

RIIGIKONTROLI STRATEEGIA AASTATEKS 2006–2010

Eessõna

Põhiseaduse järgi on Riigikontroll põhiseaduslik institutsioon, mille tegevuse alused on kindlaks määratud Riigikontrolli seaduses. Seaduse kohaselt on Riigikontrolli tegevuse eesmärk anda majanduskontrolli kaudu Riigikogule ja avalikkusele kindlustunne, et avaliku sektori ressursse kasutatakse seaduslikult ning tulemuslikult. Selle eesmärgi saavutamiseks teeb Riigikontroll finants- ja tulemusauditeid. Seadusega on sätestatud, et Riigikontroll on oma tegevuses sõltumatu. Sõltumatus tähendab vabadust otsustada ise, milliseid auditeid teha, ning ühtlasi kohustust teostada auditid erapooletult kooskõlas seaduste ja rahvusvaheliselt tunnustatud auditistandarditega.

Riigikontroll avalikustab oma töö tulemused aruannetes. Neist kaalukaim on ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta, mille riigikontrolör esitab igal aastal Riigikogule. Seda ülevaadet arutatakse Riigikogus koos riigi majandusaasta koondaruandega. Iga-aastases ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta käsitletakse ühtlasi ka kokkuvõtlikult aasta jooksul tehtud auditite olulisemaid tulemusi.

Avaliku sektori toimimise põhimõtted ja aruandlus on olnud pidevas kiires arengus, mistõttu Riigikontrollil on oluline roll Riigikogule ja avalikkusele sõltumatu ning objektiivse tagasiside andmisel tehtud valikute tulemuslikkuse ja täheldatud vajakajäämiste kohta. Kohanemis- ja õppimisvõime on märksõnad, mis aitavad Riigikontrollil toetada positiivseid muutusi avalikus sektoris. Samas, käies kaasas ja kohanedes muutustega, juhindub Riigikontroll oma missioonist ja visioonist, milles on sõnastatud üldised põhimõtteid ja eesmärgid.

Riigikontroll püüab, juhindudes hea valitsemistava põhimõtetest, olla eeskujuks teistele avaliku sektori organisatsioonidele.

Tallinnas 10. novembril 2005

Mõisted

Hea valitsemistava standard – põhimõtted, mis on välja töötanud avaliku sektori hea valitsemistavaga tegelev sõltumatu komisjon (Suurbritannia The Office for Public Management'i (OPM) ja Chartered Institute of Public Finance and Accountancy (CIPFA) koostööprojekt) ning mis on avaldatud 2005. aasta jaanuaris.

Hea valitsemistava põhimõtted on järgmised:

- keskendumine organisatsiooni eesmärgile ja tulemusele, lähtudes kodanike ning teenusekasutajate huvidest;
- organisatsioonis põhiväärtuste edendamine ja hea valitsemistava demonstreerimine isikliku eeskuju kaudu;
- teadlike ja läbipaistvate otsuste tegemine ning riskide juhtimine;
- organisatsiooni juhtorgani võimekuse ja suutlikkuse arendamine organisatsiooni tõhusamaks toimimiseks;
- tõhus tegutsemine selgelt määratud funktsioonide ja rollide kaudu;
- huvirühmade kaasamine ja aruandekohustuse tegelik täitmine.

Mõjueesmärk – eesmärk on positiivne muutus, mida Riigikontroll üritab auditiaruannete abil tekitada.

Mõjueesmärgid on kooskõlas hea valitsemistava standardi põhimõtetega ja toetavad nende põhimõtete rakendamist.

Riik – riik tähendab üldjuhul kogu avalikku sektorit. Osa mõjueesmärkide kontekstis on riigi mõiste ulatus kitsam tulenevalt Riigikontrolli pädevusest.

