

RIIGIKONTROLL

Tegevusaruanne 2003



Tallinn 2004

Sisukord

1.	Riigikontrolli põhitegevus	6
1.1.	Finantsaudit	8
1.2.	Tegevusriskide audit	12
1.3.	Tulemusaudit	19
2.	Riigikontroll avalikus halduses osalejana	24
3.	Riigikontrolli audititegevuse laienemine	28
3.1.	Omavalitsuste auditeerimine	28
3.2.	Euroopa Liidu vahendite kasutamise auditeerimine	29
3.3.	Avalik-õiguslike juriidiliste isikute, riigi asutatud sihtasutuste ja riigi äriühingute auditeerimine	30
4.	Riigikontroll organisatsioonina	33
4.1.	Riigikontrolli struktuur	33
4.2.	Teenistujate koosseis	33
4.3.	Teenistujate haridustase, vanus, staaž ja sooline jaotus	34
5.	Riigikontrolli majandustegevus	35
5.1.	Riigikontrollile eraldatud raha kasutamine	35
5.2.	Tööaja kasutamine	39
5.3.	Audiitori järeldusotsus	40
6.	2003. aasta auditid	41



RIIGIKONTROLL



Austatud lugeja!

Läinud aasta oli Riigikontrollile tavaline. Sest nii, nagu areneb igal aastal elu me ümber, nii areneb ka Riigikontroll – ühtaegu uuenedes ja hoides alal väärtuslikku vana. Edukas saabki olla ainult see organisatsioon, kus nii juba alustatuga jätkamist kui ka uue mängutoomist on parajas vahekorras. Siis ei kimbuta stagnatsioon ega ähvarda liigsest tundmatusest ja määramatusest põhjustatud ebaõnnestumised.

Endisel kursil jätkasime töökorraldusega. Auditiliikide põhiselt oleme maksu- maksja raha kasutamist kontrollinud neli aastat. Lähtealuste püsimine annab audiitoritele kindlust, võimaldab teha üha rohkem üldistusi ja jälgida-mõjutada arenguid auditeeritavates valdkondades.

Samuti on end tõestanud valdkonnapõhiste tööühmade moodustamine osakondades. Olgu riigihanked tegevusriskide auditi, ettevõtluse valdkond tulemus- auditi või ministeeriumide kaupa jagunemine finantsauditi osakonnas – käesolev tegevusaruanne näitab, et Riigikontrolli töötulemused õigustavad niisugust lähenemist. Valdkonnapõhine, auditirühmade spetsialiseeritusele rajatud töö on nagu hea vein, mis aastatega paremaks muutub, kumuleerides asjatundlikkust ja üksikaudititest kaugemale ulatuvaid järeldusi.

Organisatsioonilise stabiilsuse hoidmise kõrval tekkisid uued töösuunad ja kohustused, millega Riigikontrollil tuleb järgmiste aastate, küllap ka aastakümnete jooksul rinda pista.

Tähtsamaid Riigikontrolli puudutavaid muudatusi on muidugi Eesti liitumine Euroopa Liiduga – Eesti maksumaksja kõrval laienevad kohustused ka Euroopa maksumaksja suhtes.

Teiseks väljakutseks on Eesti-sisese kontrolliruumi parem hõlvamine, võib-olla ka suurendamine. Seni pole kõigi omavalitsuste puhul nõutud välist auditeerimist. Riigikontroll võtab omavalitsused senisest suurema tähelepanu alla, kuid seda siiski praeguse pädevuse piires. Arutusel on aga seadusemuudatus, mis Riigikontrolli auditivolitust laiendaks ja kontrolli omavalitsuste üle tugevdaks. Kuidas see täpselt realiseerub, on nende ridade kirjutamise ajal veel Riigikogu tasemel otsustamata, kuid selge on see, et tööpõld suureneb, volitus üksi midagi ära ei tee ning peame kõvasti pingutama, et ootusi mitte petta.

Senisest rohkem on plaanis auditeerida ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid, riigi asutatud sihtasutusi ja riigi äriühinguid, mida seadus on senigi võimaldanud, kuid mis on kunagiste riskihinnangute põhjal huviorbiidist kõrvale jäänud. Elu on siiski näidanud, et ministeeriumide huvi ja suutlikkus neid mõistlikult ja riigile võimalikult kasutoovalt majandada on osutunud enamasti leigeks, mistõttu on vaja Riigikontrolli impulssi.

Väga tähtsaks pean läinud aastal töös olnud ja sel aastal kehtima hakkavat Riigikogu erikomisjoni – riigieelarve kontrolli komisjoni – reglementi. Uue komisjoni töö sisu on lühidalt ja lihtsustatult öeldes Riigikontrolli aruannete arutamine. Kuigi esmapilgul näib see Riigikontrolli tööd hõlbustavat ja paneb lootma, et audiitori hää ei jää enam hääleks kõrbes, peitub selles ka suur väljakutse. Millist infot Riigikogu ootab? Kas Riigikontrolli oskustest piisab Riigikogu infovajaduse katmiseks? Kuidas aidata kaasa komisjoni tööle ja mida komisjonilt paluda, nii et mõlemad end ühise asja eest seismas ja vastastikku kasulikuna tunneksid? Need on vaid mõned küsimused, millele Riigikontroll peab tõsiselt mõtlema, et koostöö Riigikoguga kui meie õiguslikult deklareeritud sihtgrupiga pelgaks deklaratsiooniks ei jääks, vaid ka sisuliselt arvestatavaks kujuneks.

Käesolevas aruandes on sageli kasutatud maksumaksja mõistet. See ei ole juhuslikult nii. Hoolimata ükskõik millal kõne all olevatest tähtsamatest ja vähemtähtsatest teemadest, igapäevastest partneritest ja tavapärasest halduskesksest retoorikast ehk pöördumisest ministrite, asutuste juhtide, valitsuse ja Riigikogu liikmete poole, ei tohi kunagi unustada, kelle huvides töö tegelikult käib. Maksumaksja olgu kõikide valikute mõõt. Siis oleme õigel teel.



Mihkel Oviir
Riigikontrolör



1. Riigikontrolli põhitegevus

Kellele töötab Riigikontroll?

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

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

Kui Riigikontroll ja ministrid on diskussiooni-, ka vaidluspartnerid, kelle ülesanne on teha tööd selle huvides, et riik ajaks maksumaksja asju võimalikult hästi ja säästlikult, siis Riigikogu on nii diskussiooni kujundaja kui ka vahemehe rollis. Ühelt poolt annab ta seaduste näol diskuteerimiseks raamid, teisalt hindab Riigikontrolli infole tuginedes, kuidas valitsus on riigi raha kulutades rahvaesindajate tahet ehk seadusi järginud. Aasta jooksul tehtud auditite põhjal koostab Riigikontroll igal aastal Riigikogule esitamiseks kokkuvõtliku aruande – ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal. See on Riigikontrolli põhiseaduslik kohustus. Sellega piirdumist oleme siiski liialt väheseks pidanud ja püüdnud ka üksikaudititega Riigikogu komisjonide süvemat huvi äratada. Aeg näitab, kas Riigikontrolli suhteid parlamendiga ja ühtlasi rahvaesindajate sisulist kontrolli täitevvõimu üle parandab Riigikogus äsja loodud auditikomisjon.

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

Nii põhiseadus kui ka Riigikontrolli seadus deklareerivad Riigikontrolli sõltumatu institutsioonina, kes otsustab ise oma auditite läbiviimise, aja ja iseloomu. Riigikontroll ei ole aga huvitatud sõltumatusest sel määral, et temast midagi ei sõltuks. Endale seatud kriteeriumide raames (teha auditid, mille tulemusi oleks võimalik üldistada valitsussektorile laiemalt; kodanike arv, keda teema oluliselt mõjutab; raha hulk) oleme valmis kaaluma nende soove, kellele töötame.

Möödunud aasta lõpus alustasime riigi osalusega äriühingute juhatuse liikmete tasustamise auditit, sest tegu polnud enam üksiku juhuskandaaliga, vaid üldisema ühiskondliku valupunktiga, mille suhtes tunnetasime vajadust hinnang anda. Kui minister on mõne tegevuse või asutuse suhtes otsusele jõudnud, et see vajaks kontrollimist, ja Riigikontrolli riskihinnangud probleemide olemasolu kinnitavad, algab audit. Samuti ootame Riigikogu liikmete ettepanekuid auditiplaani.

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



1. september 2003. Riigikontrolör Mihkel Oviir annab Riigikogu esimehele Ene Ergmale “Ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2002. aastal”.

1.1. Finantsaudit

2003. aasta oli finantsauditi osakonnale stabiilse kasvu aasta – eesmärgid, kuhu liikuda, määrasime neli aastat tagasi. Kaasasime mitmesse auditisse eksperte Hollandi Kontrollikojast ja Taani Riigikontrollist, kes oma töövõtteid meie audiitoritele selgitasid. Nüüdseks oleme finantsauditi arendamisega sealmaal, et 2004. aastal anname lisaks aastaaruande õigsusele üldhinnangu ka majandustehtingute seaduslikkuse kohta.

Auditi ulatuse laienemine esitab suuremaid nõudmisi audiitorite pädevusele. Möödunud aastal pidasime otstarbekaks jaotada osakonna ministeeriumide valitsemisalade põhjal viieks töörühmaks. Kui kogu meeskond auditijuhist nooremaudiitorini jälgib aasta-aastalt piiritletud valdkonna probleeme, muudab see kindlasti töö kiiremaks ning kokku hoitud aeg võimaldab uurida rohkem ja süvitsi. Samuti aitavad spetsiifilised valdkonnateadmised teha asjakohaseid, auditeeritavatele ja lõppkokkuvõttes maksumaksjale kasulikke ettepanekuid.

2003 jääb meelde ka kui aasta, mil meie rutiinne raamatupidamisaruande kontroll Autoregistrikeskuses tõi välja ulatusliku kuritarvituse, kutsudes esile ka massimeedias laialdaselt kajastatud skandaali. Olime tegelikult juba mitu aastat viidanud, et kui asutuse kogu majandustegevus ei kajastu finantsaruandes, siis on eksimusi ja kuritarvitust väga raske tuvastada. Kahetsusväärne, et riigiasutuste raamatupidamisarvestuse korralduse muutmiseks oli vaja sellist intsidenti. Tõdemus, et korrektne arvestus ja aruandlus on rahakasutuse kontrolli seiskohast tähtsad, on olnud visa juurduma ning seetõttu on audiitorite töö vajalikkust olnud mõnigi kord raske selgitada.

Siiski on Riigikontrollil auditite ja ka kriitika kaudu oma roll selles, et Eesti avaliku sektori finantsaruandlus on viimase nelja aastaga tublisti arenenud. Üha enam on riigiametnikud taganemas hoiakust, et finantsaudit on “numbrites torkimine”, igiammuseid sündmusi kajastav kuiv ja igav statistika, millega juba homme pole suurt midagi peale hakata. Enam ei juhita ainult eelarvet, vaid üha rohkem osatakse hinnata infot selle kohta, mida on eelarvevahenditega tehtud: kui palju on aastaga kulutatud, kui palju investeeritud, milline on investeeringute väärtus, kuidas on nende juhtimisega toime tulnud?



Kaie Karniol
Peakontrolör

**Finantsauditi osakonna töötajad 2004. aasta veebruaris**

Esireas vasakult: Ilme Ott, Airi Mark, Sven Potapov, Kaie Karniol, Ilja Šterenber, Õie Soovik, Merike Starovoitov. Keskel vasakult: Mare Kabrits, Marek Suurniit, Siiri Roose, Alo Lääne, Jüri Kurss, Krista Uuna, Aigar Mäesepp, Andrei Haritonov. Ülal vasakult: Ivika Vispel, Kadri-Liis Loigu, Katrin Eller, Ines Metsalu, Mari Rull, Inga Häkkinen. Pildilt puuduvad Sale Ajalik, Anneli Narusk, Margit Piller, Anneli Viirmann ja Evelyn Vällik.

Finantsauditi olemus

Finantsauditi kaudu annab Riigikontroll Riigikogule ja avalikkusele sõltumatut ja objektiivset infot selle kohta, kas Vabariigi Valitsus on kulutanud raha vastavalt Riigikogu tahtele (sh eelarveseadusega sätestatud piirangutele). Öeldes “valitsus”, mõtleme kogu valitsussektorit – ministeeriume ja riigiasutusi, riigi osalusega äriühinguid, riigi asutatud sihtasutusi, avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid.

