komisjoniliikmete küsimustele ja esitada oma seisukohad kontrolliaruannete kohta. Koosolekutel esindavad neid enamasti asetäitjad. Näiteks Maltal kutsutakse komisjoni koosolekule tavaliselt mitte minister, vaid kantsler (ministeeriumi juht) või mõne muu riikliku organisatsiooni juht, keda käsitatakse auditiga seotud küsimuste eest esmavastutust kandva isikuna. Ametnike mitteosalemine pole otseselt karistatav, kuid massiteabevahendid võivad nende puudumisele avalikkuse tähelepanu juhtida ja mõnel juhul saab nad parlamendi ees poliitilisele vastutusele võtta.

Parlamendikomisjon võib oma koosolekutele kutsuda teisigi asjatundjaid, näiteks kutse-, ühiskondlike või isegi poliitiliste organisatsioonide esindajaid, et saada neilt vajalikku teavet või selgitusi.

Parlamendikomisjoni tugipersonal

Igas komisjonis on tavaliselt üks, harvem kaks või kolm töötajat, kes vastutavad administratiivse töö eest. Professionaalseks nõustamiseks kasutatakse kolme lahendust: mõnes riigis täidab tugipersonal nii administratiiv- kui ka nõustamisalaseid ülesandeid (Albaania, Küpros, Eesti), teisel on komisjonidel oma nõustajad (Bulgaaria, Ungari, Läti, Leedu), kolmandal juhul võidakse konsultatsiooni hankida parlamendi sekretariaadi kitsalt spetsialiseerunud töötajatelt (Albaania, Horvaatia, Poola). Komisjon võib palgata eksperte ka väljastpoolt.

Meedia ja avalikkuse osalemine parlamendikomisjoni koosolekutel

Formaalselt on meedia ja avalikkuse esindajate viibimine koosolekutel sätestatud kahtmoodi:

- komisjoni koosolekud on avalikud ning massiteabevahendite ja avalikkuse esindajad võivad neist osa võtta, v.a väga harvad korrad, mil koosolekud on mingil konkreetsel põhjusel kinnised (Bulgaaria, Horvaatia, Küpros, Tšehhi, Ungari, Läti, Malta, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia);
- koosolekud ei ole avalikud, kuid massiteabevahendite esindajad ja teised huvilised võivad hankida loa neil osalemiseks (Albaania, Eesti, Leedu, Poola).

Tegelikult võivad meedia ja avalikkuse esindajad üldiselt parlamendikomisjoni koosolekutel osaleda, olenemata sellest, kas need on avalikud või mitte. Parlamenditeenistused püüavad luua osavõttu võimaldavaid tingimusi, näiteks teatades avalikkusele koosolekute toimumise ajast ja päevakorrast.

Vaatamata loodud võimalusele seda aga sageli ei kasutata. Meedia on alati kohal ainult Küprose ja Malta parlamendikomisjonide koosolekutel ning väga sageli ka Poolas. Lätis, Leedus ja Poolas on parlamendi ülesandeks avalikkust koosolekute käigust informeerida. Seda tehakse peamiselt koosolekuid üksikasjalikult kirjeldavate bulletäänide abil.

Koosolekute kajastamine meedias

Koosolekute kajastamise ulatus meedias sõltub sellest, mil määral teemad laiemat avalikkust huvitavad. Tavaliselt on artiklid üpris lühikesed. Põhjalikumalt kajastatakse koosolekuid, kus käsitletakse suurt avalikku huvi pakkuvaid küsimusi, kasutades ka intervjuusid osalejatega. Regulaarset infot edastavad uudisteagentuurid. Vaid vähestes riikides leitakse, et koosolekuid kajastatakse meedias vajalikul määral (Küpros, Sloveenia).

Parlamendikomisjonide roll kõrgeima kontrolliasutuse tulemustes

Kontrolliaruannete arutamine parlamendikomisjonides

Tavaliselt on riigikontrollile põhiseaduse või muu seadusega pandud kohustus esitada parlamendile olulisemad kontrolliaruanded – eriti aastaaruanded, riigieelarve täitmise auditi ja parlamendi tellitud auditite aruanded. Enamikus riikides arutavad komisjonid kuni poolt saadud aruannetest – eelkõige neid, mille parlamendiarutelu on kohustuslik, ja neid, mis tutvustavad nende tellitud auditite tulemusi.

Küprosel, Ungaris ja Poolas saavad komisjonid igal aastal väga palju kontrolliaruandeid (20–200) ja arutavad enamikku neist põhjalikult. Horvaatias, Leedus ja Sloveenias arutatakse enamikku aruandeid, kuid harva sügavuti. Tšehhis, Eestis, Lätis ja Slovakkias saavad komisjonid märkimisväärse hulga kontrolliaruandeid, kuid arutavad neist väheseid. Albaanias, Bulgaarias ja Rumeenias sisaldub enamik auditileide aastaaruandes ja/või riigieelarve täitmise auditi aruandes, mida parlamendikomisjonid arutavad ühel, kahel või kolmel koosolekul.

Kontrolliaruannete arutamise eesmärk on riigikontrolli tähelepanekuid, järeldusi ja soovitusi kaaludes ning komisjoni enese seisukohti esitades aidata parlamendil ja auditeeritaval organisatsioonil otsuseid teha. Seega avaldatakse valitsusele ja auditeeritavale survet, et need astuksid puuduste kõrvaldamiseks õigel ajal vajalikke samme. Parlamendiarutelu aitab parandada ka auditeeritavate aruandlust.

Niisiis analüüsivad kontrolliaruandeid enamal või vähemal määral kõigi kandidaatriikide parlamendikomisjonid või võtavad need vähemalt teatavaks. Peaaegu alati kasutatakse sama protseduuri mida teiste dokumentide puhul. Kontrolliaruanded esitatakse enne koosolekut komisjoniliikmetele tutvumiseks. Mõnikord nõuavad komisjoniliikmed enne koosolekut ka lisainfot ja -dokumente.

Ungaris teeb parlamendikomisjon ametliku otsuse riigikontrolli aruande kinnitamise või tagasilükkamise kohta ja edastab selle parlamendile. Horvaatias ja Rumeenias (mõnikord Küprosel) koostavad komisjonid ettekande kogu parlamendile, Lätis esitatakse parlamendi otsuse eelnõu. Sellistel juhtudel peab kajastama ka komisjoni vähemuse arvamusi, kui vähemus seda nõuab. Tšehhis arutab riigikontrolli aruandeid eelarvekomisjoni alamkomisjon, kusjuures esimene järgib tavaliselt teise soovitusi, esitades parlamendile otsuste eelnõud.

Albaania, Bulgaaria, Eesti, Leedu, Malta ja Sloveenia parlamendikomisjonid küll arutavad kontrolliaruandeid, kuid ei võta vastu mingeid otsuseid. Albaanias, Bulgaarias ja Sloveenias ei langetata otsust üksikute kontrolliaruannete kohta, kuid seda tehakse aasta kokkuvõtivate aruannete puhul. Maltal koostatakse parlamendi auditikomisjoni koosolekute stenogramm, mille koopiad edastatakse riigikontrollile ja auditeeritavatele. Mõned komisjonid võtavad kontrolliaruanded eeskätt teadmiseks (Slovakkia). Poolas võib parlamendikomisjon langetada otsuse mingi kontrolliaruande kinnitamise kohta, kuid tegelikult tehakse seda harva (tavaliselt kiidetakse aruanded heaks vormi korras ja see kajastub koosoleku protokollis).

Järelkontroll

Enamikus kandidaatriikides teevad riigikontroll, parlamendikomisjon või mõlemad järelkontrolli, mille ulatus riigiti erineb. Audiitorid on kohustatud kontrollima, milliseid edusamme auditeeritav on eelmisest auditist saadik teinud. Kui probleemid ei ole lahendatud, tuuakse need Küprosel ja Ungaris välja järgmise aasta aruandes. Paljudes riikides peab auditeeritav esitama riigikontrollile vastusaruande puuduste kõrvaldamiseks tarvitusele võetud meetmete kohta. Mõnel pool nõuab niisuguseid selgitusi ka parlamendikomisjon (Tšehhi, Poola, Slovakkia). Komisjoni ettekanne parlamendile võib sisaldada konkreetseid ettepanekuid riigikontrolli soovitatud meetmete rakendamise järelkontrolliks (Rumeenia).

Parlamendikomisjonide roll kõrgeima kontrolliasutuse töös

Kõrgeima kontrolliasutuse tööplaani mõjutamine

Peaaegu kõik riigikontrollid on oma aasta tööplaani koostamisel vajalikul määral sõltumatud. Mõne kontrolliasutuse tööplaani koostamist ei mõjuta parlament mitte kuidagi (Albaania, Küpros, Tšehhi, Eesti, Malta), teised on mõnevõrra mõjutatavad, kuigi põhiosas oleneb kontrolliasutuse töö tema enda prioriteetidest ja otsustest.

Parlamendi mõju riigikontrolli tööplaanile võib avalduda õiguses arutada aasta auditiplaani või see kinnitada:

- Horvaatias peab esindajatekoda vastavalt riikliku auditi seadusele riigikontrolli esitatud aastaplaani kinnitama (tegelikult pole esindajatekoda seda kunagi mitte mingil määral mõjutanud).
- Ungaris määratleb riigikontrolli juht aasta auditiplaani sisu pärast konsultatsioone riikliku auditikomisjoniga.
- Sloveenias on riigikontroll kohustatud oma aastaplaani lülitama viis parlamendi ettepanekut, millest kaks esitab opositsioon ja kaks parlamendikomisjonid.
- Poolas arutab kontrollikomisjon aasta auditiplaani, kui riigikontroll on selle heaks kiitnud.
- Tšehhis tehakse heakskiidetud auditiplaan esindajatekojale ja senatile teatavaks; riigikontrolli juht isiklikult teeb eelarvekomisjonis auditiplaani kohta ettekande.

Mõnes riigis on võimalus tellida lisaauditeid:

- Enamasti võib ainult üks parlamendikoda – mitte üksikud parlamendikomisjonid – taotleda auditi või muu uuringu läbiviimist (Horvaatia, Leedu, Rumeenia, Ungari, Slovakkia, Bulgaaria – kuni kolm auditit aastas). Komisjonidel on võimalus pöörduda parlamendi täiskogu poole, et see telliks riigikontrollilt aasta auditiplaani muutmise või täiendamise. Selliseid tellimusi esineb harva.
- Poolas näeb seadus ette, et kõrgeim kontrollikoda korraldab auditeid seimi või selle organite tellimusel. Tegelikult on aga enamik parlamendikomisjonide ettepanekuid audititeemade kohta soovituslikud. 1999. aastal korraldati seimi tellimusel 14, 2000. aastal 5 auditit.
- Lätis on parlamendi uurimiskomisjonil seimi ülesandel õigus taotleda auditite läbiviimist.

Lisaks sellele on ilmselt kõigis kandidaatriikides mitteametlik tava, et komisjonid (või ka parlamendiliikmed) teevad ettepanekuid audititeemade kohta ja need lülitatakse riigikontrolli juhtkonna heakskiidu korral tööplaani. Kuigi sellised ettepanekud ei ole kohustuslikud, kaaluvad kontrolliasutused neid tõsiselt ja reageerivad neile asjakohaselt.

Sageli tehakse ettepanekuid pärast eelnevaid konsultatsioone riigikontrolliga. Mõned riigikontrollid rõhutavad, et nad ei keeldu sellistest ettepanekutest kunagi, kui need on mõistlikud ja vastavad kontrolliasutuse mandaadile. Näiteks Tšehhi riigikontroll sai aastatel 1996–2000 kokku 24 peamiselt parlamendikomisjonidelt pärinevat ettepanekut ja neist 13 võeti ka vastu. Poolas pöördub riigikontrolli juht iga aasta esimesel poolel seimi esimehe poole, et saada soovitusi audititeemade kohta. Komisjonid kasutavad ettepanekute tegemise võimalust sageli – 2000. aastal esitasid nad 46 ettepanekut, millest 43 võeti osaliselt või täielikult arvesse (lisaks mõjutavad parlamendikomisjonid riigikontrolli tegevust aasta jooksul esitatavate audititellimuste kaudu).

Üheski riigis ei osuta miski sellele, et parlament takistaks riigikontrollil auditeid kavandada või läbi viia. Formaalselt vetoõigust ei ole üheski riigis. Teoreetiliselt on takistada võimalik, nt rakendades poliitilist survet või ähvardades kärpida riigikontrolli eelarvet. Mitteametlikud veenmismeetodid võivad osutada tõsiseks probleemiks juhul, kui parlamendikomisjoni kontrollib niisugune valitsev partei/koalitsioon, kellel on huvi vältida auditeid, mis võiksid valitsuse mainet kahjustada. Selle riski suurus oleneb poliitilisest küpsusest.

Kõrgeima kontrolliasutuse ja parlamendikomisjonide kontaktid enne ja pärast koosolekuid

Koosolekuväliseid kontakte on vähe Küprosel, Tšehhis, Eestis, Lätis, Leedus, Maltal, Rumeenias ja Slovakkias; rohkem Albaanias, Horvaatias, Ungaris, Poolas ja Sloveenias.

Albaanias ja Horvaatias hõlmavad need üksikasjaliku info vahetust järgmise koosoleku päevakorras olevate kontrolliaruannete kohta, Maltal edastab riigikontroll enne koosolekut parlamendikomisjonile arutusele tulevate küsimuste nimekirja, Lätis ja Poolas nõutakse enne või pärast koosolekut lisadokumente või selgitusi, Bulgaarias vaadatakse komisjonide ettekanded eelnevalt läbi, Rumeenias, Slovakkias ja Sloveenias tehakse koostööd üldisemas mõttes.

Peamiselt on kontaktid seotud kontrolliaruannetega, kuid aktuaalsed on ka riigikontrolli kompetentsiga seonduvad ettekanded ja nõustamine, nt kommentaarid õigusaktide eelnõude kohta. Tšehhis võib õigusakti eelnõu arutava komisjoni taotlusel kaasata arutellu pädeva riigikontrolli ametniku.

Kontaktid võivad toimuda parlamendikomisjoni esimehe ning riigikontrolli juhi või ka selle allüksuste vahel (Albaania, Bulgaaria, Eesti, Läti, Leedu, Poola, Slovakkia, Ungari). Näiteks kontakteerub komisjonis mõne kontrolliaruande eest vastutav ettekandja auditi läbi viinud ametnikega. Kontaktid seisnevad nii mitteametlikus kui ka ametlikus kirjalikus suhtluses.

Parlamendikomisjonide mõju kõrgeima kontrolliasutuse töö sisule

Üheski riigis pole parlamendikomisjonidel võimalik audititöösse ja metoodikasse sekkuda – need kuuluvad kontrolliasutuse ainupädevusse. Vahel on metoodikat kirjeldatud õigusaktides, kusjuures detailse metoodika töötab kontrolliasutus välja igal üksikul juhul eraldi.

Parlamendikomisjonide roll kõrgeima kontrolliasutuse auditivälises sfääris

Kõrgeima kontrolliasutuse arvamused ja ettepanekud õigusaktide kohta

Kuna riigikontrollide auditites on tähtis osa auditeeritavate asutuste tegevuse õiguspärasuse hindamisel, annab see riigikontrollile laialdase aluse teha seaduste kohta järeldusi ja esitada vajadusel parandusettepanekuid. Eriti puudutab see õigusakte, mis reguleerivad riiklikku finantseerimist, st eelarveseadust, riigihangete seadust, finantskontrolli seadust, raamatupidamise seadust jm.