Tehtud valikud

Esimene oluline muudatus võrreldes eelmise strateegiaga on sellesse visiooni lisamine. Kui missioon on seni kindlaks määratud, mida Riigikontroll teeb – mis on Riigikontrolli eesmärk –, siis visiooni kaudu piiritletakse, milline peab Riigikontroll olema selle eesmärgi saavutamiseks. Riigikontroll on määratlenud oma visioonis end auditiorganisatsioonina, mistõttu Riigikontrolli audiitorid peavad järgima audiitori põhiväärtusi, mis tulenevad audiitori eetikakoodeksist. Teiseks seab see mõningad piirid tegevusaladele: Riigikontrolli põhitegevus on audit ning teaduslik ja kitsalt erialane valdkonna-põhine teadmine hangitakse väljast.

Teise muudatusena on auditiliikide arengus võetud suund ulatuse laiendamisele (näiteks tulemus-auditis mõjususe hindamine), üritades samal ajal täiustada olemaolevate auditiliikide kvaliteeti ja muuta auditiprotsessi tõhusamaks.

Kolmas muudatus on strateegiliste eesmärkide seadmine pikemaks perioodiks kui kolm aastat, et luua stabiilne alus Riigikontrolli arenguks. Järgmisel strateegia ülevaatamisel tagab pikem ajavahemik selgema vastuse, kas strateegias seatud mõjueesmärgid on saavutatud või mitte.

Missioon:

Riigikontroll tahab aidata riigil olla hea peremees.

Aidata tähendab, et Riigikontrolli töö tulemused on abiks otsuste tegemisel. Aitamine tähendab objektiivseid hinnanguid ja nõuandeid ning tagasisidet tehtust.

Hea peremees tähendab riigi valitsemisel hea valitsemistava standardi rakendamist.

Riigikontroll peab oluliseks auditi tulemustel ja rahvusvahelisel kogemusel põhineva hea valitsemistava rakendamise edendamist avalikus sektoris.

Riigikontrolli eesmärk on positiivseid muutusi tekitavate erapooletute järelduste, hinnangute ja nõuannetega ning kogu avalikule sektorile eeskju andva tegevuse ja käitumisega jõuda olukorrani, kus

- Riigikogu kasutab, hinnates valitsuse tegevust, Riigikontrolli töö tulemusi;
- maksumaksja teab, et Riigikontroll aitab kaasa tema raha paremale kasutamisele.

Visioon:

Riigikontroll on uuenduslik auditiorganisatsioon, kes on eeskjuks parima audititava rakendamisel.

Uuenduslik tähendab pidevat püüdlust muutuda paremaks. Riigikontrollis toetatakse loovust, avatust uuele, võimaluse andmist headele mõtetele. See vastandub kartusele oma mõtteid esitada või mõttele, et vorm on tähtsam kui sisu. Uuenduslik tähendab soovi mõttetegevuse kaudu pidevalt areneda. See tähendab organisatsiooni pidevat muutumist ning oskust õppida ja kasutada teiste riikide kõrgeimate kontrolliasutuste kogemusi.

Auditiorganisatsioon määrab ära Riigikontrolli põhitegevuse ja positsiooni. Riigikontrolli põhitöö on teha auditeid. Riigikontrolli audiitorite väärtushinnangud peavad põhinema audiitori eetikakoodeksil.

Eeskjuks püüab Riigikontroll olla nii Eestis tegutsevatele audiitoräriühingutele kui ka teiste riikide kõrgeimatele kontrolliasutustele.

Parim audititava tähendab ennekõike auditite kvaliteetsust ja vastavust rahvusvahelistele auditistandarditele.

Põhiväärtused:

Riigikontrolli põhiväärtused on objektiivsus ja sõltumatus, kompetentsus ja hoolikus, koostöö ja avatus, ausus ja väärikus.

Riigikontrolli põhiväärtused tulenevad otseselt hea audiitori põhiväärtustest, mis on fikseeritud Riigikontrolli audiitori eetikakoodeksis. Põhiväärtused on väärtuste kogum, millest ühtegi ei tohi üle tähtsustada või alahinnata. Põhiväärtusi järgivad Riigikontrollis lisaks audiitoritele kõik Riigikontrolli töötajad.

