



*Hollandi, Poola ja Rootsi kõrgeimate auditiasutuste korraldatud
kollegiaalhindamine*

Eesti Riigikontrolli kollegiaalhindamise aruanne

(Tõlge inglise keelest eesti keelde)

11. september 2015

Algemene Rekenkamer,
Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag



Sisukord

Põhisõnum	1
1 Sissejuhatus	3
2 Sisekeskkond	5
2.1 Strateegia	6
2.2 Ühised väärtused	8
2.3 Töötajaskond: ressursid ja pädevus	10
3 Väljundite kvaliteet	13
3.1 Finantsauditi aruanded	13
3.2 Tulemusauditi ja kohaliku omavalitsuse auditi aruanded	16
4 Väliste suhete korraldamine	20
5 Muudatuste kavandamine ja soovitused	24
6 Riigikontrolli vastus	27
Lisa 1 Põhiküsimused	28
Lisa 2 Läbivaadatud auditid	29
Lisa 3 Intervjueeritud välised huvirühmad	30



Põhisõnum

1

Eesti Riigikontroll on Riigikogu, valitsuse ja ühiskondlike huvirühmade silmis au sees ja kõrgelt hinnatud. Riigikontrolli auditid ja analüüsid annavad ainulaadse hinnangu avaliku sektori tegevusele Eestis. Siiski ei anna organisatsiooni praegune positiivne staatus ja positsioon mingit garantiid tuleviku suhtes, mistõttu tervitab kollegiaalhindamise töörühm Riigikontrolli algatusi oma organisatsiooni ja tegevuse tugevdamiseks ja parendamiseks. Mõjukuse suurendamine on üks Riigikontrolli eesmärke.

Riigikontrollis koostatud uus strateegia on osa kõnealusest arengust ning sel võib olla määrav roll Riigikontrolli eesmärgiks olevate muutuste saavutamisel. Nii strateegia ise kui ka selle koostamise protsess on oluliseks tõukejõuks ühise arusaama loomisel organisatsiooni arengusuuna ja identiteedi suhtes.

Kollegiaalhindamise töörühm tõstab esile kolm aspekti, mida Riigikontroll võiks nende muutuste tegemisel arvesse võtta. Strateegia olemasolu on heaks lähtekohaks, kuid vaadates Riigikontrolli praktikat, tuleb sellele lisaks tähelepanu pöörata ka järgmisele:

- 1) töö kvaliteedi ja mõju pidev jälgimine ja mõõtmine;
- 2) väljundite kvaliteedi tugevdamine, eriti strateegilise suunitluse puhul;
- 3) mõttevahetus organisatsiooni kõikidel tasanditel ja nende vahel.

Jälgimine ja mõõtmine. Soovitud mõju saavutamiseks peaks Riigikontroll kasutusele võtma tõhusa tagasisidesüsteemi. Riigikontroll peaks aktiivselt hankima teavet, et hinnata strateegia rakendamist ja auditite mõju põhjalikumalt, ning kasutama seda teavet oma töös, näiteks iga-aastasel planeerimisel.

Tugevdamine. Tagasisidesüsteem parendab organisatsiooni strateegilist suunitlust. Riigikontroll näeb palju vaeva, et koostada tehniliselt heal tasemel aruandeid. Siiski oleks mõistlik tulemuslikkuse suurendamiseks oma vahendeid ja sekkumistegevust veelgi mitmekesistada – see võib aidata kaasa strateegiliste eesmärkide saavutamisele.

Mõttevahetus. Riigikontroll on professionaalne organisatsioon kõrgelt haritud töötajaskonnaga. Juhtkond võiks seda ressursi rohkem ära



kasutada, tugevdades sisedialoogi. Iseenesest leidub arvamuste vahetamiseks sobivaid hetki (iga-aastase) planeerimisprotsessi käigus ning auditi eri etappides.

2

Organisatsiooni, institutsiooni areng võtab aega. Muudatuste planeerimine ja selleks ressursside eraldamine aitab sellele protsessile kaasa. Muutuste jälgimine ja vajaduse korral plaanide kohandamine aitab püsida õigel kursil.

Meie soovitusel on peamiselt suunatud riigikontrolörile ja Riigikontrolli osakonnajuhtidele.



1 Sissejuhatus

3

Hollandi (kollegiaalhindamise eestvedaja), Poola ja Rootsi kõrgeimate auditiasutuste esindajatest koosnev töörühm viis 2015. aastal läbi Eesti Riigikontrolli kollegiaalhindamise.

2014. aasta septembris allkirjastati vastastikuse mõistmise memorandum. Kollegiaalhindamise peaeesmärk oli hinnata, kas Riigikontrolli audititegevus on kooskõlas rahvusvaheliste auditistandarditega ning kas see annab Riigikogule sõltumatut, erapooletut ja usaldusväärset teavet valitsuse tegevuse kohta.

Lepiti kokku, et kollegiaalhindamisel keskendutakse kolmele põhiküsimusele:

1. Kas Riigikontroll järgib sõltumatuse aluspõhimõtteid?
2. Kas Riigikontroll teeb õigeid asju?
3. Kas Riigikontroll teeb asju õigesti?

Hindamise käigus sai töörühm teada, et Riigikontrollis on algamas üleminekuperiood, mistõttu kollegiaalhindamise fookust muudeti veidi, et hõlmata ka teemasid, mis on seda üleminekut käsitlevate arutelude sisendiks. Selle kavandatava muudatuse eesmärk on suurendada mõjukust ning kollegiaalhindamise aruanne toetab seda eesmärki.

Kollegiaalhindamise töörühm külastas Riigikontrolli kaks korda. 2015. aasta jaanuaris korraldas töörühm organisatsioonisiseste seminaride nädala, et saada terviklik ülevaade sellest, mida Riigikontrolli juhtkond ja töötajad arvavad asutuse toimimisest ja tulemuslikkusest.

Pärast 2013. ja 2014. aastal avaldatud 11 auditiaruandega (vt lisa 2) tutvumist keskenduti teisel külastusel 2015. aasta aprillis intervjuude tegemisele auditite asjaomaste töörühmadega ning auditeeritavate ja väliste huvirühmade esindajatega (vt lisa 3).

Kollegiaalhindamise töörühm sooritas hindamise kooskõlas ISSAI standarditega kollegiaalhindamise kohta (ISSAI 5600).

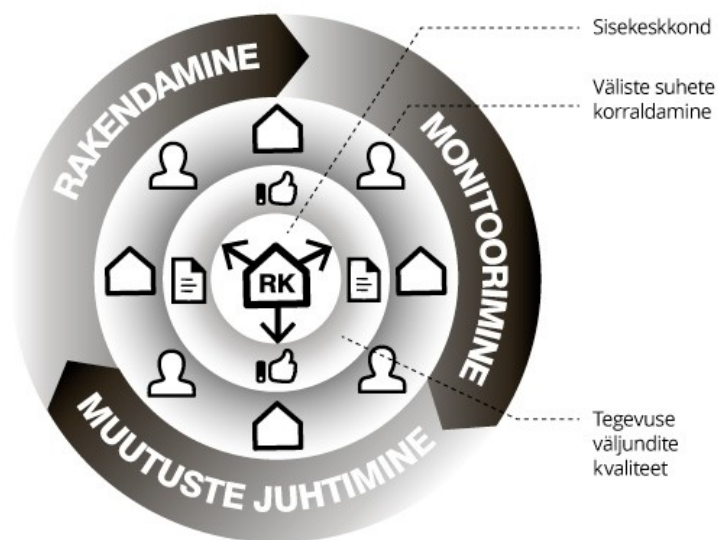
Kollegiaalhindamisel kasutatud standardid põhinesid finants-, vastavus- ja tulemusauditeid käsitlevatel ISSAI standarditel ja suunistel.



Kollegiaalhindamine kujutas endast Riigikontrolli tegevuse ja tulemuslikkuse terviklikku hindamist. Oma hinnangu struktureerimiseks oleme kasutanud allpool esitatud raamistikku. Keskendusime kolmele osale: 1) tingimused, protsessid Riigikontrolli organisatsioonis; 2) tegevuse väljundite kvaliteet; 3) väliste suhete korraldamine. Need kolm seonduvad suurepäraselt strateegiliste eesmärkide saavutamisega.

4

STRATEEGILISED EESMÄRGID



Kolmes järgnevas peatükis on käsitletud neid kolme osa. Peatükis 5 oleme esitanud oma soovitusel ning viimane peatükk sisaldab Riigikontrolli vastust.