Aeg-ajalt esitavad riigikontrollid soovitusi seaduseelnõusse, mõned aga püüavad seda vältida, nähes selles sekkumist poliitikasse. Tavaliselt ei esita õigusaktidega seotud ettepanekuid riigikontroll ise, vaid teeb seda teiste asutuste kaudu, milleks on peamiselt vastavad parlamendikomisjonid (Albaania, Bulgaaria, Horvaatia, Ungari, Läti ja Poola). Ühelgi riigikontrollil ei ole voli oma eelnõu parlamendile esitada; mõnel juhul tohivad nad esitada eelnõu valitsusele (Eesti ja Poola).

Enamasti esitab riigikontroll oma arvamuse teise asutuse esitatud eelnõu kohta.

Bulgaarias, Tšehhis, Lätis, Poolas, Rumeenias ja Sloveenias tehakse seda parlamendikomisjonide istungitel. Eri riikides kasutatakse eri protseduure, mille hulka kuuluvad:

- riigikontrolli üldine õigus võtta osa kõigist komisjonide koosolekutest ja võimalus anda oma arvamus kõigi eelnõude kohta (ainult Poola);
- arvamuste koostamine konkreetsete eelnõude kohta parlamendi või selle üksuste taotlusel (Tšehhi, Läti ja Rumeenia);
- riigikontrolli ekspertide osalemine vaidlustel konsultantidena, kui asjaomane parlamendikomisjon seda nõuab (Tšehhi).

Eestis ja Ungaris omistatakse suurt tähtsust riigikontrolli õigusele kommenteerida riigieelarve eelnõu.

Mõned riigikontrollid esitavad arvamuse ka teiste õigusaktide eelnõude kohta, kusjuures see toimub täitevvõimu poolt peetavate väliste konsultatsioonide etapis. Ehkki ministri- ja teiste kesksete haldusasutuste aktide eelnõude kommenteerimine pole riigikontrollide ülesanne, peavad nad seda osaks oma tööst korraliku finantsjuhtimise põhimõtete juurutamisel riigihalduses (Tšehhi, Eesti, Poola).

Parlamendi osa kõrgeima kontrolliasutuse aastaeelarve arutamisel ja kinnitamisel

Kõrgeimale kontrolliasutusele tuleb tema mandaadi täitmiseks eraldada piisavalt raha.

Seetõttu on riigikontrolli eelarve kõigis kandidaatriikides riigieelarve eraldiseisvaks osaks. Eelarve eelnõu koostab kontrolliasutus ise ja esitab selle valitsusele või otse parlamendile. Mõnes riigis (Küpros, Eesti, Läti) on valitsusel õigus riigikontrolli eelnõu muuta. Seejärel esitatakse riigieelarve eelnõu parlamendile.

Seega mõjutavad riigikontrolli eelarve suurust sageli parlamendi ja valitsuse otsused. Peaaegu kõigis riikides etendavad siin olulist rolli parlamendikomisjonid. On kaks põhimudelit:

- Enamikus riikides toimub riigikontrolli eelarve eelnõu arutelu eelarvekomisjonis riigieelarve eelnõu menetlemise raames.
- Riigikontrolli eelarve eelnõu arutelu toimub ainult või peamiselt selleks moodustatud erikomisjonis. Maltal arutab see komisjon nii riigikontrolli eelarvet kui ka selle täitmist ning esitab parlamendile ettekande. Riigikontrolli eelarve kinnitatakse parlamendis selle ettekande alusel.

Parlamendikomisjonidel on riigikontrolli eelarve üle otsustamisel sageli otsustav roll, sest nad võivad soovitada nii eelarvet suurendada (enamikus riikides) kui ka vähendada. Mõnikord toimub see valitsuse mõjutusel, kellel endal puudub mandaat riigikontrolli eelarve eelnõus parandusi teha, kuid kes võib selleks veenda parlamenti.

Kõrgeima kontrolliasutuse tegevusaruande arutamine parlamendikomisjonides

Mõnedes kandidaatriikides pole parlamendikomisjonidel õigust riigikontrolli tegevusaruannet arutada ega hinnata (Bulgaaria, Küpros, Eesti, Läti, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia). Albaanias, Horvaatias, Tšehhis, Ungaris, Leedus, Maltal ja Poolas saavad komisjonid seda teha eelkõige siis, kui arutelu toimub edasiste parlamendivaidluste ettevalmistamiseks.

Hindamiste tulemused on peaaegu alati olnud positiivsed. Siiski tuleb lisada, et ka negatiivne hinnang ei mõjutaks kõrgeimat kontrolliasutust. Enamikus riikides pole tal kohustust oma töö parandamise soovitusi järgida, sest õigusaktid kinnitavad tema sõltumatust (riigikontroll ei tohi alluda ühegi isiku ega kogu survele). Tegelikult püüavad riigikontrollid siiski soovitusi arvestada.

Parlamendikomisjonide roll kõrgeima kontrolliasutuse auditeerimisel

Albaanias, Eestis, Ungaris, Maltal ja Sloveenias annab seadus parlamendikomisjonile õiguse määrata või soovitada välisaudiitorit riigikontrolli auditeerimiseks. Tšehhis ja Lätis valib audiitori riigikontroll, Bulgaarias, Horvaatias ja Küprosel auditeerib riigikontroll ennast ise. Slovakkias viib auditi läbi rahandusministeerium. Poolas ja Leedus kontrollib riigikontrolli eelarve täitmist seim.

Riigikontrolli iga-aastase auditeerimise tulemused esitatakse parlamendile teadmiseks või aruteluks.

Enamasti on tegu finantsauditiga (Küpros, Tšehhi, Eesti, Ungari, Läti, Leedu, Malta, Slovakkia, Sloveenia), tulemusauditeid tehakse vähestes riikides (Albaania, kavandatakse Bulgaarias ja Eestis).

Parlamendikomisjonide muud ülesanded

Parlamendikomisjonil võib olla õigus arutada riigikontrolli juhi ametikoha või teiste kontrolliasutuse juhtivate ametikohtade täitmist ja esitada kandidaate (Ungari, Rumeenia) või esitada kandidaatide kohta oma arvamus enne lõppotsuse langetamist parlamendis (Tšehhi, Poola).

Poolas on parlamendikomisjonil õigus esitada seimi esimehele arvamus riigikontrolli sisemiste normatiivaktide kohta, mille esimees seejärel kinnitab.

Head tavad

Kõrgeima kontrolliasutuse ja parlamendi suhteid ja nende parandamist saab analüüsida vaid eraldiseisvate institutsioonide suhete sümbioosset iseloomu silmas pidades. Parlament saab täita oma järelevalve funktsiooni üksnes siis, kui ta kasutab ja usaldab riigikontrolli audititulemusi. Riigikontrolli tegevus muutub palju tõhusamaks, kui parlament ja selle komisjonid loovad keskkonna audititulemuste aruteluks ning on riigikontrolli liitlaseks vajalike meetmete rakendamist soovitades.

Riigikontrolli ja parlamendi suhted erinevad riigiti palju. Sestap peab iga riigikontroll neid soovitusi käsitledes arvestama oma riigi konteksti. Soovitused jagunevad kahte rühma. Esimesse kuuluvad meetmed, mida riigikontroll peaks kaaluma selleks, et osutada parlamendile ja selle komisjonidele tõhusat ja usaldusväärset abi valitsuse tegevuse järelevalves. Põhimõtteliselt peaksid need olema ainuüksi riigikontrolli pädevuses, kuigi mõne puhul võib olla vajalik parlamendi heakskiit, sh täiendava raha eraldamine. Teise rühma kuuluvad meetmed, mida saavad võtta tarvitusele parlament ja selle komisjonid selleks, et parandada oma järelevalvefunktsioonide täitmist.

Soovitused kõrgeimatele kontrolliasutustele

1. Riigikontroll peab parlamendi ja selle komisjonide jaoks olema professionaalset tuge pakkuv asutus. Selle eesmärgi saavutamiseks peab ta tagama, et tema töötajaskonnal oleksid parlamendi jaoks väärtuslike auditite läbiviimiseks vajalikud teadmised, oskused ja võimed. See eeldab olenevalt konkreetsest riigikontrollist kõiki järgmisi tegureid või mõnda neist:
 - asjakohaste auditistandardite omaksvõtt;
 - neid standardeid peegeldavate auditikäsiraamatute väljatöötamine ja rakendamine;
 - personali koolitamine, et tagada standardite ja protseduuride mõistetavus ning rakendamine;
 - personali värbamine kriitiliste lünkade täitmiseks;
 - sisemine ja väline (samalaadsete asutuste poolt teostatav) kontroll, tagamaks tegeliku audititöö vastavust standarditele ja protseduuridele.
2. Riigikontroll peab tagama, et tema töötajad täidavad oma ametikohustusi objektiivselt ja professionaalselt. See eeldab kõigi või mõnede järgmiste tegurite olemasolu:
 - eetikastandardite ja nende rakendusnormide kehtestamine, kusjuures standardid peavad muu hulgas aitama vältida isiklike ja rahalisi huvide konflikte ning parteipoliitiliste asjaolude arvestamist töös;
 - koolitus, mis hõlmab standardeid ning objektiivsust ja professionaalsust auditite läbiviimisel ning nende tulemuste kajastamisel;
 - kontrolliprotseduuride olemasolu selleks, et tagada vastavus standarditele.
3. Riigikontroll peab auditiprioriteete kindlaks määrates osutama tähelepanu parlamendi vajadustele. Kontrolliasutus peaks olema teadlik parlamendi ja täitevvõimu vajadustest ja huvidest ning arvestama neid oma prioriteete seades. Riigikontroll, kes tahab teha tihedamat koostööd parlamendi ja selle komisjonidega, peab olema valmis arutama parlamendi seisukohti auditite eesmärkide ja prioriteetide kohta. Seda võib soodustada punktis 7 kirjeldatud kontaktüksuse loomine. Samas on väga tähtis, et parlamendi soovid ei oleks töö planeerimisel ainutähtsad ja säiliks võimalus need ka tagasi lükata – kui riigikontroll keskendub liialt parlamendi huvidele, võivad tema tööd mõjutada parteipoliitilised tegurid, mis õonestavad ta sõltumatust ja seega ka usaldusväärset. Teiseks põhjuseks, miks mitte liialt parlamendi huvidele keskenduda, on parlamendiliikmete huvide lühiajalisus. See surub tagaplaanile finantsjuhtimise parandamise pikemas perspektiivis ja pärsib ka teiste riigikontrolli poolt esmatähtsaks peetavate valdkondade arengut.

4. Audititulemuste kajastamise viis võib oluliselt mõjutada parlamendi reaktsioone. Võimalust mööda peab riigikontroll olema parlamendile ja selle komisjonidele esitatavate aruannete osas üpris valiv. Harilikult on parlamendiliikmed väga hõivatud ning neile esitatavad materjalid on tunduvalt mahukamad, kui neil on võimalik läbi töötada. Paljud kontrolliaruanded sisaldavad haldusküsimusi, mida on kõige otstarbekam käsitleda koostöös asjaomase ministeeriumi või rahandusministeeriumiga, mitte tuua neid parlamendi ette. Parlamendiliikmete ülekoormamise vältimiseks tuleks selliseid küsimusi sisaldavad kontrolliaruanded esitada ainult ministeeriumile, teavitades parlamenti ja vastavaid komisjone perioodiliste kokkuvõtete kaudu. Riigikontroll kandku parlamendile ette vaid sellest, mis tõepoolest parlamendi tähelepanu väärib – näiteks kontrolliaruanded, kus tuuakse välja probleemid, mida saab lahendada parlamendi surve või seadusandliku tegevuse kaudu, ja aruanded, mis näitavad, et üks või mitu ministeeriumi on jätnud korduvalt audititega avastatud puuduste kõrvaldamiseks vajalikud meetmed rakendamata. Lisaks muidugi õigusaktidega parlamendiarutelule suunatud aruanded.
5. Oluliseks peetavad aruanded tuleb esitada parlamendile või selle komisjonile koos selge põhjendusega, miks need parlamendi tähelepanu väärib. Aruanded, mis valitakse välja nende olulisuse tõttu parlamendile, võivad sisaldada tähelepanekuid, järeldusi ja soovitusi ühe või enama järgneva valdkonna kohta:
- valitsuse finantsaruannete auditid;
 - finantsauditid;
 - tulemusauditid;
 - uuringud;
 - minevikus korraldatud sarnase iseloomuga auditi analüüs;
 - nõustamisdokumendid;
 - ettepanekud ja kommentaarid õigusaktide eelnõude kohta;
 - juhendid heade tavade kohta.
6. Ka kontrolliaruannete kirjutamise stiil võib etendada olulist rolli parlamendiliikmete jt huvi äratamisel. Aruanded peavad olema selged ja lühidad, pakkudes samas küllaldast tõendusmaterjali, et veenda lugejaid leidude paikapidavuses. Mõned riigikontrollid on arvanud, et kasuks tuleb lühike kokkuvõte, kus esitatakse kesksed leiud ja soovitusid. Kasutada tuleks õigusaktides levinud terminoloogiat, see aitab vältida arusaamatusi parlamendikomisjonides. Samuti peavad aruanded olema täiesti apoliitilised – kommenteerida võib poliitiliste otsuste rakendamist valitsuse poolt, kuid mitte poliitilisi otsuseid endid. Kuigi poliitiliste otsuste elluviimisel tekkinud probleemide avalikustamine võib paratamatult tõstatada küsimusi ka otsuste endi kohta.
7. Paljud riigikontrollid on leidnud, et kasulik on luua eraldi üksus või määrata isik, kes koordineeriks kontrolliasutuse kontakte parlamendiga ja korraldaks igapäevast suhtlust asjaomaste parlamendikomisjonidega. Kontaktüksus või -isik tagab, et riigikontroll on teadlik parlamendi jooksvatest huvidest ja probleemidest, mida tuleb arvestada audititeemade plaanivõtmisel. Samuti hoiab kontaktidega tegeleja parlamendiliikmeid kursis riigikontrolli tööga.
8. Riigikontrolli tööplani peab kuuluma eelmise aasta oluliste auditiküsimuste järelkontroll, et tagada vajalike sammude astumine auditeeritava poolt. Järelkontrolli tulemused tuleb edastada vastavale parlamendikomisjonile, eriti siis, kui ilmneb pidev tegevusetus oluliste probleemide puhul. Vajadusel peab riigikontroll vastavatele parlamendikomisjonidele järelkontrolli küsimusi hõlmavas arutelus abi osutama.

Soovitused parlamendiliikmetele

Selles osas käsitletakse täielikult parlamendi kompetentsi kuuluvaid samme.