Finantsaudit on lihtsustatult öeldes hinnang. Hinnanguid võib anda majandustegevuse mitmesuguste aspektide kohta ning ka erineva ulatusega – nii üksiku asutuse, ministeeriumi valitsemisala kui ka kogu riigi kohta.

Riigieelarve seadus sätestab Riigikontrolli kohustuse hinnata igal aastal riigi kui terviku aruandluse õigsust ja tehingute seaduslikkust. Selle hinnangu andmine on finantsauditi osakonna ülesanne, mille täitmiseks viime igal aastal läbi auditeid asutustes ja ministeeriumides nii, et olulised rahavood/varad/kohustused oleksid audititega kaetud ning oleks võimalik teha üldistusi riigi tasandil.

Tegevuse mõjus	Tulemusauditi huviorbiit				
Tegevuse säästlikkus ja tõhusus					
Milline on tulemustest aruandmise kvaliteet?					
Milline on sisekontrolli ja finantsjuhtimise tase?					
Kas teave tehtud kulutuste kohta on õige?					
Kas tehingud on olnud seaduslikud?					
Kas tehingud, varad ja kohustused on raamatupidamises korrektselt arvele võetud?					
	2000	2004	2005	2006	

Kui 2000. aastal esimesi finantsauditeid tegime, siis andsime hinnangu vaid aruande õigsusele. Otsus alustada 2003. aasta sügisel tööd nii, et 2004. aastal anda üldhinnang ka tehingute seaduslikkusele, ei sündinud aga tühjalt kohalt – kõrvuti asutuste majandusaasta ja riigieelarve täitmise aruannete õigsuse hindamisega oleme kogu aeg teinud tähelepanekuid ka tehingute seaduslikkuse ja finantsjuhtimise kohta.

Finantsaudit ei ole siiski ainult aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse audit. Tulevikus tahame hinnangu anda ka kuluinfole, finantsjuhtimisele ja sisekontrollisüsteemidele ning tegevusaruandes esitatud info õigsusele.

2003. aasta arvudes

Osakonnal oli 2003. aastal töös 43 auditit, neist 40 lõppes kontrolliaruandega, mis kõik on avaldatud ka Riigikontrolli veebilehel. Ühe auditi lõpetasime kirjaga eelselgituse käigus, sest planeerimisetapis muutus riskihinnang. Sügisel alustasime kahe sihtauditiga, mis lõppevad 2004. aastal.

Osakond andis oma auditite põhjal üldhinnangu riigi kui terviku eelarve täitmise aruandele, kattes audititega 76% riigi koondbilansi mahust, 62% eelarvekuludest ja 98% kogutuludest. Riigikontroll leidis, et valitsus oli raha kogudes ja kulutades üldiselt lähtunud parlamendi tahtest.

Olulisemat audititulemustest

Finantsauditi põhifookus on üksikasutuste raamatupidamisaruannete auditeerimisel, sest nii saame anda üldhinnangu ka riigi kui terviku aruande kohta. Lisaks hinnangule riigi koondaruande kohta oleme auditite põhjal teinud järgmisi üldistusi:

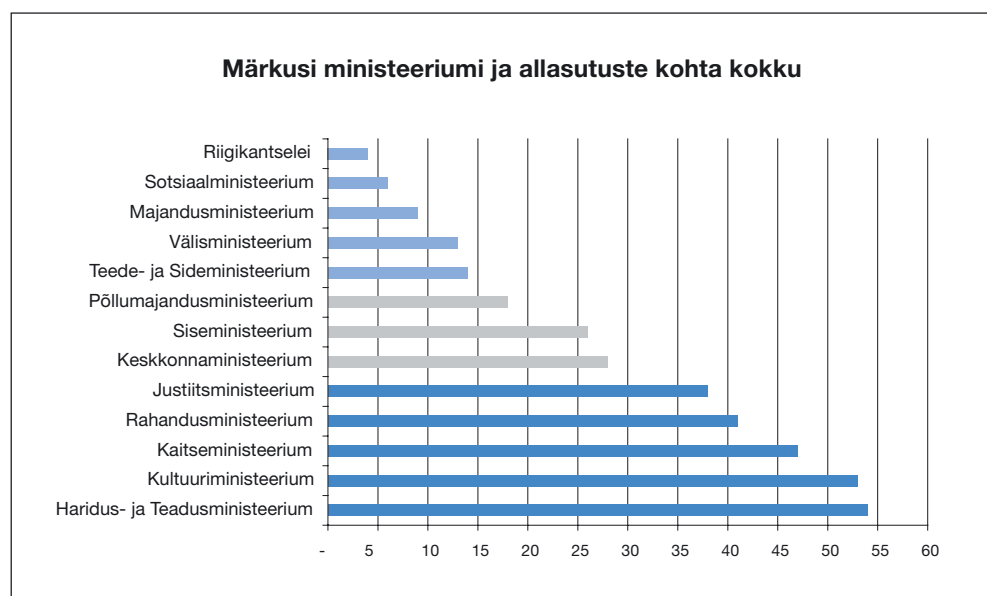
- Avaliku sektori raamatupidamisarvestuse ümberkorraldamine on jõudnud lõppjärku. 2003. aastal vastu võetud raamatupidamise seaduse ja riigieelarve seaduse muudatused ning riigiraamatupidamise üldeeskiri, mille valmimises ka Riigikontroll on osalenud, annavad alust uskuda, et riigi 2004. aasta koondaruanne tuleb nii sisult kui vormilt uue kvaliteediga.

- Ministeeriumide kui keskasutuste raamatupidamisarvestus, mida nüüdseks kolm aastat kontrollitud, on üldiselt korras. Esineb üksikuid eksimusi reeglite vastu, samas tuleb analüüsida nii mõnegi reegli (kuigi sellest on kinni peetud) mõttekust.
- Ministeeriumide raamatupidamisarvestuse küllaltki heale seisule vastandub sageli allasutuste raamatupidamisarvestuse tase. Finantsarvestust alahinnates rõhutatakse tegevuse tulemuslikkust ega nähta seost nende asjade vahel. Riigikontroll rõhutab, et ministril on põhjust rahul olla alles siis, kui ka allasutustes on raamatupidamine korras, sest ministeerium koos allasutustega moodustab terviku ning ministeeriumi juhtimine tähendab vastutust ka allasutuste juhtimise eest.

Koostasime möödunud aastal graafiku 2002. aasta kohta (vt lk allservas), kus ministeeriumide valitsemisalad on meie auditite käigus tehtud märkuste koguarvu põhjal pingeritta seatud. Kuigi ministeeriumide koondbilansi- ja koondeelarvemahud ei ole üks-ühele võrreldavad ja seetõttu on ka märkustena esitatud vigade rahaline väärtus erinev (nt Autoregistrikeskus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi valitsemisalas), loob see meie arvates üldjoontes adekvaatse pildi raamatupidamisarvestuse olukorrast 2003. aastal.

- Kui ministeeriumi allasutuste kohta käiva kriitika võtab enamik ministreid omaks, siis ministri valitseda olevate äriühingute, sihtasutuste või avalik-õiguslike juriidiliste isikute juhtimisega on lugu teine. Nende puhul näib vastutus olevat kohati piirdunud ministeeriumi esindaja nimetamisega asjaomase juriidilise isiku nõukogusse. Esindaja kohustused ja neist aru andmine on aga fookusest välja jäänud.

Riigikontroll loodab, et auditikogemuste ning ministeeriumide teadlikkuse kasv annavad põhjuse teha aasta-aastalt üha kasinamat märkuste tabelit ning näha rohkem vastutust maksumaksja raha kasutamise eest.



1.2. Tegevusriskide audit

Kui 2000. aastal muutus Riigikontrolli struktuur ja senise ministeeriumikeskse struktuuri asemel otsustati keskenduda auditiliikidele, siis jäi üle rida kõrge riskitasemega valdkondi, mille kompleksne auditeerimine tundus vajalik. Nii tekkis kahe klassikalise auditiliigi – finants- ja tulemusauditi – kõrvale tegevusriskide audit.

Nii Eestis kui välismaal on sageli küsitud meie osakonna nime ja tegevuse kohta, sest sellist osakonda teiste riikide kõrgeimates kontrolliasutustes üldiselt ei ole. Tegevusriskide audit ühendab endas nii finants- kui tulemusauditi lähenemist, alates ühe või teise toetuse, tegevusloa või hanke eesmärgipüstitusest ning lõpetades konkreetse tegevuse või rahakasutuse hindamisega.

Oma algusaastail tegeles Riigikontroll ka eelkontrolliga, mille kohta võib leida tänapäeval naljakaidki näiteid: nii palub Tallinna Tollivalitsus 1923. aastal Riigikontrolli, et “loomaarst Punin’i tunnistuses tähendatud toidunorm Tollivalitsuse sõiduhobuse kohta saaks kinnitud, sest hobune on noor ning jääb suurte sõitude tõttu vähese toiduga lahjaks”. Ehkki praegu ei tegelda enam eelkontrolliga tolleaegses tähenduses, võib üldises lähenemises teatud paralleeli siiski tõmmata: vigu vältida, mitte neid ainult sedastada. Tänapäeval aga ei tehta seda mitte üksikuid tehingudokumente viseerides, vaid eesmärgiks on aidata luua riigiasutustel terviklik kontrollisüsteem, mis peaks raiskamise, pettuse ja hooletuse juba ette ära hoidma.

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

Audiitorilt nõuab tegevusriskide audit laiu teadmisi: lisaks valdkonnapädevusele tuleb tunda ka finantsjuhtimise, raamatupidamise ja seaduslikkuse küsimusi. Audiitorite tubli tööd näitab ka see, et 2003. aastal suurenes lõpetatud auditite arv, kuigi ametnike oli eelmiste aastatega võrreldes vähem. Paljud auditid leidsid positiivset kõlapinda nii parlamendikomisjonides, ministeeriumides kui ka meedias.

Jüri Kõrge
Peakontrolör



Tegevusriskide auditi osakonna töötajad 2004. aasta veebruaris

Esireas vasakult: Liisi Uder, Jüri Kõrge, Liidia Heinlo. Keskul vasakult: Saima Strenze, Olav Lüüs, Evi Riives, Pille Põder, Maidu Lääne, Tiina Ojasalu. Ülal vasakult: Raivo Hurt, Svetlana Rõbakova, Helen Paliale, Maret Põldaas, Margit Jaksen, Vello Kuuse. Pildilt puuduvad Anne Hurt ja Helen Trelin.

Tegevusriskide auditi olemus

Toetuste auditid

Toetuste auditis pööratakse põhitähelepanu järgmistele küsimustele:

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

Tegevuslubade auditid

Tegevuslubade auditi käigus hindame:

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

Riigihangete auditid

Siin on Riigikontrolli töö aluseks järgmised neli põhimõtet:

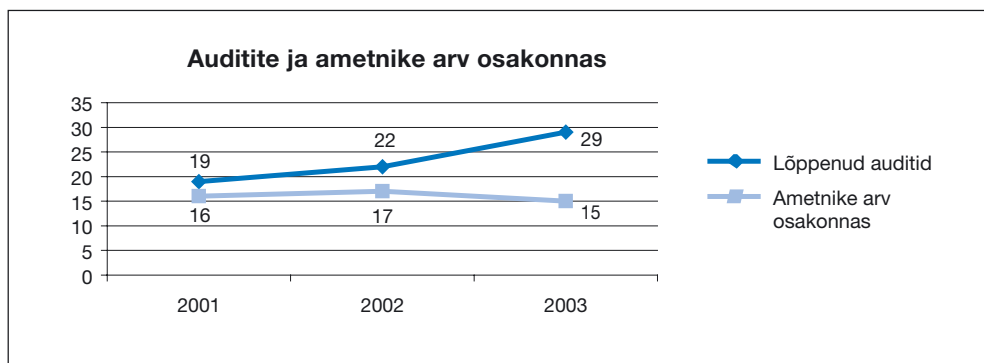
- hanke ökonoomsus – hangitav asi (töö, teenus) peab vastama ostja vajadustele, hangitu hind turuhinnale hanke korraldamise ajal või olema sellest soodsam, ostja peab saama hangitu talle vajalikul ajal;
- pakkujate objektiivne kohtlemine – kõik pakkujad peavad saama ostja soovide ja toimingute kohta ühesugust teavet, ostja ei tohi pakkujatele seada põhjendamatult suuri nõudmisi;
- hanke läbipaistvus – ostja toimingud ja otsused peavad olema pakkujatele arusaadavad ja objektiivselt põhjendatud;
- hanke kontrollitavus – hankemenetlus peab olema dokumentide alusel tagantjärele taastatav.

