



SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management
A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

**SIGMA Eksperdi hinnang
Eesti Riigikontrollile**

Detailne Aruanne

September 2005

SISUKORD

JAOTIS 1 : TAUST JA SISSEJUHATUS	7
1.1 Taust.....	7
1.2 Kriteeriumid ja meetodid	8
1.3 Käsitletud teemad.....	8
1.4 Riigikontrolli areng.....	9
1.5 Tänuavaldused	9
JAOTIS 2 : RIIGIKONTROLI SEADUS.....	11
2.1 Taust.....	11
2.2 Põhilised punktid seoses seaduste läbivaatamisega	11
2.2 Aruandlus Riigikogule	13
JAOTIS 3 : SIGMA EKSPERDIHINNANGU 1999 SOOVITUSTE ELLURAKENDAMINE	15
3.1 Üldosa	15
3.2 Õiguslik raamistik	15
3.3 Auditi metodoloogia ja standardid	16
3.4 Uued auditiliigid ja valdkonnad	16
3.5 Planeerimine ja kvaliteedi tagamine	16
3.6 Auditileidude kasutamine	17
3.7 Juhtimine ja organisatsioon.....	18
3.8 Koolitus.....	18
3.9 Kokkuvõte.....	19
JAOTIS 4: ÜLDINE, STRATEEGILINE JA TEGEVUSTEPÕHINE PLANEERIMINE	20
4.1 Auditite strateegiad ja plaanid.....	20
4.2 Finantsauditite ja tulemusauditite tasakaal Riigikontrollis	21
4.3 Auditi ülesanne ja fookus.....	23
JAOTIS 5: FINANTSAUDIT	28
5.1 Üldosa	28
5.2 Riigieelarve täitmise aruande auditeerimine	28
5.3 Riigitulude auditeerimine.....	32
5.4 Kohalike omavalitsuste auditeerimine	34
5.5 Suhted siseauditiga.....	36
5.6 Metodoloogilised küsimused	36
JAOTIS 6: TULEMUSAUDIT	38
6.1 Üldosa	38
6.2 Hiljutiste tulemusauditite planeerimine	38
6.3 Siseläbirääkimiste protsess	40
6.4 Tulemuste esitamine	41
JAOTIS 7: SUHTED RIIGIKOGUGA	43
7.1 Üldosa	43

7.2	Riigikontrolli roll	43
7.3	Riigieelarve kontrollimiseks loodud erikomisjoni staatus ja töömeetodid	44
JAOTIS 8: JUHTIMINE JA ORGANISATSIOON.....		48
8.1	Üldosa	48
8.2	Personali täiendamine ja täidetud kohtade arv	48
8.3	Inimressursside juhtimine	50
8.4	Põhikoolitus ja jätkuv kutsealane koolitus (CPE).....	50
8.5	Juhendmaterjalid	51
8.6	Kvaliteedijuhtimine.....	52
LISA 1: INTERVJUEERITUTE NIMEKIRI.....		58
	Riigikontroll.....	58
	Riigikogu	58
	Rahandusministeerium.....	58
	Kaitseministeerium	59
	Haridus-ja teadusministeerium	59
	Siseministeerium.....	59
	Põllumajanduse Registrite ja Informatsiooni Amet	59
	Tartu Ülikool.....	59
	Audiitorkogu.....	59
	Eesti Vabariigi Raamatupidamise Toimkond	59
LISA 2: EESTI RIIGIKONTROLI SEADUSE LÄBIVAATAMINE		60
	Sissejuhatus.....	60
	Põhipunktid	60
	Edasised soovitused	63
LISA 3: SIGMA EKSPERDIHINNANGU 1999 SOOVITUSTE ELLURAKENDAMINE		70
LISA 4: USALDUSVÄÄRSUSE NUMBRILISED INDIKAATORID		79
LISA 5: SISEAUDITISTRUKTUURIDE ISELOOMUSTUS MÕNEDES ROMAANI JA ANGLOSAKSI RIIKIDES		80
	Prantsusmaa	80
	Rootsi	80
LISA 6: ERINEVATE TULEMUSAUDITITE ARUANNETE LÄBIVAATAMINE		83
	Asjaolud, mis tõstavad kahe hiljutise kontrolliaruande läbivaatamisel	83
	“Esmase erakorralise arstiabi korraldus”	84
	Märkused kontrolliaruande ‘Ettevõtlusse suunatud toetuste tulemuslikkus töökohtade loomisel regioonides’ kohta.....	89
LISA 7: STRATEEGIA JA AUDITITEEMA VALIMINE HOLLANDI KONTROLLIKOJAS		92
	Esimene samm: avaliku halduse mõjus	92
	Teine samm: avaliku halduse tulemuslikkus	93
	Seire ja audititeemade valik	94
	Ülevaade	94
LISA 8: RIIGIKONTROLI SUHTED PARLAMENDIGA JA HOLLANDI JUHTUMIUURING		96
LISA 9: IT TURVALISUSE KONTROLL.....		99
	Kontrolli viivad läbi tavaline finantsaudiitor ja kliendipoolne IT eest vastutav isik	99
LISA 10: EL AUDITIKVALITEEDI SUUNISED		101

Taust	101
Üldinformatsioon suuniste kohta	102
Kvaliteedikontroll – ‘Kuum ülevaade’	102
Kvaliteedi tagamine – "Külm ülevaade"	103
Kvaliteedi juhtimissüsteem	104
Kokkuvõte	105
LISA 11: LÄBIVAATAMISE PROTSESSI TEINE FAAS – AMEERIKA ÜHENDRIIKIDE KÕRGEIMA KONTROLLIASUTUSE (GAO) KONTROLLNIMEKIRI	106
LISA 12: FINANTSAUDIITORITE VANNUTAMINE JA KOOLITAMINE ROOTSI RIIGIKONTROLLIS	109
1 Rootsi mudel	109
2 Vajadus arendada koolitus- ja hindamisprogramme	110
3 Professionaalne pädevus – kuidas seda saavutada	111
4 Koolitus ja kogemused	113
5. Kutsealase pädevuse hindamine	116
LISA 13: SIGMA DOKUMENT SISEAUDITI KAASAEGSE KORRALDUSE KOHTA	119
Sissejuhatus	119
Kus on tavaliselt siseaudit liitumiselsetes riikides?	119
Kuhu on siseauditil vaja jõuda	119
Vajadus omaks võtta ja ellu rakendada rahvusvahelised siseauditistandardid	120
Vajadus jõuda traditsioonilisest “kontrolli” rõhutamisest moodsa siseauditini	120
Siseauditi-sisekontrolli üldised eesmärgid	121
Mida siseaudit teeb?	121
Struktuur - elujõuline kriitiline mass	122
Sõltumatuse vajadus	122
Suhted juhtkonna ja organisatsiooniga	122
Sambad, millele sisekontroll tuleks ehitada:	123
Eeltingimused (Pre-requisites):	123
Palk ja tingimused (Pay and conditions):	123
Professionaalsus (Professionalism)	123
Praktiline tegevus (Practices):	123
Vajadus siseauditi järele	123
Siseauditist saadav kasu	124
Siseauditi mõju suurendamine	124
Siseauditi teenuse pakkumise erinevad viisid	125
Kas siseauditi funktsiooni lisab väärtust?	125
Siseauditi ja välisauditi suhted	126
LISA 14 : SISEAUDIITORI JA VÄLISAUDIITORI SUHTED	128
Taust	128
Koordinatsioon	128
Koostööst saadav kasu	129
Koostöö saavutamine	129
Mõjusa koostöö loomine – neli “C”-d	129
Praktiline koostöö	130
Kokkuvõte	131
LISA 15 : SISEAUDITIKOMITEED – (CIPEA) NÕUANDE KOKKUVÕTE	132
Üldosa	132
Loomine	132
Koosseis	132

Kohustused.....	132
LISA 16 : PARLAMENTIDE AUDIITORTEGEVUSE KOMISJONIDE TULEMUSLIKKUS.....	134
Maailmapanga Poliitikate Uurimise Töödokument 3613, Mai 2005.....	134
Lühiülevaade.....	134
Tehtud järeldused:.....	134
LISA 17 : KORRUPTSIOONI VASTU VÕITLEMINE – KÕRGEIMAD KONTROLLIASUTUSED JA KORRUPTSIOONI VASTU VÕITLEMISE KAVA.....	137
Taust.....	137
Mida kõrgeimad kontrolliasutused tavaliselt teevad?.....	137
Kõrgeimate kontrolliasutuste kasvav roll?.....	137
Mis laadi sisemise korruptsiooniga võitlevad meie partnerinstitutsioonid?.....	139
Võimalikud korruptsiooniriski vastu võitlemise viisid meie partnerinstitutsioonides.....	139
Tugiallikad.....	140
LISA 18 : SIGMA LÜHIDOKUMENT KÕRGEIMA KONTROOLLIASUTUSE SÕLTUMATUSE PÕHIMÕTETE KOHTA.....	141
Põhimõtted.....	141
Põhimõtete kohaldamise sätted:.....	141
Üldosa.....	146
Sõltumatuse kontrollnimekiri.....	146
Kõrgeima kontrolliinstitutsiooni sõltumatuse küpsus.....	146
A. Põhiseaduses sätestatud nõuded.....	147
B. Juriidilised nõuded.....	148

JAOTIS 1 : TAUST JA SISSEJUHATUS

1.1 Taust

2005 aasta alguses saatis Riigikontrolör, Eesti Riigikontrolli juht, SIGMA'le uue koostööpalve, et saada teistkordne eksperdihinnang Eesti kõrgeimale kontrolliinstituudile. Esimese vastastikuse eksperdihinnangu andis SIGMA 1999 aastal, kus osalesid eksperdid Hollandist, Taanist, Saksamaalt ja Ühendkuningriigist. Tookordse eksperdihinnangu tulemused võeti hästi vastu ning koostati terviklik arenguprogramm, mis toetus hästi määratletud strateegilisele arenguplaanile (SAP). Aastatel 2000 – 2003 oli peamiseks väliskoostööpartneriks Hollandi Kontrollikoda, kes pakkus Hollandi riigi poolt finantseeritud oskusteabe jagamise programmi raames tehnilist koostööabi. Abiprogramm hõlmas nelja põhilist valdkonda: auditid, organisatsioon ja juhtimine, informatsioon ja kommunikatsioon. Mõlemad koostööpartnerid jäid programmi tulemustega rahule, kuna Riigikontroll on nüüd nähtavalt moodne ja hästi toimiv kõrgeim kontrolliinstituut.

Seekordse vastastikuse eksperdihinnangu andmise ettevalmistuste ajal SIGMA-ga toimunud dialoogi käigus ilmnis selgelt, et kuna Riigikontroll on nüüd jõudnud arvestatavale kutsealase arengu tasemele ja järgib Euroopa Liidu võrdlusuuringute teetähiseid, vajab ta siiski motivatsiooni ja nõuandeid, et liikuda saavutatud tasemelt edasi ja püüelda oma töös väga heade tavade ja standardite poole. SIGMA spetsialistide nõuanded ja soovitusel olid vajalikud finantsauditi ja tulemusauditi kvaliteedi ja standardite edasiseks täiustamiseks, keskendumiseks Riigikontrolli tegevuse ja funktsioonide ning kogu Eesti aruandlussüsteemi mõjusamaks muutmisele. Riigikontrolli roll on tõepoolest väga oluline avalikkusele ja Riigikogule kindluse andmiseks selle kohta, kas Valitus on hästi ja ausalt riiklikke ressursse hooldanud, mõjusalt juhtinud ja andnud kulutustele vastavat tulu.

Riigikontrolör palus, et SIGMA koos Riigikontrolli kolleegidega (vt Lisa 1) arutaksid läbi eelseisvad arenguvõimalused, et need sobivuse korral ja pärast heakskiitmist Riigikontrolli strateegilisse arenguplaani 2006 – 2009 sisse võtta. Riigikontrolör palus teha ka valdkonda reguleerivatest seadustest lühikese ülevaate (vt Lisa 2), et oleks võimalik arutada ja arvesse võtta tegevuste ja finantseerimisega seotud sõltumatuse ning kohalike omavalitsuste auditeerimise küsimusi.