Kõrgeima kontrolliasutuse ja parlamendi suhete otsesed mõjurid

1. Riiklikku auditit käsitlevates õigusaktides saab selgelt määratleda parlamendile esitatavate kontrolliaruannete ja muude dokumentide tüübid. Kohustuslikult parlamendile esitatavate aruannete arv peaks olema väike. Näiteks riigieelarve täitmise auditi aruanne on tähtis dokument, mis nõuab parlamendi tähelepanu. Teised aruanded tuleks esitada parlamendile või selle komisjonile vaid siis, kui neid nõutakse või kui riigikontroll leiab, et nad vajavad parlamendi tähelepanu.
2. Õigusaktides tuleks määratleda, et kõrgeim kontrolliasutus vastutab ainult parlamendi ees ega allu mingil viisil täitevvõimule. Koos riigikontrolli personali kompetentsuse ja aususega loob sõltumatus aluse selle institutsiooni usaldusväarsusele ning seega ka mõjule, mida ta avaldab parlamendile, täitevvõimule ja avalikkusele.
3. Kõrgeima kontrolliasutuse juhti määrates peaks saavutama parlamendi võimalikult tugeva üksmeele. Vajalikuks võivad osutada ulatuslikud konsultatsioonid kõigi parteide vahel. Oma ametiaja jooksul ei tohiks kontrolliasutuse juht olla kohalt hõlpsasti kõrvaldatav, v.a sellistel põhjustel nagu tervislik seisund, väärkäitumine, pettus või võimetus mingil muul põhjusel jätkata oma kohustuste täitmist. Et tagada riigikontrolli juhi parem kaitse poliitilise surve või ebaõiglase vallandamise eest, peab tema kõrvaldamine olema võimalik ainult parlamendi väga tugeva konsensususe korral (nt 2/3 häälteenamus).
4. Et kõrgeim kontrolliasutus saaks tuua parlamendile selle järelevalvefunktsioonide täitmisel võimalikult suurt kasu, peaks seda institutsiooni nägema sõltumatu üksusena, kes teeb ise otsuseid oma pädevuses olevates küsimustes. Parlamendi ja selle komisjonide suhteid riigikontrolliga tuleb käsitada koostöösuhetena. Riigikontrollil peab olema võimalik valida ise auditeeritavad probleemid (v.a võimalikud seadusega ette nähtud küsimused) ja otsustada auditite korraldamise otstarbeka viisi üle. Samal ajal on parlamendil ja selle komisjonidel täiesti arusaadav huvi nii riigikontrolli auditiprogrammi vastu tervikuna kui ka neile erilist huvi pakkuvate küsimuste auditeerimise taotlemise vastu. Parlamendiliikmed peaksid siiski mõistma, et kõiki nende ettepanekuid vaatleb kontrolliasutus lisasõltumatusena, arvestades oma auditiprioriteete, eelarvet ja personali, ning et lõppotsuse langetab siiski kontrolliasutus.
5. Riigikontrolli ja parlamendikomisjonide kontaktid saab piiritleda nii, et neil institutsioonidel oleks võimalik üles ehitada järjepidevad töösuhted. Mõnes riigis, eriti seal, kus riigikontroll teeb ulatuslikku koostööd mitme parlamendikomisjoniga, on osutunud kasulikuks reguleerida suhteid kontrolliasutuse ja parlamendi juhtkonna koostöös kirjalikult. Kontaktide ulatus sõltub suurel määral parlamendikomisjoni esimehe ja selle liikmete nõudmistest. Kontaktid võivad toimuda kas kõrgel (komisjoni esimees ja riigikontrolli juht) või madalamal tasemel (komisjoni liikmed ja kontrolliaruande koostanud audiitorid).
6. Saab välja töötada täpsed protseduurid, kuidas parlament talle esitatud kontrolliaruandeid käsitleb. Kui pole vähemalt ühte kindlat parlamendikomisjoni, kes vastutab kontrolliaruannetega tegelemise eest, võiks sellis(t)e komisjoni(de) asutamist arutada. Komisjon(id) aitaks(id) keskendada valitsuse ja avalikkuse tähelepanu auditileidudele ja soovitustele ning avaldada survet soovituste rakendamiseks. Mõlemal, nii ühe kui ka mitme komisjoni süsteemil, on oma eelised. Järgimist väärivate eeskujude leidmisel võiks kasutada mudeleid, mis on osutunud tõhusaks sarnaste poliitiliste ja ühiskondlike traditsioonidega riikides.

7. On võimalik määrata parlamendikomisjon (mitte tingimata ainus), nii et parlament saaks jälgida riigikontrolli kogu tegevust ja mitte ainult tema aruandeid. Selliste paljudes riikides leiduvate komisjonide ülesannete hulka võiks kuuluda:
- riigikontrolli eelarve eelnõu arutamine ja kinnitamine;
 - välisaudiitori määramine riigikontrolli finantsaruannete auditeerimiseks ning auditeeritud finantsaruannete kontrollimiseks ja kinnitamiseks;
 - riigikontrolli audititegevuse hindamine.
8. Õigusaktidega saab sätestada kontrolliaruannete avalikustamise teatud aja möödumisel nende esitamisest parlamendile või ka teistele asutustele. Samal ajal võivad mõned kontrolliaruanded käsitleda täielikult või osaliselt riiklikku julgeolekut, ärisaladust, käimasolevaid kohtuasju või olla muul viisil konfidentsiaalsed nii, et nende avaliku arutelu käigus tekkivad võimalikud negatiivsed järelkajad ei oleks avalikkuse huvides. Kuigi säärased juhtumid peaksid olema võimalikult harvad, on siiski kohane anda riigikontrollile volitus keelduda selliste aruannete avalikustamisest ja soovitada asjaomasel parlamendikomisjonil arutada neid kinnisel istungil.

Üldised meetmed parlamendikomisjonide rolli tugevdamiseks

1. Järgmised elemendid esinevad enamiku parlamendikomisjonide puhul ja neil on komisjoni korralikuks funktsioneerimiseks eriline tähtsus (tavaliselt on need reguleeritud parlamendi kodukorra või õigusaktidega):
 - otsuste langetamiseks vajalik kindlaksmääratud kvoorum;
 - komisjoni volitus kutsuda isikuid seletusi andma ja nõuda neilt auditi asjus ka kirjalikku infot;
 - koosseis, mis peegeldab parteide esindatust parlamendis. Samal ajal rakendatakse tasakaalustavaid abinõusid, kindlustamaks, et komisjonid tegutseksid võimalikult apoliitiliselt – näiteks võib komisjoni esimees (eriti riigikontrolli tegevuse üle järelevalvet teostava komisjoni puhul) olla opositsioonipartei liige; enamusega mitte nõustuvatele komisjoni liikmetele võib anda õiguse esitada vähemuse ettekanne.
2. Parlamendikomisjonidele tuleks tagada ülesannete täitmiseks vajalik tugipersonal, sh peaks komisjonid saama kasutada vajadusel sõltumatute ekspertide abi. Näiteks tehakse vähemalt ühele riigikontrolli töötajale ülesandeks abistada parlamendikomisjoni ettekande koostamisel. Eriti oluline on see järelkontrolli puudutavate ettekannete puhul.
3. Paljudes riikides on osutunud kasulikuks lubada avalikkuse ja meedia esindajatel viibida parlamendikomisjoni koosolekul eesmärgiga parandada riigi läbipaistvust ja avalikkuse teadlikkust küsimustest, millega komisjon tegeleb. Erandiks on koosolekud, kus arutatakse konfidentsiaalseid, mh riikliku julgeoleku küsimusi.
4. Mitme riigikontrolli kogemused näitavad, et kontrolliaruannete mõju valitsusele paraneb, kui parlamendikomisjon arutab neid viivitamata. Seega, kui riigikontroll teatab parlamendile mõne olulise aruande valmimisest, peaks viimane püüdma seda arutada mõistliku aja jooksul, vältimaks auditileidude vananemise ohtu.
5. Parlamendikomisjoni esimees võib pidada vajalikuks korraldada ettevalmistav kohtumine riigikontrolli esindajatega. Riigikontroll saab abistada kontrolliaruande kesksete küsimuste formuleerimisel, mida saab kasutada komisjoni koosolekul.
6. Soovitatav on riigikontrolli juhi ja/või juhtivtöötajate kohalolu parlamendikomisjoni koosolekul, kus arutatakse kontrolliaruandeid. Heaks tavaks on ka kontrolliaruandes käsitletava(te) asutus(t)e esindajate ja tehniliste ekspertide kohalolu. Kuigi parlamendikomisjonide koosolekul on küsimuste esitamine komisjoni eesõigus, tuleks silmas pidada, et need aitaksid esile tõsta auditileide.

7. Parlamendikomisjonil peaks olema võimalus enne või pärast koosolekut nõuda lisainfot, et tal oleks kogu teave, mida peetakse vajalikuks kontrolliaruande või muude küsimuste arutamisel.
8. Paljud parlamendikomisjonid on pidanud otstarbekaks rakendada järelkontrolli, et kindlustada tähelepanu auditileidudele ja soovitudele ehk tagada avastatud puuduste kõrvaldamine.
9. Hulk parlamendikomisjone koostab mõistliku aja jooksul ettekande kontrolliaruande kohta ning teeb riigikontrolli leidude ja soovitude põhjal valitsusele oma ettepanekud. Riigikontroll võib komisjoni ettekande koostamisel abistada. Ettekande võib komisjon esitada parlamendile heakskiitmiseks. Selline lähenemine on kõige tõhusam siis, kui ettekande on saanud komisjoni liikmete üksmeelse heakskiidu. Üksmeelset otsust on hõlpsam langetada, kui komisjoni liikmed eriarvamusi avalikult arutavad. Üksmeel on vajalik selleks, et mitte nõrgestada parandavate meetmete mõju, mida täitevõim komisjoni ettepanekul peab tarvitusele võtma.
10. Parlamendikomisjonide ja riigikontrolli aruanded on sisukamad ja valitsusele vastuvõetavamad, kui neis leidub soovitusi, milles peetakse silmas tulevikku ja mis põhinevad mineviku õppetundidel.
11. Võib osutada kasulikuks, kui parlamendikomisjon saab nõuda valitsuse vastust oma või riigikontrolli aruannetele ja ettekannetele.
12. Mõnes parlamendis peetakse otstarbekaks, et komisjonid paluvad riigikontrollilt abi seadusandlike ettepanekute koostamisel, seda eriti riikliku auditi, finantsjuhtimise ja suuremate auditite teemade puhul. Abi võib seisneda seaduseelnõude esialgsete variantide koostamises ja teiste koostatud eelnõude kommenteerimises.

* * *

Kõrgeima kontrolliasutuse ja parlamendi head töised suhted saavad võimalikuks ainult siis, kui mõlemad institutsioonid suudavad jõuda kokkuleppele valdkondades, kus neil on ühised huvid.

Teiste riikide kogemused

Kanada

Alamkoja eelarvekomisjonil on mandaat riigikontrolli eelarve ja kontrolliaruannete arutamiseks. Senati rahanduskomisjonil on mandaat kontrolliaruannete arutamiseks.

Riigikontroll on kontaktis enamasti alamkoja komisjonidega, kusjuures suurem osa suhtlusest toimub eelarvekomisjoniga, kes kohtub igal aastal riigikontrolli esindajatega 20–25 korda. Kaks kohtumist on pühendatud riigikontrolli plaanide ja prioriteetide ning tulemusaruande arutamisele.

Kõigile alamkoja alalistele komisjonidele esitatakse vahetult pärast kontrolliaruande avalikustamist kokkuvõtlik info nende pädevuses olevate peatükkide kohta. Paljud komisjonid kutsuvad riigikontrolli esindajad kohale, et esitada nende peatükkide kohta küsimusi. Selgituste andmiseks on kohal ka vastavas peatükis käsitletud ministeeriumi esindajad.

Eelarvekomisjoni koosseis ja töökorraldus

Riigikontroll suhtleb enim eelarvekomisjoniga, mis on üks alamkoja 16-st alalisest komisjonist. Alamkoja kodukorra järgi tuleb kontrolliaruanded ja riigieelarve täitmise aruanne esitada nii kogu alamkojale kui ka eelarvekomisjonile. Komisjon langetab otsuse nende dokumentide käsitlemise kohta. Tema põhivolitused on samad mis teistel alamkoja komisjonidel – kutsuda vastutavaid isikuid selgitusi andma, nõuda dokumente ja esitada alamkojale ettekandeid.

Praegu on eelarvekomisjonil 17 liiget. Alates 1958. aastast on komisjoni esimeheks olnud opositsiooni esindaja, kaks aseesimehe kohta on valitsuskoalitsiooni käes. Tavaliselt tegeleb komisjon mitteparteiliselt, keskendudes avaliku halduse küsimustele ja poliitiliste põhimõtete rakendamisele. Komisjoni kutsutakse selgitusi andma pigem aseministreid kui ministreid.

Viimastel aastatel on komisjon saatnud alamkojale aastas 10–15 ettekannet. Neis on esitatud soovitusi koosolekutel osalenud ministeeriumidele, valitsusele ja riigikontrolörile.

Parlamendikomisjonide roll kõrgeima kontrolliasutuse töö tulemuste arutamisel

Hoolimata sellest, et kontrolliaruanded pälvivad avaldamisel suurt meediatähelepanu, ilmneb pikaajaline mõju nende käsitlemisel eelarvekomisjonis, kus arutatakse, kas riigi raha on kulutatud kooskõlas seatud eesmärkidega ning silmas pidades säästlikkust, tõhusust ja mõjusust. Komisjon korraldab koosolekuid audititulemuste arutamiseks kogu aasta jooksul. Pärast koosolekut esitab ta alamkojale ettekande. Ministeeriumidel on 150 päeva aega, et teatada komisjonile tarvitusele võetud meetmetest.

Nende peatükkide suhtes, mida ei arutata, viib eelarvekomisjon ministeeriumis läbi järelkontrolli, paludes esitada kirjalik aruanne olukorra kohta või plaan riigikontrolli leitud puuduste kõrvaldamiseks. Sellist järelkontrolli tehakse tavaliselt kord aastas.

Nagu juba öeldud, arutavad ka teised alamkoja alalised komisjonid kontrolliaruannete peatükke. Riigikontrolör osaleb aastas 15–20-l sellisel arutelul.

Parlamendikomisjonide roll kõrgeima kontrolliasutuse töös

Auditeeritavaid teemasid kavandades arvestatakse ka parlamenti. Riigikontrolli esindajad kuulavad kohtumistel parlamendikomisjonide huve ja muresid ning kaaluvad tõsiselt asjaomaste auditite algatamist. Kokkuvõttes on riigikontrollil siiski mandaat valida audititeemad kellestki sõltumata.

Auditiprogramm. Planeerimise algetapil arutatakse üldisi prioriteete, parlamendi ja teiste olulisemate asjast huvitatud asutuste vajadusi ja ootusi ning rahaeraldust. Peetakse mitte-ametlikke konsultatsioone parlamendiliikmete ja aseministritega ning kasutatakse välisnõustajaid.

Parlamendikomisjoni audititellimused. Riigikontroll kaalub komisjonide ettepanekuid ja teeb auditi, kui leiab selle vajaliku olevat. Näiteks auditeerib riigikontroll praegu eelarvekomisjoni taotlusel toetusi kogu valitsussektori ulatuses. Arvestades sotsiaalkomisjoni huve, on riigikontroll läbi viinud üksikasjaliku auditi toetuste kasutamise kohta sotsiaalministeeriumis.

Parlamendikomisjonil ei ole mõju auditimetoodika valikule.

Muud kokkupuutepunktid

Parlamendikomisjonidele osutatav abi. See seisneb koosolekutel antavates seletustes ja kohtumistes, mis korraldatakse enne koosolekuid, et tutvustada aruandeid komisjoni tugipersonalile, kes koostab arutelu põhjal komisjoni liikmete jaoks infomaterjalid.