Objektiivsus ja sõltumatus. Objektiivsuse põhimõte paneb igale audiitorile kohustuse olla õiglane, aus ja vaba huvide konfliktidest. Audiitor täidab oma teenistusülesandeid avalikes huvides ning kohustub vältima sekkumist nendesse küsimustesse, mis on seotud tema auditiväliste huvidega.

Kompetentsus ja hoolikus. Kompetentsuse säilitamine nõuab pidevat erialast enesetäiendamist. Audiitor ei tohiks jätta muljet, et tal on eriteadmised või kogemused, mida tal tegelikult ei ole. Audiitor on hoolikas nii auditit tehes kui ka selle üle järelevalvet ja kvaliteedikontrolli teostades, samuti kontrolliaruannet koostades. Auditeerimisel saadud info peab olema konfidentsiaalne.

Koostöö ja avatus. Audiitor väärtustab koostööd ning otsekohest ja tasakaalukat suhtlust. Audiitor on Riigikontrolli töö tulemuste jagamisel Riigikogule ning teistele sihtrühmadele avatud. Auditeerimisel saadud info jagamine välistele osapooltele peab olema põhjendatud ja läbimõeldud. Audiitor on avatud Riigikontrolli-sisesteks aruteludeks oma töö tulemuste üle, et jagatud kogemuste abil parandada auditite kvaliteeti.

Ausus ja väärikus. Audiitori käitumine peab olema laitmatu igal ajal ja igas olukorras. Audiitor peab endale teadvustama, et üldsuse usaldus ja respekt Riigikontrolli tegevuse suhtes sõltub iga audiitori tegevusest.

MÕJUEESMÄRGID

Riigikontrolli ülesandeks on auditite korraldamise ning auditiaruannetes tehtavate hinnangute ja ettepanekute kaudu aidata kaasa järgmiste eesmärkide saavutamisele:

1. Riigi finantsarvestus on korras ja õige. Oluliste tehinguklasside kohta on info korrektne. Eelarvestamise ja raamatupidamise põhimõtted on võimaluse korral ühtlustatud. Riigi majandustehingud on seadustega kooskõlas ning nõuetekohaselt dokumenteeritud ja avalikustatud. Riigi tegevus tulude kogumisel on tõhus ja kulude tegemisel on asutused säästlikud.

Suunata auditeeritavaid nii, et aruandlussüsteem ja arvestuspõhimõtted saaksid heale tasemele. Riigikontroll auditeerib olulisi finantsarvestusvaldkondi. Põhimõtete ühtlustamise osas tegeleb Riigikontroll valdkondadega, kus on kasutusel erinevad põhimõtted, mille tõttu tekib finantsaruannetes vigu. Seaduslikkuse kontrollimisel tegeleb Riigikontroll ennekõike riigi vara, eelarvet ja riigihankeid käsitlevate seaduste rakendamise küsimustega.

2. Avaliku sektori üksuse sisekontrollisüsteem (hõlmab organisatsioonilist struktuuri, meetodeid, protseduure ja siseauditit) tagab, et asutuse tegevus on seaduslik ja säästlik, ning suudab vältida olulisi riske, vigasid ja/või väärkasutamisi.

Järjepideva sisekontrollisüsteemi täiustamise eesmärgiks on saavutada olukord, kus olulistes valdkondades on olemas pidev riskide hindamise süsteem ja toimiv sisekontrollisüsteem.

3. Riigi infosüsteemid tagavad otsustamiseks või isiku teenindamiseks vajaliku õige info õigel ajal.

Riigikontroll hakkab tegelema infosüsteemide usaldusvärsuse auditeerimisega alates 2007. a. Infosüsteemide usaldusvärsuse auditeerimine on ühest küljest finantsauditi osa. Teisalt tehakse infosüsteemide auditeid tulemusauditi osana, et hinnata infosüsteemidesse tehtud investeeringute säästlikkust.