Sihtauditid

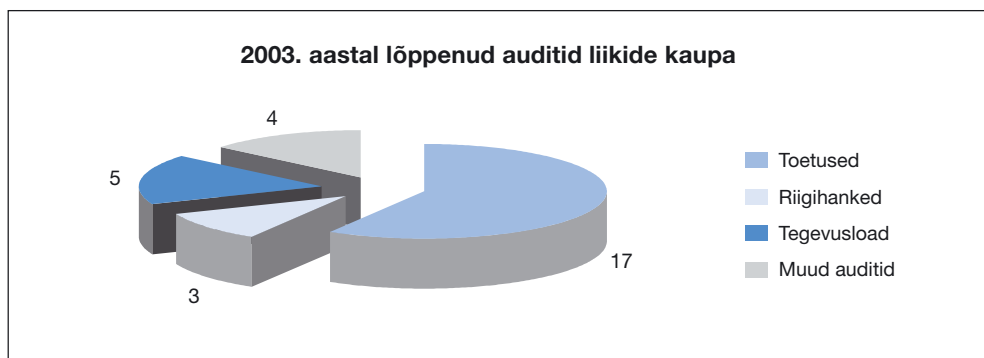
Riigikontroll auditeerib üldjuhul riigikontrolöri kinnitatud aastaplaani alusel. Samas võib aasta jooksul saabuda infot, mis osutab, et tuleks kiiresti auditit alustada. Need auditid võetakse ette plaaniväliselt ning enamikul juhtudel on nende läbiviijaks tegevusriskide auditi osakond.

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

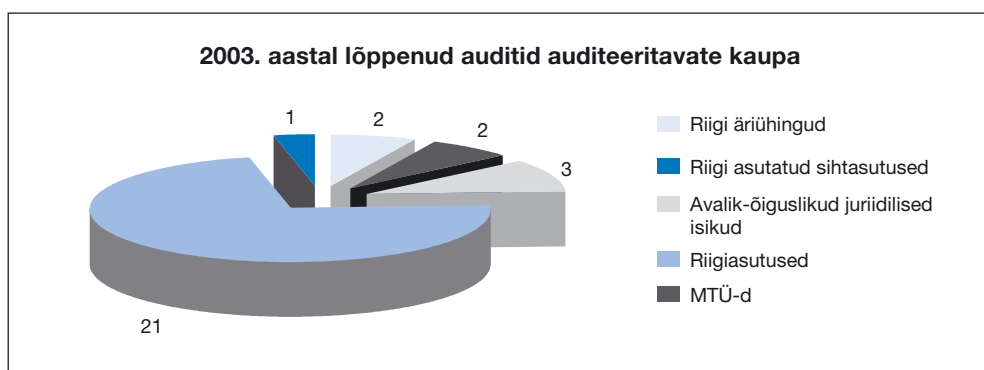
2003. aasta arvudes



2003. aastal oli töös 40 auditit, neist lõpetasime 29, millest 1 toimus koostöös Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonnaga. Lisaks osalesid meie audiitorid finantsauditi osakonna töös ning Euroopa Kontrollikoja PHARE ja ISPA vahenditest tehtud hangete auditis.



Enamikul juhtudel olid auditeeritavateks riigiasutused, varasematest aastatest rohkem aga ka avalik-õiguslikud juriidilised isikud, riigi asutatud sihtasutused, mittetulundusühingud ning riigi äriühingud.



2003 oli esimene aasta, mil vastavalt seadusele saatsime kõik kontrolliaruanded Riigikokku (rahanduskomisjoni).¹ Rida auditeid arutati sisuliselt, mõne suhtes oli aga komisjon passiivne, ehkki ootasime selget seisukohta. Hüvitusfondi lõpetamisperioodil tehtud ning Riigikontrolli hinnangul ebaseaduslike tehingute osas võttis rahanduskomisjon info teadmiseks. Arvestades küsimuste keerukust, pidi arutelu jätkuma pärast Riigikogu suvevaheaega. Seda aga ei toimunud. Samuti taotlesime komisjoni seisukohta siis, kui auditiga selgus, et Haridus- ja Teadusministeerium oli kasutanud õppurite sõidusoodustusteks ette nähtud raha suures ulatuses muude kulude katmiseks. Riigikontrolli hinnangul oli tegu riigieelarve seaduse rikkumisega; ministeerium leidis, et kuigi seaduses toodud otstarvet ei järgitud, kasutati raha siiski hariduse vajadusteks. Rahanduskomisjon oma seisukohta ei väljendanud.

Mitmel juhul teatasime töö tulemustest ka teistele Riigikogu alatistele komisjonidele.

Tegime auditeeritavatele ning vajaduse korral ka teistele ministritele ja riigiasutuste juhtidele hulga ettepanekuid, millest enamik hõlmab õigusaktide täiendamist ja kontrollisüsteemide parandamist. Aasta teisel poolel tegime 183 ettepanekut, millest aktsepteeriti 160 ehk 87%. See tähendab iga auditi kohta keskmiselt 12 ettepanekut. Neist osa oli võimalik kohe rakendada, osa nõuab pikemat aega – eelkõige need, mis käsitlevad õigusaktide muutmist.

Osakond jälgib tehtud ettepanekute ja nende täitmiseks kavandatud abinõude rakendamist. Vajadusel viime läbi järelauditi, mille käigus keskendume ettepanekute täitmiseks kavandatud abinõude tegelikule rakendamisele. Möödunud aastal tegime kaks sellist auditit.

¹ Vastav Riigikontrolli seaduse muudatus jõustus juba 2002. aastal, kuid enne seaduse muudatust alustatud auditid lõpetati seni kehtinud korras. 2004. aastast hakatakse aruandeid saatma riigieelarve kontrolli komisjonile.

Olulisemat audititulemustest

Toetused

Ülevaates riigi vara kasutamise ja säilimise kohta tegime valitsusele ettepaneku välja töötada toetuste maksmise hea tava, mis määratleks miinimumnõuded toetuste administreerimisele. Rahandusministeerium pidas seda tähtsaks, kuid märkis, et ettepaneku rakendamine võtab aega.

Tegevusload

2003. aastal keskendusime Haridus- ja Teadusministeeriumi välja antud tegevuslubadele – 5-st lõpetatud auditist 3 hõlmasid selle ministeeriumi tegevust. Kõigis neis tõime välja hulgaliselt probleeme.

Ehkki iga auditi puhul on riskide rõhuasetus erinev, võib senise praktika põhjal nimetada järgmisi tüüpupuudusi:

- tegevusloa rakendamiseks puudub vajadus või piisav õiguslik alus;
- tegevusloa saaja ei vasta tegevusloa saamise tingimustele;
- tegevusloa omanik ei vasta tegevusloa omamise tingimustele;
- ametnikud kohtlevad tegevusloa taotlejaid/omanikke ebavõrdsetl;
- tegevusloata tegutsemine.

Hanked

Justiitsministeeriumis hindasime lisaks üldisele hankekorraldusele suuremate ehitushangete läbiviimist; Keskkonnaministeeriumis keskendusime valdkonnaspetsiifilistele hangetele ning Riigi Kinnisvara AS-is hangete objekti kujunemisega seotud probleemidele: kui kallilt hooneid ja ruume renoveeritakse ning millised on sellega seoses riigiasutuste tulevased kohustused renditasu maksmisel.

Hangete korraldamisel esinevad järgmised põhilised riskid:

- ostetakse mittevajalikke asju, töid või teenuseid;
- seaduses sätestatud riigihankemenetlus jäetakse korraldamata;
- pakkumismenetluse liigi valik pole seadusega kooskõlas;
- hankeprotsessi osas ei järgita seaduse nõudeid;
- hankelepingut ei sõlmita pakkumise kutses ja edukaks tunnistatud pakkumises olnud tingimustel;
- ostja ei rakenda sanktsioone juhtudel, kui tarnija ei täida nõuetekohaselt lepingutingimusi.

Sihtauditid

2003. aastal oli selliseid auditeid 4: Kultuurkapitali ja Hüvitusfondi majandustegevus; eluasemelaenude andmine ja käendamine KredEx-is, riigimaa erastamisel esinevate riskide hindamine. Kultuurkapitali auditi ajendiks oli tegevdirektori varastatud miljonite skandaal, audit toimus paralleelselt Kaitsepolitsei uurimisega ning sellega tehti kindlaks Kultuurkapitalile tehtud kahju üldsumma.



Tulemusauditi osakonna töötajad 2004. aasta veebruaris

All vasakult: Jaanus Kasendi, Eili Lepik, Kairit Peterson, Krista Jansen, Heiki Randma, Märt Kivine, Jelena Zubova, Aalo Kukk, Külli Nõmm, Eva Lätti, Kristjan Paas, Janno Veskimets.

Ülal vasakult: Lauri Tammiste, Kaire Tamm, Andra Peel, Siiri Suits, Terje Keenberg, Tuuli Rasso, Uku Mats Peedok. Pildilt puudub Siiri Martverk.

1.3. Tulemusaudit

“Tulemusaudit vaatab neid aspekte ühiskonnas ja riigi toimimises, kus on valus,” tõdes hea kolleeg vastsele tulemusauditi osakonna juhatajale aasta alul seletades, millega ses osakonnas tegeldud on, kuidas tulemusauditid sünnivad. Tõsi ta on, tulemusaudit vaatleb nähtusi, kus riigi suhtlemine kodanikuga peaks olema tulus ja mitte valus, aga pahatihti seda pole.

2003. aastal oli osakonna töö aluseks endiselt põhimõte lähtuda probleemist, mitte riigi haldusstruktuurist, sh ministeeriumide valitsemisaladest. Eluvaldkondade valik, mille raames riigi ja kodaniku kokkupuudet analüüsitakse, on siiski igal aastal pisut muutusi ja täiendusi läbi teinud, nii ka mullu.

2004. aasta alguseks on valdkondi neli:

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

Mainitud valdkonnad ulatuvad mõistagi servapidi üksteise peale ja üksteise sisse: keskkonnakaitse on lõppude lõpuks kindlasti ettevõtluskeskkonnaga seotud, nii nagu viimane ulatub üksikisiku tasandil ja äärmuslikus vormis juba toimetuleku valdkonda, tervishoid omakorda on nii sotsiaälvõrgustiku ulatuslikem väljendusvorm kui ka ettevõtlus samal ajal.

Hea tulemusaudit valmib vaevaga. Kõigepealt tuleb põhjalikult seirata, millised üldse on teravaimad igapäevaelus ilmnevad probleemid, mille lahendamisse Riigikontroll saaks panuse anda. Mõjusa tulemusauditi tegemises on teemavalikul võrreldes teiste auditiliikidega suurem roll, mis koormab juba enne auditi alustamist suure vastutusega. Ka auditi läbiviimine ja ettepanekute tegemine pole kerge, kui tegu on mitme ministeeriumi haldusalasse jääva probleemiga.

“Tulemusaudit on kunst,” tõdes vanemaudiitor Eva Lätti Põhjamaade ja Balti riikide kõrgeimate kontrolliasutuste mõttetalgutel Pühajärvel 2003. aasta sügisel. Tulemusauditi osakonna kunst on seda kunsti hästi vallata. Ja ka vaeva ei tohi peljata, kuni see on kodaniku valu vähendamise teenistuses.

Märt Kivine
Peakontrolör

Tulemusauditi olemus

Tulemusauditiga hindab Riigikontroll avaliku sektori tegevust igapäevaelu probleemide lahendamisel, analüüsib süvitsi probleemide põhjusi ning pakub ideid nende ületamiseks.

Soovituste olemuslik alus on parema haldustava selgitamine ja edendamine. Tulemusauditi metoodika kohaselt väljendub parim haldustava avaliku halduse säästlikus, tõhusas ja mõjusas toimimises.