Seega alustas SIGMA meeskond vastastikuse eksperdihinnangu andmise raames kõigepealt lühiülevaatega edusammudest, mis on saavutatud seoses viimase 1999 aasta eksperdihinnanguga (vt Lisa 3) ja lühiülevaatega Eesti avaliku sektori välisauditi korraldust reguleerivatest õigusaktidest. Seejärel keskendusid SIGMA kolleegid järgnevatel aastatel Riigikontrolli ees seisvate suuremate väljakutsete lahkamisele. Käesolev Detailne Aruanne arutab ja esitab ettepanekud mitmete Riigikontrolli ees seisvate väljakutsete ja võimaluste kohta, mida siinsed kolleegid saavad läbi arutada ja leida oma spetsiifilised lahendused, mis sobivad Eesti konteksti.

SIGMA koostas ekspertide meeskonna väga kogenud ja tuntud Saksamaa, Hollandi, Rootsi ja Ühendkuningriigi audiitoritest.¹ Tööülesannete täitmine toimus SIGMA vanemnõuniku Nick Treen'i juhtimisel. Aprillis toimus kaks ühenädalast tööviisi Tallinnasse arutelude läbiviimiseks, enne ja pärast

¹ Detlev Sparberg, Saksamaa ja NATO; Harry Kramer, Holland; Bo Sandberg, Rootsi; Richard O'Connor, Euroopa Kontrollikoda ja Ühendkuningriik, koos Nick Treen'iga, SIGMA SAI ekspert ja eksperdihinnangu andmise meeskonna juht, ja Lalitha (Annes) McGoogan, SIGMA projektiassistent.

tövisiite peeti planeerimise ja aruandluse koordineerimiseks kohtumised Pariisis OECD kontoris. Eksperdihinnangu tulemused on esitatud käesolevas Detailses Aruandes ja selle lisades. Detailne aruanne esitab Eesti Riigikontrollide kaalumiseks palju kommentaare ja soovitusi, mille aluseks on ekspertide kogemused, analüüsid ja teadmised ning üksikasjalikud arutelud Eesti kolleegidega Riigikontrollis.

1.2 Kriteeriumid ja meetodid

Riigikontrolli praeguse tulemuslikkuse hindamiseks kasutasid eksperdid kriteeriume, mis on tuletatud INTOSAI auditistandarditest, spetsiifilisemalt finantsauditi standarditest, mis on välja antud Rahvusvahelise Raamatupidajate Föderatsiooni (IFAC²) poolt. Arvestades Riigikontrolli käesolevat arengutaset, on kohaldatud lisaks ka teisi avaliku sektori jaoks loodud vorme nagu “parim ja hea tava” – eriti neid, mis on seotud Euroopa Liiduga. Eksperdihinnangu andmiseks uuriti dokumente, viidi läbi intervjuusid kõikide auditeerimistasandite personaliga ning peeti intensiivset ja detailset dialoogi Riigikontrolli juhtkonnaga. Viimase aja audititöö kvaliteedi paremaks mõistmiseks uuriti finantsauditi ja tulemusauditi planeerimisdokumente, siseläbirääkimiste protsesse ja kontrolliaruandeid. Korraldati vestlusi suuremate huvigruppidega nagu Riigikogu erikomisjon, kes vaatab läbi Riigikontrolli kontrolliaruanded, ja rahandusministeeriumi vanemametnikud ning mitmete ministeeriumide ametnikud, et paremini mõista auditeeritava ja “kliendi” vaatepunkte. Rääkisime ka ministeeriumide siseauditiüksustega ja pidasime eriti kasulikke ja informatiivseid diskussioone rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonnaga. Auditeerimise ja raamatupidamise kutseorganisatsioonid Eestis olid SIGMA ekspertidele samuti heaks nõuande ja informatsiooni allikaks.

On ilmne, et Riigikontroll teel moodsa ja mõjusa kõrgeima kontrolliasutuse suunas on suhteliselt lühikese aja jooksul jõudsalt edasi arenenud. Ekspersedid teavad, et Eesti avalikus sektoris toimuvad ikka veel olulised muutused ja mõnedel muutustel on mõju ka Riigikontrollile. Selles kontekstis on ilmselt kõige õigem aeg arendada edasi auditite planeerimist ja läbiviimist, sest sellest tõuseb hilisematel aastatel kasu kõigile asjaosalistele. Eesmärgi saavutamiseks on kahtlemata vaja uuesti tähtsusjärjekorrad, auditiplaanid, vajalikud ressursid ja eraldised põhjalikult läbi mõelda, eeldades stabiilset arenguperioodi ja Riigikogu toetust ning abi, et Riigikontroll areneks edasi järgides parimaid Euroopa ja rahvusvahelisi standardeid ja praktikat. Ekspersedid peavad seda realistlikuks eesmärgiks.

Aruandes on arvestatud Eesti kolleegidega peetud kokkuvõtvad arutelusid koos Eesti kolleegide vastuarvamustega ja lisatud ekspertide nimekiri (vt Lisa 1). Kui aruandesse on jäänud veel faktides esinevaid vigu ja ebarealseid soovitusi, siis nende eest vastutavad SIGMA eksperdid.

1.3 Käsitletud teemad

Eelnevalt kirjeldatu taustal on Detailses Aruandes järgmised teemad:

- Riigikontrolli areng
- Kontrolliseaduandlus
- SIGMA 1999 aasta eksperdihinnangu soovitude ellurakendamine
- Organisatsiooniülene, strateegiline ja tegevustepõhiline planeerimine
- Finantsauditid
- Tulemusauditid
- Suhted Riigikoguga

². <http://www.ifac.org>

- Organisatsiooni struktuur, personal ja juhtimine
- Kvaliteedijuhtimine

1.4 Riigikontrolli areng

Riigikontroll loodi 1990 aastal ja selle juhiks on Riigikontrolör. 2000 aastal oli kontrollitöö vertikaalselt organiseeritud kolmeks funktsionaalseks kontrolliosakonnaks, mis katsid vastavalt finantskontrolli, tegevusriskide kontrolli ja tulemuskontrolli. Iga osakonna juhiks oli peakontrolör. Kolm osakonda vastutasid oma spetsiifilise kontrollifunktsiooni täitmise eest kõikide ministeeriumide lõikes. 2004 aasta detsembris asendati see struktuur horisontaalse kliendile orienteeritud struktuuriga. Loodi neli auditiosakonda ja iga osakond viis teatud ministeeriumide grupis läbi erinevat liiki auditeid. Iga osakonna eesotsas on peakontrolör.

Praegune riigikontrolli seadus võeti vastu 2002 aastal, sätestades täpsemad kontrollieesmärgid ja sisu, kaasa arvatud kontrolli ulatuse. Uue seaduse teiseks nõudeks on, et Riigikontroll peab kontrolliaruandele lisama kontrollitavate vastused. 2005 aastal parandati seadust ja lisati nõue kohalikes omavalitsustes finantsauditite läbiviimiseks, kuid mitte tulemusauditite läbiviimiseks.

Pärast Eesti liitumist Euroopa Liiduga 2004 aasta maikuuks on Riigikontrolli kohtumised teiste liikmesriikide kõrgeimate kontrolliasutustega, Euroopa Kontrollikoja (ECA), ja teiste Euroopa Liidu institutsioonidega muutunud sagedamateks ja normaalsemateks. Riigikontrollis on kõrge arengutasemega ja hästi toimiv rahvusvahelise koordineeritud ja suhete teenistus. EL liikmelisus on kaasa toonud erinevad fondid ja “ühenduse omavahendid” ja vajaduse anda Euroopa Liidule kindlustase rahade väljamaksmise kohta jne. Viimastel aastatel on suurenenud ka koostöö ja võrgustikus töötamine teiste endiste kandidaatriikidega, et vastastikku täiustada oma põhilisi auditstruktuure ja protseduure. Praegune Riigikontroll on väljapoole vaatav ja motiveeritud organisatsioon.

2005 aastale eelneval perioodil on riigi finantssüsteem samuti kiiresti arenenud ja alles hiljuti loodi Eestis moodne avaliku sektori finantshalduse- ja raamatupidamisarvestuse protsess, s.o. tekkepõhine arvestus, tulemusaruandlus ning tugevdatud ja suuremate volitustega siseaudit kõikides suuremates riigiasutustes. Nüüd on nõue esitada ametlik auditihinnag iga riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta (kõik ministeeriumid ja maakonnavalitsused, riigikantselei ja tema poolt hallatavad riigiasutused, ja põhiseaduslikud institutsioonid – Riigikogu, Vabariigi President, Riigikontroll, ja Riigikohus) ja Riigi Majandusaasta Koondaruandele. See tähendab suurt sammu avalikus aruandekohustuses, kuid samuti suurt väljakutset Riigikontrollile.

Riigi finantshalduse uute arengutega käsikäes suurenevad ootused, et Riigikontroll peab andma oma audititega lisaväärtust ja olema võimeline pakkuma nõuandeid kõikidele huvitatud osapooltele riigiraamatupidamiskohustuse süsteemis. Suur samm riigi aruandluskohustuse süsteemis tehti 2004 aastal Riigikogu riigieelarve kontrollikomisjoni loomisega – see on Riigikogu erikomisjon, mis loodi Riigikontrolli toimingute ja kontrolliaruannetega tegelemiseks.

1.5 Tänuavaldused

SIGMA ja eksperdid avaldavad tänu Riigikontrolli kolleegidele, kes suure aktiivsuse ja professionaalsusega aitasid kaasa hinnangu andmisele – Riigikontrolör Mihkel Oviir, tema peakontrolörid, audiitorid ja personal. Eriti veel meie peamistele vestluspartneritele ja hinnanguandmise organisaatoritele direktor Tõnis Saarele ja välissuhete juhile Rein Söördile, kellele kuulub ka SIGMA kolleegide imetus nende teadmiste ja riigikontrolli mõistmise ning panuse eest, mis tegi vastastikuse hinnanguandmise kasulikuks ja abistavaks protsessiks. Kogu Riigikontrolli personal leidis SIGMA kolleegide jaoks aega hinnangu andmise protsessis huvitavate ja stimuleerivate arutelude pidamiseks. Ilma nende teadmisteta ja

avatud hoiakuta võimaluste ja probleemide aruteludes ei oleks olnud võimalik eksperdihinnangu andmist nii hästi läbi viia. Eesti ekspertide nimekiri on Lisas 1.

Palju tänu ka meie tõlkide ja tõlkijate ekspertrühmale eesotsas Vaike Seppel'iga (vt samuti Lisa 1).

JAOTIS 2 : RIIGIKONTROLI SEADUS

2.1 Taust

Vastastikuse eksperdi hinnangu andmise üheks ülesandeks oli praegusele riigikontrolli seadusele hinnangu andmine – Riigikontrolli seadus 2002 (vt Detailse aruande Lisa 2). Alljärgnevalt on ülevaade kokkuvõtlikult esitatud.

Riigikontrolli seadus on moodne kontrolliseadus, kuna sisaldab enamasti kõiki olulisi elemente, mida kaasaegsed kontrolliseadused peaksid sisaldama. Seadus ühildub suures osas ka INTOSAI soovitustega. See annab Riigikontrollile arvestatava sõltumatuse ja ka suure mandaadi. Eesti riigikontrolli seaduse moderniseerimine on veelgi tähelepanuväärsem, kui võrrelda praegust seadust eelmise, pikki aastaid kasutusel olnud seadusega, mille kohta SIGMA kolleegidel oli 1999 aastal mitmeid tähelepanekuid.

2.2 Põhilised punktid seoses seaduste läbivaatamisega

Peakontrolöride sõltumatus versus riigikontrolöri kõikehõlmav vastutus

Riigikontrolli seaduse alusel on Riigikontroll asutus, mis järgib laialdaselt kasutatavat riigikontrolöri tüüpi mudelit. Kõikides kõrgeimates kontrolliasutustes, mis on loodud selle mudeli järgi, kannab riigikontrolör igakülgset täielikku vastutust kontrolliasutuse töö ja tulemuste aruandluse eest. See erineb oluliselt nn koja ehk kollegiaalsest mudelist, kus üldine vastutus ja volitused on Kolleegiumil või Nõukogul, ja kus organisatsiooni nimeline juht, keda tavaliselt kutsutakse Presidendiks, on 'primus inter pares' ja täidab üldisemaid ülesandeid nagu kontrolliasutuse esindamine parlamendis ja avalikkuse ees ning olulised haldusalased ja personaliküsimused.