4. Riigieelarve planeerimine tuleneb riigi (asutuse) tegevuse pikaajalistest eesmärkidest ja eelarve koostamise protsess on saavutanud stabiilsuse.

Riigi eelarvestamise reeglistik on stabiilne (eesmärk aastaks 2009). Info liigub eelarvestamisel mõlemas suunas: ülevalt alla ja alt üles. Eelarve esitatakse põhjendatud kalkulatsioonidest lähtudes. Eelarvestamisprotsessi hallatakse ühtse IT-süsteemi abil.

5. Riigi poliitika ja programmid (laiemas mõttes) täidavad neile seatud eesmärgid ning avaldavad soovitud mõju. Otsused põhinevad usaldusväärsel, õigeaegsel ja täielikul infol.

Hinnatakse, kas seatud eesmärgid on piisavalt konkreetsed ja mõõdetavad. Tõhususe osas on eesmärgiks muu hulgas anda konkreetset (rahaliselt väljendatud) tagasisidet tehtud väljaminekutest tuleneva kasu ja/või saamata jäänud tulu kohta. Hinnatakse tegevusaruandes esitatud eesmärkide täitmise kohta esitatut.

6. Riigi osalemine sihtasutustes, äriühingutes ja mittetulundusühingutes on eesmärgipärane, läbipaistev ja efektiivne.

Riigil on selge teadmine, miks ta mingis eraõiguslikus institutsioonis osaleb, tehes seda säästlikult ja tõhusalt hea ühingujuhtimistava juhendit järgides.

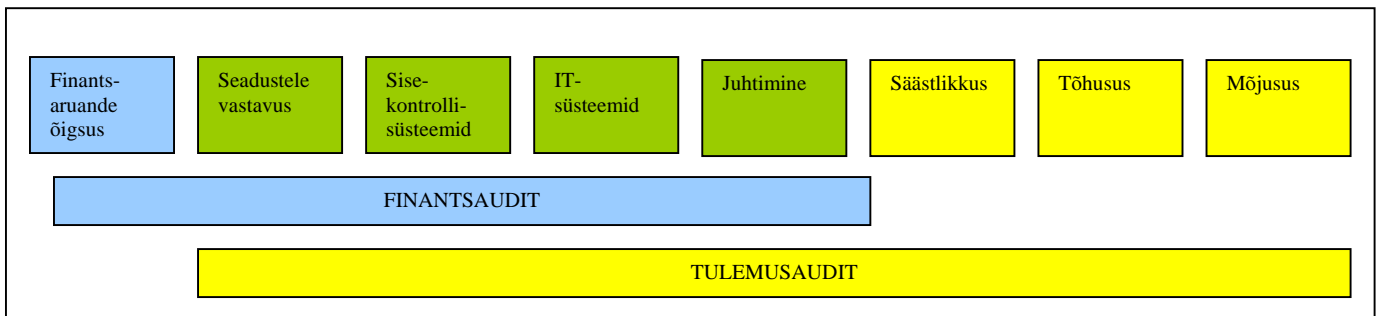
7. Riik kasutab korrektselt (tulemuslikult ja seaduslikult) ära Euroopa Liidu kogu võimaliku saadaoleva abiraha, lähtudes EL nõudmistest. EL raha jagamise, kontrollimise ja kogumisega seotud institutsioonid täidavad oma ülesandeid korrektselt.

Riigikontroll auditeerib rahade kasutamise sihipärasust, tõhusust ja seaduslikkust. (Uus valdkond, millega alustatakse alates 2006. aastast.)

AUDITILIIKIDE ARENG

Riigikontroll peab võrdselt tähtsaks nii finants- kui ka tulemusauditeid ja nende arendamist.

Aastatel 2006–2010 on pööratud suunatud auditiprotsessi tõhustamisele ja auditiaruannete kvaliteedi parandamisele. Alljärgneval joonisel on esitatud Riigikontrolli tehtavate auditite võimalikud aspektid. Finantsauditi põhieesmärgiks on anda hinnang finantsaruande õigsusele, tulemusauditi põhieesmärgiks on anda hinnang säästlikkusele, tõhususele või mõjususele. Samas tähendab see ka, et sõltuvalt auditi eesmärgist võib ühe auditiga katta samal ajal nii finants- kui ka tulemusauditi aspekte.