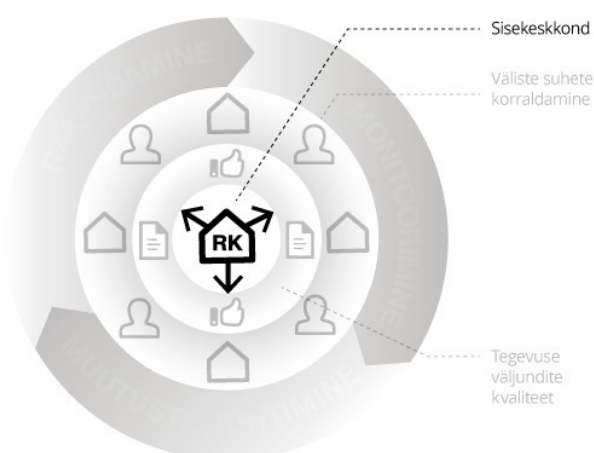
Täname oma kolleege Riigikontrollist avatud ja edasiviivate arutelude ning suurepärase õhkkonna eest selle kollegiaalhindamise käigus.



2 Sisekeskkond

5

STRATEEGILISED EESMÄRGID



Selles peatükis on keskendutud Riigikontrolli sisekeskkonnale. Kas Riigikontroll korraldab oma tööd nii, et see aitab parimal võimalikul viisil kaasa heatasemelise väljundi loomisele ja mõju suurendamisele? Keskendusime eeskätt strateegiale, ühiseväärtustele, ressursidele ja pädevusele. Need on tõhusa ja tulemusliku organisatsiooni olulised eeldused, samuti muutuste tõukejõud, nagu on näidatud allolevas tabelis.

MUUTUS JA TÕUKEJÕUD						
Strateegia/visioon	Ühised väärtused	Ressursid	Pädevus	Plaan*	≥	Muutus
	Ühised väärtused	Ressursid	Pädevus	Plaan	≥	Segadus
Strateegia/visioon		Ressursid	Pädevus	Plaan	≥	Vastusei s
Strateegia/visioon	Ühised väärtused		Pädevus	Plaan	≥	Frustrats ioon
Strateegia/visioon	Ühised väärtused	Ressursid		Plaan	≥	Hirm
Strateegia/visioon	Ühised väärtused	Ressursid	Pädevus		≥	Kaos

* Muudatuse planeerimise kohta vt peatükk 5.

Alusmaterjal: Guido Vermeeren, 08-04-2014, <http://guidovermeeren.nl/>



2.1 Strateegia

6

Riigikontroll on oma uue strateegilise plaani valmis saanud. On heaks tavaks, et kõrgeim auditiasutus sõnastab oma organisatsiooni strateegilised eesmärgid ning et tal on selge visioon, mida nende saavutamiseks teha. Selge strateegia loob organisatsiooni ja selle töötajate jaoks ühise arusaama kavandatud arengusuundadest ning annab organisatsiooni tegevusele tähenduse ja fookuse.

Riigikontrolli strateegias on sätestatud järgmised eesmärgid:

Riigikontrolli eesmärgid

- Riigikontrolli auditid toetavad Eesti arengut ning on suunatud ühiskonna oluliste probleemide lahendamisele ja ennetamisele.
- Riigikontroll auditeerib võimaluste piires kõiki valdkondi, välistamata mis tahes ulatuses avaliku raha kasutamise käsitlemist.
- Riigikontroll on tuntud ja tunnustatud auditiorganisatsioon.

Allikas: Riigikontroll, september 2014

Seoses strateegia koostamisega ning eeloleval perioodil rakendamisega oleme teinud järgmised tähelepanekud. Soovitused on esitatud rohelisel taustal ning on suunatud peaasjalikult riigikontrolörile ja juhtkonnale.

► Võtke kasutusele tagasisidesüsteem

Strateegia rakendamisel oleks abiks selgepiiriline ja funktsionaalne tagasisidesüsteem. Tagasisidesüsteemi juurutamiseks, strateegia rakendamise ja tehtud edusammude jälgimiseks ning põhjendatud otsuste tegemiseks Riigikontrolli tegevuse parendamise vallas tuleb strateegiat täiendavalt eesmärgistada. Tehtud edusammude korraliseks ja mõtestatud hindamiseks on vaja selgeid teetähiseid, mis näitavad, missugused eesmärgid tuleb saavutada ja mis ajaks. Järelaudite teostamine on tähtis osa tagasisidesüsteemist. Järelauditid on Riigikontrolli praeguses praktikas pigem harvad. Samas annavad need väärtuslikku teavet auditite soovitud mõju kohta.

► Teadke, keda ja kuidas sihikule võtta

Uues strateegias on Riigikontroll suunanud oma töö võrdselt üldsusele, kohalikele omavalitsustele, keskvalitsusele ja Riigikogule. Sageli on nendel sihtrühmadel aga erinevad huvid. Ühe sihtrühma teenimine võib isegi kahjustada mõne teise sihtrühma huve. Nende võimalike pingete arvessevõtmine tugevdaks strateegiat. Eri projektide puhul peaks Riigikontroll selgesõnaliselt piiritlema oma aruande sihtrühmad ning võtma arvesse nende erinevaid huve ja oma tegevuse tagajärgi.



Kollegiaalhindamise käigus rääkisid ajakirjanduse esindajad meile, et ligikaudu 80%-l Riigikontrolli aruannetest on uudisväärtus. Mõned huvirühmad rõhutasid, et Riigikontroll on keskendunud liiga palju sellele, et pääseda uudistesse, kuid see võib mõjuda pärssivalt.

7

Strateegias on käsitletud erisuguseid tegevusväljundeid, nagu ülevaated ja märgukirjad ning põhitegevust toetavate seminaride ja muude tegevuste korraldamine. Kollegiaalhindamise töörühm toetab igati neid algatusi ja leiab, et Riigikontroll peaks kaaluma nende tõhustamist.

Kohalike omavalitsuste auditi valdkond pakub olulisi võimalusi suurendada auditite mõju. Kohalike omavalitsuste auditite tulemusi käsitlevate seminaride korraldamine (kõikidele) omavalitsustele on oluline vahend mõju suurendamiseks suhteliselt väheste ressurssidega.

► Seostage strateegia planeerimisprotsessiga

Et strateegia toimiks, peavad vastused küsimustele *miks, kuidas ja mida* olema omavahel selgelt seostatud. Panime tähele, et Riigikontrollis on kõigil kolmel osakonnal kindel roll eri liiki auditite (finantsaudit, tulemusaudit, kohaliku omavalitsuse audit) subjektide valikul. Uus strateegia annab Riigikontrollile võimaluse parendada alt üles suunatud ideede (osakonnad) ja ülalt alla suunatud visiooni vahelist tasakaalu.

Riigikontrolli tegevuse planeerimine peaks olema rohkem koordineeritud. See peaks hõlmama tulevase auditeid, metoodikat ja oodatavat kvaliteeti käsitlevate ideede arutelu. Protsess, mis algab aasta jooksul piisavalt vara, peaks kaasama kõik töötajad koosolekute ja veebipõhiste dialoogide tsüklisse. Tulemuseks on Riigikontrolli strateegiline auditiplaan. Selle periood sõltub Riigikontrolli auditiprotsessi harilikust pikkusest ja auditite kogumahust. Mõnikord kasutatakse kolmeaastast tsüklit, kuigi kindlat reeglit siinkohal loomulikult ei ole. Mitmeaastane tsüklil ei ole ainus valikuvõimalus. Strateegiline planeerimine võib hõlmata ka ainult järgmise aasta auditeid. Mõte seisneb selles, et struktureerida planeerimist käsitlevad arutelud teemadest, metoodikast ja kvaliteedist lähtudes ning keskenduda lühiajalisele, keskpikale ja pikaajalisele mõjule.

Strateegilise planeerimise lahutamatuks kaaslaseks on *riskianalüüs*. Kogu organisatsiooni hõlmava planeerimisprotsessi tulemiks olev teemade valimine tähendab kahtlemata, et riskide hindamine peaks olema samuti rohkem lõimitud, mitte aga eri osakondade sisene isoleeritud tegevus.



2.2 Ühised väärtused

8

Tõhusa ja tulemusliku organisatsiooni puhul on määravaks eduteguriks organisatsiooni kultuuri ja identiteediga seotud ühiste väärtuste olemasolu: ühine arusaam sellest, mida organisatsioon taotleb ja missugune sekkumistegevus on kooskõlas tema identiteediga. Ühisväärtused aitavad tegevust sujuvamalt juhtida õiges suunas ja luua ühise arusaama vajalikest muudatustest. Strateegias on mõningaid nendest küsimustest käsitletud ning meie arvates on hea tava neid organisatsiooni väärtusi sõnaselgelt väljendada.