Vastavalt Eesti riigikontrolli seaduse sõnastusele on riigikontrolöril kõik need ülesanded ja kohustused, kuid auditeerimisprotsessis osalemine on rohkem piiratud kui teistel Riigikontrolöridel. Mõned põhilised kohustused on antud sõltumatuteks peetavatele peakontrolöridele.

Tegelikkuses tagavad peakontrolörid auditite läbiviimise ja kirjutavad kontrolliaruannetele alla (kui tööplaanis ei ole teisiti ette nähtud). Vastavalt seadusele vastutavad ainult peakontrolörid kontrollimise järelevalve eest, mis vastab teiste kõrgeimate kontrolliasutuste praktikale, kus riigikontrolör tavaliselt delegeerib kõrgematele ametnikele kontrollimise planeerimise ja läbiviimise juhtimise ning kontrolliaruannete koostamise, kuid säilitavad isikliku vastutuse plaanide ja kontrolliaruannete heakskiitmisega ja parlamendile esitamisega. Seaduse nõuab, et ainult siis, kui kontrollimise viib läbi peakontrolör, teostab kontrollimise üle järelevalvet riigikontrolör. Muudeks juhtudeks on seaduses "riigikontrolöri staatus ja ülesanded" all vähe kirjas.

Soovitus

- Riigikontrolör peaks vastutama kõikide Riigikontrolli poolt läbiviidud kontrollimise ja aruandluse aspektide eest ning kirjutama alla kõikidele põhilistele kontrolliaruannetele, mis lähevad majast välja avaldamiseks. Tema on Riigikogu poolt ametisse nimetatud, peakontrolörid on aga riigikontrolöri enda poolt ametisse võetud. Seega on temal igakülgne vastutus, mis aga

omakorda ei välista võimalust delegeerida selliseid ülesandeid, mis tema äranägemise järgi on otstarbekas vanemametnikele delegeerida tavalise tegevuspraktikana.

Eelnevaga seotult käsitletakse pealkirja all “Suhted Riigikoguga” (vt Jaotis 7) eeliseid, mis saavutatakse selliste kontrolliaruannete saatmisega Riigikogusse, kus on tegemist oluliste vigadega raamatupidamisarvestuses ja mis vajavad sekkumist olulistes tulemuslikkuse küsimustes, ja muudest auditi käigus ilmnenuid vähemtähtsatest asjaoludest informeeritakse auditeeritavat eraldi.

Riigi majandusaasta koondaruande auditeerimise kohta puudub säte riigikontrolli seaduses

Vastavalt riigieelarve seadusele peab Riigikontroll läbi viima riigi majandusaasta aruande auditi ja põhiseaduslike institutsioonide majandusaasta aruannete auditi. Riigikontroll koostab riigi majandusaasta koondaruande kohta oma kontrolliaruande hiljemalt aruandeaastale järgneva aasta 31. augustiks, ja põhiseaduslike institutsioonide kohta 31. maiks, ja kontrolliaruannete sisuks on hinnang aruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta.

Need olulised ülesanded on mainitud ainult riigieelarve seaduses ja mitte riigikontrolli seaduses. Riigikontrolli seaduses on mainitud ainult kahte aruannet, ülevaadet riigivara kasutamise ja säilimise kohta ja majandusaasta aruannet oma tegevuse kohta.

Soovitus

- On oluline, et kõik Riigikontrolli ülesanded ja kohustused oleks spetsiifiliselt kajastatud riigikontrolli seaduses ja mitte ainult mõnes teises seaduses.

Riigikontrolli eelarve

Teine oluline teema on seotud küsimusega, kas Riigikontrollil peaks olema õigus esitada oma eelarve projekt otse Riigikokku või on praegune lahendus, kus see toimub läbi rahandusministeeriumi, piisav. Selles küsimuses on ekspertidel erinevad arvamused, mis on tingitud nende oma riigi kõrgeima kontrolliasutusega seotud kogemustest.

Praegu koostab Riigikontroll oma eelarve projekti ja esitab selle rahandusministeeriumisse ja peab seal ka eelarveläbirääkimised. Rahandusministeerium võib teha eelarve projektis ainult siis muudatusi, kui need on läbirääkimiste käigus kokku lepitud. Valitsusel on õigus eelarve eelnõusse võetud summasid muuta või eelnõust välja jätta. Põhiseaduslike institutsioonide summade muutmisel või väljajätmisel peab valitsus esitama tehtud muudatused koos põhjendustega Riigikogule.

Seega on võimalik öelda, et Riigikogu saab teada Riigikontrolli eelarveprojekti tegeliku esialgse suuruse ja taotluse põhjendused ja neil on võimalik langetada otsus selles küsimuses. Riigikontrollil on ka õigus pöörduda Riigikogu poole oma tegevusaasta aruande kaudu ja selgitada, miks eraldatud eelarvest ei piisa. Teiselt poolt on võimalik öelda, et otsese juurdepääsu õigus Riigikokku annab Riigikontrollile palju tugevama positsiooni. Rahandusministeerium ja isegi Valitsus ei saa lihtsalt vähendada Riigikontrolli eelarve projektis esitatud summasid, vaid peavad ise pöörduma Riigikogu poole selles küsimuses.

Mitmes kõrgeimas kontrolliinstitutsioonis on selles küsimuses samasugune olukord nagu Eestis. Kehtib üldine arusaam, et otsese pöördumise õigus parlamenti on sõltumatust silmas pidades alati tugevam ja parem lahendus kui vajadus pöörduda läbi rahandusministeeriumi. Ja isegi sellisel juhul ei ole alati tagatud, et eelarve projektis küsitud ka täies ulatuses kätte saadakse, sest kui riigieelarvet kärbitakse, siis peab ka kontrolliinstitutsioon kandma oma osa koormast.

Väga vähe riike on tegelikult kehtestanud sellise süsteemi. Näiteks Ühendkuningriigis, kus riigikontroll (NAO) annab aru avaliku sektori raamatupidamisaruannetekomisjonile (mitte parlamendi

rahanduskomisjonile, vaid parlamendi kõikide parteide esindajaist koosnevale komisjonile, kus kõik on saanud selle spetsiifilise ülesande), kes kontrollib NAO eelarvet ja määrab NAO raamatupidamisaruannete välisaudiitorid.

Soovitus

- Finantssõltumatus on Riigikontrollile väga tähtis. See on tähendusrikas, kui riigikontrolöri ei ole piisavaid rahalisi ressursse ja inimesi, mida ta peab vajalikuks oma kontrolliülesande õigeks ja täielikuks täitmiseks. Riigikontroll võib kaaluda Riigikogu poole pöördumist selles küsimuses, kuid peaks enne sellise sammu astumist arutama seda küsimust tervikuna erinevate huvigruppidega, eriti rahandusministeeriumiga.

Kohalike omavalitsuste auditeerimine

Oma eelmises eksperdi hinnangus soovitasid eksperdid luua sellise korralduse, mis võimaldab mõjusalt läbi viia kohalike omavalitsuste väliskontrolli. Seejuures tuleks tähelepanelikult kaaluda põhiseadusest tulenevaid raskusi ja väheseid ressursse. Riigikogu otsustas laiendada Riigikontrolli mandaati, et läbi viia kohalike omavalitsuste finantskontrolli. See vastab 1999 aasta eksperdi hinnangu aruandes esitatud soovitusetele. Riigikontroll paistab samuti olevat teadlik personaliga ja muude ressurssidega seonduvatest probleemidest, mis kaasnevad selliste ülesannete laienemisega ja valmistuvad nendega toime tulema.

Muud asjaolud

Üldiselt tuleb Eesti riigikontrolli seadust pidada moodsa õigusloome heaks näiteks, millega Eesti Riigikontroll sobitub hästi Euroopa INTOSAI perre. Käesolev riigikontrolli seaduse läbivaatamine keskendub asjaoludele, mis tuleks uuesti kaalumisele võtta. Arvukatele headele reeglitele ei anta hinnangut ega lisata kommentaare. Järgnevad kommentaarid peaksid aitama kõne all olevat seadust veelgi täiustada, et see vastaks täielikult INTOSAI auditistandarditele ja INTOSAI parimate kõrgeimate kontrolliasutuste praktikale.

Soovitud

- Uued muudatused riigikontrolli seaduses ei paista praegu ega lähitulevikus olevat reaalsed. Eelnevalt arutluse all olevad teemad tuleks siiski uuesti läbi kaaluda enne järgmist riigikontrolli seaduse läbivaatamist.
- Teistes uutes liikmesriikides on riigikontrolöri ametisoleku aeg põhjustanud muret. SIGMA soovib heaks tavaks, et "Riigikontrolöri ametisoleku aeg ei peaks oleks lühem kui kahekordne parlamendivolituste aeg, mida ei saa ka pikendada". Selliselt hoitakse ära ebasoovitava poliitilise surve võimalused riigikontrolörile, kes sooviks lühikese ametisoleku järel ka teiseks perioodiks nimetatud saada.

2.2 Aruandlus Riigikogule

Praegu saadab Riigikontroll kõik oma kontrolliaruanded Riigikogule. Kontrolliaruanded on sageli üsna mahukad ja sisaldavad arvukaid detaile. Kuid rahvaasemikud terves maailmas ei taha mahukaid dokumente lugeda. Seega ei leia isegi väga olulised aruanded vajalikku tähelepanu ainult seepärast, et nad on liiga pikad ja sisaldavad liiga palju detaile ja vähemtähtsaid asjaolusid.

Paljud kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid on sellest probleemist aru saanud ja leidnud lahendusena, et parlamenti saadetakse ainult tõeliselt oluliste asjaolude kontrolliaruanded, mida parlamendikomisjonide liikmed peaksid teadma ja mille kohta tahaksid informatsiooni saada. Nad informeerivad parlamenti

peaasjalikult just sellistest leidudest ja soovitudest, mille puhul kontrollitav keeldub järgimast riigikontrolli soovitusi ja kus on parlamendipoolset abi vaja. Teistes väiksema tähtsusega küsimustes, mida juhtkond saaks ja peaks lahendama, saadetakse kontrollitavale ainult nii-nimetatud “juhtimiskiri” (“management letter”) – vt ka Jaotis 7.

Sellise kirja juurutamine võimaldab parlamendil tegelda ainult oluliste asjaoludega. Seega suureneb võimalus, et oluliste järeldustega tõepoolest ka tegeldakse. See omakorda suurendab kontrolliasutuse võimalusi saada vajalikku abi ja tuge. Praegu ei ole Riigikontroll alati rahul Riigikogust saadava toetusega. Kuid muudatuse tegemine võib veelgi tõsta Riigikontrolli reputatsiooni, sest kõrgeimaid kontrolliasutusi kritiseeritakse terves maailmas liiga paljude ebaoluliste asjaolude esiletoomisest.

Selles kontekstis ei paista oluline olevat, kas nimetuseks võetakse “juhtimiskiri” või nimetatakse vähemtähtsaid asjaolusid kajastavat aruannet teisiti, näiteks “kontrolliaruanne auditeeritavale” (“report to the auditee”). Kogu asja juures on oluline sõnum, et parlamendile saadetakse aruanded peaks sisaldama ainult olulisi küsimusi.

Soovitused

- Sellise juhtimiskirja rakendamine oleks Riigikontrollile heaks praktiliseks ja moodsamaks lahenduseks. Praegune riigikontrolli seadus ei takista seda.
- Nendele tähtsatele, ainult olulisi asju sisaldavatele kontrolliaruannetele, mis saadetakse sellisel juhul Riigikokku, peaks alati riigikontrolör alla kirjutama; samas võiks juhtimiskirjadele ja muudele aruannetele allakirjutamise delegeerida peakontrolöridele või auditijuhtidele (jällegi olenevalt auditileidude olulisuse astmest ja kirja adressaadist). Selline korraldus demonstreerib omakorda väga nähtavalt kontrollileidude erinevat tähtsusastet ja tõstab Riigikontrolli efektiivsust ning reputatsiooni.