Finantsauditi ulatuse laiendamine

Finantsauditi ulatuse laiendamine tuleneb soovist katta audititega Riigikontrolli seaduses ette nähtud ulatus. Sisekontrolli hindamine on ennekõike sisekontrollisüsteemide kõikehõlmav analüüs ja dokumenteerimine ning riskide hindamine (alates 2007). Finantsjuhtimise hindamine on seotud eelarvestamise täiustamise ning ülevaatamisega (alates 2008). Infosüsteemide usaldatavus hõlmab oluliste finantsarvestust mõjutavate infosüsteemide auditeerimist, lähtudes rahvusvahelistest standarditest ja auditeerimise eeskirjadest (alates 2008).

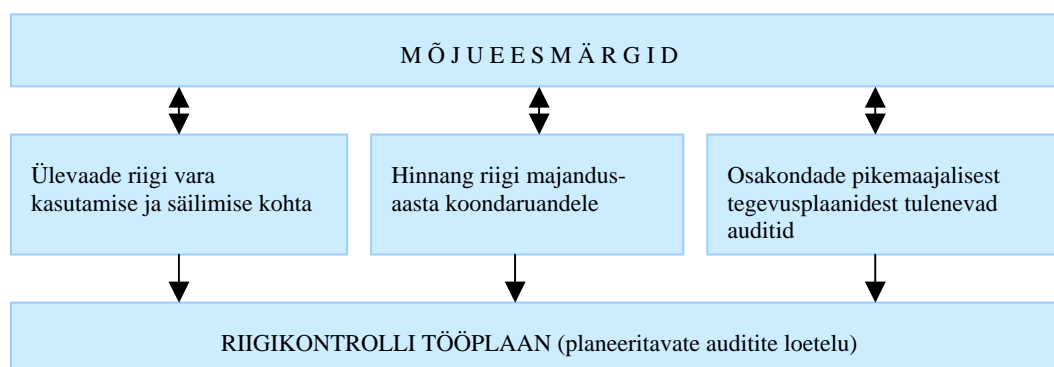
Tulemusauditi ulatuse laiendamine

Tulemusauditi teemad valitakse nii, et saaks käsitleda mingit valdkonda tervikuna. Valdkonnas võidakse teha omakorda väiksemaid auditeid eemärgiga hinnata nii üksikute protsesside tulemuslikkust kui ka anda hiljem koondhinnang valdkonnale tervikuna.

Hea auditi kriteeriumid

- Auditi teema on kooskõlas Riigikontrolli missiooni ja mõjueesmärkidega.
- Audit on tehtud kooskõlas rahvusvaheliste standarditega ja audiitori eetikakoodeksiga.
- Auditi tulemusena antakse hinnang (vastus auditi eemärgile).
- Auditi aruande järeldused on asjatundlikud ning ettepanekud konkreetsed ja elluviidavad.

MÕJUEESMÄRKIDE SAAVUTAMINE TÖÖPLAANI KAUDU



Tööplaani võetavad auditid peavad lähiperspektiivis lähtuma vajadusest

- koostada ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta,
- anda hinnang riigi majandusaasta koondaruandele,
- täita osakonna pikemaajalisi tegevusplaanid.

Lõppkokkuvõttes on tegevus suunatud mõjueesmärkide saavutamisele ning audititeemasid valides eelistatakse enam mõjueesmärkide saavutamisele kaasa aitavaid audititeemasid.