Kõrgeima kontrolliasutuse osalemine õigusloomes. Üldiselt ei tegele riigikontroll seadusandliku protsessi ühegi aspektiga, v.a juhtudel, kui palutakse kommenteerida mõnda parlamendis arutatavat seaduseelnõu. Sealjuures käsitleb riigikontroll eelnõu tavaliselt ainult siis, kui see mõjutab tema mandaati, soovitades siiski arutada temaga ka niisuguseid projekte, mis on seotud muudatuste tegemisega põhiõigusaktides, nagu näiteks finantskorraldusseadus.

Kõrgeima kontrolliasutuse aastaelarve kinnitamine. Enne eelarve kinnitamist korraldab eelarvekomisjon plaanide ja prioriteetide arutelu. Selle tulemuste alusel avaldab komisjon ettekande. Eelarvekomisjon pole kunagi soovitanud riigikontrolli eelarves muudatusi teha. Alamkoja kodukord piirab alaliste komisjonide volitusi eelarve läbivaatamisel järgmiste võimalustega: esitatud kujul vastuvõtmine, vähendamine või tagasilükkamine. Eelarve vähendamist nähtaks umbusaldusavaldusena valitsuse vastu ja see võib viia valitsuse tagasiastumiseni.

Kõrgeima kontrolliasutuse töö hindamine. Riigikontrolli tööd hindab eelarvekomisjon iga-aastase tulemusaruande arutelul ning esitab seejärel oma soovitused. Kaudselt hindab komisjon riigikontrolli tööd ka talle auditite kohta küsimusi esitades.

Auditeerimine. Igal aastal auditeeritakse riigikontrolli tegevust finantsauditiga. Hiljuti analüüsisid riigikontrolli finantsauditi põhimõtteid teised samalaadsed asutused. Praegu kavandatakse sarnast analüüsi tulemusauditi põhimõtete kohta.

Riigikontrolöri nimetamine ja ametist vabastamine, kõrgeima kontrolliasutuse tööd reguleerivate õigusaktide vastuvõtmine. Soovitusi riigikontrolöri valikuks esitab valitsusele riigikantselei. Parlamendiliikmed pole valikusse süstemaatiliselt kaasatud. Riigikontrolöri ametist vabastamiseks on vaja nii senati kui ka alamkoja heakskiitu. Riigikontrolöri ametiaeg kestab kümme aastat.

Praeguse süsteemi plussid

Praeguse süsteemi üks paremaid omadusi on eelarvekomisjoni juurutatud praktika korraldada kõigi aruannete arutamiseks kohtumisi, kus osalevad riigikontrolli ja ministereeriumide esindajad. See lisab riigikontrolli soovitudele kaalu, sest eelarvekomisjon üldiselt toetab neid oma alamkojale esitatavas ettekandes. Nagu eespool öeldud, on komisjonil ka siis, kui mõnda peatükki ei arutata, võimalus nõuda tegevusplaani väljatöötamist vastusena riigikontrolli soovitudele.

Abinõud, mida kõrgeim kontrolliasutus kasutab parlamendisuhete parandamiseks

Eelprotseduurid. Parlamendiliikmeil ja nende tugipersonalil on võimalus vaadata aruanne mitteametlikult läbi, enne kui aruanne esitatakse ametlikult. Konfidentsiaalseid eelläbi-vaatusi juhatab eelarvekomisjoni esimees koostöös riigikontrolliga. Esitamispäeval saadab riigikontroll lisaks aruandele kirja, kus tehakse ettepanekud prioriteetsete valdkondade kohta, mida komisjon saab koosoleku kavandamisel arvestada. Koosolek toimub kaks päeva pärast aruande esitamist.

Komisjonidele saadetavad kirjad. Peatselt pärast aruande esitamist parlamendile saadetakse eri parlamendikomisjonidele kirjad, kus neid informeeritakse nende pädevusse kuuluvatest aruande peatükkidest, kirjeldades lühidalt ka põhiprobleeme. Riigikontroll eeldab, et kirjad viivad koosolekute korraldamiseni.

Valimisjärgsed kirjad. Pärast valimisi saadetakse kõigile alamkoja alalistele komisjonidele kiri, kus neid informeeritakse nende pädevuses olevate ministereeriumide tööst. Kirjas tuuakse välja küsimused, mis on eelmise seadusandja ajast lahendamata. Riigikontrolör võib saata kirju ka senati komisjonidele.

Kohtumised parlamendiliikmetega. Riigikontrolör püüab vahetult pärast valimisi kohtuda väikeste, eri parteidest pärinevate parlamendiliikmete rühmadega, et tutvustada neile riigikontrolli ülesandeid. Samuti kohtub riigikontrolör parlamendiliikmetega korrapäraselt, et arutada vastastikku huvi pakkuvaid küsimusi.

Kirjavahetus parlamendiliikmetega. Kirjad käsitlevad mitmesuguseid valdkondi: nt küsimused riigikontrolli minevikus tehtud või parasjagu tehtava töö kohta, nõuded teatud teemade auditeerimiseks. Kirju arutavad oma töö planeerimise käigus auditi-rühmad.

Mitteametlikud kohtumised komisjonidega. Kõigil aseriigikontrolöridel on soovitatav korraldada alaliste komisjonide liikmetega mitteametlikke kohtumisi, kus käsitletakse nende pädevusse jäävaid auditivaldkondi. Kohtumised aitavad riigikontrollil parlamendi huve ja muresid paremini mõista.

Kohtumised uurimispersonaliga. Enne kontrolliaruannet käsitlevaid koosolekuid kohtub eelarvekomisjoni tugipersonal audiitoritega, et end valdkonnaga kurssi viia ja ka ülejäänud komisjoni koosolekuks paremini ette valmistada.

Taani

Taani Riigikontroll töötab sõltumatu asutusena parlamendi alluvuses.

Eelarvekomisjoni volitused ja ülesanded on sätestatud eelarvekomisjoni seaduses, mille järgi võib komisjon taotleda riigikontrollilt endale huvi pakkuvate valdkondade uurimist. Komisjoni töö põhinebki riigikontrolli aruannetel.

Parlament valib komisjoni kuus liiget proportsionaalse esindatuse põhimõttel, seega on seal esindatud kõik tähtsamad parteid. Esimeheks valitakse pikima staažiga komisjoniliige. Liikmed saavad töötasu ega pruugi kuuluda parlamenti. Nende neli aastat kestvate ametiaega üldvalimised ei mõjuta.

Eelarvekomisjoni roll kõrgeima kontrolliasutuse töö tulemuste arutamisel

Eelarvekomisjon vaatab kontrolliaruande läbi ning esitab ettekande parlamendile ja vastavale ministrile. Minister peab komisjonile nelja kuu jooksul vastama, kirjeldades kavandata- vaid meetmeid. Ministri vastutuse seaduse järgi kannab minister oma valdkonna eest nii haldus- kui ka poliitilist vastutust.

Pärast ministri vastuse kättesaamist on riigikontrolöri üsks kuu aega esitada eelarve- komisjonile oma arvamus järelkontrolli memorandumina. Ministri ja riigikontrolöri vastused esitatakse komisjoni koondaruandes avaliku sektori aruandluse kohta, mis on vastavalt põhiseadusele aluseks avaliku sektori aruandluse kinnitamisele parlamendis.

Parlamendikomisjonide roll kõrgeima kontrolliasutuse töös

Vastavalt riigikontrolöri seadusele on riigikontrolör oma kohustuste täitmisel sõltumatu ning otsustab peaausjalikult ise auditite läbiviimise ja lisaauditite vajalikkuse üle. Eelarvekomisjon on ainus, kes võib taotleda auditite tegemist. Komisjon ei sekku metoodika valikusse, ent tema soovitud teemad lülitab riigikontrolör tööplaani.

Muud kokkupuutepunktid

Riigikontrolöri nimetamine ja ametist vabastamine. Eelarvekomisjon teeb parlamendi esimehele ettepaneku riigikontrolöri määramise kohta. Parlamendi esimees esitab pärast läbirääkimisi aseesimeestega kandidaadi kodukorra komisjonile. Kui ta aga ei saa pärast läbirääkimisi kandidaati heaks kiita, teatab ta sellest eelarvekomisjonile, kes esitab uue kandidaadi. Eelarvekomisjon teeb parlamendi esimehele ka riigikontrolöri vabastamise ettepaneku.

Kõrgeima kontrolliasutuse töö hindamine. Tavaliselt koguneb eelarvekomisjon kontrolli- aruandeid hindama kord kuus. Neil koosolekuil osaleb ka riigikontrolör.

Kõrgeima kontrolliasutuse eelarve kinnitamine. Riigikontrolör esitab eelarve projekti eelarvekomisjonile, kes seda arutab ning edastab koos kommentaaride ja soovitustega parlamendi esimehele. Kuna riigikontrolli eelarve on osa parlamendi eelarvest, menetle- takse neid koos.

Auditeerimine. Vastavalt riigikontrolöri seadusele ja parlamendi kodukorrale auditeerib riigikontrolli atesteeritud raamatupidamisfirma. Audit hõlmab nii finants- kui ka tulemus- auditi protseduure.

Õigusloomes osalemine. Vastavalt riigikontrolöri seadusele osutab riigikontrolör ministeeriu- midele abi aruandluse korraldamisel ja sisekontrollis. Seega edastavad kõik ministeeriumid kõik asjassepuutuvate õigusaktide eelnõud läbivaatuseks riigikontrollile.

Iirimaa

Riigikontrolli suhted parlamendiga seisnevad peamiselt seadusega ette nähtud iga-aastaste korraliste aruannete esitamises. Riigi tulused ja kulused arutatakse nende alusel esindajatekoja eelarvekomisjonis, mis on tegutsenud alates riigi loomisest 1922. aastal. Nii eelarvekomisjon kui ka riigikontroll on kujundatud Ühendkuningriigi eeskujul.

Eelarvekomisjoni koosseis ja töökorraldus

Eelarvekomisjon koosneb 12 liikmest, kellest ükski ei tohi olla valitsuse liige ega riigiminister. Komisjoni koosseis peab peegeldama esindajatekoja koosseisu. Tavapäraselt on komisjoni esimeheks peamise opositsioonipartei liige. Komisjoni arutelud ei tohi olla seotud poliitiliste eesmärkidega.

Eelarvekomisjoni roll kõrgeima kontrolliasutuse töö tulemuste arutamisel

Kontrolliaruanded saab jagada mitmesse kategooriasse.

- Tavaliselt kord aastas koostatavad aruanded, mille riigikontrolör esitab otse esindajatekojale. Neist tähtsaim on aastaaruanne ministeeriumide aruannete ja riigi tuluaruande auditeerimise kohta, mis tuleb esitada hiljemalt auditeeritavale aastale järgneva aasta 30. septembriks. Aruannet arutab eelarvekomisjon ja see on aluseks ministeeriumide administratiivjuhtide küsitlemisele, mida komisjon korraldab tavaliselt kord nädalas.
- Aruanded, mis koostatakse samuti kord aastas, kuid esitatakse tavaliselt ministritele, kes aruanded mõlema parlamendikoja ette viib. Eelarvekomisjon küsitleb nende põhjal asjaomaseid ametnikke. Sellised aruanded hõlmavad näiteks mitmesuguste mitteäriliste riigiasutuste kulutusi.
- Kolmanda kategooria põhitunnuseks on riigikontrollile seadusega antud võimalus vabalt audititeemasid valida. Olulisimad on siin tulemusauditiaruanded. Tulemusauditi mandaat hõlmab avaliku sektori raha säästliku ja tõhusa kasutamise kontrollimist ning uurimist, kas riigiasutustel on olemas süsteemid, mille abil nad saaksid oma tegevuse mõjusust hinnata. Selle mandaadi alusel koostatavad aruanded esitatakse ministritele, kes seaduse järgi peavad need esindajatekoja ette viima. Seejärel arutab aruandeid eelarvekomisjon.
- Eriaruanded, mis on mõeldud selleks, et riigikontroll saaks aru anda asjaolude kohta, millest parlament muidu teadlikuks ei saaks. Sellised aruanded esitatakse kõigepealt ministritele, seejärel jõuavad need parlamenti ja lõpuks arutab neid eelarvekomisjon.

Parlamendikomisjonide roll kõrgeima kontrolliasutuse töös

Riigikontrollil on kujunenud tugevad sidemed eelarvekomisjoniga – riigikontrolör või teda asendav juhtiv ametnik võtab osa kõigist selle koosolekutest ning esitab ainult sellele parlamendikomisjonile ka aruandeid. Kuigi eelarvekomisjonil ja riigikontrollil on tihedad töösuhted, on mõlemad nii seaduse järgi kui ka praktikas sõltumatud.

Riigikontrolli sõltumatus avaldub eriti tulemusauditi puhul. Samas on 1993. aasta seaduses konkreetselt tulemuslikkuse auditeerimise kohta öeldud, et riigikontrolör võib paluda eelarvekomisjonil audititeema kohta arvamust avaldada. Eelarvekomisjon võib teha ka ise riigikontrollile ettepanekuid tema töö kohta, mõjutamata riigikontrolli sõltumatust audititeemade ja -metoodika valikul. Riigikontrollil on täielik vabadus ettepanekud kas vastu võtta või tagasi lükata. Seega tunnustatakse riigikontrolöri ja eelarvekomisjoni teineteist täiendavat suhet, ilma et see mõjutaks nende institutsioonide sõltumatust.

Muud kokkupuutepunktid

Riigikontrolli abi. Üks riigikontrolli töötajaist on kontaktametnikuks, kes abistab eelarvekomisjoni esimeest riigikontrolli puudutavates küsimustes.

Õigusloome. Riigikontrollil pole konkreetseid ülesandeid seoses seadusandliku protsessiga. Siiski on tavaks, et riigikontrolliga konsulteeritakse enne selliste seaduste vastuvõtmist, mis hakkavad otseselt mõjutama tema läbiviidavaid auditeid. Samuti on riigikontroll esindatud töörühmades, mis tegelevad riigiraamatupidamisega.

Riigikontrolli eelarve määratakse kindlaks riigiasutuste üldise eelarve raames ja selle puhul kehtivad valitsuses kindlaks määratud poliitilised põhimõtted. Aeg-ajalt on ette tulnud, et raha on eraldatud vähem kui vaja. Seni pole see siiski ületamatuid probleeme tekitanud. Riigikontrolöri sõltumatust aitab rõhutada see, et tema töötasu (nagu ka kohtunike palka) makstakse keskfondist, mitte ei eralda seda igal aastal parlament.

Auditeerimine. Enne 1993. aastat auditeeris riigikontrolli assigneeringute kasutamise aruannet riigikontrolli enese personal. Kuna selline olukord jättis soovida, siis nähti 1993. aasta seaduses ette, et riigikontrolör määrab välisaudiitori, kes võib rahandusministri nõusolekul auditeerida ka tulemuslikkust. Audiitor esitab auditi tulemused riigikontrolörile, viimane omakorda esindajatekojale. Seejärel läheb aruanne eelarvekomisjonile arutada, nagu kõik riigikontrolli koostatud aruandedki. Praeguseni pole tulemuslikkust veel kordagi auditeeritud.

Riigikontrolööri nimetab ametisse vastavalt põhiseadusele president esindajatekoja ettepanekul. Teda saab ametist tagandada ainult tõendatud väärkäitumise korral või võimetuse puhul oma kohuseid täita ning ka seda tohib alles pärast tagandamisotsuse vastuvõtmist esindajatekojas ja senatis.