Säästlikkus on nende kolme nähtuse esimene aste ja tähendab eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist. Säästlikkuse aspekti pole Riigikontroll eraldi auditeerinud, vaid on käsitlenud seda alati koos tõhususega, mis tähendab kulutuste ja nende abil saadava väljundi suhet: kuidas sama ressursiga rohkem saada või kuidas saada sama vähema ressursi eest. Mõjusust hinnates astutakse otseselt raha teemast samm kaugemale: analüüsitakse õigusaktides ja planeerimisdokumentides deklareeritud eesmärkide saavutamist ning seda, milline on tegevuse tegelik mõju võrreldes kavatseduga.

Riigikontrolli huvitab ka see, millised on tõhususe ja mõjususe eeldused. See tähendab analüüsi, kas avalik sektor lähtub oma tegevuste planeerimisel ja elluviimisel heast juhtimistavast ning arvestab ühiskonna tegelike vajadustega. Samuti küsitakse tulemusauditis tihti ka seda, kas valitsus on uuritava probleemi lahendamiseks üldse midagi teinud või teha plaaninud.

Tulemusaudit on võrreldes teiste auditiliikidega kõige ajamahukam – keskmiselt pool kuni kolmveerand aastat. Samuti nõuab ta reeglina audiitorilt kompleksseid teadmisi eelkõige sotsiaal- ja majandusteaduste baasil, kuid ka avaliku halduse head tundmist.

2003. aasta arvudes

2003. aastal lõpetati ja avalikustati seitse auditit:

- Tiigrihüppe programm Eesti üldhariduskoolis;
- Töö tagamine kinnipeetavatele ja AS Eesti Vanglatööstus;
- Põhikoolist väljalangenute taastoomine haridussüsteemi;
- Riigi tegevus raha suunamisel ettevõtluse toetamiseks;
- Töökohavahenduse tõhustamine riiklikus tööturussüsteemis;
- Kuritegude kohtueelne menetlus;
- Ambulatoorse eriarstiabi nõudluse jälgimine.

Kirjaga, st aruannet koostamata, lõpetati audit tavajäätmekäitluse korraldusest. Alustasime seitsme auditiga.

Olulisemat audititulemustest

Mõjuaudit olgu mõjus audit

Lisaks sellele, et tulemusaudit hindab ühes oma realiseerimisviisis avaliku halduse mõjusust, peab ka audit ise olema mõjus, saavutamaks tehtud soovitude tõsist arutelu ja täitmist.

Esmakordselt jõudis Riigikontrolli audit valitsuse nõupidamisele. Selleks oli “Riigi tegevus raha suunamisel ettevõtluse toetamiseks”, mille järeldustel ja soovitudel oli ilmne mõju valdkonna arendamisel. Kuidas?

Eesti suunab aasta-aastalt rohkem raha ettevõtjate käsutusse riigi toetuste, laenude, tagatiste ja ekspordigarantiide näol. Mis on riigi eesmärk? Kui otsustarbekas on riigi raha jagamise struktuur?

Nendele kahele küsimusele otsisid audiitorid vastust, ja see ei olnud kerge. Kaheksa erinevat, kuid sarnaseid probleeme, sihtgruppe, eesmärke ja tegevusi käsitlevat arengukava ei loonud selgust, mida riik soovib ettevõtteid toetades saavutada. Riigi raha jagunemise prioriteete määratlev peastrateegia, eelarvestrateegia, väljendas samuti pigem segadust.

Samas ei tulnud selle killustumise põhjuseid kaugelt otsida – vastused peitusid nelja ministeeriumi (Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Sotsiaal-, Sise-, Põllumajandusministeerium) ja regionaalministri vähekoordineeritud tegevuses. Eesti riigieelarve koostatakse asutusepõhiselt. See soodustas ja soodustab endiselt ministeeriume planeerima tegevusi eraldi, oma haldusalas, ja oma haldusala tegevusi ka õigustama.

Seeläbi makstakse ka riigi raha eri struktuuride kaudu. Näiteks KredEx ja Maaelu Edendamise Sihtasutus tegelevad laenude tagamisega sarnastele sihtrühmadele, kuid eri ministeeriumide valitsemisalas. Või Ettevõtluse Arendamise Sihtasutus ja Tööturuamet: mõlemad annavad stardiabi ettevõtluse alustamiseks – samuti eri ministeeriumide valitsemisalas.

Soovitasime selgelt defineerida ettevõtluse toetamisega seotud eesmärgid ja ühtne valdkonnaelarve; täpsustada ministeeriumide valitsemisalasid ja määratleda kattuvate valdkondade puhul eestvedav ministeerium; analüüsida raha välja maksvate struktuuride eraldi eksisteerimise põhjendatust ning otsida võimalusi koondumiseks.

Kuna sellelaadne koostöö polnud seni ühegi ministri eestvõttel iseseisvalt tekkinud, otsustati ettepanekud viia ministrite tööd koordineerivasse organisse, valitsusse, ning suunata rida ettepanekuid ka Rahandusministeeriumile, kelle põhiülesanne on jälgida ministeeriumide eelarve kujunemist ja täitmist ning nõustada valitsust majandus- ja finantsalal.

Valitsus jagas meie arvamust probleemi olemusest, ministrid võtsid ülesandeks analüüsida ettevõtlustoetuste senist korraldust ja esitada seda parandavad ettepanekud. Riigikontroll luges rahuloluga ka Rahandusministeeriumi analüüsi, mis toetas auditi järeldusi, viidates olemasolevate struktuuride ebaotstarbekusele. Jääme käesoleval, 2004. aastal, ootama põhjendatud parandusotsuseid.

Mured välja kabinetivaikusest

Murekeskse lähenemise puhul hindame oma tegevuse tärgatajana ühevõrra oluliseks nii riigiasutuste toimimise täppisanalüüsi kui ka kodanike muret ühiskonna valupunktide suhtes.

Laste väljalangemine ühiskonna turvavõrgustikust on kindlasti valusaim nähtus, millega üks tsiviliseeritud ühiskond kokku puutub. Riigikontroll on mitmes auditis vaadelnud haridussüsteemi kui peamise inklusiivsust tagava mehhanismi toimimist riigis. 2003. aastal murdsid Riigikontrolli tõstatatud teemad üle meediakünnise riigi suurimas nädalalehes.

2003. aastal jätkasime auditiga “Põhikoolist väljalangenute taastoomine haridussüsteemi” 2002. aasta auditis “Koolikohustuse täitmise tagamine” käsitletud probleemistiku uurimist. Koolikohustustuse täitmise auditis osutasime, et igal aastal langeb haridussüsteemist välja tuhatkond õpilast ning riik ei suuda isegi pidada korrektset arvestust koolikohustuse täitmise üle. Olulise märkusena tõime välja ka selle, et Haridus- ja Teadusministeerium ei suuda tagada kõigi välja-töötatud meetmete rakendamist kogu riigis.

Põhihariduseta isikute haridussüsteemi taastoomise auditis keskendusime nende noorte teemale, kes on juba koolist välja langenud. Uurisime, mida on tehtud, et neid noori koolipinki tagasi tuua. Audit näitas, et riigil tasub põhihariduseta inimeste toomisega koolipinki igal juhul tegeleda, sest põhihariduse olemasolu tagab parema toimetuleku ühiskonnas ja vähendab riski, et noor satub kuritegelikule teele. Oma ettepanekutes haridus- ja teadusministrile soovitasime avardada põhihariduseta inimeste õppimisvõimalusi ning leida vahendeid nende toetamiseks õpingute ajal.

“Kindel on, et riigikontroll juhtis tähelepanu ministeeriumi valusale kohale – sest, nagu selgub, toimiv ja täpne õpilasregister Eestis puudub. Šokeerivad järeldused valmisid juba eelmise ministri ametiajal, aga ka praegusel õppeaastal ei suuda ametnikud öelda tegelikult koolis käivate koolilaste täpset arvu. Nagu ka seda, kui paljud lapsed on küll nimekirjas, aga koolis ei käi.” Nii kirjutas Eesti Ekspress 17. septembril 2003.

Tugevnev tulemusaudit

Et tulemusauditeid jõutakse sama ajavahemiku jooksul teha vähem kui teisi auditeid, siis seda suurema kaalu omandab iga üksik audit. On meeldiv tõdeda, et ka teistel möödunud aasta audititel olid meeldejäädavad küljed, igaühel oma. Näiteks kuritegude kohtueelset menetlust käsitlevas auditis õnnestus osutada mitte lihtsalt protsesside parandamise vajalikkusele ja võimalikkusele, vaid välja tuua ka konkreetne rahasumma, mida saaks Riigikontrolli soovitusi rakendades kokku hoida. Arstijärjekordi käsitlev audit alustas tervishoiuteenuste laia probleemistiku avamist ja järgnevate temaatiliste auditite rea ühe osana aitab loodetavasti kaasa kliendisõbralikkuse arenemisele ja teenuste kättesaadavuse paranemisele tervishoiusüsteemis.

Aasta-aastalt kogunev valdkonnapädevus annab keeruliste probleemide lahkamiseks ja asjatundlike ettepanekute tegemiseks head eeldused.



2. Riigikontroll avalikus halduses osalejana

Auditeerimise kõrval osaleb Riigikontroll nii riiklikul kui rahvusvahelisel tasandil üha aktiivsemalt avaliku halduse – eelkõige muidugi selle kontrollimaastiku – arendamises. Lisaks riigikontrolöri õigusele osaleda sõnaõigusega Vabariigi Valitsuse istungeil on Riigikontrollile seadusega antud järgmised auditivälised õigused ja ülesanded:

- teha ettepanekuid õigusaktide väljatöötamiseks, muutmiseks ja täiendamiseks;
- arendada koostöös Vabariigi Valitsusega valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate asutuste sisekontrolli ja siseauditit;
- suhelda teiste riikide kõrgeimate kontrolliasutustega, osaleda nende asutuste rahvusvaheliste organisatsioonide tegevuses ja teha koostööd Euroopa Kontrollikojaga.

Riigikontrolli osalus avalikus halduses on piiritletud tema sõltumatusega. Riigikontroll ei sekku poliitikasse ega hinda poliitilisi eesmärke.

Eestis

Riigikontroll osaleb õigusaktide väljatöötamises mitmel moel. Esitades arvamuse valitsuse istungil arutatavate eelnõude, tegevuskavade jm kohta, edastab riigikontrolör meie seisukohad vahetult valitsusele. Osaleme ka õigusaktide eelnõude menetlemise varasemates etappides. 2003. aastal oli meile ses suhtes tähtsaim panus riigieelarve seaduse, raamatupidamise seaduse, Riigikontrolli seaduse, valla- ja linnaeelarve seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja erastamisest laekuva raha kasutamise seaduse muutmise seaduse väljatöötamisse. Seadusega kaasnevad meie jaoks järgmised tähtsad muudatused:

- Riigikogu erikomisjoni moodustamine riigieelarve kontrollimiseks (mh Riigikontrolli auditulemuste arutamiseks);
- andes hinnangu peale riigiasutuste majandusaasta aruande õigsuse ka nende majandustehingute seaduslikkusele, peab Riigikontroll saama tugineda riigiasutuste siseaudiitorite tööle.

Aasta-aastalt anname arvamuse üha enamate õigusaktide ja valitsuse tegevuskavade kohta, mis näitab Riigikontrolli kui avalikus halduses osaleja rolli pidevat suurenemist. Et see roll saavutaks kindlama ja laiemat kõlapinna, vajame aktiivseid ja tugevaid partnereid. Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjoni näeme tähtsa liitlasena, kes aitab meie ettepanekuid ellu viia.

Et saaksime tugineda riigiasutuste siseaudiitoritele, oleme koostöös valitsuse ja Rahandusministeeriumiga oma südameasjaks võtnud siseauditisüsteemi arendamise. Sel eesmärgil osalesid Riigikontrolli ametnikud Kaie Karniol, Siiri Martverk, Jüri Kurss ja Ines Metsalu 2003. aastal aktiivselt Rahandusministeeriumi juures tegutsevas töörühmas, mis töötab välja eelarve täitmise järelevalve mudelit.