JAOTIS 3 : SIGMA EKSPERDIHINNANGU 1999 SOOVITUSTE ELLURAKENDAMINE

3.1 Üldosa

SIGMA kolleegid uurisid 1999 aasta eksperdihinnangu käigus antud soovitude ellurakendamist. See toimus koostöös Riigikontrolliga ja ekspertideks olid kaks 1999 aasta eksperdihinnangus osalejat³. Lühidalt öeldes olid tulemused muljetavaldavad ja areng oli toimunud jätkuvalt suure aktiivsusega. Järgmiseks anname kokkuvõtte (kaldkirjas on SIGMA 1999 aasta soovitused) tehtud edusammudest (vt ka Lisa 3, kus on detailsemalt kirjeldatud Riigikontrolli tegevusi ekspertide 1999 aastal antud soovitude ellurakendamisel.

3.2 Õiguslik raamistik

Õigus/kohustus viia läbi kogu auditi ulatus (finants/seaduspärasuse ja tulemusaudit) vastavalt INTOSAI Auditi Standarditele. See sätestati 2002 aastal riigikontrolli seaduses.

Riigikontroll peaks läbi viima finantsaruannete atesteerimistüüpi auditid. Riigikontroll annab arvamuse, järgides INTOSAI Auditistandardeid, riigi majandusaasta koondaruande. Atesteerimisauditi/arvamuse andmine valitsuse finantsaruannetele on uuendus, mis annab võimaluse täielikult juurutada riiklikke ja rahvusvahelisi standardeid järgiv finantsaudit. Täpsemad kommentaarid ja analüüsid on Jaotis 5.

Riigikontroll peaks saama suurema finantssõltumatus. Olukord on endine. Eelarveprojekt läheb endiselt läbi Valitsuse. Säilivad küsimused finantssõltumatuses, piisavast palgast ja uute auditeerimisülesannete ressurssidest. Põhjalikum diskussioon sellel teemal on eelnevas peatükis Jaotis 2.

Korraldused mõjusa kohalike omavalitsuste auditeerimiseks. Riigikontrolli seadus annab Riigikontrollile kohustuse läbi viia kohalike omavalitsuste finantsaudit, kuid mitte individuaalsete kohalike omavalitsuste tulemusauditeid. Ka sellest on põhjalikumalt juttu eelnevas jaotises.

Leida ametlik korraldus Valitsuse reageeringu saamiseks Riigikontrolli põhilistes kontrolliaruannetes esitatud soovitustele. Ametlik korraldus on sätestatud riigikontrolli seaduses. Tuleb tähelepanu osutada, et uus süsteem töötaks.

Pakkuda välja menetlus mõistlikuks ja otstarbekaks sekkumiseks riigieelarveprojektikäsitlevatesse valitsuse ettepanekutesse. Riigikogu riigieelarve kontrollimise erikomisjon kasutab Riigikontrollilt saadud informatsiooni riigieelarveprojekti läbivaatamisel⁴. Riigikontrolör osaleb Valitsuse istungitel sõnaõigusega. Kuid see ei tähenda, et tuleb tähelepanelikult maandada tulevased huvide konfliktid. Oleks hea, kui avalikkusele seletatakse osalemist selgemin ainult vaatlusena.

³ . Nick Treen ja Detlev Sparberg.

⁴ . UKNAO on välja andnud huvitava töö Valitsuse eelarve täitmise kontrolli kohta, kust saaks Riigikontrollilt jaoks head tava – vaata: Audit of Assumptions for Budget 2005 - REPORT BY THE UK COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL | HC 452 Session 2004-2005 | 16 March 2005.

Kokkuvõte

Enamus soovitusi on rakendatud. Riigikontrolli finantsstabiilsuse küsimust tuleks ikka veel hoolikalt käsitleda.

3.3 Auditi metodoloogia ja standardid

Käsiraamatud tuleb koostada või revideerida. Kõik vastutavad peakontrolörid on koostanud oma käsiraamatud/suunised alates aastast 2000, hilisemad on juhised tööplaanide ja auditite läbiviimise kohta, mida kasutavad kõik osakonnad (2005 aastal), ja suunised riigikontrolli hinnagu andmiseks riigi majandusaasta koondaruandele (2005 aasta aprill), mis on Riigikontrolli juhtkonna poolt heaks kiidetud.

Kasutada maksimaalselt ära audiitorite praktilisi kogemusi. Selle poole püüeldakse ja laiendatakse personali osalus on tagatud. Kuid viimaste aastate kaadrivoolavuse tase teeb selle raskeks ja suurt tähelepanu tuleb pöörata „institutsionaalse mälu” säilimisele.

Käsiraamatud põhinevad Euroopa Liidu praegusel heal taval. Esmased adapteerimisallikad Riigikontrolli jaoks on olnud: a) 15 EL Suunist b) Hollandi – kolm ja pool aastat tehnilist abi (PSO programm) c) Ühendkuningriik d) Rootsi Riigikontrolli tulemusauditi protseduuride ülevõtmine.

Käsiraamatute olemasolu on oluline. See on saanud juhtivaks põhimõtteks.

Kokkuvõte

Soovitused on ellu rakendatud. See on valdkond, kus arengute jätkumine on alati vajalik.

3.4 Uued auditiliigid ja valdkonnad

Laiendada auditite ulatust ja liike. Tehtud: finantsaudit, atesteerimisaudit, tegevusriskide audit ja tulemusaudit.

Alustada tulemusauditiga, võttes fookusesse finantsjuhtimise. Tehtud ja täna on finantsjuhtimine finantsauditi oluline osa. Riigikontrollil on olnud oma roll finantskontrollide ja siseauditi olulisuse rõhutamisel; mõlemad on parandusettepanekutena sätestatud Vabariigi Valitsuse seaduses 2000 aastal. Tasub märkida, et siseaudit ja finantskontroll on nüüd Eestis riigitasandil hea standardiga ja Riigikontrolli samasugune fookus tulevases kohalike omavalitsuste auditeerimise valdkonnas võib samuti olla heaks taktikaks.

Vaadata läbi korrupsioonivastased tegevused ja kindlustada, et need on mõjusad ja kasulikud. Siseministeriumisse on üle viidud kohustus kontrollida kohalike omavalitsuste ametnike majanduslike huvide deklaratsioone. Riigikontroll on rohkem keskendunud seaduspärasuse audititele (kasutades riskidel põhinevat lähenemisviisi).

Kokkuvõte

Soovitused on ellu rakendatud. Tundub, et siin on veel ruumi edasisteks arenguteks.

3.5 Planeerimine ja kvaliteedi tagamine

Tuleb kaaluda terve rea planeerimismehhanismide juurutamist. Organisatsiooniüleised strateegilised plaanid aastateks 2000-2003 ja 2003-2005; Auditistrateegiad aastateks 2002-2004, Aasta tööplaan; hiljuti valminud Suunised annavad riskide hindamisel ja olulisusel põhinevat üksikasjalikku nõu. Koostasime liiga

palju auditijuhte ja audiitoreid, kes ei olnud strateegilistest küsimustest teadlikud või vähemalt arvasid, et suunised ei paku piisavat nõu.

Asjakohased informatsioonisüsteemid moodsa kõrgeima kontrolliasutuse jaoks. Uus dokumentide registreerimise süsteem ja aja registreerimise süsteem (TRS) on ellu rakendatud. Iga auditit saab aja registreerimise süsteemis jälgida, süsteemi kavatakse veel täiustada.

Moodne võtmejuhtide koolitus, kaasa arvatud auditite suunamine, juhendamine ja läbivaatamine. Juhtkonna koolitus viidi läbi PSO programmi raames aastatel 2000-2003. paljud koolitatud inimesed on lahkunud ja see teema tuleb uuesti üles võtta. Moodsad töökirjeldused on olemas.

Missiooni- ja visioonidokumendid tuleb koostada, samuti strateegilised plaanid. Tehtud.

Koostada kõikehõlmav strateegia auditi kõrge kvaliteedi tagamiseks. Kõikehõlmav lähenemisviis ja töövõtted on olnud tulemuseks, kajastades nt järgmistes dokumentides: Suunised tööplaanide koostamiseks ja auditite läbiviimise ettevalmistamiseks; Personalipoliitika, Sisekorrareeglid; Meediaga suhtlemise põhimõtted; Kommunikatsioonipoliitika. Ekspertide arvamuse kohaselt oleks moodne Kvaliteedi Tagamise Süsteem (QAS) mõjusaks platvormiks edasistele arengutele.

Juhtimis- ja kvaliteedikontrollisüsteemid on vaja välja arendada, et toime tulla laiendatud finantsauditi ja tulemusauditiga väljapool seadupärasuse valdkonda. Riigikontrolör on vastutav kvaliteedikontrolli eest. Siseläbirääkimised on üheks oluliseks kvaliteedikontrolli vahendiks. Auditijuhid ja meetodika, planeerimise ja aruandluse teenistus on kaasatud kvaliteedi kontrollimisse. Sellise korralduse plussid ja miinuseid analüüsitakse teistes peatükkides. Ekspertide põhilise seisukoha järgi ei ole selline korraldus veel täielikult ühilduv moodsa kvaliteeditagamise mõtteviisiga ja nõuab edasiarendamist.

Kokkuvõtte

Paljud soovitused on ellu rakendatud, mõned teemad vajavad edasiarendamist.

3.6 Auditileidude kasutamine

Ilma erilise viiteta 1999 aasta eksperdihinnagu aruandele tuleb öelda, et see on kõige aktuaalsem teema. 2004 aasta veebruaris moodustati Riigikogu erikomisjon riigieelarve kontrollimiseks ja PSO 2003 programmi raames korraldatud tutvumisviisi erikomisjoni ja Riigikontrolli esindajatele Hollandi Rekenkammer/Parlamenti andis väärtusliku stiimuli ja häid ideid. SIGMA Dokument No 33 on tõlgitud ja Riigikogus laiali jagatud. Riigikogu erikomisjon esitab Valitsusele järelepärimisi vastamistähtajaga üks kuu. Saime teada, et eksisteerib oluline potentsiaal tõhusamaks dialoogiks asjaosaliste vahel ja Riigikontrolli kontrolliaruannete soovituste ellurakendamise järelekontrolliks.

Hoolida oma suhetest klientide ja auditeeritavatega – eriti rahandusministeeriumiga. Suunised selle jaoks on; Kommunikatsioonipoliitika; Suunised tööplaanide koostamiseks ja auditite läbiviimise ettevalmistamiseks; ühine koolitus ja ajutine praktika rahandusministeeriumis esimestel tööaastatel; auditiplaanid koordineeritakse rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonnaga.

Olla teadlikud riskidest, mis tulenevad meediaga aktiivselt suhtlemisest. Avalike suhete teenistuse personal külastas Taanit ja Rootsit; koostati Kommunikatsioonipoliitika; hollandlased viisid läbi suhtlemisoskuste koolitused. Leidsime, et avalike suhete teenistus on ekspertoskustega ja teistest kaugel ees. On hea näha, et nad on oma ennetava hoiakuga lõimunud auditi põhiprotsessidega.

Moderniseerida aruandlussüsteeme, et tagada õiglasem ja mõjusam aruandlus. Kujundus ja formaat tuleb ühtlustada. Vastuarvamuse menetluskorda tuleb tugevdada.. Vastuarvamuse menetluskorda on

oluliselt tugevdatud ja on sätestatud nõudena riigikontrolli seaduses (§50). Ka teiste tahkude lõikes on märgatud edasiminekuid.

Kokkuvõte

Enamus soovitustest on ellu viidud. Kuid tegemist on lõputu täiustamisvajadusega ja tarvidusega tegutseda hästi selles valdkonnas.

3.7 Juhtimine ja organisatsioon

Missiooni ja tulevikuvisioni sisu peab jõudma personalini. Riigikontrolör peaks olema rohkem kaasatud oluliste kontrolliaruannete koostamise varases staadiumis ja peaks delegeerima rohkem haldusküsimusi juhtkonna liikmetele. Missiooni- ja tulevikuvisionidokumendid on koostatud ja kättesaadavad interneti koduleheküljel, kuid tundus, et liiga suur osa personalist ei olnud nendest dokumentidest ega strateegilisest mõtlemisest teadlikud.

Personali hindamisprotsessi tuleks lihtsustada, muuta see vähem ähvardavaks ja rohkem seotuks isikliku arenguga ja koolitusega, tulemuslikkuse tasustamise süsteem tuleks luua, et anda tulemustasu parimaid ja mõjusamaid tulemusi andvatele inimestele. Hindamist on lihtsustatud. Igal aastal hindab otsene juht töö tulemuslikkust ja teeb ettepaneku tulemustasu maksmiseks.