Tähelepanuväärne juhtum

1998. aasta algul näitasid ajakirjanduses avaldatud materjalid, et riigis võib olla ulatuslikult kõrvale hiilitud deposiithoiuste intressimaksu tasumisest pankades mitteresidentide nimel avatud valearvete kaudu. Eelarvekomisjon soovis küsimust uurida, kuid leidis, et tal pole selleks piisavaid volitusi. See viis 1998. aastal riigikontrolööri ja parlamendikomisjonide eriõiguste seaduse vastuvõtmiseni, millega riigikontrolör sai endale ulatuslikud kohtuvõimule sarnased volitused, mis võimaldasid tal uurida maksude liikumist maksuameti ja rahandusasutuste kaudu ning esitada oma leiud esindajatekojale. Tegu oli teedrajava auditiga, mis sai aluseks kogu afääri uurimisele eelarvekomisjonis. See äratas avalikkuse tohutut huvi ja viis lõpuks selleni, et rahandusasutused jt tasusid maksuametile suuri summasid. Kogu juhtum suurendas märkimisväärselt avalikkuse informeeritust eelarvekomisjonist ja riigikontrollist.

Israel

Seadused sätestavad riigikontrolöri sõltumatuse parlamendist. Riigikontrolöri sõltumatust aitavad kindlustada protseduurid, mida kasutatakse tema valimisel (parlamendi täiskogu salajane hääletus) ja riigikontrolli eelarve kindlaksmääramisel. Samuti puudub parlamendil ja selle komisjonidel võimalus mõjutada auditiprogrammi ja kasutatavat meetodikat. Kui parlamendiliige on siiski riigikontrolörile esitanud taotluse mingi probleemi uurimiseks, ei eelistata tema taotlust ühegi teise isiku taotlusele. Riigikontrolör vastab alati, et probleemi uuritakse vastavalt riigikontrolli prioriteetidele ja sõltumata küsija positsioonist ei teavitata teda ei otsusest uurima hakata ega ka vahearuandest.

Riigikontrolör ja parlament suhtlevad peamiselt kahe parlamendiorgani kaudu. Nendeks on täiskogu ja auditikomisjon, kusjuures olulisem on viimane.

Kontaktid **täiskoguga** toimuvad peamiselt kolmel juhul:

- Riigikontrolöri valimine. Riigikontrolöri valib parlamendi täiskogu salajase hääletuse teel seitsmeaastaseks ametiajaks. Tema ametist tagandamiseks on vajalik parlamendi otsus, mis on langetatud hääletusest osavõtjate 2/3 häälteenamusega.
- Riigikontrolli aastaaruande esitamine.
- Komisjonis toimunud kontrolliaruannete arutelu tulemusena formuleeritud soovitude kinnitamine.

Auditikomisjon on riigikontrolli aruannetega tegelemiseks loodud alaline komisjon.

See tähendab, et riigikontrolör ei pea oma igapäevase töö käigus osalema teiste parlamendikomisjonide töös, kuigi need võivad käsitleda riigikontrolli uuritavaid küsimusi. (Riigikontrolör ei esine ka parlamendi täiskogu ees, v.a ametivannet andes.)

Komisjon peab nädalas kolm koosolekut, kus osalevad ka riigikontrolli töötajad. Kuna komisjonil pole võimalik tegelda kõigi aruannetega, saab komisjoni esimees arutatavate aruannete prioriteetsuse kohta mitteametlikku nõu ka riigikontrolörilt.

Seaduse kohaselt on riigikontrolör kohustatud parlamendi, auditikomisjoni või valitsuse nõudmisel esitama arvamuse kõigi oma pädevusse kuuluvate küsimuste kohta. Lahendamata on jäänud, kas arvamuse avaldamise nõuet tuleks tõlgendada tellimusena küsimust uurida või nõudena korralise aruande järele. Tegelikult ei ole parlament ja valitsus kunagi ühtki arvamust nõudnud ning komisjon ei ole seda teinud umbes viimase kümne aasta jooksul. Riigikontrolöri ja komisjoni vahel kehtib omamoodi “aumeeste kokkulepe”, et komisjon ei kasuta kunagi hääletust, taotlemaks mingi uuringu läbiviimist. Selline toimimisviis annab tunnistust konstitutsiooni vaimu rakendamisest.

Mõnikord kasutavad komisjoni liikmed ülalnimetatud sätet endale huvi pakkuvate küsimuste tõstatamiseks komisjonis. Kuna komisjoni tegevusvaldkond on selgelt piiritletud, siis võiks eeldada, et küsimused hõlmavad kontrolliaruannetes käsitletavaid valdkondi. Tegelikult aga on need vahel vaid kaudselt aruannetega seotud ja tulenevad pigem komisjoni liikmete püüdlusest tõmmata avalikkuse tähelepanu oma tegevusele parlamendis. Liikmed on tavaliselt rahul, kui küsimus õnnestub esile tuua ja nad ei nõua riigikontrolörilt eraldi arvamust. Kui tegu on selgelt poliitilise probleemiga (seda juhtub väga harva), siis keeldub riigikontrolör istungil osalemast, hoolimata sellest, et ta on sinna kutsutud. Komisjoni liikmed hoiduvad aga arutelusid politiseerimast, sest on teadlikud sellise tegevuse kahjulikest järelmitest.

Riigikontrolöril on voli otsustada, kas auditiga seoses on vaja esitada komisjonile eriaruanne. See esitatakse siis, kui kerkib esile mõni otsustava tähtsusega küsimus, mis nõuab komisjoni tähelepanu. Sellisel juhul võib komisjon oma algatusel või riigikontrolöri ettepanekul otsustada luua uurimiskomisjoni. Kui komisjon sellise otsuse teeb, siis määrab uurimiskomisjoni liikmed ülemkohtu eesistuja. Erandjuhtudel ja riigikontrolöri nõusolekul võib komisjon otsustada luua uurimiskomisjoni mõne riigikontrolöri korralistes aruannetes käsitletud küsimuse uurimiseks.

Komisjon pole oma algatusel kunagi uurimiskomisjone loonud, seda on tehtud vaid riigikontrolöri ettepanekul, mida komisjon pole kunagi tagasi lükanud. Näiteks loodi uurimiskomisjon pärast seda, kui riigikontrolör oli esitanud eriaruande, mis käsitles Iisraeli börsikriisi kaheksakümnendate aastate alguses. Tulemusena vallandati asjaga seotud pankade juhid.

Pärast kontrolliaruannete arutamist esitab komisjon oma järeldused ja soovitused kinnitamiseks parlamendi täiskogule. Komisjoni ja riigikontrolöri vahel kujunenud mitteametlikud suhted võimaldavad komisjonil paluda riigikontrolöri, et see esitaks enne soovituste saatmist parlamenti nende kohta oma märkused. Tuleb rõhutada, et see komisjon on parlamendis ainus, kelle kõik soovitused peab vastavalt seadusele kinnitama parlamendi täiskogu.

Riigikontrolöri ettepanekul võib komisjon otsustada teatud aruande osi mitte avaldada, kui leitakse, et see on vajalik riigi julgeoleku või heade välissuhete kaitsmiseks. Auditeeritavad asutused ise juhivad riigikontrolöri tähelepanu infole, mille avaldamine nende arvates nimetatud huve kahjustab. Ehkki komisjon koosneb poliitikutest, kelle arvamused konfidentsiaalsuse piiride kohta erinevad, jõutakse nende kindlaksmääramisel tavaliselt siiski ühisele arvamusele. On äärmiselt ebatõenäoline, et komisjon otsustab info salastada, kui riigikontrolör sellega nõus ei ole.

Kontrolliaruande täispikka varianti arutatakse kinnisel istungil. Juhul, kui aruanne käsitleb eriteenistusi, arutatakse seda auditikomisjoni, välisasjade komisjoni ja julgeolekukomisjoni ühiskomisjonis, mis loodi ajendatuna vajadusest selliste aruannete käsitlemiseks ja millel puudub seadusega kindlaksmääratud staatus.

Tavapäraselt on auditikomisjoni esimees arusaadavatel põhjustel opositsiooni liige, enamik liikmeid aga pärineb koalitsiooniparteide ridadest. Riigikontrolöri ettepanekul tegi parlament seaduseparanduse, mille kohaselt isikud, kes on töötanud ministri, aseministri, mõne riigiameti peadirektori või peadirektori asetäitjana, ei tohi saada komisjoni esimeheks kahe aasta jooksul pärast ametist lahkumist. See aitab vältida olukorda, kus esimees ei too komisjoni ette küsimusi, millega seoses tuleks uurida äsja tema enda vastutusalas olnud probleeme. Samuti ei tohi nimetatud ametikohtadel töötanud komisjoniliikmed sama tähtaja jooksul osaleda komisjoni aruteludel, mis on seotud nende vastutusala.

Riigikontrolli seaduse muutmise algatab kas riigikontrolör või parlamendiliikmed ning muudatustega tegeldakse komisjonis. Sealjuures peavad parlamendiliikmed enne muudatuste ametlikku algatamist riigikontrolöriga nõu.

Riigikontrolli eelarve käsitlemise protseduur on ainulaadne ja sellega tegeleb kaks parlamendikomisjoni, et vältida ühe komisjoni monopolset asendit riigikontrolöri suhtes. Eelarve kinnitab parlamendi rahanduskomisjon riigikontrolöri ettepanekul, kuid pärast majandusaasta lõppu koostatav finantsaruanne esitatakse auditikomisjonile. Eelarve kinnitamisel võivad rahanduskomisjoni liikmed selgitusi nõuda. Samas ei ole nad riigikontrolöri austades ja usaldades kunagi küsimuse alla seadnud välja pakutud eelarve ideoloogiat ning kõik riigikontrolöride esitatud eelarved on alati ilma muudatusteta kinnitatud.

Parlamendi ja riigikontrolli suhted peegeldavad Iisraeli kogemust võimude lahususe printsiibi rakendamisel, kusjuures juhindutakse enesepiiramise põhimõttest, mis on osa Iisraelis välja kujunenud poliitilisest kultuurist.

Holland

Parlamendi ja selle komisjonide rolli ja eesmärke seoses Hollandi Kontrollikojaga saab kirjeldada sõnade “kontroll” ja “teave” abil. Parlament teostab küll kontrolli valitsuse tegevuse üle, kuid tema võimalused seda teha on piiratud. Kõigil 150 parlamendiliikmel on (heal juhul) üks abitöötaja, ühe ministri käsutuses on aga tuhanded avalikud teenistujad. Küüniliselt võib öelda, et parlamendiliige ei saa ministriga mitte nõustuda, sest ministril on tohutu personal, kes aitab sellist vastasseisu vältida. Seetõttu kasutab parlament valitsuse tegevuse kontrollimiseks ka kontrollikoda, mille suur ja kvalifitseeritud personal on suuteline ministeeriumide tööd põhjalikult hindama.

Väikese töötajaskonna tõttu on piiratud ka parlamendi võimalused saada teavet riigi tegevuse kohta. Seega on parlamendil oma poliitiliste seisukohtade kujundamisel suur kasu teabest, mis pärineb sellistest sõltumatutest asutustest nagu statistika keskbüroo, planeerimise keskbüroo ja kontrollikoda. Hiljuti suurendas Hollandi parlament oma tugipersonali ja uurimistööde eelarvet. Moodustati üksus, mis korraldab parlamendi ja riiklike või era-kapitalil põhinevate uurimisasutuste suhteid.

Parlamendikomisjonide koosseis ja töökorraldus

Komisjonid koosnevad kõigi parlamendiparteide liikmetest ja kontrollikoda suhtleb kogu parlamendi või seda esindava komisjoniga, mitte üksikute parteidega. Auditid avalikustatakse kas mõne ministri või kogu parlamendi jaoks. Viimasel juhul pakub kontrollikoda enne tulemuste avalikustamist võimalust korraldada infokoosolek. Pakkumine tehakse kulukomisjonile, kes selle tavaliselt vastu võtab ja ka teised komisjonid koosolekule kutsub.

On olemas reeglid, mis takistavad kontrollikoja mõjutamist ühe partei või parteide vähemuse poolt: näiteks võib auditeid tellida ainult parlamendi enamus. Kontrollikoda hoolitseb ka selle eest, et teda ei kaasataks poliitilistesse vaidlustesse. Auditid annavad poliitilisteks vaidlusteks küll sageli alust, ent kui parlament peaks kontrollikojalt küsima, kas mõnel ministril tuleb tagasi astuda, siis vastab kontrollikoda alati, et tal puudub selles küsimuses arvamus ja see kuulub parlamendi pädevusse. Üldiselt ei vastata ka küsimustele, mis käsitlevad (üksikasjalikke) soovitusi tulevikus rakendatava poliitika kohta, v.a juhtudel, kui küsimus puudutab poliitiliste plaanide rakendamise kontrollitavust.

Parlamendikomisjonide roll kõrgeima kontrolliasutuse töö tulemuste arutamisel

Parlamendikomisjonide roll algab avalikkusele suletud infokoosolekutest, millel osalevad viie suurema partei liikmed. Kõik komisjoniliikmed saavad auditi tulemused kätte päev enne koosolekut. Koosolek algab kontrollikoja ametnike sõnavõttudega, misjärel parlamendiliikmed saavad küsimusi esitada. Pärast koosolekut ja auditi avalikustamist saab kontrollikoda parlamendilt sageli veel kirjalikke küsimusi, millele ta alati vastab. Ka asjaomased ministrid võivad auditi kohta kirjalikke küsimusi esitada ja osaleda infokoosolekul.

Parlamendikomisjonide roll kõrgeima kontrolliasutuse töös

Auditiprogrammi eest vastutab kontrollikoda ise, kui välja arvata talle seadusega pandud kohustus korraldada aasta finantsaruannete auditeid ja nõue pühendada tähelepanu valitsuse tegevuse tõhususele. Programm esitatakse parlamendile arutamiseks kulukomisjoni istungil ja avalikustatakse seejärel.

Viimastel aastatel on kontrollikoda kaasanud programmi väljatöötamise senisest tihedamalt ka parlamendi. Varem sai parlament programmi projekti, kus komisjonidel paluti ette panna uusi teemasid, nüüd aga teeb ettepanekuid juba enne projekti esitamist.

Auditimetoodika üle otsustab kontrollikoda ilma parlamendi osaluseta.

Auditi tellimine. Parlamendil (mitte parlamendikomisjonil) on võimalus taotleda mingi auditi korraldamist. Etapid on järgmised:

- Auditi taotlemise idee pärineb tavaliselt mõne komisjoni liikme(te)lt.
- Kui ideed toetab kogu komisjon, esitatakse taotlus kulukomisjonile.
- Viimane annab hinnangu taotluse sisule (kas auditit on võimalik ja põhjust läbi viia) ning sellele, kas auditi peaks läbi viima kontrollikoda (arvestades selle pädevust).
- Ettepanek tuuakse ametlikult parlamendi täiskogu ette ja pannakse hääletusele.

Kogu protsessi vältel on parlament tihedas kontaktis kontrollikoja töötajatega. See tagab, et parlamendi toetuse puhul on kontrollikoja reaktsioon peaaegu alati positiivne.

Muud kokkupuutepunktid

Komisjonidele osutatav abi. Üks kontrollikoja ametnik töötab kulukomisjoni juures, vajaduse korral abistatakse ka teisi parlamendikomisjone.

Õigusloome. Hollandi Kontrollikojal pole formaalset osa seadusloome protsessis, kuid ta saab edastada oma kommentaarid parlamendile või vastavale ministrile.