Teenistuste töötajad 2004. aasta veebruaris

All vasakult: Markko-Raul Esop, Peeter Annus, Kristjan Mellik, Rein Söörd, Ingrid Lepasild, Jaana Tõnisson, Peeter Lätti, Piret Malv, Airi Alakivi, Timo Tupp, Kalev Lattik, Sven Soiver. Ülal vasakult: Hedy Kohv, Ene Viru, Katrin Gottlob, Ira Tambik, Katri Kadakas, Sander Türk. Pildilt puuduvad Helerin Kivilo, Karin Kuller, Tõnis Saar, Tarmo Sepman ja Vladimir Žugov.

Riigikontroll on alati toetanud avaliku sektori häid ja innovaatilisi algatusi. Vabariigi Valimiskomisjon, kuhu kuulub ka Riigikontrolli direktor Peeter Lätti, alustas e-valimiste ettevalmistamist. Personalijuht Airi Alakivi kuulub ametnike koolituse töörühma, mille eesmärgiks on kooskõlastada avaliku teenistuse koolitusprioriteedid ning arendada Euroopa Liidu nõuetele vastavat ametnikkonda. Kaie Karniol ja Riigikontrolli nõunik Tõnis Saar osalesid Rahandusministeeriumi juhitud riigiraamatupidamise ümberkorraldamise töörühmas, mille töö tulemusena valmis 2003. aasta lõpus riigiraamatupidamise üldeeskiri. Tulemusauditi osakonna töötajad osalesid avaliku sektori kvaliteediauhinna projektis assessoritena.

Rahvusvaheline koostöö

Riigikontrolli positsiooni tugevnemine rahvusvahelisel auditimaastikul võimaldab üha sagedamini osaleda koostööprojektides nii eksperdi kui ka partnerina. Saame kogemusi heast auditeerimispraktikast ning anname oma teadmisi ja kogemusi teistele.

Euroopa tasemel auditikvaliteedi saavutamisele aitab kaasa tihe koostöö Euroopa Kontrollikoja ja Euroopa riikide kõrgeimate kontrolliasutustega. Ka 2003. aastal osalesime regulaarsetel Kesk- ja Ida-Euroopa riikide, Küprose, Malta ja Türgi kõrgeimate kontrolliasutuste ning Euroopa Kontrollikoja juhtide kohtumistel, kus võetakse vastu soovitusi institutsionaalse arengu ning auditi-tegevuse ja meetodika arendamise küsimustes.

Jätakuvalt osales Riigikontroll 2003. aastal ka Euroopa Kõrgeimate Kontrolliasutuste Organisatsiooni (EUROSAI) ning Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvahelise Organisatsiooni (INTOSAI) töös.

Meie ametnikud osalesid järgmistes töörühmades ja projektides:

- INTOSAI privatiseerimise auditi, keskkonnaauditi ja auditistandardite komitee töörühm;
- EUROSAI keskkonnaauditi ja infotehnoloogia auditi töörühm;
- Euroopa Liidu kandidaatriikide kõrgeimate kontrolliasutuste ja Euroopa Kontrollikoja juhtide otsuse alusel moodustatud auditikäsiraamatute töörühm;
- TACIS-e programmist¹ rahastatav Ukraina avaliku sektori auditeerimise projekt.

Juunis jõudis kokkuvõtva konverentsiga lõpule kolm ja pool aastat kestnud koostööprogramm, mis hõlmas Riigikontrolli, Hollandi Kontrollikoda ja juhtimiskonsultatsioonifirmat MDF. Koostööprogrammi kestel kujundati põhjalikult ümber Riigikontrolli tööpõhimõtted ja organisatsioon, koostöös Hollandi Kontrollikoja ekspertidega viidi läbi üle 10 auditi.

2003. aastal oli Riigikontrolli korraldada iga-aastane Balti- ja Põhjamaade riigikontrollide esindajate kohtumine. Septembris toimunud konverentsil arutati riigi tulude auditeerimist ja tulemusauditi planeerimist, nn hea auditi töörühmas jagasid osalejad oma parimaid kogemusi auditite läbiviimisel.

² TACIS on Euroopa Liidu abiprogramm kaheteistkümnemele Ida-Euroopa ja Kesk-Aasia üleminekuriigile.

Tegevussuunad 2004

2004. aasta üheks peaesmärgiks on aidata Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjonil kujundada välja tõhus ja vastastikku kasulik tegevusrutiin.

Kuna seni on kontroll omavalitsuste üle olnud võrdlemisi nõrk ja ebaühtlane, on saanud aktuaalseks Riigikontrolli seaduse muutmine nii, et Riigikontrolli ülesanded ja pädevus omavalitsuste rahakasutuse auditeerimisel oleksid selgemalt väljendatud. Riigikontroll loodab selle tulemusel avaliku sektori raha kasutamise väliskontrolli oluliselt tõhustada.

Rahvusvaheliselt on olulisim töö Euroopa Liidu kõrgeimate kontrolliasutuste ja Euroopa Kontrollikoja kontaktkomitees. Üheks võtmetähtsusega projektiks on osalemine “EU Trend Reporti” koostamises. Projekti ajendiks on ambitsioonikas plaan saada ülevaade Euroopa Liidu raha kasutamise, juhtimise, sellekohase aruandluse ja auditi arengusuundadest võimalikult paljudes Euroopa riikides. Projekti eestvedajaks on Hollandi Kontrollikoda, selles osalevad veel Taani, Rootsi, Ühendkuningriigi, Hispaania ja Poola jt riikide kõrgeimad kontrolliasutused.



Riigikontrolli, Hollandi Kontrollikoja ja juhtimiskonsultatsioonifirma MDF koostööprogrammi lõpukonverents Tallinnas 13. juunil 2003.



3. Riigikontrolli audititegevuse laienemine

3.1. Omavalitsuste auditeerimine

Omavalitsuste mõte on lähendada kohaliku elu juhtimist inimestele, võimaldades neil endil oma elu-olu korraldada ning teha seda paljudes valdkondades täpsemalt, hoolsamalt ja efektiivsemalt, kui seda suudaks keskvalitsus.

Õigused eeldavad paratamatult ka kontrolli õiguste kasutamise üle – kas või seetõttu, et raha, mille abil õigusi realiseerida, tuleb maksumaksja taskust. Kuna Riigikontroll lähtub seisukohast, et avalikus sektoris ei tohi olla kontrollivaba ruumi, siis hõlmab meie huvi ka omavalitsusi.

Viimastel aastatel Riigikontrollis läbi viidud auditialaste ja organisatsiooniliste muutuste käigus oleme omavalitsuste auditeis piirdunud peamiselt neile eraldatud riiklike toetuste kontrolliga.

2004. aastast kavandab Riigikontroll omavalitsuste tegevust uurida senisest mitmekülgsemalt. Selleks jätkame toetuste auditeerimist ning viime ühes omavalitsuses läbi nn süvaauditi. See tähendab, et me ei auditeeri mõne toetuse auditi raames, kuidas omavalitsus on kasutanud selle toetuse maksmiseks riigieelarvest eraldatud raha, vaid vaatame omavalitsuse tegevust kõigi riigieelarveliste eraldiste kasutamisel. Niisuguse toimimisviisi eesmärk on mh kaardistada võimalikud riskid tulevaste samalaadiliste auditite tarbeks.

Kuigi Riigikontroll planeerib omavalitsustega seotud auditite arvu suurendada, ei piisa üksnes sellest toimiva kontrollikeskkonna loomiseks. Seetõttu oleme töötanud välja seisukohad omavalitsuste kontrollisüsteemi parandamiseks, mille rakendamine peaks suurendama omavalitsuste usaldusväärsust, läbipaistvust ja tulemuslikkust ning tagama nende majandustegevuse seaduslikkuse. Tähtsamad neist on järgmised:

- Kohustusliku audiitorkontrolli ulatuse laiendamine.

Seadusandja peaks laiendama omavalitsuste audiitorkontrolli ulatust nii, et see hõlmaks majandusaasta aruande kõrval ka sisekontrolli korraldust ja tehingute seaduslikkust. Teine probleem on Riigikontrolli hinnangul see, et raamatupidamise seaduse järgi pole isegi majandusaasta aruande audit kohustuslik mitte kõigile omavalitsustele. Rahandusministeeriumi andmeil jäi sellise kontrollita 12% omavalitsustest.

- Sisekontrolli ja siseauditi juurutamine.

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ei määratle linna- või vallavalitsuse kohustusi sisekontrolli ja siseauditi korraldamise osas. Riigikontrolli arvates tuleks seaduses sätestada omavalitsuse kohustus luua toimiv sisekontrollisüsteem ning suuremate omavalitsuste puhul ka siseauditiüksus.

- Volikogu revisjonikomisjoni rolli täpsem määratlemine.

Riigikontrolli hinnangul pärsib revisjonikomisjonide efektiivsust sage praktika, et komisjonis on enamus koalitsiooni esindajail. See võib kaasa tuua konflikti komisjoni ülesannete ja tegeliku töö vahel. Seetõttu on Riigikontroll seisukohal, et revisjonikomisjoni juhiks peaks olema opositsiooni esindaja.

3.2. Euroopa Liidu vahendite kasutamise auditeerimine

2003. aastal toimunud rahvahääletus avas Eesti tee Euroopa Liitu. Kuigi päeva-pealt midagi ümber ei kujune, toob lõimumisprotsess Riigikontrollile mitmeid muutusi.

Peamiseks muudatuseks on suuremate rahavoogude liikumine Euroopa Liidu ja Eesti vahel – seda mõlemasuunalisena.

Riigikontroll on käsitlenud Euroopa Liidu raha samaväärsena Eesti riigieelarve rahaga, kavandades selle kasutamise auditeerimist samade kriteeriumide ja riskihinnangu alusel. Riigikontroll otsustab ise, millises mahus auditeerida Euroopa Liidu ja millises Eesti raha. Ükskõik mis allikast pärit avaliku sektori raha tuleb kasutada otstarbekalt ja seaduslikult.

Kuigi Euroopa Liidu raha osakaal jääb riigieelarve kulude taustal suhteliselt väikeseks, on see mõnes valdkonnas arvestatav. See tähendab auditite valiku kriteeriume – mh valdkonnas liikuvate summade suurus – silmas pidades mõningast nihet ka audititeemades ehk senisest suuremat tähelepanu Euroopa Liidu vahendite kasutamisele.

Kogu koormus ei lange siiski Eesti Riigikontrollile, sest Euroopa Liidu eelarvest eraldatud raha kasutamise auditeid on õigus läbi viia ka Euroopa Liidu audiitoril ehk Euroopa Kontrollikojal. Loomulikult on Euroopa Kontrollikoda huvitatud Eesti Riigikontrolli tugevusest, sest see on tema poolt vaadates Eesti sisekontroll, millele saab oma tegevuses toetuda.

Kontrollikoda informeerib meid oma auditiplaanist ja annab regulaarset eelinfot riiki puudutavaist auditeist. Sellega välditakse Riigikontrolli ja Euroopa Kontrollikoja töö dubleerimist. Dubleerimise ärahoidmine tähendab audititöö tõhusust.



Balti- ja Põhjamaade riigikontrollide kohtumine Pühajärvel 3.–5. septembrini 2003.

Vasakult: Otepää vallavanem Aivar Nigol, Euroopa Kontrollikoja esindaja Maarten B. Engwirda, Riigikontrolli avalike suhete juht Märt Kivine, riigikontrolör Mihkel Oviir, Leedu riigikontrolör Jonas Liaučius ja Läti riigikontrolör Raits Černajs.

Liitumine Euroopa Liiduga annab Riigikontrolli ülesannetele veel ühe mõõtme. Kui maksutulude laekumist Eestis oleme kontrollinud mitu aastat, siis pärast liitumist tuleb kontrollida ka Euroopa Liidu eelarvesse kandmisele kuuluvate summade arvestamise ja ülekandmise õigsust. Riigikontrolli ülesanne on siinjuures anda ülevaade, kas raamatupidamissüsteemid, mis nende summade maksmise ja arvestusega tegelevad, toimivad nii hästi, et kohustused liidu ees oleksid täpselt täidetud (ka see, et Eesti ei maksaks liidule rohkem kui vaja).