Organisatsiooni põhiväärtused

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

Allikas: Riigikontroll, september 2014

Strateegiakoosolekud, mida Riigikontroll on hiljuti korraldanud ja kavatseb korraldada ka tulevikus, on olulised näited sellest, kuidas luua ühine arusaam organisatsiooni identiteedist ja soovitud arengusuunast. Pealegi on organisatsioonist ühise arusaama loomisel suureks abiks sagedasemad koosolekud Riigikontrolli audititegevuse raames, näiteks riigikontrolöri ja osakonnajuhtide, osakonnajuhtide ja auditijuhtide, osakonnajuhtide ja auditi töörühmade vahel. Koostöö ja mõttevahetused aitavad luua ühist arusaama ka põhiväärtustest. Selles suhtes on tähtsaks sammuks praegune praktika, mille käigus moodustavad tulemusauditi ja finantsauditi osakond ühiseid töörühmi.

Siiski on ka riigikontrolör ja töötajad teadlikud, et organisatsioon ei toimi täies ulatuses tervikuna ja tundub olevat jagatud kolme ossa kolme auditiliigi põhjal. Auditiosakondade koostöö on endiselt piiratud ning tunnetatakse kvaliteedikontrolli käigus väljastpoolt osakonda saadavast tagasisidest tuleneva lisandväärtuse puudumist, mis on märgiks, et organisatsioonis on erinevad väärtushinnangud. Loomulikult on ühtsema käsitusviisi rakendamisel mõningad takistused: Riigikontrollil on auditiliigiti erinevad ülesanded ning iga auditiliigi puhul eeldatakse spetsiifilist pädevust. Samuti erinevad auditiliikide planeerimisetapid ning see raskendab koostööd ning ühistöörühmade loomist ja ühiste auditieesmärkide seadmist. Sellegipoolest leiame, et Riigikontrolli sihiks peaks olema eeskätt strateegiliste eesmärkide saavutamine. Kolm auditiliiki on vahend nende eesmärkide saavutamiseks. Riigikontrolli suhteliselt väikeses organisatsioonis tähendab tõhus personalijaotus teemade seadmist tähtsuse järjekorda ja seda mitte ainult osakonna sees, vaid ka osakondade vahel. Samuti tähendab see pidevat püüet leida lahendusi, kuidas kõige paremini ühendada auditiliikide tugevaid külgi, et



teatavat teemat tõhusamalt käsitleda. Töötajad on praegu liiga tugevalt keskendunud oma osakonnale.

9

► Seadke juhtkonna tasandil paika õige suhtumine ja tõhustage sisekommunikatsiooni

Organisatsiooni põhiväärtuste suhtes ühise arusaama loomisel on põhiteguriteks juhtkonna suhtumine ja sisekommunikatsioon. Riigikontrolör ja osakonnajuhatajad peaksid olema ühtse organisatsioonina töötamise eeskujuks.

Üks asi, mida kaaluda, on aruannete allkirjastamise muutmise. Praeguse praktika kohaselt on see osakonnajuhatajate ülesanne. Kui osakonnajuhatajate asemel allkirjastaks aruanded riigikontrolör, oleks see organisatsioonis tugevaks signaaliks, et Riigikontroll on üks organisatsioon, mitte kolm erinevat, ja see tugevdaks ühiste väärtuste järgimist.

Sõltumatus

2005. aastal toimunud Eesti Riigikontrolli kollegiaalhindamise käigus esitas toonane töörühm (mida juhtis SIGMA) samuti tähelepanekuid aruannete allkirjastamise kohta ja seostas seda Riigikontrolli sõltumatusega. Töörühm väitis, et kõikides kõrgeimates auditisutustes, mida juhib riigikontrolör, vastutab riigikontrolör auditisutuse eest tervikuna, sealhulgas auditeerimise ja aruandluse eest. Eesti Riigikontrolli seaduse sõnastuse kohaselt on riigikontrolörile pandud kõik need üldised ülesanded ja kohustused. Mõned tähtsad kohustused on siiski välja jäetud ja antud selle asemel peakontrolöridele, keda peetakse sõltumatuks. 2005. aasta töörühma arvates peaks riigikontrolör vastutama täies ulatuses auditeerimise ja aruandluse eest, samuti auditiaruannete allkirjastamise eest. Riigikontrolöri määrab ametisse Riigikogu, samas kui peakontrolörid määrab ametisse riigikontrolör. Sellest lähtuvalt peaks riigikontrolör kandma tervikvastutust.

Kui see spetsiifiline asjaolu kõrvale jätta, seondub Riigikontrolli sõltumatus peamiselt Riigikontrolli õigusliku raamistiku, volituste ja eelarvet käsitlevate otsustega. Põhiseaduse kohaselt on Riigikontroll oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli teostav riigorgan. Riigikontrolöri nimetab viieks aastaks ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul. Riigikontrolör nimetab ametisse töötajad, otsustab organisatsiooni struktuuri, töölevõtmise, palgad jt tasud jm. Riigikontroll koostab ise oma eelarve, mille Riigikogu kiidab heaks riigieelarve koosseisus. Läbirääkimisi eelarve üle peetakse Rahandusministeeriumiga, kes esitab eelarve Riigikogule. Riigikontroll otsustab iseseisvalt auditite tegemise, sisu ja ajakava üle, v.a seadusega ettenähtud auditid. Oma auditite tegemisel on Riigikontrollil peaaegu piiramatu ligipääs teabele. Riigikontroll võib otsustada auditiaruannete koostamise aja ja sisu üle ning avaldada neid nii, nagu ta sobivaks peab (erand: riigisaladusi hõlmavad auditid).

2005. aastal toimunud Eesti Riigikontrolli kollegiaalhindamise käigus jõudis töörühm järeldusele, et Riigikontrolli seadus on suuresti vastavuses INTOSAI soovistega ning annab Riigikontrollile märkimisväärselt sõltumatuse ja laiaulatuslikud volitused. Toonane töörühm, nagu ka 2015. aasta töörühm, täheldas, et Riigikontroll ei aja oma eelarve suhtes asju otse Riigikoguga, vaid peab seda tegema Rahandusministeeriumi kaudu. Kõrgeimate auditisutuste hulgas valitseb üldine seisukoht, et õigus parlamendiga otse asju ajada on sõltumatuse seisukohast parem lahendus kui suhtlemine Rahandusministeeriumi kaudu. Samas on vaid üksikud kõrgeimad auditisutused jõudnud sellise optimaalse lahenduseni.



Osakonnajuhatajad saaksid osakonna ja kogu organisatsiooni huve paremini tasakaalustada, jätmata seejuures tagaplaanile oma osakonna huve.

10

Samuti on tähtis sagedasem – nii ametlik kui ka mitteametlik – mõttevahetus tippjuhtkonna ja kõikide tasandite töötajate vahel. Üks võimalus, kuidas tõhustada struktureeritud sisearutelusid, on eespool kirjeldatud strateegilise planeerimise protsess. Lisaks sellele võiks eri auditite tugevaid külgi korrapäraselt arutada töötajate hulgas, sealhulgas riigikontrolöriga.

Kõrgeima auditiasutuse struktuur võib olla toeks tema ülesande täitmisel ja strateegia elluviimisel. Kõrgeimad auditiasutused üle maailma on erineva struktuuriga. Mõnel juhul peegeldab organisatsiooni struktuur keskvalitsuse oma, nii et auditiosakonnad keskenduvad ühele või mitmele ministeeriumile ja teevad eri liiki auditeid (nagu Hollandi ja Poola kõrgeimate auditiasutuste puhul). Mõnel juhul määravad strateegilised teemad organisatsiooni struktuuri (nagu Ühendkuningriigi kõrgeima auditiasutuse puhul). Mõnel juhul põhineb struktuur auditiliikidel, nagu see on Eestis ja Norras.

Igal struktuuril on oma tugevad ja nõrgad küljed. Levinud põhimõtteks struktuuri kujundamisel on, et struktuur tuleneb strateegiast.

Kollegiaalhindamise töörühm on arvamusel, et soovitud muudatusi Riigikontrollis on võimalik saavutada kõikide eespool nimetatud struktuuride puhul, mistõttu loobub selles küsimuses soovitusel andmisest.

2.3 Töötajaskond: ressursid ja pädevus

Väike kõrgeim auditiasutus seisab pidevalt silmitsi olukorraga, kus tuleb leida tasakaal ühelt poolt eesmärkide (nagu sõnastatud strateegias ja auditiplaanis) ja teiselt poolt ressursside (inimesed, raha, aeg) vahel.