Kontrollikoja eelarve on koos teiste kõrgemate riigiasutuste eelarvetega siseministri eelarve osa ja seetõttu esitab just tema eelarve eelnõu parlamendile. Kui kokkulepet ei saavutata, võib kontrollikoda küsimuse tõstatada kulukomisjonis, kuid parlamendile tehtav eelarve muutmise ettepanek peab tulema alamkojalt. Kirjutamata reegli järgi on parlament eelarve puhul oma õiguste kasutamisel ettevaatlik, sest liigne sekkumine võiks kahjustada kontrollikoja sõltumatust. Formaalselt saab parlament siiski tema eelarvet nii vähendada kui ka suurendada.

Kontrollikoja töö hindamisega parlament otseses mõttes ei tegele. Igal aastal esitab kontrollikoda oma aruande parlamendile kulukomisjoni kinnisel istungil, kus komisjoni liikmed saavad väljendada oma arvamust kontrollikoja töö kohta. Peale selle kommenteerivad parlamendiliikmed kontrolliaruandeid ja kontrolliasutuse tegevust sageli ka meedias.

Auditeerimine. Kontrollikoda määrab siseaudiitori, kes auditeerib tema raamatupidamise aastaaruannet ja finantsjuhtimist ning esitab tulemused auditikomisjonile. Siseministeeriumi auditiosakond uurib auditi tulemusi, viib vajadusel läbi lisaauditi ja esitab ministrile ettekande. Et kontrollikoda vaatab läbi kõigi ministeeriumide auditiosakondade auditid, püüab ta olla teistele eeskujuks.

Riigikontrolöri määramine. Hollandi Kontrollikoja juhatus koosneb kolmest kuningliku dekreediga (sisuliselt valitsuse otsusega) määratud liikmest, kellest üks saab presidendiks. Kui juhatuses vabaneb koht, teatab kontrollikoda sellest parlamendile ja esitab kuuest kandidaadist koosneva nimekirja. Selle nimekirja ja võimalike parlamendi pakutud kandidaatide põhjal esitatakse soovitus valitsusele, kes langetab lõpliku otsuse. Juhatusel liige peab erru minema hiljemalt 70-aastaselt ning ta saab tagandada ainult Hollandi Ülemkohus.

Asjaomased õigusaktid. Hollandi Kontrollikojaga seonduv on kehtestatud riigi raamatupidamise seadusega. Seaduses on sätestatud rahandusministri kohustus pidada kontrollikojaga teda puudutavate seadusemuudatuste puhul nõu.

Norra

Riigikontroll on parlamendi kontrolliorgan. 1814. aastal võeti vastu Norra põhiseadus, kus sätestati, et parlament valib oma nelja-aastaseks ametiajaks viis riigikontrolöri, kelle ülesandeks on uurida valitsuse finantsaruandeid. Need viis riigikontrolöri, kellest üks nimetatakse esimeheks, moodustavad riigikontrolli juhatuse, kes teeb otsuseid riigikontrolli üldiste tegevuspõhimõtete kohta. Tavaliselt peegeldab riigikontrolöride poliitiline kuuluvus parlamendi koosseisu ja tihti koosneb juhatus endistest parlamendiliikmetest.

Riigikontroll annab parlamendile aru nii audititulemuste kui oma tegevuse kohta.

Kõik riigikontrolli trükised avaldatakse parlamendi ametlike dokumentidena ja kinnitatakse parlamendi täiskogu istungil. Audititulemusi käsitleb alaline uurimis- ja põhiseaduskomisjon, kes need ka parlamendile esitab.

Parlamendikomisjonide koosseis ja töökorraldus

Pärast valimisi määratakse kõik parlamendiliikmed alaliste komisjonide koosseisu.

Parteide esindatus komisjonides peab olema võimalikult proportsionaalne.

Uurimis- ja põhiseaduskomisjon arutab kõiki riigikontrolli aruandeid ja esitab vastavad soovitused parlamendile. Komisjonil on õigus ka ise ministeeriumides uurimisi korraldada. Riigikontrollilt võib seejuures enne otsuse langetamist arvamust küsida, kuid arvamuse andmine pole kohustuslik.

Parlamendikomisjonide roll kõrgeima kontrolliasutuse töö tulemuste arutamisel

Komisjoni ja riigikontrolli suhtlust kontrolliaruannete arutamisel ei reguleeri ükski õigusakt.

Kui parlamendi täiskogu arutab kontrolliaruandeid, osalevad vaatlejana tavaliselt ka riigikontrolli ametnikud. Aeg-ajalt osalevad riigikontrolli liikmed ka komisjoni korralistel koosolekutel.

Kui komisjon vajab mingi auditileiu kohta lisainfot, siis üldjuhul tellib ta seda ministeeriumidelt. Tavaliselt saab riigikontroll endale koopia komisjoni kirjavahetusest ministeeriumidega.

Kontrolliaruande tulemusel ministrit ei tagandata. Selle asemel saab parlament valitsuse või ministri poliitilisele vastutusele võtta. Kõige sagedamini on aruande tulemuseks ministri kritiseerimine parlamendis. Tulemusauditite puhul on komisjon korraldanud vastutavate ametnike küsitlemiseks ka avalikke koosolekuid.

Parlamendikomisjonide roll kõrgeima kontrolliasutuse töös

Põhiseaduse järgi peab parlament õiguslikult reguleerima kõrgeima kontrolliasutuse auditimandaati ja otsustama talle eraldatavate summade üle. Ehkki õigusaktid ei sätesta, kuidas riigikontroll peaks oma ülesandeid täitma, tunnistab parlament riigikontrolli sõltumatust.

Riigikontroll peab regulaarseid kontakte parlamendi haldusasutuste ning parlamendi juhatusega. Uurimis- ja põhiseaduskomisjoniga korraldatakse aeg-ajalt ühiskoosolekuid.

Auditiprogramm ja -metoodika. Riigikontroll võib vabalt määrata oma prioriteete, planeerida aega ja valida seatud ülesannete täitmiseks asjakohased meetodid.

Auditite tellimine. Riigikontrolli tegevust reguleerivates õigusaktides ei sätestata, kas parlamendil on õigus suunata riigikontrolli tegema konkreetseid tulemusaudititeid. Vastavalt traditsioonile saab ainult parlamendi täiskogu taotleda mingi konkreetse audit läbiviimist, komisjonil seda voli ei ole. Praegu tundub poliitikutel olevat ühine arusaam, et selliste taotluste hulka tuleb piirata.

Muud kokkupuutepunktid

Õigusloome. Tavaliselt palub täitevvõim riigikontrollil kommenteerida seaduseelnõu enne selle suunamist parlamentis.

Riigikontrolli eelarve koostamine. Riigikontroll koostab aastaelarve eelnõu ja saadab selle parlamendi juhatusele, kes valmistab eelarve eelnõu ette täiskogul vastuvõtmiseks koos parlamendi enda eelarvega. Juhatusel on õigus riigikontrolli eelarve eelnõu muuta, kuid tegelikult seda ei tehta.

Riigikontrolli töö hindamisega parlament otseselt ei tegele. Komisjon kommenteerib sageli riigikontrolli tööd aasta tegevusaruande põhjal ja esitab parlamendile soovitusi.

Auditeerimine. Parlamendi juhatus määrab audiitori, kes viib läbi riigikontrolli finantsauditi, mille aruanne esitatakse parlamendile koos riigikontrolöride kinnitatud riigikontrolli finantsaruandega.

Riigikontrolöri valimine. Riigikontrolörid valitakse neljaks aastaks ja ametiaja jooksul ei saa neid kohalt vabastada.

Riigikontrolli tegevust reguleerivad õigusaktid on praegu muutmisel. Riigikontroll on valmistanud ette uue seaduse eelnõu, mille üks sõlmpunkte on sõltumatus. Ühelt poolt peetakse tähtsaks, et riigikontrollil endal oleks võimalik otsustada oma töökava lülitatavate auditite üle. Teiselt poolt on riigikontrolli eesmärgiks arendada tihedaid suhteid parlamendiga. Seega ka siis, kui parlament ei esita ametlikke taotlusi, arvestab riigikontroll oma auditiprogrammi välja töötades suurema hulga mitte-ametlikult edastatud taotlustega. Eelnõu järgi on ainult parlamendi täiskogul õigus anda riigikontrollile juhiseid konkreetsete auditite läbiviimiseks.

Portugal

Portugali Kontrollikoda suhtleb parlamendiga enamasti selle majandus- ja finantskomisjoni kaudu. Kontrollikoda on vastavalt seadusele sõltumatu, juhib oma tegevust ise ja talle ei saa panna mingeid kohustusi, samuti ei saa kontrollikoja liikmeid ametist vabastada.

Põhiseaduse järgi saab parlament riigieelarve täitmise aruande kinnitada alles pärast kontrollikoja arvamusel saamist. Kontrollikoja arvamus on riigieelarve täitmise aruande analüüsimisel oluline, sest seal hinnatakse riigiasutuste tegevust eri aspektidest: eelarveraha kasutamise seaduslikkust, sisekontrollisüsteemide usaldusväärsust ning juhtimise säästlikkust, tõhusust ja mõjusust.

Et tihendada kontrollikoja suhteid parlamendiga, kes on koja tegevuse peamiseks adressaadiks, näeb seadus parlamendile ette võimaluse nõuda, et kontrollikoda esitaks kogu aasta jooksul vahearuandeid riigieelarve täitmise kontrollimise tulemuste kohta.

Parlament võib taotleda kontrollikojalt auditite läbiviimist kõigi tema pädevusse kuuluvate avalike ja eraõiguslike asutuste tegevuse kohta ning osalemist rahandust käsitlevate õigusaktide koostamisel.

Parlament võib kontrollikojalt nõuda koja presidendi või kontaktametnike kohalviibimist parlamendikomisjonide istungitel, samuti tugiteenistuste personali tehnilist abi.

Parlamendikomisjonidel ei ole mingit mõju kontrollikoja auditiprogrammile ega auditimetoodikale. Kontrollikoja tegevusaruande ning raamatupidamise aastaaruande kinnituse võtab majandus- ja finantskomisjon ainult teatavaks, tal ei ole volitusi kontrollikoja tööd hinnata.

Parlament kinnitab riigieelarve osana ka koja aastaelarve.

Kontrollikoja juhi nimetab ametisse ja vabastab vabariigi president valitsuse ettepanekul.

Ühendkuningriik

Eelarvekomisjoni ajalugu

Parlamendi eelarvekomisjon moodustati 1861. aastal toonase varakantsleri William Gladstone'i ettepanekul. Ettepanek järgnes rahanduse erikomisjoni 1857. aasta ettekandele, milles soovitati koostada alamkoja eelarvekomisjonile kõigi ministeeriumide kohta aruanded, kus analüüsitakse parlamendi eraldatud raha eest tehtud kulutusi.

Viis aastat pärast komisjoni loomist võeti vastu riigikassa ja ministeeriumide auditeerimise seadus, millega nõuti kõigilt ministeeriumidelt raamatupidamisaruandeid. Seadusega loodi ka riigikontrolöri ametikoht. Vastavalt seadusele kinnitas riigikontrolör raha eraldamise ministeeriumidele, uuris kõiki aruandeid assigneeringute kohta ja esitas oma uuringute tulemused eelarvekomisjonile, kes omakorda esitas oma järeldused kogu alamkojale.

Eelarvekomisjoni tegevus

Komisjoni kuulub 15 kõigest parteidest pärinevat parlamendisaadikut ja rahandusministeeriumi rahandusekretär. Komisjoni sihiks pole tegelda mitte poliitikaga, vaid uurida, kas parlamendi eraldatud raha on kulutatud vastavalt parlamendi soovidele. Komisjoni liikmed valib valikukomisjon vastavalt partei esindatusele alamkojas. Tavaliselt on eelarvekomisjoni esimees üks opositsiooni juhtivatest liikmetest, kes on tavaliselt ka endine minister.

Komisjoni pädevus hõlmab kõiki ministeeriume, nende hallatavaid ja ka mittehallatavaid avalikke asutusi, mille tulud ja kulud kokku ületavad 600 miljardit naela aastas. Tema töö põhineb riigikontrolöri esitatud aruannetel nende asutuste auditeerimise kohta. Seega on komisjonil riigikontrolliga tihedad suhted. Riigikontrolör kohtub korrapäraselt komisjoni liikmetega, et arutada ühist huvi pakkuvaid küsimusi, sh tulevikuplaane.

Vastutavad ametnikud

Eelarvekomisjoni töökorralduse keskseks elemendiks on vastutavate ametnike süsteem. Tavaliselt on vastutavaks ametnikuks ministeeriumi kantsler, muu asutuse puhul juht, kes vastutab isiklikult korrektse finantsjuhtimise eest asutuses ja annab eelarvekomisjonile aru oma tegevuse kohta avaliku sektori raha haldamisel.

Eelarvekomisjoni küsitlused

Kui komisjon otsustab riigikontrolöri aruande alusel andmeid edasi koguda, kutsutakse vastutav ametnik selgitusi andma. Teda küsitletakse koos rahandusministeeriumi eelarvejuhiga, kes annab valitsuse nimel selgitusi avaliku sektori raha haldamise üldküsimuste kohta, mis jäävad väljapoole vastutava ametniku pädevust. Riigikontrolöril on eelarvekomisjonis alalise tunnistaja staatus ja tema või tema asetäitja osaleb kõigil küsitlustel.

Kuigi vastutavad ametnikud võivad oma vastutust ulatuslikult delegeerida, ei võta see neilt kohustust anda parlamendile aru kõigi oma pädevusse kuuluvate kuluvaldkondade kohta.

Tavaliselt on komisjoni istungid avalikud ning neid võidakse üle kanda televisioonis ja raadios. Kõik küsitlused stenografeeritakse ja protokollid on enamasti kõigile kättesaadavad.

Eelarvekomisjoni aruanded

Pärast küsitlust ja komisjoni nõudel esitatud tõendusmaterjali kaalumist tuleb komisjon kokku, et arutada oma aruande projekti. Lõpparuandes esitatakse leiud ja soovitused ning selle juurde käib ka selgituste protokoll.

Soovitusi esitades püüab komisjon arendada asjatundlikkust konkreetsetes valdkondades ja juurutada häid tavaid. Näiteks aruandes "Erastamise tulemuslikkus" võeti kokku rohkem kui 35 erastamisjuhtumi õppetunnid. Viimastel aastatel on komisjon aidanud välja töötada uusi avaliku juhtimise tehnikaid, näiteks tulemuslikkuse mõõtmise ja ressursiarvestuse vallas.

Igal aastal on alamkojal võimalus arutada komisjonis aasta jooksul koostatud aruandeid. Tavaliselt teeb komisjoni esimees kokkuvõtte mõnedest komisjoni aruannetest. Vastab rahandusministeeriumi rahandussekretär ja üks valitsuse ministritest. Selle parlamendivaidlusega lõpeb aruandlustsükkel, mis algab ministeeriumide eelarvete heakskiitmisega parlamendi poolt.

Rahandusministeeriumi protokollid

Valitsus annab eelarvekomisjoni aruandele kahe kuu jooksul vastuse – rahandusministeeriumi protokollid, mille koostamist koordineerib rahandusministeerium, kes vastab kõigile kogu valitsust mõjutavatele soovitustele. Igal aastal võetakse vastu üle 90% komisjoni soovitustest; viimase 3 aasta jooksul on riigikontrolli ja eelarvekomisjoni töö aidanud säästa üle 1,3 miljardi naela.