Peale audititegevuse on tähtis ka teabe ja kogemuste vahetamine Euroopa Kontrollikojaga. Veebruari lõpus lõpetas tulemusauditi osakonna vanemaudiitor Eva Lätti oma viiekuulise stažeerimise Euroopa Kontrollikojas. Juunis osales Kontrollikoja liige Maarten B. Engwirda ettekandega Riigikontrolli ja meie Hollandi partnerite koostööprojekti lõpetamise konverentsil ning septembris Balti- ja Põhjamaade riigikontrollide esindajate kohtumisel Pühajärvel.

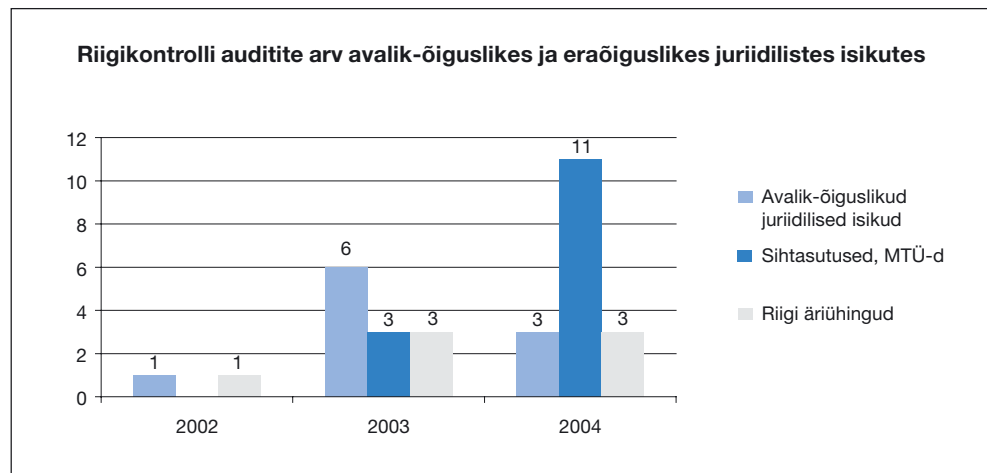
3.3. Avalik-õiguslike juriidiliste isikute, riigi asutatud sihtasutuste ja riigi äriühingute auditeerimine

2002. aasta märtsi alguseni kehtinud Riigikontrolli seadusega oli meie auditipädevus avalik-õiguslike ning eraõiguslike juriidiliste isikute osas reguleeritud lünklikult ja vastuoluliselt. Seadustes avalik-õiguslike juriidiliste isikute kohta oli meie auditipädevus ette nähtud erinevalt: osa puhul võisime auditeerida kogu majandustegevust, osa puhul aga ainult neile antud riigieelarvevahendite kasutamist. Sihtasutuste auditeerimist Riigikontrolli seadus ette ei näinud, küll oli mõne riigi asutatud sihtasutuse põhikirjas märgitud, et sihtasutusele eraldatud riigieelarvevahendite kasutamist auditeerib Riigikontroll.

4. märtsil 2002 jõustunud Riigikontrolli seaduses on Riigikontrolli auditipädevus järgmine: riigiasutuste kõrval auditeerib Riigikontroll ka avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid; sihtasutusi, kelle asutajaks on riik või avalik-õiguslik juriidiline isik; äriühinguid, kus riigil või avalik-õiguslikel juriidilistel isikutel on üksi või ühiselt valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil, samuti nende äriühingute tütarettevõtjaid.

Avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid on kokku 21. Eelmise aasta lõpul oli riigil ministeeriumide, maavalitsuste ja põhiseaduslike institutsioonide kaudu asutaja-õigus 60-s kas tegutsevas, likvideerimisel või alles asutamisel olevas sihtasutuses. Ainuasutajaks oli riik 38-s tegutsevas sihtasutuses. Riik osales kokku 51-s tegutsevas äriühingus – täisosalus (100%) oli riigil 35-s, alla 50%-line osalus 11-s äriühingus.

Seoses Riigikontrolli pädevuse täpsustamise ning mõnes sellises juriidilises isikus aset leidnud tõsiste õigusrikkumistega (eelkõige Liikluskindlustuse Fond ja Kultuurkapital) oleme viimastel aastatel suuremat tähelepanu pööranud nende isikute tegevuses esinevate riskide hindamisele ja vastavate auditite läbiviimisele.



Riigikontrolli tööplaani koostamiseks avaliku sektori riske hinnates selgus, et kuigi riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul on aastaaruande õigsuse kontrollimiseks tellitud audit eraaudiitorilt, ei ole see piisav, sest ei anna ülevaadet tehingute seaduslikkusest, juhtimise usaldusväärsusest ja juriidilise isiku jätkusuutlikkusest ega too kahjumi korral välja selle tekkimise põhjusi. See ei ole etteheide eraaudiitoritele, sest tava-pärane järeldusotsus raamatupidamisaruande kohta ei käsitlegi juhtimist. Küll aga on auditi ulatuse laiendamine auditi tellijate – ministeeriumide – pädevuses. Kahjuks pole tellijad seda enamasti vajalikuks pidanud. Riigikontrolli auditid Eesti Põllumajandusülikoolis ja Kaitseliidus näitasid selgelt, et raamatupidamis-aruanne võib küll olla õige, kuid see ei taga mõistlikku finantsjuhtimist.

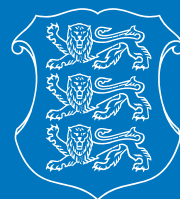
Kuni õigusaktides ei ole avaliku sektori puhul sätestatud nõuet auditi ulatuse laiendamise kohta ning auditi tellijad seda valdavalt vajalikuks ei pea, tuleb Riigikontrollil ka nende probleemidega tegeleda. Seetõttu oleme oma audititega hinnanud kas juriidilise isiku majandustegevust tervikuna või keskendunud mõnele olulisele tööloigule. Järgnevalt mõned näited läbiviidud audititest.

- Riigikontroll hindas Hüvitusfondi tegevuse lõpetamist, keskendudes küsimu-sele, kas fondi nõudeid ja tütarettevõtete investeeringuid on realiseeritud seaduslikult ja majanduslikult põhjendatult ning kas fondi raha üleandmine lõpetamisperioodil on olnud kooskõlas Hüvitusfondi seadusega. Selgus, et kuigi Hüvitusfondi seadus lubab lõpetamisel järele jäänud raha kanda vaid stabiliseerimisfondi, oli valitsuse korralduse alusel kantud 45 miljonit krooni deposiite Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kaudu sihtasutusele KredEx ja Ettevõtluse Arendamise Sihtasutusele. Samuti soetas Hüvitusfond valitsuse korralduse alusel 82 miljoni krooni eest Hansa Rahaturufondi osakuid ja andis need üle Rahandusministeeriumile. Riigikontrolli hinnangul rikkus valitsus neid otsuseid tehes seadust.

- Riigi Kinnisvara AS-is auditeerisime riigihangete korraldust. Leidsime, et äriühingu hanketegevus on suhteliselt hästi korraldatud. Hangete läbiviimiseks on koostatud protseduurireedid, iga hanke põhiküsimused otsustab juhatus eraldi otsusega, kõigil ettenähtud juhtudel hankemenetlus ka algatati. Ainult kahe hankemenetluse juures leidsime rikkumisi: ühel juhul oli pakkumise kutse dokumentides põhjendamatuid nõudeid, teisel juhul anti pärast mööbli hanke ebaõnnestumist selle läbiviimine ehitajale, kes ei pea riigihangete seaduse nõudeid järgima. Et selliseid juhtumeid olime ka varem täheldanud, tegime rahandusministrile ettepaneku riigihangete seaduse täpsustamiseks. Praeguseks on riigihangete seadust juba muudetud ning asju ja teenuseid, mis ei ole konkreetseteks ehitustöödeks vajalikud, tuleb osta eraldi.

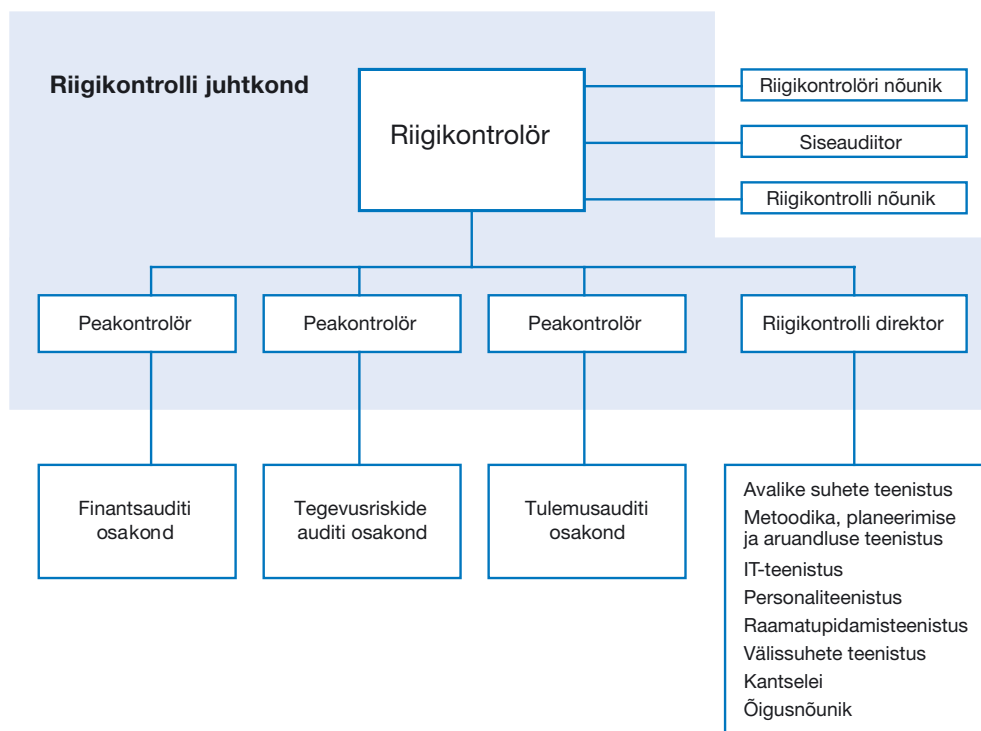
Analüüsisime ka üüri suuruse määramist riigiasutustele ning tegime rahandusministrile ettepaneku, et üüri kindlaksmääramisel tuleks arvestused koostada kululiigiti, samuti tuleks võtta seisukoht kasumimarginaali suhtes, mida äriühing riigiasutuste puhul rakendab. Tegime ka ettepaneku koostada riigiasutuste kulustandardid ning hinnata üürikulude kasvu ja seada riigiasutustele selles osas rangemad piirangud. Rahandusminister pidas ettepanekuid põhjendatuks.

- Eesti Põllumajandusülikooli 2002. aasta majandustegevust auditeerides jõudis Riigikontroll järeldusele, et ülikooli majandustegevuse juhtimises on olulisi puudujääke, mh järgmised:
 - Rohkem kui 600-lt üliõpilaselt, kes olid jättnud tähtpäevaks maksmata kokku ligi 5 miljonit krooni õppemaksu, ei nõutud viivist. Samuti ei nõutud võlga – ligi miljon krooni – üliõpilastelt, kes olid võetud tasuliselt kohalt riigieelarvelisele või ülikoolist lahkunud.
 - Kinnistuid müües on ülikool mitu korda andnud ostjale võimaluse tasuda järeilmaksuga, võttes seega finantsriske. Auditi käigus selgus, et mitmel ostjal oligi makseraskusi. Riigikontroll ei pea järeilmaksuga müüki ehk sisuliselt ostjale laenu andmist põhjendatuks, sest maksevõimeline ostja võib alati taotleda pangalaenu.
 - Ülikoolil oli pangas raha umbes 44 miljonit krooni, millest 32 miljonit oli investeeritud 3%-lise tootlusega. Samal ajal oli ülikool võtnud laenu samuti umbes 44 miljonit krooni intressiga 4–10%. Seega ületasid intressikulud -tulusid. Kui olemasoleva rahaga laenud tagasi maksta, oleks võimalik kokku hoida, sest näiteks 2002. aastal ületasid ülikooli intressikulud -tulusid 1,2 miljoni krooni võrra.
 - Selgus ka, et korduvalt on vastu võetud rohkem üliõpilasi kui ülikooli nõukogu arvates võimalik. Kõige ilmsem rikkumine oli majandusarvestuse ja finantsjuhtimise erialal, kus nõukogu nägi ette kuni 45 kohta, tegelikult oli aga statsionaarses õppes 53 ja kaugõppes 68 üliõpilast. Niimoodi teenib ülikool küll rohkem omatulu, kuid riskib ka otseselt hariduse kvaliteedi halvenemisega.