Strateegia ja eesmärkide väljatöötamisel tuleb arvesse võtta seda tasakaalu ning vajaminevate töötajate arvu ja kvaliteeti.

Riigikontrolli eelarve kärped

Riigikontrolli eelarve, mille kinnitab Riigikogu, määrab audititeks saadavaloleva ressursi. Nagu muud Eesti valitsusasutused, on ka Riigikontroll seisnud silmitsi eelarvekärbetega. Kuna Riigikontrolli seadusjärgsed volitused on laiaulatuslikud, leidub lisavahenditele alati kasutust. Selle kollegiaalhindamise käsitlusalas ei kuulunud küsimus, kas Riigikontroll suudab vajalike ülesandeid täita olemasoleva ressursi abil. Põhjendatud argumentide esitamiseks peaksid ressursid olema seotatud seadusjärgsete ülesannete ja strateegiliste eesmärkide, riskianalüüsi, saavutatud mõju ja vajalike sekkumismeetmetega.

Riigikontrolli aruannetele antud hinnang (vt peatükk 4) ja meie intervjuud töötajatega annavad alust järeldada, et Riigikontrollis on pädevad audiitorid.

Riigikontrollis tundub olevat hea töötajate kombinatsioon (haridus, kogemused, oskused).

► Parendage strateegilist kvaliteeti

Kui rääkida Riigikontrolli auditipraktikast, võib öelda, et Riigikontroll keskendub pigem oma audititoodete tehnilisele kvaliteedile kui strateegilisele kvaliteedile. Tehniline kvaliteet hõlmab auditi ülesehitust, meetodikat, teostust ning usaldusväärseid ja paikapidavaid järeldusi. Need punktid on kõrgeimale auditiasutusele loomulikult määrava tähtsusega, kuid ei avalda automaatselt soovitud mõju. Toodete strateegiline kvaliteet on samavõrd tähtis, hõlmates põhimõtteliselt aruannete asjakohasust.

Eesti riigikontrolöril on tugev positsioon väljaspool organisatsiooni ning tal on võimalus rääkida Riigikogu ja valitsuse liikmetega nii ametlikult kui ka mitteametlikult ja neid mõjutada – seda võimalust ta ka kasutab.



Teisalt võiksid aga töötajad panna suuremat rõhku strateegilisele kvaliteedile. Uue strateegia koostamine ja rakendamine annab fookuse nihutamiseks tõukejõu. Riigikontrolli töötajatel on selleks potentsiaali ja neid võiks selles suhtes rohkem proovile panna. Igas osakonnas kohtusime audiitorite ja auditijuhtidega, kes võiksid olla selle muutuse eestvedajaks. Riigikontrolli eesmärk tööandjana on strateegias hästi sõnastatud ja seda peaks ellu viima:

12

Riigikontrolli eesmärk tööandjana

Olla tööpaik, kus leiavad rakendust oma ala professionaalid, kellele tagatakse igakülgsed võimalused ennast arendada. Töötingimused vastavad nüüdisaja nõuetele, on paindlikud ja toetavad loovust.

Allikas: Riigikontroll, september 2014

Töötajaid võiks ergutada rohkem osalema aruteludes järgmiste küsimuste üle:

- Mis on selle konkreetse projekti strateegilised eesmärgid?
- Milline ajakava sobib poliitilise olukorraga?
- Millist väljundit (auditaruanne või midagi muud) on konkreetses olukorras tarvis?
- Millised huvirühmad saavad meil aidata meie sõnumit võimendada?

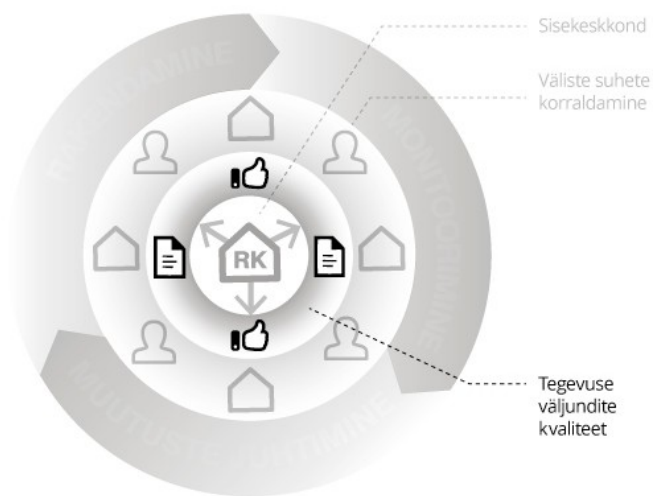
Neid küsimusi võiks arutada auditiprotsessi varases etapis ja sellesse arutellu võiksid olla kaasatud riigikontrolör, osakonnajuhataja, auditi töörühm ja nõunikud.



3 Väljundite kvaliteet

13

STRATEEGILISED EESMÄRGID



Selles peatükis on käsitletud Riigikontrolli tegevuse väljundite kvaliteeti. Väljundite kvaliteet peab olema laitmatu, et neil oleks soovitud mõju. Igal aastal avaldab Riigikontroll 30–40 auditiaruannet. Umbes pooled neist on finantsauditi aruanded, 10–15 tulemusauditi aruanded ja 6–8 kohaliku omavalitsuse auditi aruanded. Kollegiaalhindamise töörühm valis välja ja hindas 11 aruannet (4 tulemusauditi, 4 finantsauditi ja 3 kohaliku omavalitsuse auditi aruannet) (vt lisa 2).

Auditite kvaliteedi hindamiseks analüüsisime selliseid aspekte nagu valiku tegemine, ülesehitus, sidusus, esitusviis ja lisandväärtus. Oma soovitused jagasime ühelt poolt finantsauditeid ning teiselt poolt tulemusauditeid ja kohaliku omavalitsuse auditeid käsitlevateks. Meie soovitused on eeskätt suunatud nende osakodade juhtkonnale (osakonnajuhatajad ja auditijuhid).

3.1 Finantsauditi aruanded

Kollegiaalhindamise töörühma arvates on finantsauditid kooskõlas ISSAI standarditega ning tehniliselt hea kvaliteediga. Auditite strateegiline



kvaliteet võiks aga olla parem. Riigikontroll on sellest teadlik ning püüab leida viise, kuidas suurendada finantsauditite lisandväärtust.

14

Seadus näeb ette enamiku finantsaruannete ajakava ja teemad. Oluline muudatus on, et lähitulevikus ei avalda ministeeriumid ja muud keskkvalitsuse asutused enam asutusekeskseid raamatupidamise aastaaruandeid. Riigikontroll ei ole enam kohustatud avaldama aruandeid iga asutuse kohta. Neid aruandeid kasutatakse vähe ning tähtsamad tähelepanekud on esitatud ka koondaruandes. Riigikontroll uurib nüüd võimalusi, kuidas edaspidi korraldada auditi tähelepanekutest aruandmist.

► Püüdke kasutada võimalikult palju ressursse eriotstarbeliste, riskipõhiste, temaatiliste finantsauditite tegemiseks

Keskvalitsuse raamatupidamise koondaruanne on olulisem kui ministeeriumide raamatupidamisaruanded. Seetõttu saab Riigikontroll edaspidi finantsaudititegevuse arvelt kokku hoida. Seda ressursi saab kasutada tööks, millel on sihtrühmade jaoks suurem lisandväärtus, näiteks eriaruanneteks. 2013. aasta eriotstarbeline finantsauditi aruanne, kus käsitleti toetusi, sai palju tähelepanu ja sihtrühmad hindasid seda kõrgelt. Need eriaruanded peaksid kokku sobima üldstrateegiaga ning vajaduse korral haakuma vastavus- ja/või tulemusauditeid käsitlevate perspektiividega.

► Tehke selgeks auditiarvamuses mittesisalduva finantsaudititöö ulatus

Audiitori hinnangus pööratakse tähelepanu sellele, et raamatupidamisaruanded annaksid õige ja õiglase ülevaate, ning hinnangu aluseks olevate tehingute seaduslikkusele. Samas piirdub hinnang tehingute seaduslikkusele riigieelarve seaduse, riigihangete seaduse ja riigivaraseadusega. Muude oluliseks peetavate õigusaktide puhul kontrollib Riigikontroll vastavust põhinõuetele. Puudused esitatakse aruandes, kuid need ei mõjuta hinnangut, näiteks avaliku teenistuse seadus seoses tööjõukuludega. Seda ulatuse piirangut on kirjeldatud igas aruandes. Kuna tähelepanekud seoses muude oluliseks peetavate õigusaktidega ei kuulu hinnangu alla, ei ole auditi ulatus nende muude õigusaktide puhul praegu täiesti selge. Et vältida lugejate segadusseajamist, soovitame kaaluda täpsema selgituse andmist selle kohta, kui suures ulatuses on seaduslikkuse puhul kontrollitud vastavust nendele muudele õigusaktidele.