Euroopa Kontrollikoja ja Euroopa Parlamendi suhted

Euroopa Parlamendis tegeleb kontrollikojaga seonduvaga kaks alalist komisjoni – eelarvekomisjon ja eelarvekontrolli komisjon. Kontrollikoja aruandeid arutab põhiliselt viimane ning eelarvekomisjoni ja kõrgeima kontrolliasutuse suhted piirduvad kontrollikoja eelarve küsimustega. Kontrollikojaga seonduvate ülesannete kõrval on mõlemal komisjonil ka muid ülesandeid.

Komisjonide koosseis ja töökorraldus. Komisjonide koosseis peab olema nii proportsionaalne parlamendi koosseisuga kui võimalik. Eelarvekontrolli komisjon, kes vastutab kontrollikoja aruannete arutamise eest, koosneb 21 liikmest ja 21 asendusliikmest, eelarvekomisjon 45 liikmest ja 43 asendusliikmest. Mõlemad peavad ühe-kahepäevaseid istungeid üks või kaks korda kuus. Kontrollikoja esindaja osaleb alati eelarvekontrolli komisjoni istungil; eelarvekomisjoni istungil tavaliselt mitte.

Kontrollikoja töö tulemuste arvestamine. Euroopa Parlament kinnitab Euroopa Komisjoni eelarve täitmise aruande ja peab seda tehes arvestama nii kontrollikoja arvamust eelarve täitmise aruande usaldatavuse kohta kui ka koja eriaruandeid.

Sõltumatus. Oma audititegevuses on kontrollikoda kõigist teistest Euroopa Liidu institutsioonidest täiesti sõltumatu, seda nii audititeemade valikus, -metoodikas kui ka aruandluses. Parlamendikomisjonid ja eriti eelarvekontrolli komisjon võivad taotleda kontrollikojalt auditite läbiviimist mingil kindlal teemal, kuid kontrollikojal on õigus need ettepanekud ka tagasi lükata.

Õigusloome. Kontrollikoda peab väljendama oma arvamust enne seda, kui Euroopa Nõukogu kiidab heaks finantsmääruse (*Financial Regulation*), eelarvetulude Euroopa Komisjonile kättesaadavaks tegemise menetluse, meetmed sularahanõudluse rahuldamiseks ja eeskirjad, mis on seotud finantskontrolöride, eelarvevahendite kasutajate ja raamatupidamisametnike vastutuse ning inspekteerimise korraldamisega.

Kontrollikoja aastaelarve kinnitamine. Kontrollikoda esitab oma aastaelarve eelnõu Euroopa Komisjonile, kes koondab kõigi institutsioonide ettepanekud ning võib neile lisada oma arvamuse. Seejärel esitab Euroopa Komisjon eelnõu Euroopa Nõukogule, kes võib seda parandada pärast nõupidamist komisjoni ja kontrollikojaga. Kui nõukogu on eelarve eelnõu heaks kiitnud, edastab ta selle parlamendile, kus toimub ka lõpphääletus.

Kontrollikoda vastutab enda kohta käiva eelarve osa täitmise eest ise, kuid formaalset vastutust kogu eelarve täitmise eest kannab Euroopa Komisjon.

Auditeerimine. Vastavalt Euroopa Ühenduse asutamislepingule on kontrollikoja audiitoriks koda ise. Vältimaks aga potentsiaalset huvide konflikti, on kontrollikoda tellinud oma raamatupidamise auditi eraaudiitorfirmalt. Igal aastal avaldatakse aruanne koos audiitori otsusega Euroopa Liidu Teatajas.

Kontrollikoja töö hindamine. Kontrollikoda esitab oma aastaaruande nii eelarvekontrolli komisjonile kui ka parlamendi täiskogule.

Liikmete määramine. Liikmesriigid nimetavad kontrollikoja kandidaadid, Euroopa Parlament teeb nende hulgast valiku ja saadab otsuse kinnitamiseks nõukogule, kes kontrollikoja liikmed kohale määrab.

SIGMA analüüs parlamendi ja kõrgeima kontrolliasutuse suhetest Austraalia ja Ameerika Ühendriikide näitel

Tõhus riigikontroll on avaliku halduse koostisosa, kelle ülesandeks on tagada avaliku sektori aruandekohustus ning kasutada oma mõju, et muuta avalik teenistus ausamaks ja parandada selle säästlikkust, tõhusust ja mõjusust. Nende eesmärkide nimel peab ta oma tegevuses hoolikalt tasakaalu säilitama.

Ühelt poolt peab kõrgeim kontrolliasutus olema teistest riigiasutustest sõltumatu, sest see on koos personali kompetentsuse ja aususega tema usaldusväarsuse ja seega ka mõju peamine alus. Teisalt ei tohi riigikontroll seista riigiasutustest sedavõrd eemal, et need, kes peaksid tema soovitusi rakendama, neid hõlpsasti ignoreerida saaksid. Tasakaalu tuleb riigikontrollil eriti jälgida suhetes parlamendiga, mis enamikus demokraatlikes riikides on tema soovitude rakendamise keskne kanal.

Nii nagu Austraalia ja Ameerika Ühendriikide halduskeskkond, erinevad suuresti ka nende riigikontrolli suhted seadusandjaga. Siiski on parlament mõlemas riigis riigikontrollile tõhus kommunikatsioonikanal, kusjuures riigikontroll on säilitanud oma sõltumatuse.

Austraalia

Riigikontrolör

Austraalia riigikontrollis töötab praegu 270 inimest. Asutust juhib riigikontrolör, kes on vastavalt seadusele parlamendi sõltumatu ametnik. Riigikontrolöri määrab ametisse kindralkuberner pärast seda, kui kandidaadi on heaks kiitnud parlamendi eelarve ja auditi ühendkomisjon. Riigikontrolöri saab ametisse määrata ainult üheks 10-aastaseks ametiajaks ning tagandada ainult nii esindajatekoja kui ka senati kinnitatud otsusega (põhjenduseks väärkäitumine või füüsiline või vaimne teovõimetus).

Parlamendi eelarve ja auditi ühendkomisjon

Parlament suhtleb riigikontrolliga peamiselt oma eelarve ja auditi ühendkomisjoni kaudu. Komisjonil on 16 liiget, kellest 10 esindajatekojast ja 6 senatist. Esimees ja enamik liikmeid on valitsusparteist, aseesimees alati opositsiooniparteist. Komisjoni personali täiendavad abitöötajad riigikontrollist, riigikontrolli ja rahandusministeeriumi vaatlejad ning konsultandid.

1913. aastal asutatud komisjon näeb oma rollina uurida, kuidas riigiasutused kasutavad neile parlamendi poolt eraldatud vahendeid. Komisjon saab riigikontrolörit kõik aruanded ja arutab neid, ent tal on õigus ka ise uurimisi algatada. Komisjoni kohustus on ka arutada riigikontrolli aastaelarve eelnõu.

Auditi algatamine

Riigikontroll teeb nii finantsaruannete auditeid kui ka tulemusauditeid avaliku sektori juhtimise säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe hindamiseks. Lisaks koostab ta auditite käigus kogutud info põhjal heade tavade rakendamise juhendeid.

Riigikontrolli seadus sätestab, et riigikontrolör võib langetada ise otsuseid oma ülesannete täitmise ja volituste kasutamise kohta. Riigikontrolör ei allu mingitele juhiste, mis on seotud mingi auditi läbiviimise või sellest loobumisega, mingi konkreetse auditi korraldamise viisiga või mingile konkreetsele küsimusele omistatava prioriteediga.

Vaatamata õigusele omal äranägemisel auditit alustada või selle läbiviimisest keelduda, tunneb riigikontrolör parlamendi vajaduste vastu huvi ja arvestab neid auditiprioriteetide määramisel. Teretulnud on üksikute parlamendiliikmete ja ka ministrite soovitusel, kuid on parem, kui need tuleksid riigikontrollile eelarve ja auditi ühendkomisjoni kaudu. Parlamendi soovidega arvestamine ei tähenda siiski, et Austraalia riigikontrolli puhul toimiks USA riigikontrolli ja kongressi suhetega võrreldav auditite tellimise protsess.

Auditi läbiviimisse parlament ei sekku.

Kontrolliaruande avaldamine

Esmalt esitab riigikontrolör aruande auditeeritavale asutusele, kes esitab 28 päeva jooksul vajadusel oma kirjalikud kommentaarid, mida riigikontroll peab lõpparuande koostamisel arvestama. Pärast seda, kui riigikontrolör on lõpparuande kinnitanud, edastatakse see peale auditeeritava asutuse veel eelarve ja auditi ühendkomisjonile, rahandusministeeriumile ja auditeeritava valdkonna eest vastutavale ministrile.

Tegevus pärast kontrolliaruande avaldamist

Pärast seda, kui eelarve ja auditi ühendkomisjon on kontrolliaruannet arutanud, koostab ta omakorda aruande, mille esitab esindajatekojale, senatile ning kõigile asjast huvitatud ministeeriumidele ja teistele asutustele.

Valitsuse vastus komisjoni aruandele oleneb selle sisust. Kui aruanne keskendub haldusküsimustele, siis vastab komisjonile rahandusminister, kasutades selleks rahandusministeeriumi protokollivormi, kus esitatakse kõigi asjaomaste asutuste koondatud vastused kõigile komisjoni soovitudele. Tavaliselt laekub rahandusministeeriumi protokoll kuue kuu jooksul pärast komisjoni aruande avaldamist. Kui komisjon pole vastustega rahul, siis võidakse otsustada viia läbi lisauurimine.

Kui komisjoni aruandes antakse poliitilisi soovitusi, siis koostab valitsuse vastuse üldiselt vastutav minister, kes esitab vastuse parlamendile hiljemalt kolme kuu pärast. On üpris harilik, et sellised vastused algatavad parlamendivaidluse.

Järeldused

Eelarve ja auditi ühendkomisjon on etendanud olulist osa tarvilike suhete loomisel ja säilitamisel. Komisjon ei ole mitte ainult tõhus kanal, mille kaudu riigikontrolli aruanded parlamendi ette tuuakse, vaid see toimib ka kasuliku puhvrina, pakkudes riigikontrollile vajalikku toetust.

On olukordi, kus võib tunduda, et komisjon ähvardab riigikontrolli sõltumatust: teostades riigikontrolli üle järelevalvet ning omades otsustavat häält tema eelarve kindlaksmääramisel. Pealegi on komisjoni esimees valitsuspartei liige ja komisjoni enamus pärineb samast parteist. Teoreetiliselt saaks komisjon riigikontrollile märkimisväärt survet avaldada, et takistada valitsusele soovimatute auditite korraldamist või poliitilistel või muudel põhjustel ebasoovitavate tulemuste avalikustamist.

See teoreetiline oht pole aga kunagi realiseerunud. Üheks põhjuseks on siin ilmselt eelarve ja auditi ühendkomisjoni tugev ja pikaajaline mitteparteilisuse traditsioon. Selle tunnistuseks on tõsiasi, et peaaegu kõik komisjoni ettekanded avaldatakse liikmete üksmeelse toetusega. Teiseks võtmeteguriks on austus riigikontrolli vastu. Ükskõik milline tõsine ähvardus tema sõltumatusele, kui tahes varjatud vormis see ka esineks, saaks kiiresti avalikuks ja tõenäoliselt kannaks sellise rünnaku taga seisev partei märkimisväärt poliitilist kahju.

Niisiis on mõistlik järeldada, et riigikontrolli võime hoida parlamendiga tõhusaid töösuhteid ning samas säilitada oma töös vajalikku sõltumatust on tulevikus kindlalt tagatud.

Ameerika Ühendriigid

Riigikontrolör

Riigikontrollis töötab praegu 3200 inimest. Tegu on seadusandliku võimu sõltumatu asutusega. Riigikontrolöri nimetab ametisse president kongressi esitatud kandidaatide nimekirja alusel. Nimekirja koostab kongressi komisjon, kuhu kuuluvad nii senati kui ka esindajatekoja liikmed ning mõlema suurema partei esindajad. Kui president on oma valiku teinud, peab selle kinnitama senat.

Riigikontrolöri saab ametisse nimetada ainult üheks 15-aastaseks ametiajaks ning tagandada ainult nii senatis kui ka esindajatekojas vastu võetud otsusega (seda pole kunagi kasutatud). Pärast ametiaja lõppu hakkab riigikontrolör saama täispalga ulatuses pensioni ja teda ei tohi määrata riigiametisse.

Suhted parlamendiga

Kahekojalist parlamenti iseloomustab nõrgem parteidistsipliin kui enamiku parlamentaarsete demokraatiate puhul. Senaatorid ja esindajatekoja liikmed valitakse üksikisikuna valimisringkondadest ja valijad eeldavad, et nad kaitsevad selle ringkonna huve. Seega ei toeta kongressiliige tavaliselt automaatselt partei seisukohta.

Võim kongressis on ka organisatsiooniliselt killustunud. Arvukatel alalistel komisjonidel (ja nende esimeestel) on koja juhtkonnaga võrreldes palju suurem võim kui parlamentaarsetes demokraatiates tavaliselt. Näiteks kontrollivad komisjoniesimehed suurel määral arutusele tulevate eelnõude ajastust ja sisu. Riigikontrolli ja kongressi suhete puhul tuleb silmas pidada, et komisjoniesimeestel on tugev kontroll kongressi töökavade üle, mis hõlmavad täitevvõimu asutuste üle teostatavat järelevalvet.

Organisatsiooniline killustatus kajastub ka riigikontrolli suhetes kongressiga. Seda näitab tõsiasi, et Ühendriikides ei ole eelarvekomisjoni. Sellega sarnanevad enim senati riigiasjade komisjon ja esindajatekoja riigireformi komisjon, mis vastutavad riigikontrolli tegevuse järelevalve eest ning neile esitab riigikontroll märkimisväärse osa oma kontrolliaruannetest. Samas ei ole neil mingeid erivolitusi. Isegi vastutust riigikontrolli järelevalve eest jagatakse esindajatekoja ja senati assigneeringute komisjonidega, mis oluliselt kontrollivad riigikontrolli eelarvet ja muudavad tavaliselt summasid³.

Et võim kongressis on killustatud, peab riigikontroll olema valmis tegema koostööd kõigi esindajatekoja ja senati komisjonidega. Aeg-ajalt esitab riigikontroll aruandeid peaaegu kõigile komisjonidele.

³ Selle praktika äärmuslikuks näiteks oli rida eelarvekärpeid 1990. aastate keskel, mis mõne aasta jooksul viisid riigikontrolli personali vähendamiseni umbes kolmandiku võrra. Tuleb siiski silmas pidada, et need kärped olid osa laiemast majanduspoliitikast ega kujutanud endast püüet mõjutada riigikontrolli töö raskuspunkti või sisu.

Auditi algatamine

Vastavalt seadusele võivad kõik esindajatekoja ja senati liikmed taotleda riigikontrollilt mingi konkreetse auditi korraldamist. Lisaks sellele võib riigikontroll ise auditeid algatada.⁴

Tervelt 90% audititest on ametlikult algatatud vastuseks komisjoniesimeeste taotlustele.