IT võimalusi tuleb edasi arendada ja täiustada, luua võimalused arvutisüsteemide auditeerimiseks. CAATs IDEA on soetatud ja osaline põhikoolitus läbi viidud. Jäi mulje, et paljud, kes seda kasutasid, on lahkunud ja järelejäänutest on liiga palju neid, kes seda praegu ei kasuta.

Kokkuvõte

Soovitused on ellu rakendatud. Meile jäi mulje, et osa võimekusest on kaotsi läinud seoses suure tööjõu voolavusega 2004 aastal ja see tuleb asendada.

3.8 Koolitus

Koostada täienduskoolituse programm, et aidata leida kõrgelt kvalifitseeritud inimesi. Koostati sissejuhatav koolitusprogramm uustulnukatele, kehtestati juhendamisega katseaeg ja mentor kuueks kuuks.

Läbi viia koolitusvajaduste hindamine, lahknevuste analüüs. 1999 aastal toimunud SIGMA ekspertide hinnangu tulemusena tehti PSO programmi raames koolitusvajaduste hindamine ja seda kaasajastatakse igal aastal. Korraldatakse majasisest koolitust olemasolevate ressursside ulatuses. Siiani pole loodud raamatupidamisarvestuse koolitusskeemi. Ekspertid tunnustavad saavutusi, kuid samas rõhutavad kõikehõlmava koolitusprogrammi vajalikkust.

Juurutada töökohtade organiseeritud rotatsioon. Personalipoliitikas on sellekohane osa, mis julgustab rotatsiooni erinevate auditiosakondade vahel. Märkasime, et see ei pruugi täna veel olla kõige pakilisem vajadus, pidades silmas Riigikontrolli reorganiseerimist. Samal ajal võiks see olla võimaluseks ja soodustuseks, et noored inimesed kauemaks tööle jääksid.

Luua sidemed võimalike koolituspartneritega ja koostöötajatega. Loodud ühiskoolitus rahandusministeeriumiga, Tartu Ülikooliga ja mõne erasektori auditifirmaga.

Osaleda vanutatud audiitorite koolituskursustel, mida korraldab Eesti Raamatupidamistoimikond. Mõned audiitorid on omal initsiatiivil omandanud sertifikaadi. See on väga hea ja vajab edasist ametlikku toetust. Teistes peatükkides annavad ekspertid soovitusi professionaalse sertifitseerimise paremaks

koordineerimiseks ja kogu finantsaudiitorite personali aktiivsemaks osaluseks eesti Raamatupidamistoimkonna poolt organiseeritud koolituses.

Kokkuvõte

Paljud soovitud on juba ellu rakendatud käesoleva perioodi alguses. Meile jäi mulje, et Riigikontroll on hoo kaotanud ja nüüd on vaja oma koolitusprogrammid elustada.

3.9 Kokkuvõte

Märkasime, et enamus endiste partnereksperptide soovitusi oli ellu rakendatud, eriti need ettepanekud, mis läbi strateegilise planeerimise arendamise protsesside mõjutavad struktuuri, ja lisaks süstemaatiline muutuste juhtimine. See on tõesti väga hea ja Riigikontroll on siin teistele kõrgeimatele kontrolliasutustele eeskujuna näidanud. „Pehmema” kaaluga soovitude ellurakendamine ei ole nii edukalt kulgenud ja vajab edasist tähelepanu. Paljud esialgu suured personalikoolituse investeeringud on vaja nüüd uuesti teha seoses tööjõu suure voolavusega ja loomuliku aja kulgemisega. Olukord on praegu parem võrreldes suure voolavusega 2004 aastal (31 lahkujat, mis moodustab 45%), 2005 aastal on siiani Riigikontrollist lahkunud ainult 7 inimest. See tähendab, et jätkuvalt on vaja leida ja tööle võtta uusi inimesi ka seoses Riigikontrollile pandud kohalike omavalitsuste auditeerimiskohustusega.

Tuleb öelda, et Riigikontroll on loonud hea platvormi ja jätkab selle tugevdamist, liikudes samal ajal edasi järgmisele arengutasandile. Suurest tööjõuvoolavusest tingitud tagasilööki on tabanud paljusid kõrgeimaid kontrolliasutusi, eriti üleminekuriikides. Täna on kõige pakilisemaks Riigikontrolli ees seisvaks väljakutseks tuua stabiilsust personali komplekteerimisse, tõsta palgataset ja juhtida mõistlikult tööjõu voolavuse ja värbamise protsesse.

JAOTIS 4: ÜLDINE, STRATEEGILINE JA TEGEVUSTEPÕHINE PLANEERIMINE

4.1 Auditite strategiad ja plaanid

Planeerimine on oluline

SIGMA 1999 aasta eksperdi hinnangu käigus rõhutati mõjusama planeerimissüsteemi vajadust Riigikontrollis. Soovitati koostada organisatsiooni tegevuskava ja strateegiline plaan ning detailsemad tegevusplaanid ja audititeplaanid. Need plaanid on Riigikontrollile olulised järjepidevaks eelseisvate ülesannete määratlemiseks, põhimäärusega sätestatud tegevuste lõikes nõutud väljundite andmiseks ja standardite kohaldamiseks. Samuti leiti, et plaanidega peavad kaasnema ülevaadet ressursside ja oskuste vajaduse kohta, et Riigikontrollil oleksid need ressursid ja oskused olemas ja ta saaks anda nõutud kvaliteediga väljundeid. Kõik see aitab Riigikontrollil seada oma tegevused tähtsusjärjekorda ja esitada Riigikogule kaitstav tööprogramm ning plaanid Eesti Riigikontrolli edasiseks arenguks.

Kõrgeima kontrolliasutuse võime seda mõjusalt teha on teatud ulatuses määratud tegevusvaldkonda reguleerivate seadustega ja oleneb suhetest parlamendi ja teiste huvigruppidega. Vaatamata olulistele edusammudele, mis on selles valdkonnas tehtud pärast eelmist eksperdi hinnangu andmist, on ikkagi veel asjaolusid, mis nõuavad edasist tähelepanu eesmärgiga muuta kogu välisauditi protsess mõjusamaks.

Enamus kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid peavad läbi viima kahte selgelt eristatavat liiki auditeid. Esimeseks, ja mitmeti levinud arusaamise järgi kõige tähtsamaks peetakse välist finantsauditit. Selles protsessis annab kõrgeim kontrolliasutus parlamendile ametliku, professionaalse ja rahvusvaheliselt tunnustatud seisukoha või kinnituse ministriumide ja asutuste poolt esitatud raamatupidamisaruannete usaldusväärsuse kohta, kuna neile on eraldatud ressursid oma tegevusprogrammide elluviimiseks. Seda nimetatakse mõnikord tõendamisauditiks ehk atesteerimisauditiks (*edaspidi*). Tavaliselt on see igaaastane nõue ja sisaldab vastava aasta kõiki raamatupidamisaruandeid. Selle auditi käigus kohaldatavad standardid on koostatud IFAC-i poolt, ja INTOSAI algatas projekti, mille käigus annab välja oma kõrgeimatele kontrolliasutustele mõeldud suunised nende standardite ülevõtmiseks ja kasutamiseks.

Teiseks levinud liigiks on tulemusauditid, mille kaudu kõrgeim kontrolliasutus uurib, kas samad avaliku sektori asutused on hallanud oma ressursse ja programme võimalikult säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt (mõnikord nimetatakse seda ka kulutustele vastavaks tuluks). Selline töö ei ole tingimata konkreetse majandusaastaga seotud, vaid keskendub kontrolliaruande saamisele, mis tavaliselt esitatakse parlamendi auditikomisjonile läbivaatamiseks ja arutamiseks.

Mõlemat liiki auditite planeerimisel tuleb kohaldada erinevaid kriteeriume. Finantsauditi puhul on vaja rõhutada kõikide aruannete, mille kohta on vaja anda seisukoht/sertifikaat, asjakohast uurimist. Eesmärgiks on kindlaks teha, et raamatupidamisaruannetes ei ole olulisi vigu ja et tehingud on seaduspärased ning parlamendi poolt kinnitatud. Kuna see on tavaliselt igaaastane kohustus, siis on vaja ka tagada vajalikud ressursid selle täitmiseks nõuetekohase standardi järgi. Aastate lõikes ei tohiks ressursivajadus suurt kõikuda, välja arvatud juhul, kui auditeeritavate kontode arv järsult suureneb või kui auditi lähenemisviis radikaalselt muutub. Eksperdid siiski märkasid, et Eestis on hiljuti mitmeid olulisi muudatusi toimunud. 2005 aastast alates on nõue anda seisukoht riigi majandusaasta koondaruandele ja see on ühe auditi ainuke ülesanne. Varem viidi audit läbi ja koostati kontrolliaruanne ühe üksuse tasandil. Aastas viidi läbi 30-40 finantsauditit. Vajaminevate auditiresursside hulk peab täielikult vastama

nõuetekohaste standardite järgimiseks vajalikele mahtudele. Standarditele vastava töö jaoks ebapiisavate ressursside eraldamine ei ole aktsepteeritav, seda peetakse ebaprofessionaalsuseks ja hooletuseks.

Tulemusaudit on samuti oluline ja parlamendid pööravad tihti sellele rohkem tähelepanu kui rohkem maalähedasele, kuid elujõulisemale, ülesandele kontrollida valitsuse raamatupidamisaruandeid. Kuid selle töö ulatus peab arvestama esimese prioriteediga finantsaudititele vajalike ressursside eraldamisega. Seejärel tuleks ministeeriumide tegevuste aspektidest sobiva teema valimisel juhinduda kõigepealt tunnetatud või teadaolevatest riskidest säästlikkusele, tõhususele ja mõjususele, mis on kindlaks tehtud ministeeriumide tegevuste ja protseduuride seire käigus. See nõuab põhjalikke teadmisi ministeeriumide töö korraldusest ja võimalike olemasolevate riskide ametlikke analüüse, et valida sellised auditid, mis on kõige kasulikud ja lisavad kõige rohkem väärtust. Võimalike tulemusauditite arv igas jurisdiktsioonis on peaaegu lõputu. Õige valimine on seega väga oluline.

Kuni sinnamaani, millal probleemid ministeeriumide raamatupidamisarvestuse ja sisekontrollidega, mis siiani on takistanud Riigikontrollil „selge” seisukoha andmist eelarve täitmise aruande kohta (alates 2005 aastast – riigi majandusaasta koondaruanne), tuleks esmatahtsaks pidada finantsauditile pühendatud ressursse ja selle käigus antud nõuandeid sisekontrollide ja aruandluskohustuse parandamise kohta. See piirab loomulikult igal aastal teatud ulatuses tulemusauditite läbiviimise arvu. Riigikontrollis tuleks see läbi arutada ja kokku leppida ning seejärel arutada Riigikogu erikomisjoniga, säilitades samal ajal Riigikontrolli sõltumatuse. Riigikogu erikomisjon peaks teadma, kui Riigikontrollis on spetsiifilisi ressurssidega seotud asjaolusid, mis mõjutavad tulemusauditite läbiviimise planeerimist.

Kui finantsaudititega saab korra majja, siis on otsekohe võimalik veenda ministeeriume ja valitsust, et finantskontrollide ja raamatupidamisarvestuse nõrgad kohad tuleb välja tuua. Sellest tõuseb kasu ka järgnevatel aastatel, kus suureneb finantsauditi läbiviimise tõhusus tänu sidusale ja hästi määratletud süsteemile. Mõjusam finantsaudit aitab omakorda planeerida tulemusauditit.

Võib tekkida ruumi ka siseauditi töö usaldamiseks (IFAC ISA 610 pakub selleks suuniseid, samuti vt Lisa) pärast siseauditi rakendussuuniste väljaandmist 2004 aasta detsembris ja ellurakendamist. Kuid Riigikontroll peab olema kindel, et siseauditi üksused on võimelised tegema oma tööd Riigikontrolli poolt nõutud standardite järgi, ja kui see nii peaks olema – olema võimelised tõestama, uurides detailselt seda tööd, millele usaldusväärset toetutakse, kaasa arvatud nt mõnede testide uuesti sooritamine. Riigi majandusaasta koondaruandega seotud uuendus 2004 aastal ning lisaks veel tehnilist laadi ja ressurssidega seotud probleemid Riigikontrollis lubavad selliselt planeerida kui mitte sel aastal, siis ehk järgmisel aastal. Detailsemaid finantsauditiga seotud asjaolusid arutatakse Jaotises 5.