**► Investeeringe infotehnoloogia-oskusteabe omandamisse**

15

Finantsaudititöö on kooskõlas asjakohaste standarditega. Tähtsad osad nagu auditijuhend, riskianalüüs, auditi dokumenteerimine, auditijälg ja kvaliteedikontroll on kõik nõuetekohaselt sisse seatud ja toimivad. IT roll muutub finantsauditites üha tähtsamaks. Põhiliste IT-turvasüsteemide rakendamise suhtes ei tee Riigikontroll audititoiminguid, sest seda teevad professionaalsed (välised) IT-audiitorid. Riigikontroll ei testi IT-süsteeme mõningates auditeeritud üksustes, kus IT-süsteemidel on oluline roll majandusarvestuses. Arvestades, et IT muutub iga aastaga keerukamaks ja olulisemaks, soovitame Riigikontrollil rohkem investeerida IT-teadmiste ja -võimekuse arendamisse ja säilitamisse, et suuremal määral toetada finantsauditeid IT-audititoimingutega. IT-tulemusauditeid teostava Riigikontrolli töörühma kogemused oleksid seejuures väärtuslikuks abiks.

► Tugevdage veelgi järelvalvet Riigikontrolli kasutatavate erasektori auditiaruannete üle

Koondaruande grupiaudiitorina (ISSAI 1600) juhendab Riigikontroll erasektori audiitoreid, kelle tööd ta kasutab. Lisaks teeb Riigikontroll audititoiminguid, et teha kindlaks, kas ta saab nende tööle tugineda (näiteks koosolekute, arutelude korraldamise ja selgituste küsimise teel). Samuti soovitame vaadata läbi mõningaid auditifaile, et veenduda töö kvaliteedis, ja dokumenteerida kõik läbivaatustoimingud auditifailides. See on eriti oluline, kui erasektori audiitorid auditeerivad ka sihtasutuste ja riigi äriühingute tehingute seaduslikkust.

► Muutke aruanded loetavamaks

Riigikontroll on finantsauditite aruannete loetavusele tähelepanu pööranud ja seda aastate jooksul parendanud, kuid loetavust võiks veelgi paremaks muuta, esitades rohkem graafikuid ja võtmenäitajaid ministeeriumi kohta (nt peamised tulud, kulud) ning lühendades tekste ja keskendudes sõnumite edastamisele haldustasandil (vähem õiguslik, tehniline). Eelkõige võiks tähtsaima ja enim tähelepanu pälvida finants-auditi aruande – koondaruande – esitada ligitõmbavamas vormis, kirjutades pigem peamiste huvirühmade vaatenurgast. Aruanne oleks mõjusam, kui selle kokkuvõttes pöörataks rohkem tähelepanu põhi-sõnumile, mitte peamistele tehnilistele tähelepanekutele. Loetavust võib parendada ka tähelepanekute esitamine aruande kasutaja vaatevinklist.

Tähelepanekud seoses rendilepingute ja eelarveliste tuludega (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi finantsauditi aruanne) viitavad Riigikogu vähendatud rollile eelarve koostamisel. Eelarve üle otsustamise õiguse õõnestamise teemat ei ole aruandes otseselt mainitud, kuid see on Riigikogule oluline.



3.2 Tulemusauditi ja kohaliku omavalitsuse auditi aruanded

16

Tervikuna on tulemusauditite ja kohaliku omavalitsuse auditite tarvis välja valitud teemad väga asjakohased ja olulised. Tulemusauditites pannakse suurt rõhku juhtimisele, tõhususele ja mõjususele. Nii tulemusaudititel kui ka vastavusaudititel on sageli selge vaatenurk kodanike jaoks. Auditiaruanded on lugejasõbralikud ja esitusviis on auditeeritavatele ning valdkonna ekspertidele ja teistele huvirühmadele kergesti mõistetav. On ilmne, et Riigikontroll suudab edukalt kirjutada aruandeid, mis äratavad üldsuses huvi. Aruannete kokkuvõtted on harilikult väga hästi koostatud ning kajastavad võtmesõnumeid ja äratavad lugejas huvi aruande vastu.

Auditites, eeskätt tulemusauditites, on keskendutud tulemuslikkuse probleemidele pigem teatavas valdkonnas kui ühe programmi või üksuse piires, mistõttu on siin uute vaatenurkade leidmise potentsiaal suur. Auditid hõlmavad harilikult tervet aruandlusliini, mille puhul on analüüsitud keskvalitsuse poliitikat ja juhtimistegevust ning hinnatud tegelikku rakendamist riigiasutustes või omavalitsustes. Üks mitmest näitest on vee säästlikku kasutamist käsitlenud tulemusaudit, kus lähtuti keskkonnanäesmärkidest ning käsitleti joogi- ja reovett ELi, riigi ja kohalikul tasandil.

► Tõhustage strateegilist valikuprotsessi

Valikuprotsess on suunatud peamiselt alt üles ning peegeldab valdkonna pidevat jälgimist audiitorite poolt ning nende teadmistepagasit asjakohases valdkonnas. Asjaolu, et auditi töörühmad on spetsialiseerunud mõnele valdkonnale, tähendab, et muid avaliku sektori valdkondi auditeeritakse suhteliselt vähem. Kollegiaalhindamise töörühm leiab, et strateegilisem valikuprotsess laiendaks käsitusala ning põhjendaks tehtud valikuid välise huvirühmade silmis. Strateegilises valikuprotsessis võiks täpsemalt käsitleda auditite ajakava.

Eelanalüüsid (auditiplaanid) on heaks vahendiks auditiks valmistumisel ning asjakohaste rõhuasetuste ja käsitusviiside väljatöötamiseks. Üldiselt võttes on Riigikontrolli eelanalüüsid põhjalikud ja hästi üles ehitatud. Peamiseks analüüsivahenditeks on nii tulemus- kui ka vastavusauditite puhul lai valik kvalitatiivseid ja kvantitatiivseid meetodeid. Andmeid ja teavet kogutakse sageli mitmesugustest allikatest. Lisaks sellele kaasatakse teatavate ülesannete täitmisse mõnikord asjakohase valdkonna väliseksperthe. Kuna kogutakse suurel hulgal algandmeid, on väga tõenäoline, et auditid annavad auditeeritavatele ja huvirühmadele uusi teadmisi ja vaatenurki.



Auditite fookus on sageli lai ja käsitletakse paljusid asjassepuutuvaid küsimusi. Nagu eespool mainitud, hõlbustab lühike ja selge kokkuvõtte aruande mõistmist, isegi kui aruanne sisaldab ohtralt teavet. Sellegipoolest leiame, et aruandeid võiks mitmeti parendada.

17

► Suurendage eesmärgi, küsimuste, metoodika, tähelepanekute ja järelduste omavahelist sidusust

Eelselgitused tõendavad, et auditite ülesehitus on hästi läbi mõeldud, kuid see ei nähtu alati selgelt lõplikust auditiaruandest. Auditite eesmärgi, küsimuste, ulatuse ja piirangute terviklikum esitus muudaks aruannete loogika selgemaks ning tugevdaks järelduste ja soovitude vahelist seost.

Kollegiaalhindamise töörühma arvates võiks kohaliku omavalitsuse auditite puhul koostada omavalitsuste valimeid või teha juhtumiuuringuid, et täpselt tabada auditi põhiküsimuse olemust ja suurendada võimalust teha tulemuste põhjal veelgi paikapidavaid järeldusi. Mõnel juhul oleks mõistlik võtta valimisse 15 omavalitsust, mõnel aga uurida kõiki 200 (nt sellise küsimuse puhul, nagu „Kas kõik omavalitsused täidavad...“) ning mõnel juhul sobiks hästi vaid paar omavalitsust (nt selleks, et vastata mõnele uurimuslikule küsimusele või uurida juhtumeid süvitsi). Samuti on mõistlik kaaluda, missuguste tunnuste põhjal üksikuid omavalitsusi välja valida. Üheks tunnuseks võib olla omavalitsuse suurus, samas võivad auditi küsimusest tulenevalt olulised olla ka muud tunnused, nagu vana või uus, inimeste sissetulek, usk jm.