See on aga mõnevõrra eksitav. Auditikava väljatöötamisel kasutab riigikontroll avatud planeerimisprotsessi, mis hõlmab diskussioone riigiasutuste ametnike, välisekspertide, kongressiliikmete ja personaliga. Laialdaste arutelude tõttu pole tihti võimalik idee päritolu üheselt määratleda ning palju auditeid algatataksegi komisjoni nõudmiste põhjal, mille aluseks on riigikontrolli enda soovitusel.

Eri allikatest laekuvate taotluste potentsiaalselt suur arv on sundinud riigikontrolli kehtestama neile reageerimisel prioriteedid. Prioriteetseimad on esindajatekoja ja senati juhtide ning komisjonijuhtide taotlused. Sealjuures on vähemuse juhtidelt pärinevatel taotlustel võrdne kaal enamuse juhtide taotlustega. Sellise praktika eesmärgiks on vältida riigikontrolli süüdistamist parteilises kallakus. Komisjonijuhtide taotlusi peetakse oluliselt seetõttu, et neil on parimad võimalused tagada tõhus reageerimine audititulemustele. Tähtsuset järgmisena võetakse kõne alla sellised üksikute kongressiliikmete taotlused, mis on seotud nende komisjoni pädevuses olevate küsimustega. Vähim arvestatakse taotlusi, kus käsitletud teemad pole ühegi komisjoni pädevuses.

Riigikontrolli juhtkond otsustab ise personaliressursi jagamise üle eri auditite vahel – seega võib juhtuda, et taotletav töö nõuab rohkem ressursse, kui riigikontroll on valmis sellele pühendama. Sel juhul asub riigikontroll vastava komisjoniga arusaamade ühtlustamiseks auditi prioriteetsuse üle läbi rääkima. Kongressi tellitud töö maht võib hõlmata koguni kõiki riigikontrolli ressursse, tehes võimatuks teiste riigikontrolli poolt vajalikuks peetavate auditite korraldamise. Äärmuslikel juhtudel võib mõni komisjon püüda takistada riigikontrolli “ebasoovitavat” auditit läbi viimast, koormates teda teiste taotlustega. Siingi on aidanud riigikontrolli ja komisjonide läbirääkimised tööde mahu üle.

Enda soovitavaid auditeid korraldada aitab riigikontrollil ka võimu killustatus kongressis. Peaaegu alati on võimalik leida oma ideele toetaja.

Riigikontrollil on ka reserv, mida ta kasutab enamasti selliste küsimuste uurimiseks, mida kongress võib tulevikus soovida arutada ning väljapoole üksikute komisjonide pädevust jääva ja laiemat huvi pakkuva info kogumiseks.

Auditi läbiviimine

Pärast audititaotluse saamist peab riigikontroll sellele kirjalikult kümne päeva jooksul vastama, teatades taotluse vastuvõtmisest või tagasilükkamisest. Kui taotlus tagasi lükkatakse, tuleb seda kirjas põhjendada; kui vastu võetakse, tuleb märkida, millal auditit alustatakse. Pärast taotluse vastuvõtmist kohtuvad riigikontrolli töötajad taotlejaga, et selgitada taotluse üksikasju, arutada töö ajakava ja hinnata selle läbiviimiseks vajalike ressursside mahtu. Saavutatud kokkulepet kinnitatakse taotlejale saadetavas kirjas, kus näidatakse ka esialgne auditi valmimise kuupäev. Töö edenedes esitavad riigikontrolli töötajad jooksvaid aruandeid, teatavad taotlejale kõigist olulistest muudatustest, mis mõjutavad auditi ulatust ja valmimisega ning korraldavad vajadusel infokoosolekuid tulemuste tutvustamiseks.

⁴ Vastavalt seadusele võib auditi korraldamist nõuda ka president, kuid ükski president pole seda kunagi teinud.

Kontrolliaruande avaldamine

Pärast andmete kogumist ja analüüsi korraldab auditirühm koos asjaomase asutuse ametnikega lõppnõupidamise, et veenduda andmete täpsuses ja arutada järeldusi. Samuti on auditeeritavail võimalus esitada 30 päeva jooksul kirjalik kommentaar kontrolliaruande eelnõu kohta. Kommentaar avaldatakse lõpparuandes koos riigikontrolli hinnanguga. Riigikontroll võib ka otsustada keelduda esitamast eelnõu läbivaatamiseks, kui leiab, et see võib rikkuda konfidentsiaalsusnõudeid või kahjustada auditi tulemusi.

Eelnõu saadetakse ka auditit taotlenud isikule/üksusele. Kui lõpparuanne on avaldamiseks valmis, antakse taotlejale võimalus piirata selle levitamist kuni 30 päeva jooksul. Selle tähtaja möödudes saavad kõik aruanded avalikuks nii asjast huvitatud pooltele kui ka ajakirjandusele.

Vahel leiab auditi taotleja, et audit ei vasta tema vajadustele või ei paku talle enam huvi. Taotluse saab tagasi võtta seni, kuni lõpparuannet ei ole veel trükki antud. Sel juhul jääb riigikontrollile õigus avaldada aruanne ilma viiteta auditi taotlejale, ja seda ka tehakse, kui see on avalikkuse huvides või on enne taotluse tagasivõtmist tehtud hulgaliselt tööd.

Tegevus pärast kontrolliaruande avaldamist

Tavaliselt peab asjaomane asutus pärast kontrolliaruande avaldamist andma kongressile ametliku vastuse, kus kirjeldab kõiki meetmeid, mida kavatseb tarvitusele võtta. Vastus on lisaks kommentaaridele, mida asutus on juba kontrolliaruande eelnõu kohta esitanud. Kohustus vastata peaks sundima täitevvõimu auditi käigus selgunud probleemidele ametlikult tähelepanu pöörama. Sageli sellest muudatuste algatamiseks siiski ei piisa.

Lisaks kasutavad kongressi komisjonid surve avaldamiseks avalikke küsitlusi, mida kajastatakse sageli ajakirjanduses ja mis pälvivad täitevvõimu ametnike seas suurt tähelepanu.

Küsitluste käigus annab esimesena auditi kohta seletusi riigikontrolli ametnik, olenevalt teema tähtsusest ja tundlikkusest auditirühma juhust riigikontrolörini välja. Viimasel juhul on abiks töötajad, kes suudavad vastata üksikasjalikumatele küsimustele. Riigikontrolli esindaja annab enne oma ettekannet ametliku avalduse, mis lülitatakse aja säästmiseks küsitluse protokollis ja suuliselt esitatakse vaid selle kokkuvõte. Seejärel esitavad komisjoni liikmed riigikontrolli esindajale küsimusi ning pärast seda kuulab komisjon auditeeritud asutuste ametnike selgitusi. Viimaks kuulatakse välisksperte ja neid, keda auditis käsitletu kaudsemalt puudutab.

Harilikult annab riigikontroll selgitusi paarsada korda aastas. Küsitlusteks valmistatakse hoolega, vastamaks asjatundlikult nii sõbralikele, auditi tulemusi toetavatele, kui ka vaenulikele küsimustele.

Et veenda selleks volitatud asutusi auditi soovitusi ellu viima, teeb riigikontroll koostööd ajakirjandusega. Riigikontroll ise pressikonverentse ei korralda, kuid kutse korral osaleb neil. Lisaks vastavad riigikontrolli töötajad kontrolliaruannete kohta selgitusi otsivate ajakirjanike küsimustele.

Hõlbustamiseks auditi soovitusete rakendamist võivad riigikontrolli juriidilised eksperdid komisjonis arutamiseks ette valmistada soovitustega kooskõlas olevaid seaduseelnõusid. Samuti võivad riigikontrolli töötajad kohtuda auditeeritud asutuse ametnikega, et arutada probleemide lahendamise viise. Mõlemal juhul vastutab lõplike meetmete eest kongress või vastav asutus.

Parlamendi abistamine

Vahel võib kongressi komisjon paluda ühe või enama riigikontrolli töötaja määramist komisjoni juurde. Neid soove tavaliselt aktsepteeritakse, kuid piirangutega:

- personali võib määrata ainult komisjonide, mitte isiklike, sh esindajatekoja või senati juhtide büroode juurde;
- määratud personal ei tohi osaleda parteilises tegevuses ning peab piirduma spetsialistitööga;
- määramine peab olema seotud konkreetse projektiga;
- töötamise aeg ei tohi ületada ühte aastat.

Järeldused

Niisiis töötab riigikontroll tihedas koostöös kongressiga, olles siiski säilitanud sõltumatuse.

Esimene põhjus on kogu ametkonna pühendumus objektiivsusele – seda on rõhutanud kõik riigikontrolörid alates riigikontrolli loomisest 1921. aastal ning see on organisatsioonikultuuri niivõrd lahutamatu osa, et ametnikud tõrjuvad ägedalt kõiki katseid avaldada kohatut mõju nende töö sisule. Seda tehakse isegi riskides suhete halvenemisega mõjukate senaatorite või esindajatekoja liikmetega. Teiseks kaitseb sõltumatust killustunud võim kongressis, mis teeb äärmiselt ebatõenäoliseks järjekindla surve riigikontrollile. Peale selle on riigikontrolli sügavalt juurdunud usaldusväärsus kongressi arvates liiga väärtuslik, et lubada seda vähendada rahulolematuse tõttu mõne auditi järeldustega.

SIGMA soovitusi kõrgeima kontrolliasutuse ja parlamendi suhete kohta

Pole mingit universaalset viisi, mille abil äratada parlamendi huvi auditite vastu.

Üks peamisi takistusi on see, et loomult poliitilised parlamendid kalduvad pöörama üsna vähe tähelepanu oma vastutusele niisuguste “mittepoliitiliste” küsimuste eest nagu juhtimine, haldus ja finantskontroll. Selle takistuse ületamisel võib väga kasulikuks osutuda parlamendi auditikomisjon, mis aitab keskendada tähelepanu kontrolliaruannetele ja tekitada vastutust parandavate meetmete rakendamise eest.

Parlamendi auditikomisjon on riigi aruandlusstruktuuri osa, mille kaudu parlament saab infot, et tagada täitevvõimu vastutus avaliku sektori tulude ja vara asjakohase haldamise eest. Komisjoni ülesanne on koguda tõendusmaterjali, osutada nõrkustele ja anda erapooletuid faktidel rajanevaid tehnilisi soovitusi, mis aitavad vältida avaliku sektori ressursside väära ja ebaotstarbeka kasutamise juhtumite kordumist.

Et parlamendi auditikomisjon saaks võimalikult tõhusalt toimida, on tähtis, et selle liikmed näeksid oma tööd tähtsa ja mitteparteilisena ning võtaksid otsuseid vastu võimalikult üksmeelselt. See oleneb eelkõige liikmete suhtumisest. Aja jooksul saab mitteparteilisus enesestmõistetavaks, kuid vähemalt alguses peavad liikmed tegema teadlikke jõupingutusi, et eraldada tööd parlamendi auditikomisjonis oma parteipoliitilisest tegevusest. Mitteparteilist suhtumist saab toetada, kui tagada parteide lai ja tasakaalustatud esindatus auditikomisjonis. Komisjoni tööle tuleb ka kasuks, kui selle esimees või aseesimees on valitsusse mittekuuluva partei juhtiv liige.

Samas oleks viga arvata, et kogu vastutus heade koostöösuhete eest langeb parlamendile. Ka kõrgeim kontrolliasutus peab nende nimel pingutama:

- andma parlamendile aru ainult nende küsimuste kohta, mis tõesti selle tähelepanu väärivad;
- andma aru selgelt ja lühidalt, kuid esitades piisavalt tõendusmaterjali, mis veenaks objektiivset lugejat auditileidude tõepärasuses;
- tagama oluliste küsimuste käsitlemise õigel ajal;
- töötama välja konkreetset protseduuri, mis tagaks selle, et valitsus parlamendi ja riigikontrolli soovitudele ametlikult vastaks.

Kõige parem on, kui komisjoni ülesanded, suuruse ja kvoorumiks vajalike liikmete arvu määraks seadusandja otsuse või kodukorra reeglite vormis, mitte konkreetse seadusega.

Komisjoni liikmed peaks nimetama võimalikult ruttu pärast parlamendi kokkutulemist kõigi peamiste poliitiliste jõudude konsultatsioonide alusel. Tulemused on paremad, kui komisjon tegutseb kogu parlamendi tööperioodi jooksul ja seda ei valita igal aastal uuesti.

Komisjoni tegevuskava peaks otsustama komisjon ise koostöös kõrgeima kontrolliasutusega. Koosolekute sagedus ja kestus peaks sõltuma esitatud materjali hulgast ning andma komisjonile piisavalt võimalusi tõendeid koguda ja ettekandeid koostada seni, kuni uuritavad küsimused veel aktuaalsed on.

Töökorraldus. Koosolekute läbiviimist hõlbustavad riigikontrolli infolehed kontrolliaruande olulisematest teemadest ja võimalikest küsimustest.

Komisjonil peaksid olema laialdased volitused kutsuda asjaomaseid isikuid arutatavate teemade kohta selgitusi andma ning nõuda vajadusel dokumente. Kõigil komisjoni liikmetel peab olema võimalus küsimusi esitada ning selle tagamiseks võib kehtestada ajalimiidi. Komisjon peaks saama korraldada ka kohapealseid inspeksioone, kuid need ei tohiks olla tavaliseks töövormiks.

Komisjon peab eelnevalt otsustama, keda ta soovib selgitusi andma kutsuda.

Et töö rõhk on poliitiliste põhimõtete rakendamisel ja mitte põhimõtetel endil, peaksid selgitusi andma põhiliselt juhtivad riigiametnikud, mitte poliitikud. Riigikontrolli esindajatest on oluline riigikontrolõri kohalolu.

Komisjon võiks eeldada, et selgitusi andvad isikud on arutatavast teemast informeeritud, kuid siiski pole mõistlik eeldada, et nad on suutelised vastama kõigile küsimustele, eriti kui tegu on ulatuslike teemadega. Kui küsimusele pole võimalik kohe vastata, tuleks leppida kirjalike materjalidega.

Rahandusministeeriumi esindaja osalemine koosolekutel hõlbustab vastuste saamist laiemate rahandusega seotud küsimuste kohta, kuid tema kohalolek ei pruugi alati tingimata tarvilik olla. Kui võimalik, võiks koosolek olla avalik.

Komisjoni ettekanded. Kui komisjoni liikmed on selgitused ära kuulanud, peavad nad oma seisukohtades konsensusele jõudma ja avaldama ettekande, kus kontrolliaruandele ja selgitustele toetudes esitatakse võimalikult konstruktiivseid soovitusi.

Komisjoni ettekande projekti võib koostada riigikontrolõr ning lõplik variant võib valmida komisjoni ja riigikontrolli konsultatsioonides. Tuleb kasuks, kui ettekanne avaldatakse võimalikult peatselt pärast selgituste kuulamise koosolekut, sest teema on siis aktuaalne ja soovitustel suurem mõju. Komisjon võib lisada avaldatavale ettekandele pressiteate, et tagada teema parem kajastamine meedias, samuti võib korraldada pressikonverentsi.

Valitsus peab olema kohustatud ettekandes esitatud soovitustele ametlikult ja avalikult vastama. Komisjonil peab olema voli korraldada lisakoosolekuid, kui teda valitsuse vastus ei rahulda.

Aruandlustsükli terviklikkuse tagamiseks peab tervel seadusandlikul kogul olema võimalus riigikontrolli aruandeid, komisjoni ettekandeid ja valitsuse vastuseid regulaarselt arutada.