Soovitus

- Strateegiline planeerimine ja üldine auditite planeerimine keskendub nüüd kahele põhilisele auditiliigile –finantsaudit ja tulemusaudit. Finantsauditi puhul on võtmeküsimuseks ressursivajaduse arvestamine väikseima kaitstava auditi jaoks ja auditeeritavate raamatupidamisaruannete arv auditi kohta. Tulemusauditite puhul on võtmeküsimuseks uuringute valik ja uuringute endi juhtimine ning moodsate tulemusauditi tehnikate kasutamine. Planeerimise ja ajastamise oluliseks võtmeks on vajadus varustada Riigikogu jätkuvalt piisava arvu tulemusauditite kontrolliaruannetega sel perioodil, mil erikomisjon saab neid läbi vaadata.

4.2 Finantsauditite ja tulemusauditite tasakaal Riigikontrollis

Planeeritud

Riigikontrolli 2000 – 2003 strateegilise plaani (tegevuste põhisuunad) ja kaasnevate dokumentide „Auditistrateegiad” 2002 – 2004 ja 2003 – 2005 uurimine andis mõningase ülevaate, kuidas toimus varasematel aastatel töö proportsionaalse jaotuse planeerimine kolme põhilise audititegevuse valdkonna

vahel (finantsaudit, tegevusriskide audit ja tulemusaudit). Kuid finantsauditi kohta olevad dokumendid ei paku veenvaid argumente strateegiliste valdkondade vahelise ressursijaotuse kohta (tegelikult tuli 11 ministeeriumi katta) ja planeeritud auditiprojektide arvu kohta (kõikudes 2002 aastal 34-st kuni 2004 aastal 58'ni, seda strateegilise plaani 2002 – 2004 alusel), samuti pole selge, millised olid seadusega kehtestatud ametlikud nõuded raamatupidamisaruannete koostamiseks, auditeerimiseks ja seejärel Riigikogule esitamiseks. Tagasivaateliselt jääb mulje, et vähe on analüüsitud auditeerimisele tulevate raamatupidamisaruannete arvu ja raamatupidamisarvestuse valdkondi, samuti võimalusi uurida selliseid üldisi süsteeme nagu palgasüsteem.

Samasugune analüüside ja vajaduste hindamise puudujääk oli ka tegevusriskide auditite planeerimise (34 – 41) ja tulemusauditite (20 – 24) planeerimise juures.

Valikukriteeriumid, mida ilmselt kohaldati kõikide auditiliikide projektide puhul, on kirjas jaotises pealkirjaga 'Riigikontrolli kohustused ja valikuvõimalused', ja seisnevad järgnevas:

- Probleemide esinemine või esinemise tõenäosus
- Teemaga seotud riigi raha või varade maht
- Kodanike arv, keda teema oluliselt mõjutab
- Riigikontrolli võimalused auditiga väärtust luua
- Teema haakuvus Riigikontrolli kohustuste ja prioriteetidega
- Teema huvipakkuvus Riigikogule
- Auditi olulisus Riigikontrolli partneritele
- Auditi teostatavus.

Need kriteeriumid võiksid kindlasti olla tulemusauditite projektide valiku aluseks, kuid neil on küsitav väärtus finantsauditite planeerimise kontekstis. Mõlemal juhul puudub riskide hindamine – finantsauditite puhul (ka strateegias oli näha, et finantsauditite lõppeesmärgiks oli aasta-aastalt suurendada finantsauditite arvu ja lõpuks katta kogu avalik sektor) milline on riskiaste, et raamatupidamisaruanne tervikuna või teatud kulutuste valdkonnad on olulise veaga; ja tulemusauditite puhul – millised on teadaolevad või tunnetatud riskid säästlikkusele, tõhususele ja mõjususele. Riskide hindamist tehti ja seostati tegelikult audititestidega, kuid see nõue ei olnud hästi dokumenteeritud. Kuna tegemist ei olnud tõeliste koondaruannetega, siis arvati, et pole vaja ka „riskide koondanalüüsi”.

Aastateks 2002 – 2004 planeeritud auditiprojektide koguarv (317) tundus väga ambitsioonikas, kui mitte liiga ambitsioonikas. See ei ole iseenesest halb, kuid ebareaalsest planeerimisest võib tekkida palju probleeme

Läbiviidud auditid

Riigikontrollis alates 2002 aastast tegelikult läbiviidud auditite kontrolliaruannete analüüs näitab, et 202 kontrolliaruannet esitati jaotatult aastate lõikes järgmiselt:

2002	64
2003	76
2004	62

Kuni aastani 2004 oli Riigikontrolli töö organiseeritud funktsioonide alusel kolmeks spetsiaalseks osakonnaks, mis tegelesid vastavalt finantsaudititega, tegevusriskide audititega ja tulemusaudititega.

Huvitav on märgata, et läbiviidud auditite liigid ja arv erines olulisel määral eri kategooriate vahel järgmiselt:

	Finantsaudit	Tegevusriskide audit	Tulemusaudit	Kokku
2002	35	21	8	64
2003	40	29	7	76
2004	28	20	14	62
Total	103	70	29	202

Siit tuleb välja oluline erinevus tegeliku ja planeeritud mahtude vahel. Aastateks 2003 – 2005 koostatud auditistrateegia dokument näitab, et väljundi mahtusid vähendati, kuid ei esitata asjakohaseid põhjendusi/õigustusi.

Soovitus

- Meie arvates võiks Riigikontroll olla tulevikus veidi vähem ambitsioonikas väljundi mahu planeerimisel ja selle asemel keskenduda finantsauditile, et anda esimese prioriteedina oma kohustuslike kontrolliaruandele (nüüd väga selgelt ainult riigi majandusaasta koondaruande audit) võimalikult kõrge tase. Ja teha pigem vähem, kuid suuremaid tulemusauditeid, mis põhinevad „3E” riskianalüüsil. Tulemusauditite strateegiast on rohkem juttu peatükis nr 6.

4.3 Auditit ülesanne ja fookus

Riigikontroll palus ekspertidelt arvamust praeguse ja tulevikus planeeritud auditite portfelli tasakaalustatuse kohta – kuidas käsitleda järgmiste teemadega seotud asjaolusid

- Riigi majandusaasta koondaruande auditeerimine
- Riigitulude auditeerimine
- Kohalike omavalitsuste auditeerimine
- Meetmete kohaldamine pettuste, rikkumiste ja korruptsiooni vastu võtlemiseks
- IT Audit

Riigi majandusaasta koondaruande audit

Riigieelarve täitmise audit on üks põhiline samm aruandluskohustuse perspektiivis, andes Riigikogule tagasisidet oma otsuste kohta – otseselt või kaudselt – vabastada täidesaatja, Valitsus, oma kohustustest. Kõrgeim kontrolliasutus peaks leidma selles aruandluskohustuse süsteemis oma rolli erinevates vormides. Sidusa struktuuri näite saamiseks võiks uurida Rootsi juhtumiuuringut: „Aruandluskohustus ja Kontroll’ (OECD Public Management Committee, October 2003)⁵.

⁵ . OECD Public Management Committee Expert Meeting on Accountability and Control. Case Study of Sweden by A Hjalmarsson and G Jonsson 2003.

Uus riigi majandusaasta koondaruanne vihjab sidusamas ja terviklikumas vormis esitatud riigivarade ja kohustuste kogumit. Varadel ja kohustustel peab ka tulevikus olema prioriteet. Võimalus usaldada ministeriumide (riigiasutuste) siseaudiitoreid avab tee koordineeritumalt ja tõhusamalt kasutada avaliku sektori auditeerimise koguressurssi. Riigikontrolli 2002 aasta tegevusaruandes argumenteeritakse detailselt ja oskuslikult võimalikku üleminekut Hollandi mudeli kohaldamiseks Eestis. Soovitame enne hoolikult kaalutleda, kui Riigikontroll langetab lõpliku otsuse tulevase struktuuri kohta. Selles küsimuses on olemas ka tõsine 'hoiatus', kuigi vastavalt uutele IFAC standarditele (ISA 610 mis on kohaldatav avaliku sektori raamatupidamisaruannete auditile) esitatakse välisaudiitoritele nõue hoolikalt hinnata siseauditi töös enne kui sellele usaldavalt toetuda. 'Välisaudiitor peab kaaluma siseauditi tulemust ja selle mõju, kui seda on, välisauditi protseduuridele.' (§2) Neil tuleb siiski alati arvesse võtta, et 'ainult välisaudiitor kannab täit vastutust auditi lõppjäreldest eest ja seda vastutust ei vähenda toetumine siseauditeerimisele mingil määral.' (§8) Rootsi Riigikontroll (Swedish NAO) on samuti võtnud seisukoha, et atesteerimisauditite töös usaldatakse põhiliselt enda tööd või siis tehakse vastava siseauditi staatuse põhjalik kontroll. Sellised rangemad hoiakud ja reeglid tulenevad hästi tuntuks saanud raamatupidamisarvestuse ja auditeerimise probleemidega Ameerika Ühendriikides 1990'ndatel aastatel ja uuesti 2000'ndete alguses. Järgnevalt esitatakse detailsem ülevaade (vt Jaotis 5). Käesolevaga anname pigem üldisema hinnangu.

Soovitused

- Riigi majandusaasta koondaruande auditeerimine peaks Riigikontrollis olema olulise kaaluga, kuid tuleb hoolikalt uurida võimalusi auditeerimisressursi veelgi mõjusamaks kasutamiseks.
- Siseaudiitorite tööle toetumine on finantsauditi hea tava. Toetumise võimalusi ja ulatust tuleks siiski hoolikalt uuesti kaaluda rahvusvahelise auditistandardite, eriti ISA 610, seisukohalt. Riigi majandusaasta koondaruande koostamise esimestel aastatel tuleks vahepealse meetmena tervitada igat allikat, mis pakub audititööle täiendust, kui jõupingutust, et muuta uued aruanded aja jooksul terviklikult Riigikontrolli poolt auditeeritavateks.
- Riigikontroll peaks edasi arendama oma auditistandardeid, mis on seotud siseauditi tööle toetumise meetodite ja praktikatega, ning välja töötama süsteemi siseaudiitorite töö kvaliteedi tagamiseks.

Riigitulude audit

Riigitulude auditeerimine on professionaalsest vaatevinklist üks kõige raskemaid valdkondi. Arvame, et siin on üks kasutamata potentsiaal lisaväärtuse andmiseks läbi keerukama ja terviklikuma auditi lähenemisviisi. Sellega kaasneb aegajalt mõlema, nii finantsauditite kui tulemusauditite koordineeritud lähenemisviisi. Järgnevalt (vt Jaotis 5) uuritakse seda võimalust lähemalt.

Soovitused

- Seda liiki audit peaks saama Riigikontrolli auditiportfellis suurema kaalu. SIGMA andis mõned näited riigitulude auditi üldise lähenemisviisi kohta, lisaks saab palju väärtuslikku nõu Bonnis toimunud EUROSAI 2005 kongressi materjalidest.
- Heaks sammuks on tagada riigi majandusaasta koondaruandes õige ja täielik riigitulude aruandlus ja uurida, kas see valdkond oleks sobiv suurema tulemusauditi läbiviimiseks.

Kohalike omavalitsuste audit

Kohalike omavalitsuste audit on teema, mille kohta saab täheldada juba Euroopa Liidu kontekstis palju erinevaid lähenemisviise. Paljud tegurid mõjutavad selle valdkonna kavandamist, nt fiskaalse suveräänsuse aste, kui ranged on kohalikke omavalitsusi reguleerivad õigusaktid, ja antud riigi „finants-

skandaalide” mäletamine. Siinkohal piirdume teadmisega, et Riigikontroll sai ülesande viia läbi kohalike omavalitsuste auditid ja et on olemas palju erinevaid arvamusi, kuidas Riigikontroll peaks seda kohustust täitma. Järgnevalt (vt Jaotis 5) uuritakse seda teemat lähemalt.