► Esitage põhisõnum sõnaselgemalt ja sihikindlamalt ning kaaluge järelduste koondamist eraldi peatükki

Aruannetes käsitletakse erinevaid teemasid, tõstetakse esile tähelepanekuid ja seostatakse neid järelduse ja soovitusega. Kuigi iga tähelepanek võib olla asjakohane, eraldab selline ülesehitus aruande iga osa, killustades üldpilti. Mitme sõnumi edastamine selgesõnalise viiteta auditi eesmärgile või küsimustele toob endaga kaasa ohu, et põhisõnum jääb lugejal tabamata. Aruande jutustavat osa oleks kergem jälgida eesmärgist järelduseni, kui erinevad sõnumid oleksid rühmitatud viisil, mis oleks lugejale aruande lugemisel nii-öelda teejuhiks. Hea ülesehitus, mida aeg-ajalt kasutatakse, on esitada küsimus järgmises järjestuses: kriteerium – hetkeolukord – tähelepanek – põhjus/tagajärg. Sellise ülesehituse kasutamine aitaks tekste lühemaks ja sisutihedamaks muuta.

Riigikontrolli aruannetel ei ole eraldiseisvat terviklikku lõppsõna, kuhu on koondatud kõik järeldused. Auditi küsimustega seonduv ja auditi kontekstiga haakuv lõppsõna võiks sisaldada rohkem horisontaalseid hinnanguid ning sügavamaid arutluskäike põhjuste ja arenguruumi kohta



üldiselt. See looks teadlikumale lugejale märgatavalt lisandväärtust. Eraldi peatüki põhieelis on, et põhisõnumid on esitatud üheskoos ja on seega selgemad. Pealegi annab see võimaluse vajalikke parendusi üldisemal tasandil täpsemalt käsitleda, näiteks seostades neid kogu süsteemiga.

18

Kokkuvõttev peatükk ehk lõppsõna annaks ka suuremad võimalused soovitude andmiseks. Soovitused on spetsiifilised ja selgelt suunatud vastutavatele üksustele. Samas ei ole need üldpildiga suhestatud ega selgelt seostatud. Kollegiaalhindamise töörühm on arvamusel, et Riigikontrolli soovitusel on kohati väga üksikasjalikud ja käsitlevad seega auditeeritava, selle juhtkonna kohustust leida lahendused konkreetsetele probleemidele. Eraldi peatükk järelduste ja soovitude jaoks võimaldaks Riigikontrollil esitada lõpphinnang mõnede lahtiste otste kohta seoses auditeeritava kommentaaridega. Paljudes aruannetes ei olnud selge, kas Riigikontroll on auditeeritava vastust arvesse võtnud.

Riigikontrolli tulemusauditites uuritakse sageli seda, kas teenuseid osutatakse klientidele või kodanikele tõhusalt ja/või mõjusalt. Vastavusauditites aga hinnatakse vastavust seadustele, määrustele ja mõnikord kriteeriumidele, mille täitmist võib põhjendatult eeldada. Selles mõttes kasutati laste hoolekannet käsitlevas kohaliku omavalitsuse auditis huvitavat käsitusviisi: asjaomaste üksustega peeti nõu, et kehtestada mõistlikud ja asjakohased kriteeriumid, mis on vastuvõetavad kõikidele asjaosalistele. Sellisel tulemus- ja vastavusauditite käsitusviisil on suur potentsiaal, et probleemid tuvastatakse ning lisandväärtus suureneb auditeeritavate ja muude huvirühmade jaoks.

Mitmel juhul tundus, et Riigikontrolli tähelepanekud põhinevad justkui andmetel või teabel, mis on auditeeritavatele juba teada. Siit kerkib küsimus, kas auditid oleksid võinud anda rohkem lisandväärtust, kui auditi käsitusala oleks olnud teistsugune või oleks võetud teistsugune vaatenurk või oleks olemasolevat teavet teisiti koostatud.

Mõnikord jätab suur hulk empiirilisi andmeid rohkem võimalusi analüüsiks ning teabe koostamiseks uues valguses. Kollegiaalhindamise töörühm leiab, et suurem hulk horisontaalseid võrdlusi aitaks teatavates, näiteks investeerimisprojektide või hanketegevuse auditites analüüsida üksuste suhtelist tulemuslikkust. Selliseid võrdlevaid analüüse saaks pealegi kasutada lähekohana tuvastatud probleemid põhjuste uurimisel.

Nii tulemus- kui ka vastavusauditite puhul võiks Riigikontroll koondada andmeid juhtumiuuringutest või valimitest, et usaldusväärselt kinnitada probleemi olulisust või kindlaks teha, kui levinud on teatav tunnus sarnastes üksustes või omavalitsustes üldisemalt. E-tervist käsitlevas



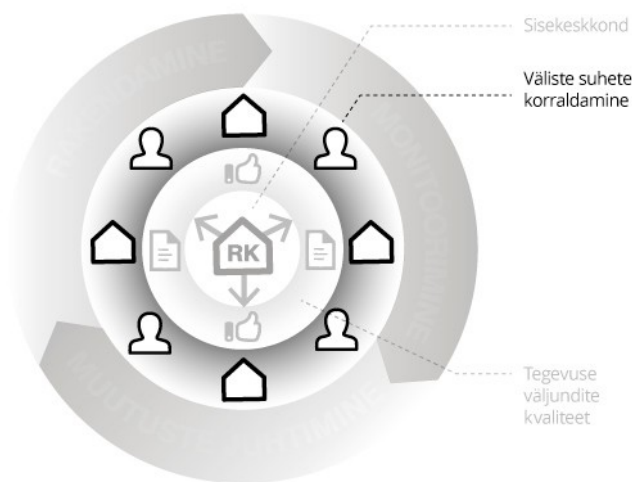
tulemusauditis kasutati edukalt selgitavat auditikäsitlust, et tuvastada reformi nurjumise põhjused ning õppetunnid, mis tervishoiusektor ja avaliku sektor tervikuna sellest said.



4 Väliste suhete korraldamine

20

STRATEEGILISED EESMÄRGID



Eelnevates peatükkides käsitlesime erinevaid võimalusi, kuidas Riigikontroll saaks suurendada oma mõjukust. Tegelikult saavutatud mõju heaks näitajaks on see, millisena huvirühmad Riigikontrolli ja tema tegevuse väljundeid näevad. Käesolevas peatükis on käsitletud huvirühmade arvamust.

Kõrgeima auditiasutuse aruannete peamised sihtrühmad on Riigikogu, valitsus ja teised auditeeritavad. Tähtsad välised huvirühmad on ajakirjandus ja erialaorganisatsioonid (nt akadeemikud, valitsusvälised organisatsioonid). Kohtusime nende huvirühmade esindajatega ja oleme selles peatükis tuginenud nende vastustele (vt lisa 3).

Huvirühmad näevad Riigikontrolli üldjuhul auväärse, tähtsa ja mõjuka organisatsioonina. Enamik huvirühmi leiab, et Riigikontrolli aruanded on kvaliteetsed. Riigikontrolli töötajaid nähakse pädevate, asjatundlike ja professionaalsetena. Riigikontrolli sõltumatut arvamust peetakse väga väärtuslikuks.

Enamikule auditiaruannetest pööravad huvirühmad suurt tähelepanu; eeskätt kiidetakse aastaaruannet („Ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest“). Arvatakse, et vastutavad valitsusasutused võtavad



Riigikontrolli soovitusi arvesse, mõnikord pikemas perspektiivis, ka juhul kui ministeerium alguses vastab negatiivselt. Auditiaruanded on väidetavalt parendanud avaliku sektori tulemuslikkust.

21

Eelarvekomisjoni sõnul ei pruugi ministeeriumid kõrgeima auditisutuse järeldustega nõustuda. Võiks pakkuda, et pikemas perspektiivis võetakse aga planeerimisel jm arvesse 70% soovitustest.

Paljud auditiaruanded, eriti tulemusauditi aruanded, saavad palju meediakajastust. Riigikontroll on ajakirjandusele hästi kättesaadav ja ajakirjanikud on kommunikatsiooniga rahul. Pressiteated ja kokkuvõtted on väga hinnatud. Riigikontrollil nähakse ennetavat rolli ja tal on ajakirjanduses märkimisväärne mõju. Valdaval osal Riigikontrolli aruannetest on uudisväärtus ja teemade valikut peetakse heaks.

Kollegiaalhindamise töörühm täheldas ka mõningaid asjaolusid, millele tähelepanu pöörata. Üks neist on, et Riigikontrolli aruannete kasutamist Riigikogus saab parendada. Riigikontrollil on otsene mõju auditeeritavatele ja ta jõuab inimesteni ajakirjanduse kaudu, kuid tema aruannete mõju (tulemuslikkuse paranemine) võiks olla suurem, kui Riigikogu (eriti koalitsioonierakondade liikmed) kasutaksid järeldusi ja soovitusi rohkem. Mõningate intervjuueeritud huvirühmade sõnutsi kasutatakse aurandeid praegu peasjalikult opositsiooni töövahendina.