Peale mõjueesmärkidele vastavuse on Riigikontroll kindlaks määranud täiendavad valikukriteeriumid, mille alusel riigikontrolör hindab tööplaani pakutavaid audititettepanekuid. Need on järgmised:

- teema haakuvus Riigikontrolli kohustuste ja mõjueesmärkidega;
- oluliste probleemide esinemine või esinemise tõenäosus;
- teemaga seotud riigi raha ja varade maht ja/või kodanike arv, keda teema oluliselt mõjutab;
- Riigikontrolli võimalused auditiga väärtust luua;
- teema huvipakkuvus Riigikogule, avalikkusele ja auditeeritavale;
- auditite teostatavus Riigikontrolli vahendite ja saada oleva oskusteabega.

Samuti on Riigikontroll kindlaks määranud tingimused, kui auditit tööplaani ei võeta. Need tingimused on järgmised:

- teema kohta ei ole teada olulisi probleeme;
- pole isikut, kellele auditite käigus tekkiv hinnang/info võiks huvi pakkuda;
- vajalik oskusteave pole kättesaadav;
- hiljuti on tehtud sobivas ulatuses ja usaldusväärne analoogne auditite/uuring;
- auditite rühma pole võimalik kaasata isikuid, kes oleksid võimelised vajalikke auditite meetodeid rakendama;
- protsess areneb liiga kiiresti, mistõttu auditite tulemused võivad aeguda juba enne avalikustamist;
- teema on liiga keeruline.

ORGANISATSIOONI ARENG

Riigikontroll toetab osakondade koostööd ja auditiliikide lõimimist (maatriksstruktuur). Seetõttu jagatakse lisanduvad auditiliigid (või -aspektid) olemasolevate auditiosakondade vahel ning auditiliikidel põhinevaid osakondasid ei moodustata.

Riigikontroll tagab vajaliku koolitusmahu kompetentsuse arendamiseks, meetodika ja põhimõtete ühtlustamiseks. Lähtutakse põhimõttest, et audiitori oskuste arendamine on iga audiitori vastutus.

Riigikontroll arendab koostööd ja muutub avatumaks. Parandatakse sisemist infovahetust, hangitakse tagasisidet auditeeritavalt ja Riigikogult. Tehakse aktiivselt koostööd teiste riikide kõrgeimate kontrolliasutustega ja vahetatakse kogemusi. Edendatakse koostööd Riigikogu komisjonidega ja valitsusväliste erialaorganisatsioonidega.

Auditiprotsessi tõhustamiseks plaanib Riigikontroll võtta kasutusele auditidokumentatsiooni elektroonilise haldamise infosüsteemi aastaks 2008.

Riigikontrolli osakondade ja teenistuste roll strateegia elluviimisel

- Juhtkond mõtestab keskkonnas toimuvat, planeerib ressursse ja otsustab nende kasutamise üle ning on Riigikontrolli põhiväärtuste kandja.
- Auditiosakonnad osalevad meetodika väljatöötamises ja selle kvaliteetses rakendamises. Iga osakond sõnastab osakondade pikemaajalised tegevusplaanid ning hoolitseb valdkonnapõhise teadmise tekkimise eest. Auditiosakonnad vastutavad auditi kvaliteetse läbiviimise eest.
- Personaliteenistus suunab töötajate arengut ja aitab korraldada töötajate koolitust ning toetab Riigikontrolli eesmärkide saavutamiseks vajaliku personali komplekteerimist.
- Metoodika, planeerimise ja aruandluse teenistus vastutab meetodika arendamise ja kvaliteedikontrolli eest ning toetab osakondade auditimetoodika ühtlustamist ja parima praktika jagamist.
- Avalike suhete teenistus koordineerib suhtlust avalikkusega ja annab välja trükiseid ning aitab tagada auditiaruannete võimalikult suurt mõjusust.
- IT-teenistus vastutab nüüdisaegsete tehnoloogialahenduste kasutuselevõtu eest, aidates kaasa auditiprotsessi tõhusamaks muutumisele.
- Välissuhete teenistus korraldab välissuhtlust ja kogemuste vahetamist teiste kõrgeimate kontrolliasutustega.

Iga-aastases Riigikontrolli tööplaanis lepitakse kokku tegevused strateegias määratud eesmärkide saavutamiseks.