Soovitused

- Riigikontroll peaks uurima erinevaid lahendeid enne lõppotsuse langetamist. Milline see lõppotsus ka poleks, järele jääb ikkagi vajadus auditeerida mõjusalt kohalikke omavalitsusi, ilma et auditeerimisi dubleeritakse.
- SIGMA on tähele pannud, et teistes uutes liikmesriikides on leitud hea lahendus ja koostatud Kohalike Omavalitsuste „PIFC(Public Internal Financial Control) poliitika”. Riigikontroll peaks soovutama rahandusministeeriumil koostada selline poliitikadokument ja toetama aktiivselt selle valmimist.

Meetmete kohaldamine pettuste, rikkumiste ja korrupsiooni vastu võitlemiseks

Üha suurenev üldine mure on seotud sellega, kuidas kõrgeimad kontrolliasutused peaksid pettuste, rikkumiste ja korrupsiooni vastu võitlema. Euroopa Liidu kontekstis on „EL finantshuvide kaitse” kõige kõrgemaks prioriteediks. Paljud liikmesriigid, ja Eesti nende hulgas, on välja töötanud teatud riiklikud strateegiad pettuste, rikkumiste ja korrupsiooni vastu võitlemiseks. Riigikontrollil on mõningaid kogemusi sellest ajast, kui alustati spetsiaalse tegevusriskide auditiprogrammi juurutamist, alates 2005 aastast on need aspektid ühendatud oluliste ülesannetena finantsauditi alla. See on väga lai valdkond, kus on palju erinevat liiki probleeme ja erinevaid meetmeid nende vastu võitlemiseks. INTOSAI Auditistandardid ja IFAC on suhteliselt hästi määratlenud oma sellekohased nõuanded. Kõrgeim kontrolliasutus peaks olema põhiliselt „valvekoera”, mitte „verekoera” rollis igas mõttes. Põhiliseks panuseks oleks regulaarsete finantskontrollide tugevdamine ja suurendada tõenäosust, et normaalsed siseauditi ja välisauditi lähenemisviisid ennetavad ja avastavad selliseid probleeme.

Sellele vaatamata kasvab mure, et kõrgeim kontrolliasutus peaks olema rohkem „ennetav” nendes valdkondades kui traditsiooniliselt kombeks. Näiteks Ameerika Ühendriikide Riigikontroll (US GAO), kes on tervadanud oma lähenemisviise kõikides nendes valdkondades (US GAO on lisanud „pettuste riski” oma auditiriskide mudelisse⁶). Sama saab öelda Euroopa Liidu ja Euroopa Majandusühenduse lähenemisviisi kohta, kus tugevneb OLAF ja siseaudit. Kõrgeim kontrolliasutus peaks tundma teatud vastutust, et mõjutada juhtide kohustust kavandada, juhtida ja korraldada järelevalvet selles valdkonnas vaja like süsteemide üle. Tulemusaudit on üheks viisiks seda hinnata kolme-E (3E) vaatevinklist. Ekspertid viitavad siin ühele Ühendkuningriigi rahandusministeeriumi suunisele „Pettuste riski juhtimine” (Managing the risk of fraud)⁷.

Õigusrikkumiste tõenditele reageerimine

Testide ja hindamistulemuste, mis viitavad õigusrikkumistele, tähtsusest arusaamiseks tuleb audiitorit koolitada. Juhtidele antakse enne teada, kui organisatsiooni üksust hakatakse kontrollima. Leiu tõsidus dikteerib ka reageeringu. Reageerimine võib viia uute tõendite kogumise vajaduseni või kinnitavate testideni ja revisjonideni enne tõendmaterjalile tähelepanu tõmbamist. Tõsiste õigusrikkumiste puhul saab auditijuht või järelevalvaja teatada oma ülemusele, et süüteo tõenditele kinnituse saamiseks on vaja veel töös teha ja valmistuda kogutud andmete üleandmiseks politseile või prokuratuurile. Selleks on vaja kõrgema juhtkonna otsust.

⁶ . <http://www.gao.gov/special.pubs/gaopcie/>

⁷ . http://www.hm-treasury.gov.uk/media/42E/E2/Managing_the_risk_fraud.pdf

Mõningad Eestile kohased aruandekohustuse ja korrupsiooni võrdluspunktid

Hiljutine uuring korrupsiooni kohta sotsialismist vabanenud ühiskondades⁸ leidis, et Eesti on suhteliselt heas seisus (võrreldes ülejäänud üheksa post-kommunistliku riigiga) üsna mitme numbriliselt objektiivsema usaldusväarsuse indikaatori lõikes (TI-Corruption Score 2003; Valimistega seotud rahutused; Aasta keskmine süüdimõistmiste arv altkäemaksude andmises; Altkäemaksudes süüdimõistmiste arv 1,000.000 elaniku kohta; Spetsiaalse korrupsioonivastase võitluse üksuse olemasolu). See on julgustav. Sellele vaatamata on selles valdkonnas veel palju ära teha.

Soovitused

- Riigikontroll peaks oma selle valdkonna praegused strateegiad ja lähenemisviisid uuesti läbi vaatama, eesmärgiga tegutseda ennetavalt ja valvsalt. Kõikides riikides on see tähtis valdkond, eriti veel Euroopa Liidus, ja strateegia peaks näitama, et Riigikontroll on aktiivne ja lisab väärtust.
- Tuleks hinnata, kas tulemusaudit selles valdkonnas oleks prioriteetne, abistav ja kasulik. Seda võib ühendada riigitulude „musta majanduse” teemadega ja muredega.

IT Audit

IT auditit saab mitmeti tõlgendada. Meie näeme siin vähemalt kolme järgenevat tahku:

- IT juhtimise ja arendamise valdkonna audit – tavaliselt 3E perspektiivis,
- IT-turvalisuse audit erinevate juhtimissüsteemide lõikes fookusega riskidele, mis võivad spetsiifiliselt IT keskkonnas tekkida,
- CAAT kasutamine (Computer Assisted Audit Techniques nt IDEA).

Esimese tahuna on juhtimine ja arendamine põhimõtteliselt sama, mis teiste suurte investeeringute puhul, ja ka riiklike programmide järelkontroll ja/või hindmine. Uurisime üht hiljutist sedalaadi auditi kontrolliaruannet: 'Riigi IT vadkonna juhtimine ja arendusprojektide tulemuslikkus'. See on sisukas töö, mis õigustatult väärib kohta Riigikontrolli auditite portfellis. IT investeeringutel on omad iseloomulikud jooned, mis teevad need teistest investeeringutest tähtsamaks, nt probleemid IT infrastruktuuri investeeringute finantseerimisega tavalisest ministeeriumi eelarvest; samuti võimalused luua ühiseid lahendusi ja määratud liideseid teiste IT struktuuride osadega.

Soovitused

- Riigikontrolli audit peaks jätkama oma praegust poliitikat selles valdkonnas, hinnates hoolikalt lisaväärtuse andmise nõudeid sellist liiki auditi läbiviimise otsuse langetamisel.
- CAAT (nt Win IDEA) on vajalik riigi majandusaasta koondaruande auditi mõjusaks ja tõhusaks läbiviimiseks. Statistilise valimi kasutamise suurenemine finantsauditite läbiviimisel nõuab selliste tehnikate kasutamist.

Teine tahk, *IT-turvalisus*, on edukalt kaasatud esmaseks kontrolliks tavalise finantsauditi tegevustesse kui normaalne, kuid kõrge riskiga valdkond. IT on tänapäeval kogu informatsiooni töötlemise meediaks, vaatamata konkreetsetele rakendustele. Varem viidi läbi spetsiaalseid suuri IT turvalisuse auditeid. Ka nüüd võib vahel seda vaja minna, nt suurte rahandusministeeriumi riigikassa süsteemide audit iga kolme aasta järel või vastavalt vajadusele. Riigikontrollis tuleb seda vajadust käsitleda terve valdkonna

⁸ . The System Made Me Do It – Corruption in Post-Communist Societies, Rasma Karklins, 2005, p 130, cfr, Appendix 6.

strateegiliste riskide analüüsi käigus. Normaasemate IT kasutajate jaoks on olemas lühemad ja tavamõistusele hoomatavad küsimustikud, mida tavaline finantsaudiitor võib kasutada põhiliseks kontrolliks koos auditeeritava IT juhiga. Kui selline lihtsustatud, kuid väga vajalik baasuurimine näitab, et on vaja edasisi põhjalikke uuringuid, siis annab Riigikontroll kliendile sellise soovitus. Oleme lisanud ühe sellise juhendi Rootsi Riigikontrolli praktikast (vt Lisa 11). Pärast sissejuhatavat koolitust ja IT spetsialisti toetusel peaks auditijuht või vanemaaudiitor suutma seda käsitada.

Soovitused

- Riigikontrolli audit peaks kaasama IT turvalisuse kontrolli oma finantsauditi töövõtete arsenalis.
- Kõigil kvalifitseeritud finantsaudiitoritel on vaja IT auditi ja WinIdea kasutamise põhipädevusi.
- Uue riigi majandusaasta koondaruande audit nõuab koordineeritumat ja üksikasjalikumat auditilähendamist antud valdkonnas kasutatavatele põhilistele IT süsteemidele. Eriti on vaja riigikassa ja raamatupidamisarvestuse süsteemide ja nt riigitulude süsteemide regulaarseid detailseid ülevaateid ja igaaastasi kaasajastamisi.
- Oleks hea kasutada “Team Mate” tüüpi auditi tarkvara.

Kolmandat tahku, CAATs, mainiti eelnevalt ja see ei ole auditi valdkond – kuid see on oluline ja vajalik auditi töövõtte, mida saab kasutada nii finantsauditite kui tulemusauditite puhul. Tundub, et peaaegu kõik finantsaudiitorid vajavad süvendatud koolitust selles valdkonnas.

JAOTIS 5: FINANTSAUDIT

5.1 Üldosa

Riigikontrolli finantsauditit on käsitletud järgmiste tahkude lõikes:

- Riigi majandusaasta koondaruande audit
- Riigitulude audit
- Kohalike omavalitsuste audit
- Suhted siseauditiga
- Muud metodoloogilised küsimused

5.2 Riigieelarve täitmise aruande auditeerimine

Riigikontrollil oli kohustus anda arvamus riigieelarve täitmise aruande kohta (ja kaasnev kontrolliaruanne). See aruanne on Riigikogule üheks kõige olulisemaks tagasisidemeks selle kohta, kuidas Valitsus on tegutsenud järgides Riigikogu poolt antud rolle ja ülesandeid, kehtestatud seadusi ja eraldatud ressursse. See on üks sambaid moodsa demokraatia aruandekohustuse tsükliis. Viimased finantsjuhtimise arengud avalikus/riigisektoris – tulemuslikkuse aruanded, täielik tekkepõhine raamatupidamisarvestus, oluliselt tugevdatud sisekontrollid ja siseaudit teevad selle tähtsamaks kui kunagi varem koos hästi toimiva tagasisidega sõltumatult kõrgeimalt kontrolliasutuselt.

Riigikontrolli lähenemisviis 2003 aastal (rahandusaasta 2002) keskendus erinevate ministeeriumide (ja suuremate riigiasutuste) aruandekohustusele – kokku 31 hinnangut (ekspertidele pole selge, kas kõik need hinnangud olid seadusega nõutud). Ühendkuningriigis on sellega sarnane korraldus, kus seadusega sätestatakse, et iga juhtiv arvepidaja/raamatupidaja on kohustatud ja vastutab raamatupidamisarvestuse aruannete esitamise eest Ühendkuningriigi Riigikontrollile (UK NAO) auditeerimiseks. Eesti 2002 rahandusaasta tulemuseks oli 3 täiesti „puhast” - „õige ja usaldusväärne kõikides olulistest aspektides ja vastavuses rahandusministri määrusega”; 26 olid 'märkustega' järelendusotsused mõnede aspektide kohta, kuid põhiliselt usaldatavad, „õige ja usaldusväärne kõikides olulistest punktides ja vastavuses rahandusministri määrusega, välja arvatud märkustes väljatoodud asjaolude võimalik mõju”; üks (1) oli 'eitav' (?) järelendusotsus 'mittevastav rahandusministri määrusele; ja üks (1) oli 'arvamuse andmisest loobumine' - Riigikontroll loobus hinnangu andmisest - seoses 'ebakindlusega olulistest asjaoludes'.