"Oleks kasulik teha rohkem järelauditeid valdkondades, kus ministeeriumid ja poliitikud ei pane edusamme piisavalt tähele, ning seeläbi hoida neid sündmustega kursis."

Ülikoolid

Auditeeritavad on mõnikord kriitilised. Nad on eriti tundlikud aruannete (ja pressiteadete) negatiivse tooni suhtes. Nende huvirühmade sõnutsi oleks konstruktiivsematel aruannetel suurem mõju, mitte ainult ajakirjanduse tähelepanu.

"Oleks abiks, kui Riigikontrolli auditid oleksid paremini fookustatud: pikaajalisemad probleemid, väiksem teemade arv, rohkem analüüsi. Seejuures peavad nad mõju suurendamiseks oma kuvandit muutma – muutuma kriitikust abiliseks – muidugi sõltumatul viisil. Auditeeritavad ja poliitikud ei soovi alati uusi probleeme – nad otsivad lahendusi."

Auditeeritav (finants- ja tulemusauditid)

Teisalt nõustuvad huvirühmad, et ajakirjandus on mõnikord äärmiselt vajalik, et avaldada muutuse saavutamiseks survet. Samas oleksid neil juhtudel mõningad juhtnöörid Riigikontrollilt äärmiselt teretulnud.



"Loomulikult me mõistame, et ajakirjanduse tähelepanu on mõnikord muutuste saavutamiseks vajalik, kuid aruanded oleksid arusaadavamad, kui mõni Riigikontrolli esindaja esitleks aruannet isiklikult. See võimaldaks esitada küsimusi ja hõlbustaks mõistmist."

Auditeeritav (kohaliku omavalitsuse audit)

Mõned intervjuueeritavad ütlesid, et finantsauditid on alatähtsustatud ja et Riigikontroll peaks leidma võimalusi oma finantsauditi aruannete mõju suurendamiseks (eeskätt sõnumi propageerimiseks). Ministeeriumide ja muude keskvalitsuse asutuste iga-aastased finantsauditi aruanded äratavad vähe tähelepanu. Selle põhjuseks on tähelepanekute tehniline laad ja asjaolu, et paljud aruanded (mille avaldamine on kohustuslik) sisaldavad vähe kriitilisi tähelepanekuid (valdav osa finantsauditi aruandeid sisaldab audiitori positiivset hinnangut).

Riigikogu eelarvekomisjoni sõnul on finantsauditid, mis oma olemuselt annavad kindlustunde, et raamatupidamisaruanded annavad õige ja õiglase ülevaate ning et tehingud on seaduslikud, huvitavad ainult siis, kui tuuakse välja kõrvalekaldeid, kuid suuri probleeme harilikult ei kajastata.

Mõned huvirühmad märkisid, et mõningad tulemusauditid keetsid liiga kaua ja kaotasid oma aktuaalsuse.

„Mõnikord võib auditi lõpuleviimiseks kuluda isegi kaks aastat. Aruanded sisaldavad vananenud teavet, mis vähendab nende väärtust ning teeb soovitude ja tähelepanekute eiramise poliitikutele lihtsamaks."

Valitsusväline organisatsioon

Kokkuvõttes olid intervjuueeritud auditeeritavad Riigikontrolli suhtes üsna positiivsed. Finantsaruannete tehniline kvaliteet on väga hinnatud ning tulemus- ja kohaliku omavalitsuse auditeid hinnatakse seetõttu, et need annavad tervikliku ülevaate auditeeritud teemast ja selge kirjelduse olukorrast. Riigikontrolli ja ministeeriumide suhted on üldiselt üsna head. Muret valmistavad eeskätt eespool nimetatud (liiga) kriitiline toon ja mõningate auditite lai käsitusala. Samuti mainisid mõned auditeeritavad, et auditid annavad vähe uut teavet.

► Töötage välja suhtekorraldusstrateegia, mis täiendab uut üldstrateegiat

Sisekeskkonda ja strateegia kavandit käsitlevas peatükis väitsime, et Riigikontroll peaks paremini teadma, keda sihikule võtta ja kuidas. Samuti võib olla mõistlik, et oleks suhtekorralduse eraldi plaan või strateegia.



„Meie puhul oli tegu asutustevahelise teemaga, kuid Riigikontroll otsustas täieliku meediakajastuse kasuks. Seetõttu oli meil nädalate kaupa tegemist pingete maandamisega, selle asemel et lahendada probleeme.“

Auditeeritav (tulemusaudit)

23

Intervjuud osutasid, et Riigikontrolli nähakse kui huvirühmade huvidega arvestavat organisatsiooni. Riigikontrolli ees seisev põhiküsimus on, kuidas kõige paremini teenindada ja käsitleda erinevaid huvirühmi ning samas saavutada oma strateegilised eesmärgid. Riigikontroll on juba võtnud mitmesuguseid meetmeid, et suurendada oma tegevuse väljundite mõju, näiteks pressiteated, televisiooni- ja raadiointervjuud, infotunnid Riigikogus, seminarid. Samas on võimalik teha enamat: rohkem kasu oleks lõimitud lähenemisviisist huvirühmadele, lähtudes teadmisest, et kõikide asjaosaliste huve ei ole võimalik ühel ajal teenida nii, et kõik asjaosalised täielikult rahul oleksid.

„Sihtrühm on nüüd väga lai: igaüks peaks aruandest aru saama ning see muudab sõnumi sõnastamise tõeliselt raskeks. Mõju ei saa suurendata mitte ainult aruannete kaudu, vaid seda saab teha ka eri huvirühmadele suunatud täiendavate tegevuste abil.“

Valitsusväline organisatsioon



5 Muudatuste kavandamine ja soovitus

24

Ilma plaanita, selle korraliste läbivaatuste ja vajaduse korral muudatusteta (tuttav planeeri-teosta-kontrolli-tegutse-tsükkel) on tõenäoline, et muudatuste elluviimine nurjub. Selle kriitilised riskitegurid on muu hulgas järgmised:

- *Heitumine*. Isegi kui muudatustel on täielikult pühendunud toetajaid, võivad üksikasjalikud arutelud sageli olla rasked ja väsitavad.
- *Halvem, mitte parem*. Kõrgeim auditasutus on töötav agregaat – seda ei saa täiustuste juurutamiseks seisma jätta. Ebatäiuslikud muudatused hoopis nõrgendavad mõju, mitte ei tugevda seda.
- *Vähe tulemust kõrge hinnaga*. Palju jõupingutusi ja arutelusid, kuid keegi ei tea, miks tulemused on kõigest keskpärased.

Muudatuste elluviimiseks peab Riigikontroll olema valmis panustama aega ja ressursse pikema perioodi jooksul. Soovitav on järk-järgult parendada kvaliteeti ilma hoogu kaotamata ning eristada lühi- ja pikaajalised tulemused. Muudatusprotsessi tulemuste mõõtmine ja nende asutusesisene arutamine töötajatega ning töötajate kaasamine muudatuste elluviimisse on selle protsessi hädavajalikud osad.

Meie kollegiaalhindamise aruanne võib olla üheks sisendiks muudatuste elluviimisel. Muudatuste elluviimisel peaks Riigikontroll arvesse võtma mitmesuguseid aspekte. Uue strateegia väljatöötamine on tähtis, kuid seda tuleb täiendada järgmisega:

- 1) töö kvaliteedi ja mõju pidev *jälgimine ja mõõtmine*;
- 2) tegevuse väljundite kvaliteedi *tugevdamine*, eriti strateegilise suunitluse puhul;
- 3) *mõttevahetus* kõikidel organisatsiooni tasanditel ja nende vahel.

Oleme veendunud, et organisatsiooni tugevdamine ei õnnestu ilma juhtkonna täieliku pühendumise ja ilma sisedialoogi tõhustamiseta. Seetõttu esitame oma soovitusi järgmises järjestuses.



Mõttevahetus

25

► Seadke juhtkonna tasandil paika õige suhtumine ja tõhustage sisekommunikatsiooni

- Veenduge, et juhtkonna suhtumine toetab soovitud käitumist organisatsioonis.
- Kasutage täiel määral ära organisatsiooni kõrgelt haritud töötajaskonda ja muutke sisedialoog kohustuslikuks.