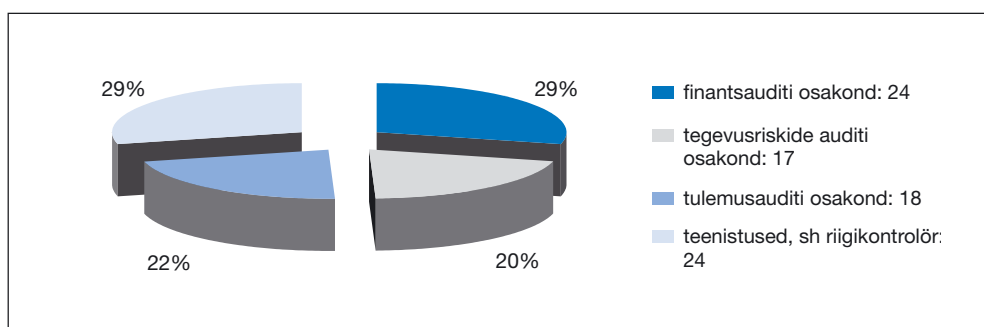
4. Riigikontroll organisatsioonina

4.1. Riigikontrolli struktuur



4.2. Teenistujate koosseis

Riigikontrolli strateegia kohaselt oli 2003. aastal teenistujate koosseisus ette nähtud 92 ametikohta. Aasta lõpu seisuga oli vakantseid ametikohti 9. 83 teenistujat jagunesid osakonniti järgmiselt:



Aasta jooksul alustas Riigikontrollis teenistust 13 uut ametnikku, sh 11 avaliku konkursi tulemusel. Riigikontrolli teenistusest lahkus 18 ametnikku, kellest 10 jätkab tööd avalikus teenistuses, 4 suundus erasektoris, 3 õppima ja 1 pensionile. Personalipoliitika kohaselt läbi viidud sisekonkursside ja arenguevestluste tulemusel edutati 19 ametnikku.

Õppepraktikaga andsid Riigikontrolli töösse panuse 6 üliõpilast.

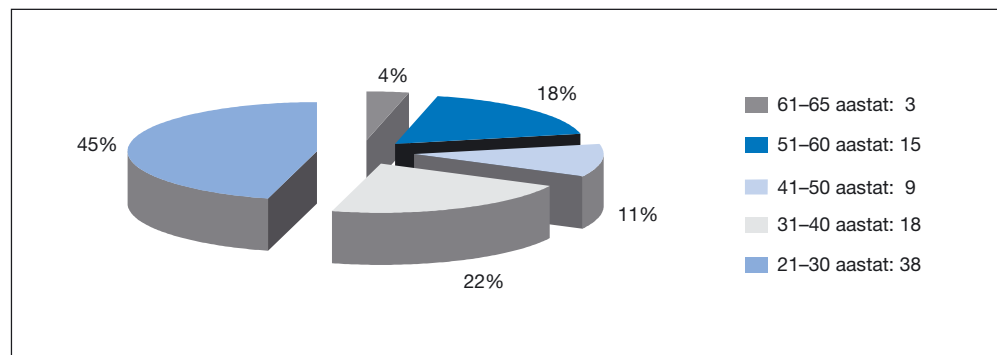
4.3. Teenistujate haridustase, vanus, staaž ja sooline jaotus

Riigikontrolli ametnikest 90% on kõrgharidusega.

Auditiosakondi eraldi vaadeldes on kõrgharidusega ametnike osakaal veelgi suurem – 97%. 9% ametnikest on kaitsnud magistrikraadi ja 23% ehk 19 ametnikku on seda omandamas.

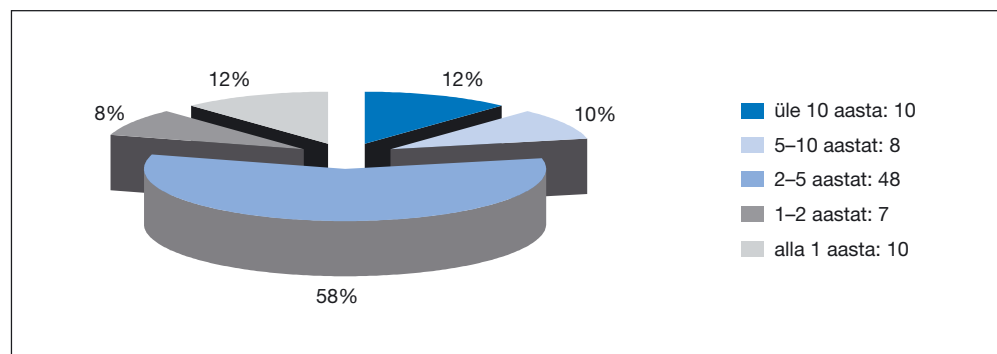
Teenistujate keskmine vanus aasta lõpu seisuga oli 36,5 aastat.

Vanuserühmiti on jaotus järgmine:

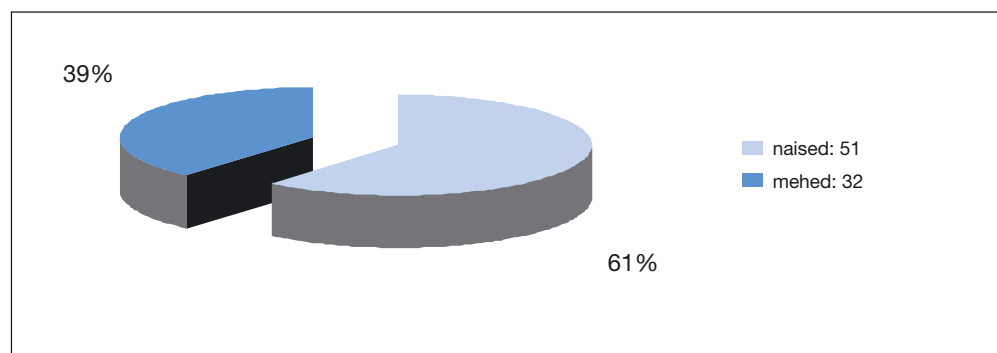


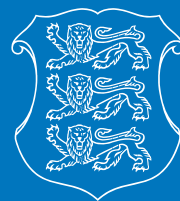
Teenistujate keskmine staaž Riigikontrollis oli aasta lõpus 4 aastat.

Staažirühmade kaupa jagunevad teenistujad järgmiselt:



Teenistujate sooline jaotus näitab naiste arvulist ülekaalu:





5. Riigikontrolli majandustegevus

5.1. Riigikontrollile eraldatud raha kasutamine

Eelarve

Riigikontrolli tegevuskulud kaetakse riigieelarvest. 2003. aasta riigieelarvega määrati Riigikontrollile 32 004 000 krooni, millest jäi kasutamata 113 362 krooni. Riigikontrolli kulude eelarve moodustas riigieelarve kogukulude mahust ligi 0,1%.

Möödunud aasta eelarve oli 2002. aasta eelarvega võrreldes 13,5% ehk 3,8 miljoni krooni võrra suurem. Eelarve märgatav kasv tulenes aastateks 2003–2004 kavandatud renoveerimistööde maksumusest.

Artikkel	Eelarve	Kassakulu
Personalikulud	21 477 522	21 477 521
Majanduskulud	7 290 478	7 286 446
Liikmemaksud	16 000	13 310
Materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamine ja renoveerimine	3 022 000	2 915 516
IT-seadmete ja arvutustehnika soetamine	911 000	857 617
Tarkvara soetamine	105 000	89 600
Mitteamortiseeruva vara soetamine	6 000	5 988
Rajatiste ja hoonete renoveerimine	2 000 000	1 962 311
Intressikulud kapitalirendilt	21 000	20 845
Kapitalirendi maksed	177 000	177 000
Kokku	32 004 000	31 890 638

Õppelaenu kustumiseks vastavalt haridusseadusele kulus 307 696 krooni. Vajalik summa eraldati Riigikontrollile täiendavalt Rahandusministeeriumile esitatud taotluse alusel.

Bilanss

	31.12.2003	31.12.2002
Varad		
Käibevara	101 604	119 078
Põhivara	22 448 490	22 919 629
Varad kokku	22 550 094	23 038 707
Kohustused ja netovara		
Lühiajalised kohustused	1 038 321	1 138 574
Pikaajalised kohustused	0	95 333
Netovara	21 511 773	21 804 800
Kohustused ja netovara kokku	22 550 094	23 038 707

Varad

Käibevarana on kajastatud 101 604 krooni ettemakseid. Valdava osa sellest summast moodustavad ettemakstud 2004. aasta kulud: perioodika 79 875 ja kindlustuskulud 10 251 krooni.

Seisuga 31.12.2003 oli Riigikontrollile kuuluva põhivara bilansiline maksumus 22 448 490 krooni, sh materiaalse põhivara maksumus 22 291 729 ja immateriaalse põhivara maksumus 156 761 krooni.

Materiaalse põhivarana on bilansis kajastatud büroohoone aadressil Tallinn, Narva mnt 11a ning muud pikaajalise kasutusega varad, mille soetusmaksumus on 10 000 krooni ja enam. Immateriaalse varana on kajastatud tarkvara soetusmaksumusega 10 000 krooni ja enam.

Aasta jooksul investeeriti põhivarasse 2 921 613 krooni. Suuremateks olid IT- ja renoveerimisinvesteeringud. IT-taseme säilitamiseks vahetati välja 15 laua- ja 12 sülearvutit (kokku 445 800 krooni). Alustati ventilatsioonisüsteemi renoveerimisega (I etapi maksumus 1 918 798 krooni).

Väheväärtuslikku vara, mille maksumus jääb alla 10 000 krooni, mis kantakse soetamisel kuluks ja mille üle peetakse arvestust bilansiväliselt, oli 31. detsembri seisuga 1 544 988 krooni väärtuses.

Kohustused ja netovara

Lühiajaliste kohustustena on kajastatud 822 251 krooni puhkusekohustust, 80 731 krooni tarnijatele tasumata detsembris tehtud kulusid ja 39 053 krooni maksukohustust detsembris tehtud väljamaksetelt. 95 333 krooni moodustab AS-ile Hansa Liising tasutav kapitalirendi kohustus, mis tuleneb 2000. aastal kontorimööbli ostmiseks sõlmitud lepingust.

Netovarana on kajastatud kapitali ning 2003. aasta ja eelnevate aastate tulemite summa.

Tulemiaruanne

Riigikontrolli 2003. aasta kassapõhised tulud olid 32 198 334 krooni. Tekkepõhised tegevuskulud olid 29 121 353, põhivara kulum 3 076 112 ja finantskulud (kapitalirendi intressid) 21 860 krooni.

	2003	2002
Tegevustulud		
Tulud eelarvest	32 198 334	27 962 829
Tegevustulud kokku	32 198 334	27 962 829
Tegevuskulud		
Palgad ja muud tasud	15 703 838	14 707 909
Sotsiaalmaksukulu	5 261 010	5 096 209
Väljamaksmata puhkusetasu	81 497	131 421
Muud personalikulud	1 856 154	1 258 790
Majanduskulud	6 201 730	5 176 238
Muud tegevuskulud	3 814	127 341
Liikmemaksud	13 310	10 309
Tegevuskulud kokku	29 121 353	26 508 217
Põhivara kulum	3 076 112	2 899 205
Finantstulud ja -kulud	-21 860	-59 299
Arvestatud tulem	-20 991	-1 503 892

Tegevuskulud

Riigikontrolli eelarve suurimad kuluartiklid, teenistujate palk ning sellelt arvestatud sotsiaal- ja töötuskindlustusmaks (tabelis sotsiaalmaksuna summeeritud), moodustasid 2003. aastal tegevuskuludest 72% (20 964 848 krooni).

Ametniku palga osadeks on ametipalk, avaliku teenistuse seadusest tulenev lisatasu teenistusaastate, akadeemilise kraadi ja riigisaladusega töö eest ning kompetentsitasu, preemia ja toetus, mida makstakse Riigikontrolli personali hindamis- ja motiveerimissüsteemi rakendades.