Töö kvaliteedi ja mõju jälgimine ning mõõtmine

► Võtke kasutusele tagasisidesüsteem

- Eesmärgistage strateegia ning seadke paika selged ja mõõdetavad vaheeesmärgid.
- Mõõtke Riigikontrolli tegevuste kvaliteeti ja mõju ning suunake saadud teave tagasisidena süsteemi.
- Tehke rohkem järelauditeid, et saada ülevaade sellest, mis on saavutatud ning kuidas tegevusi ja väljundeid tugevdada.

► Teadke, keda sihikule võtta ja kuidas

- Töötage välja suhtekorraldusstrateegia, mis täiendab uut üldstrateegiat.

► Seostage strateegia planeerimisprotsessiga

- Juurutage strateegilise planeerimise protsess, mis hõlmab kõiki osakondi.
- Tehke paralleelne kogu organisatsiooni hõlmav riskianalüüs.

Tegevuse väljundite kvaliteedi tugevdamine ja strateegilise suunitluse parendamine

► Parendage strateegilist kvaliteeti

- Riigikontrolli eesmärkide saavutamiseks tagage, et tegevuse väljundite strateegilisele kvaliteedile ja tegevuse tulemuste laiemale valikule pööratakse tähelepanu.

► Parendage finantsauditi aruandeid

- Püüdke kasutada võimalikult palju ressursse eriotstarbeliste, riskipõhiste, temaatiliste finantsauditite tegemiseks.
- Tehke selgeks auditiarvamuses mittesisalduva finantsaudititöö ulatus.
- Investeerige infotehnoloogia-oskusteabe omandamisse.
- Tugevdage veelgi järelevalvet Riigikontrolis kasutatavate erasektori auditiaruannete üle.
- Muutke aruanded loetavamaks.



► Parendage tulemusauditi ja kohaliku omavalitsuse auditi aruandeid

26

- Tõhustage strateegilist valikuprotsessi.
- Suurendage eesmärgi, küsimuste, metoodika, tähelepanekute ja järelduste omavahelist sidusust.
- Esitage põhisõnum sõnaselgemalt ja sihikindlamalt.
- Kaaluge järelduste koondamist eraldi peatükki.



6 Riigikontrolli vastus

27

Eesti Vabariigi riigikontrolör esitas aruande kavandi põhjal oma vastuse 1. septembril 2015.

„Eesti Riigikontroll tänab kollegiaalhindamise töörühma hindamatu tööpanuse eest. Meil on hea meel, et meid hindasid sellised avarapilgulised ja professionaalsed eksperdid, ning me loodame, et sellest kogemusest said kasu kõik asjaosalised. Leiame, et aruandes on antud õiglane hinnang meie asutuse hetkeseisule. Meil on heameel tõdeda, et neutraalse hindaja arvates on Riigikontroll Eesti valitsussektoris kõrgelt hinnatud ja mõjukas organisatsioon. Aruandes on viidatud ka valdkondadele, milles Riigikontrollil on veel arenguruumi. On ilmne, et peame neile tähelepanu pöörama, kui soovime olla professionaalne organisatsioon ja seda ka teiste silmis.

Meie arvates on kollegiaalhindamise töörühma soovitud asjakohased. On hea tõdeda, et paljud neist ühtivad väljakutsete ja küsimustega, mida Riigikontrolli juhtkond püüab praegu lahendada, kuid arusaadavalt tuli need selgelt välja öelda. Kollegiaalhindamise otseseks mõjuks on see, et enamikuga esialgse tagasiside käigus tõstatatud küsimustest on juba tegeletud. Aruande järeldused on tekitanud arutelusid nii tippjuhtkonna tasandil kui ka auditiosakondades ja tugiteenistustes. Järgmisteks sammudeks on konkreetse tegevuskava koostamine meie uue strateegia elluviimiseks, võttes arvesse kollegiaalhindamise aruandes esile toodut.“



Lisa 1 Põhiküsimused

28

Alustasime kollegiaalhindamist lähtuvalt kolmest põhiküsimusest:

1. Kas Riigikontroll järgib sõltumatuse aluspõhimõtteid?
2. Kas Riigikontroll teeb õigeid asju?
3. Kas Riigikontroll teeb asju õigesti?

Me täpsustasime neid küsimusi erinevates peatükkides ja kasutasime oma hinnangus teistsugust ülesehitust. Kokkuvõtlikult on vastused küsimustele järgmised.

Kas Riigikontroll järgib sõltumatuse aluspõhimõtteid?

Põhiseadus ja Riigikontrolli seadus annavad Riigikontrollile märkimisväärse sõltumatuse ja laiaulatuslikud volitused. Pelgalt asjaolu, et Riigikontroll ei aja oma eelarve suhtes asju otse Riigikoguga, vaid peab seda tegema Rahandusministeeriumi kaudu, ei saa pidada tõsiseks nõrgaks küljeks, arvestades, et vaid üksikutel kõrgeimatel auditiasutustel on selline võimalus.

Kas Riigikontroll teeb õigeid asju?

Riigikontroll teeb kindlasti õigeid asju (auditeerib asjakohaseid teemasid) ja on oma huvirühmade silmis kõrgelt hinnatud. Kahtlemata tugevdaks Riigikontrolli positsiooni selge strateegia olemasolu, tegevuste seostamine selle strateegiaga, mõju mõõtmine ja saadud andmete suunamine tagasisidena süsteemi.

Kas Riigikontroll teeb asju õigesti?

Riigikontroll avaldab tugevaid loetavaid aruandeid, mis on finantsauditi valdkonnas tehniliselt laitmatud, kuid mõnevõrra vähe kasutatavad. Tulemusauditite ja kohaliku omavalitsuse auditite aruanded hõlmavad teemasid, mis on ühiskonnale olulised, kuid need aruanded oleksid veenvamad, kui nende esitusviis oleks mõjusam ja sidusam ning põhisõnum oleks rohkem fookustatud.



Lisa 2 Läbivaadatud auditid

29

Kollegiaalhindamise käigus vaatasime läbi 11 auditit.

Finantsauditid:

- koondaruanne (riigi 2013. aasta majandusaasta koondaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus);
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium (Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus);
- Riigikogu Kantselei (Riigikogu Kantselei 2013. aasta raamatupidamise aastaaruande õigsus ja tehingute seaduslikkus);
- aruanne valitsusvälistele avalik-õiguslikele organisatsioonidele antud toetuste kohta (riigi asutatud sihtasutustele toetuste andmine ja nende sihipärane kasutamine).

Tulemusauditid:

- riigi osalusega äriühingute majandamise korraldus;
- riigi toetusel arendatud veetaristu jätkusuutlikkus ja mõju keskkonnanäesmärkide saavutamisele;
- riigi tegevus e-tervise rakendamisel;
- haridusinvesteeringute juhtimine.

Kohaliku omavalitsused auditid (vastavusauditid):

- laste hoolekande korraldus valdades ja linnades;
- järelaudit investeeringute kavandamise kohta valdades ja linnades;
- riigihangete korraldamine Viimsi vallas ja tema ühingutes.



Lisa 3 Intervjueeritud välised huvirühmad

30

Kollegiaalhindamise käigus usutlesime järgmiste organite võtmeisikuid:

- Riigikogu: riigieelarve kontrolli erikomisjon.
- Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium:
 - eelarveosakond;
 - siseturuosakond ja majandusarenguosakond.
- Haridus- ja Teadusministeerium: riigivaraosakond.
- Keskkonnaministeerium: keskkonnakorralduse osakond.
- Rahandusministeerium: kantsler ja eelarvepoliitika asekantsler.
- Riigi Tugiteenuste Keskus.
- Sotsiaalministeerium: terviseala asekantsler ning laste ja perede osakond.
- Ajakirjandus: ajaleht Postimees ja Eesti Rahvusringhääling.
- Viimsi vald.
- Valitsusvälised organisatsioonid: Praxis, Eesti Koostöö Kogu ja Eesti Taastuenergia Koda.
- Eesti Energia: nõukogu.
- Eesti Haigekassa: IT-osakond.
- Ülikoolid: Tallinna Ülikool, Tallinna Tehnikaülikool, võrdleva avaliku poliitika, rahanduse ja riigivalitsemise professorid.



Hollandi, Poola ja Rootsi kõrgeimate auditiasutuste korraldatud kollegiaalhindamise töörühma kuulusid

31

Paul Neelissen (Algemene Rekenkamer, Holland)

Pawel Banas (Najwyższej Izbie Kontroli, Poola)

Jenny Öhman (Riksrevisionen, Rootsi)

Frank van den Broek (Algemene Rekenkamer, Holland)

Fredrik Friberg (Riksrevisionen, Rootsi)

Luc Terra (Algemene Rekenkamer, Holland)

Barbara Goezinne (Algemene Rekenkamer, Holland)