Ametipalga osakaal kogupalgast oli keskmiselt 75%.

Riigikontrolöri keskmine kuupalk 2003. aastal oli 49 077 krooni, millest ametipalk moodustas 38 063 ja muud tasud 11 014 krooni. Teiste strateegiliste juhtide, st peakontrolöride ja direktori keskmine kuupalk oli 30 811 krooni, sellest ametipalk 22 000 ja muud tasud 8 811 krooni. Keskastme juhtide (peakontrolöri asetäitja, auditijuhtide, teenistuste juhatajate) keskmine kuupalk oli 19 354 krooni, sellest ametipalk 13 826 ja muud tasud 5 528 krooni. Spetsialistide (vanemaudiitorite, audiitorite, nooremaudiitorite, teenistuste spetsialistide) keskmine kuupalk oli 13 918 krooni, sellest ametipalk 10 512 ja muud tasud 3 406 krooni.

Töötajate välis- ja siselähetusteks kulus kokku 819 158 krooni.

Aasta jooksul viibisid ametnikud 30-s välislähetuses ja 121-s siselähetuses.

Töötajate arendamisse investeeris Riigikontroll 764 181 krooni, mis moodustab 4% aastasest töötasueelarvest.

Majanduskuludid suurendas võrreldes eelmise aastaga oluliselt ventilatsioonisüsteemi renoveerimine, millega kaasnes täiendavaid koristus- ja remonditöid. Majanduskulude hulgas kajastuvad ka kulud sotsiaal- ja turu-uuringutele, infokanalitele juurdepääsule ning esinduskingitustele ja Riigikontrolli tegevust tutvustavatele trükistele (aasta kokkuvõtlik aruanne riigi vara kasutamisest ja säilimisest; üle 3 aasta kestnud Hollandi koostööprogrammi lõputrükis; kinkeraamat, N. Gogoli "Revident"; 85. aastapäevaks koostatud ajalugu piltides).

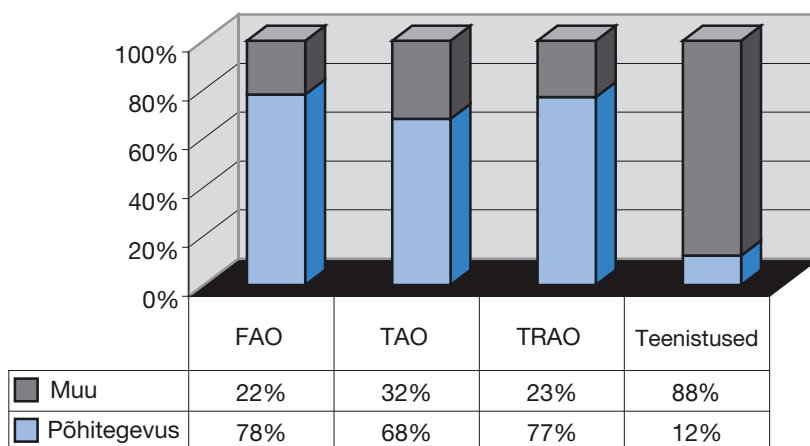
Muude tegevuskuludena on kajastatud mahakantud põhivara jääkmaksumus.

Liikmemaksu maksis Riigikontroll kõrgeimate kontrolliasutuste rahvusvahelistele organisatsioonidele INTOSAI ja EUROSAI.

5.2. Tööaja kasutamine

Et raha ja aeg on otseseoses, jälgib Riigikontroll juba mitmendat aastat ametnike tööaja kasutamist. Kogu asutuse ulatuses kulus otseselt põhitegevusele ehk audititele, auditeeritavate valdkondade jälgimisele ja avalikus halduses osalemisele 59% ametnike tööajast. Auditiosakondades oli see näitaja keskmiselt 74%. Ülejäänud aeg kulus koolitusele, juhtimisele ja Riigikontrolli põhiprotsessi toetavatele tegevustele.

Tööaeg struktuuriüksuste kaupa 2003



5.3. Audiitori järeldusotsus



AS PricewaterhouseCoopers

Pärnu mnt. 15
10141 Tallinn
www.pwc.com/ee/
www.pwc.ee

Telefon 6 141 800
Faks 6 141 900

AUDIITORI JÄRELDUSOTSUS

Riigikogule

Oleme auditeerinud Riigikontrolli (asutus) 31. detsembril 2003 lõppenud aasta raamatupidamise aastaaruannet, mille põhjal on koostatud lehekülgedel 35-37 esitatud raamatupidamisaruande kokkuvõte. Sooritasime auditi kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega.

Meie järeldusotsuses 12. märtsist 2004 avaldasime arvamust, et eespool nimetatud raamatupidamise aastaaruanne on koostatud olulises osas korrektselt kooskõlas Eesti Vabariigi rahandusministri 16. detsembri 2003 määrusega nr 106 "2003. a aastaaruande koostamine, esitamine ja kinnitamine".

Meie arvates on raamatupidamisaruande kokkuvõte kõigis olulistes osades kooskõlas raamatupidamise aastaaruandega, mille põhjal see on koostatud.

Asutuse finantsseisundist ja perioodi majandustegevuse tulemusest ning meie auditi ulatusest paremaks arusaamiseks tuleks raamatupidamisaruande kokkuvõtet lugeda koos eespool nimetatud raamatupidamise aastaaruandega ja audiitori järeldusotsusega selle kohta.

Urmas Kaarlep
AS PricewaterhouseCoopers

Maris Vask
Vannutatud audiitor

12. märts 2004



6. 2003. aasta auditid

2003. aastal läbi viidud auditid jagunesid ministeeriumide ja nende valitsemisalade kaupa nii:

Haridus- ja Teadusministeerium

1. Riigikontrolli arvamus Haridus- ja Teadusministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
2. Riigikontrolli arvamus Haridus- ja Teadusministeeriumi Raamatupidamisbüroo 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
3. Riigikontrolli arvamus Tallinna Tööstushariduskeskuse 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
4. Raamatupidamisarvestuse korraldus Eesti Põllumajandusülikoolis 2002. aastal
5. Õppurite sõidukulu hüvitamine riigieelarvest
6. Noortele korraldatavad laagrid ja nende rahaline toetamine
7. Koolituslubade andmine põhikoolidele ja gümnaasiumidele
8. Täiskasvanute koolitusasutustele tööalase ja vabaharidusliku koolituse lubade andmine
9. Teaduse sihtfinantseerimine
10. Põhikoolist väljalangenute taastoomine haridussüsteemi
11. Tiigrihüppe programm Eesti üldhariduskoolis

Justiitsministeerium

12. Riigikontrolli arvamus Justiitsministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
13. Riigikontrolli arvamus Ämari Vangla 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
14. Riigikontrolli arvamus Tallinna Linnakohtu 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
15. Ehitushangete korraldus Justiitsministeeriumi valitsemisaslas
16. Töö tagamine kinnipeetavatele ja AS Vanglatööstus

Kaitseministeerium

17. Riigikontrolli arvamus Kaitseministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
18. Riigikontrolli arvamus Kaitseväge Ühendatud Õppeasutuste 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
19. Riigikontrolli arvamus Kaitseväge Logistikakeskuse 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
20. Riigikontrolli arvamus Kaitsejõudude Peastaabi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
21. Riigikontrolli arvamus Balti Kaitsekolledži 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande kohta
22. Raamatupidamisarvestuse, -aruandluse ja -järelvalve korraldus Kaitseleidis 2001–2002

Keskkonnaministeerium

23. Riigikontrolli arvamus Keskkonnaministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
24. Riigikontrolli arvamus Keskkonnaministeeriumi Info- ja Tehnokeskuse 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
25. Riigihangete korraldus Keskkonnaministeeriumis

Kultuuriministeerium

26. Riigikontrolli arvamus Kultuuriministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
27. Riigikontrolli arvamus Vanemuise teatri 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
28. Riigikontrolli arvamus Eesti Kunstimuuseumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
29. Eesti Kultuurkapitali majandustegevus
30. Tervisesporditoetuse kasutamine

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

31. Riigikontrolli arvamus Majandusministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
32. Riigikontrolli arvamus Teede- ja Sideministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
33. Riigikontrolli arvamus Eesti Riikliku Autoregistrikeskuse 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
34. Riigikontrolli arvamus Veeteede Ameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
35. Autovedude tegevusload
36. Vedelkütuse impordi ja müügi tegevusload
37. Eluasemelaenude andmine ja käendamine KredEx-i poolt
38. Reisijateveoks Elektriraudtee AS-ile eraldatud toetuse kasutamine (järelaudit)

Põllumajandusministeerium

39. Riigikontrolli arvamus Põllumajandusministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
40. Riigikontrolli arvamus Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Ameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
41. Koolipiimatoetuse maksmine
42. Keskkonnatoetuse maksmine
43. Põllumajandusministeeriumi tellitud rakendusuuringud

Rahandusministeerium

44. Riigikontrolli arvamus Rahandusministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
45. Riigikontrolli arvamus Maksuameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande ning riigi tulude laekumise 2002. aasta aruande kohta
46. Riigikontrolli arvamus Tolliameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande ning riigi tulude laekumise 2002. aasta aruande kohta

47. Riigikontrolli arvamus riigikassa halduses olevate vahendite olemi ja paigutuse 2002. aasta aruande kohta
48. Riigikassa tegevus riigi rahavoogude haldamisel 2002. aastal
49. Riigimaa järelmaksuga erastamine
50. Hüvitusfondi majandustegevus

Siseministeerium

51. Riigikontrolli arvamus Siseministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
52. Riigikontrolli arvamus Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
53. Raamatupidamisarvestuse korraldus Piirivalveameti haldusala asutustes (Piirivalveamet, Põhja piirivalvepiirkond, Ida-Viru Piirivalvepiirkond ja Piirivalvelaevade Üksikdivisjon) 2002. aastal
54. Raamatupidamisarvestuse korraldus Politseiameti haldusala asutustes (Politseiamet; Narva, Viljandi ja Võru prefektuur) 2002. aastal

Sotsiaalministeerium

55. Riigikontrolli arvamus Sotsiaalministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
56. Riigikontrolli arvamus riiklikuks ravikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise 2002. aasta aruande kohta
57. Riigikontrolli arvamus riiklikuks pensionikindlustuseks ette nähtud vahendite laekumise ja kasutamise 2002. aasta aruande kohta
58. Töötü riikliku abiraha maksmine
59. Riigieelarvest täiendava puhkusetasu maksmine
60. Riigieelarvest Kutsevalifikatsiooni Sihtasutusele eraldatud raha kasutamine
61. Töötute koolitamiseks ja stipendiumideks eraldatud raha kasutamine
62. Hooldajatoetuse maksmine
63. Rehabilitatsioonitoetuse maksmine
64. Eesti Haigekassa siseauditi tegevus ajutise töövõimetuse hüvitise maksmise kontrollimisel

- 65. Tervishoiuprojekt 2015
- 66. Töökohavahenduse tõhustamine riiklikus tööturusüsteemis
- 67. Ambulatoorse eriarstiabi nõudluse jälgimine

Välisministeerium

- 68. Riigikontrolli arvamus Välisministeeriumi 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta

Lisaks tegi Riigikontroll auditeid, mis hõlmasid mitme ministeeriumi valitsemisala:

- 69. Riigi tegevus raha suunamisel ettevõtluse toetamiseks (Majandus- ja Kommunikatsiooni-, Põllumajandus-, Rahandus-, Sise- ja Sotsiaalministeerium; regionaalminister)
- 70. Kuritegude kohtueelne menetlemine (Justiits- ja Siseministeerium)

Väljapoole ministeeriumide valitsemisalasid jäid järgmised auditid:

- 71. Riigikontrolli arvamus Riigikantselei 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
- 72. Riigikontrolli arvamus Riigikogu Kantselei 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta
- 73. Riigikontrolli arvamus Harju Maavalitsuse 2002. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve täitmise aruande kohta





RIIGIKONTROLL

Tegevusaruanne 2003

ISSN 1406-7129

Väljaandja: Riigikontroll

Küljendus: Jaan Klõšeiko

Foto: Albert Truuväart (Filmari Stuudio)

Trükk: AS-i Pakett trükikoda