Riigikontrolli lähenemisviis 2004 aastal (rahandusaasta 2003) keskendus tervele riigieelarve aruandele ja anti hinnang selle täitmise kohta, järelkult Valitsuse kui aruandekohustuslase kohta. Töö alused olid siiski samad, mis 2003 aasta lähenemisviisis. Auditeeriti kõiki ministeeriume ja esitati Valitsusele iga ministeeriumi kohta eraldi kontrolliaruanne. Põhiline auditilähenedamine on siin *süsteemidepõhine* ja *olulisuse lävi* on 1%. Auditi järelendusotsus oli vabamas vormis esitatud ja kattis järgmisi aspekte: *riigi kulutused –puhas järelendusotsus; riigitulud –puhas järelendusotsus, kuid* väga madala kindluse tasemega - 'Valitsuse aastaaruandes näidatud riigitulud võeti riigieelarvesse.' *Valitsuse raamatupidamisarvestuse aruanne ei olnud vastavuses rahvusvaheliselt tunnustatud põhimõtetega*. *Riigikogul* ei ole praktiliselt mingisugust võimalust riigi finantsolukorrast piisava ülevaate saamiseks ja Valitsuse tegevuste mõjususe hindamiseks antud eelarveaastal, nt *eitav järelendusotsus. Tulemuslikkuse*

aruandlus (nt tegevusplaani rakendusaruanne, mis esimest korda lisati riigieelarve täitmise aruandele) ei vastanud nõutud standarditele ja „ei olnud sobiv kasutamiseks järgmise aasta riigieelarve seaduse projektis” - *'eitav' järeldusotsus*. Need järeldusotsused põhjustasid ägedat protesti seoses õigusrikkumistega: põhiliselt riigihangete seaduse ja riigivaraseaduse osas; toetuste ebapiisav järelevalve; riigi sisekontrollisüsteemide areng, kuid siiski olulised puudujäägid selles; ministriumidesisene aruandlus on paranenud, kuid ikkagi esineb olulisi puudujääke ministriumide poolt hallatavates riigisutustes.

Riigikontrolli lähenemisviis 2005 aastal (rahandusaasta 2004) oli ikka veel arutluse all. Tuleb üks koondaruanne. Täielik tekkepõhine raamatupidamisarvestus nii kulutuste (juba 4 aastat) kui tulude (uus) kohta. Iga ministriumi siseaudiitor peab andma hinnangu ministriumi majandusaasta aruande kohta, kattes nii „õige ja usaldusväärne” kui „õiguspärane”. Riigikontroll *võib* toetuda osaliselt või täielikult siseaudiitori järeldusotsusele, kui selle kvaliteet seda võimaldab, vastavavuses riigieelarve seadusega. Orienteeruvalt tuhat kolmsada riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta 2004 aruannet koondab rahandusministeerium. Sellises mahus andmete koondamine tundub olevat suureks tehniliseks probleemiks.

Alates 2004 aasta novembrist/detsembrist on siseaudiitoritele instruktsioon ministriumi majandusaasta aruannete ja raamatupidamisarvestuse auditeerimiseks. 2005 aasta alguses korraldati siseaudiitoritele ka kahepäevane kollektiivne koolitus, kus 160’st siseaudiitorist osales 100. Paistab, et enamuse siseaudiitoreid tunneb veel ülesandele lähenemisel ebakindlust. Mõned nendest, nt kaitseministeerium ja haridus-ja teadusministeerium on juba vastu võtnud otsuse osta see teenus sisse sertifitseeritud raamatupidamisteenuseid pakkuvalt firmalt. Rahandusministeeriumi siseauditi eest vastutaval isikul on Riigikontrolliga sarnane olukord, kus neil on alluvad üksused, kes peaksid ise hakkama saama oma asutuse majandusaasta aruande hinnanguga, ja rahandusministeeriumi siseaudiitor otsustab ise, kas nende tulemusele võib toetuda või mitte. Rahandusministeeriumi siseauditi eest vastutav isik on juba otsustanud, et ei toetu sel aastal teiste siseaudiitorite hinnangule ja on kavandanud auditi, mille aluseks on ise – rahandusministeeriumi siseaudiitori poolt saadud kindlus. Auditiprogramm on kavandatud ja auditi valimid määratletud ning need on saadetud ministriumi poolt hallatavate riigiasutuste siseaudiitoritele, kes töötavad rahandusministeeriumi siseauditiüksuse juhendamisel ja esitavad oma tulemused rahandusministeeriumi siseauditi eest vastutavale isikule. See siseauditiüksus ei näe suuri probleeme sellises lähenemisviisis ja ega tunne vajadust saada abi sertifitseeritud raamatupidamisteenuseid pakkuvalt firmalt. Kavatsetakse kinni pidada ka tähtaegadest.

Riigikontroll peab andma riigi majandusaasta koondaruande kohta ühe hinnangu *'õige ja usaldusväärne'* baasil ja kas on kinni peetud valdkonda reguleerivatest seadustest ja vastavust kavatsustega. Eksperdid andsid Riigikontrollile Ühendkuningriigi Riigikontrolli (UK NAO) samalaadsete hinnangute näiteid ja soovitasid, et hinnangu formaat viidaks kooskõlla näidetel olevate IFAC standarditega⁹. Küsimust, kui palju ja kas Riigikontroll peaks toetuma sisekontrolli järeldusotsusele, arutati veel vastastikune eksperdiarvamuse hinnangu toimumise ajal, kuid eksperdid soovivad kasutada selles küsimuses IFAC ISA 610, et kujundada oma tööalaseid suhteid siseauditiga.

Kokkuvõte:

- Riigikontrolli kontrolliaruanne riigieelarve täitmise aruande kohta on hästi põhjalik dokument, mis sisaldab palju kasulikku informatsiooni.
- See sisaldab palju huvitavaid kokkuvõtlikke hinnanguid riigisektori finantshalduse praeguste arengute kohta. Lisab väärtust sõltumatule tagasisidele Riigikogule ja Valitsusele toimuvate arengute kohta.
- Ametliku järeldusotsuse terminoloogia ja struktuur ei ole terviklikult kooskõlas IFAC rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega.

⁹ . Eksperdid märkasid, et UK mõiste *true and fair* – õige ja usaldusväärne- võrdub IFAC’i terminoloogias *fair presentation*. Sellega nõustus hiljuti ka UK Financial Reporting Council: <http://www.frc.org.uk/press/pub0854.html>.

- Raske on õigesti aru saada, vähemalt mitte-professionaalidel, ametlikust hinnangust/järeldusotsusest, selle dimensioonidest ja kindluse astmest. See probleem tekib siis, kui ei kasutata rahvusvaheliselt aktsepteeritud standardeid.
- Kindlustunde madal aste riigitulude puhul tundub õigustatud ja on õige hoiduda väljendamast suuremat kindlust, kui on tõenditega võimalik kinnitada. Julgustav on näha, et Riigikontroll võtab seda tõsiselt. Kuigi sellest on mitteprofessionaalidel raske aru saada, samuti tõstatub küsimus, kas huvigrupid ei oota kõrgema tasemega kindlust, mis lisaks huvigruppidele väärtust.
- 'Vastuarvamuste' seletused on olulised ja kergesti mõistetavad.
- Riigieelarve 'katmine' sellisel viisil tundub piisav sedalaadi finantsauditi puhul – aga ei ole vastuvõetav siis, kui IFAC'i finantsauditi standardeid kohaldada.
- Eskperdid ei ole täiesti veendunud, et järelduste 1% olulisuse künnis on kindlalt põhjendatav sisuliste tõenditega.
- Nõuanded, mis antakse atesteerimisauditi 2005 kohta (allpool), lahendaks peaaegu kõik eelnevalt kirjeldatud probleemid.

Soovitused

- Ametliku järeldusotsuse/hinnangu formaat ja sõnastus tuleb viia kooskõlla IFAC rahvusvaheliste auditistandardite terminoloogia ja struktuuriga. See aitaks viia ka Riigikontrolli töö kooskõlla ja samale tasemele, kui seda on seadnud endale Eesti erasektori audit. Seaduspärasuse ja vastavuse järeldus on vajalik.
- Põhjalikuma sisulise informatsiooni kogumine on tõenäoliselt vajalik, et tõestada olulisuse künnise (praegu on see 1%, kuid vt järgnevaid diskussioone) kehtivust ja peab olema hästi dokumenteeritud kõikides punktides, mis toetavad otsust. Seda on vaja lisaks muudele teist tüüpi testidest kogutud auditi tõendmaterjalile, nt süsteemide õige funktsioneerimise vastavustestid.

Eksperdid on uurinud majandusaasta aruande 2004 auditilähenemise suuniste projekti ja märganud, et:

- Kavatses 'globaalne' kava koos a) ühe üldise auditiplaaniga ja ühe strateegiaga olulisuse planeerimiseks (vt allpool); b) üks Riigikontrolli arvamus riigi majandusaasta koondaruande kohta ('õige ja usaldusväärne' kattes 'õiguspärasuse ja vastavuse') tundub olevat kõige sobivam; ja c) siseauditi hinnang iga esimese tasandi eelarvehalduri kohta ('õige ja usaldusväärne' ja kattes 'õiguspärasuse ja vastavuse') annavad teatud tagasisidet avaliku sektori erinevate tasandite usaldusvääruse kohta. Oma majandusaasta aruandes esitaks Riigikontroll siseauditi töö tulemusi ning ka oma leidusi ja kommentaare samades valdkondades. Sellele peaks lisanduma ülevaade siseauditist, mis oleks aluseks otsusele toetuda siseauditi tööle või mitte.
- Finantsauditil on lisaks õiguspärasuse ja ametivolitustele vastavuse kõrval vaja ka finantsaruannete õigsuse kinnitamist (näited UK NAO kohta on jagatud Eesti kolleegidele), see õigsuse kinnitamine tuleks lisada kõikidele auditiprogrammidele ning allutada olulisuse põhimõttele. See ei tähenda, et ignoreeritakse õigsuse vigu allpool olulisuse määra – iga rikkumine on auditeeritavale tähtis, see vajab jälgimist ning auditeeritavale teatamist, kuid ei nõua vajadust kavandada kogu audititöö kõikide igat liiki vigade avastamiseks, nt avaldamise, mõõtmise, terviklikkuse vead jne. Märkasime, et seda kohaldatakse alates aastast 2004.
- Kogu praegune kava siseauditi töö ametlikuks kasutamiseks ja tema tööle tuginemiseks on küllaltki sarnane Hollandi Kontrollikoja töökorraldusele, kus see toimib ladesalt, sest tugevad ja hea kvalifikatsiooniga siseadutiüksused on juba palju aastaid tagasi loodud. Arvestatavaid erinevusi on peaaesjalikult esialgses ülesehituses ja Riigikontroll peab neid hoolikalt kaaluma –

lisaks tuleb arvestada, et üldiselt ei peeta Hollandi lähenemisviisi täielikult ISA 610 või IIA standarditega kooskõlas olevaks. Praegused Eesti siseaudiitorite pädevused ja kogemused peavad samuti oluliselt edasi arenema, enne kui selline lahendus muutub töökindlaks.

- Riigikontroll võib tugineda siseauditi tööle, mis on tehtud tema enda auditiarvamuse toetamiseks. Kuid see tingib suure muutuse nii kavas kui rollides ja seda peab hoolikalt käsitlema, kinnitatud kindlate ja dokumenteeritud koostöölepingutega osapoolte vahel. Tuleb endale hästi aru anda, et siseauditi töö revideerimine, otsuse langetamine siseauditi plaanide vastuvõetavuse kohta ja seejärel piisavate siseauditi valimite uuesti testimine jääb sellise toetumise oluliseks osaks.
- Võimalus toetumiseks ei tähenda, et Riigikontrolli täielik vastutus enda poolt riigi majandusaasta koondarunadele antud arvamuse eest saab mingil moel väheneda. Riigikontroll peab tõenäoliselt võtma aktiivse ennetava rolli koos rahandusministeeriumi vastutava üksusega, et arendada siseaudiitoreid sellisele nõutud pädevusastmele, et neid oleks tegelikult võimalik kasutada Riigikontrolli töö baasina. Praktiliselt võtab see isegi kõige parema stsenaariumi korral üsna mitmeid aastaid aega.
- Ühe konto lähenemisviis tähendab, et mitmed teised kontode valdkonnad võivad osutada sobivaks statistilise (rahaühiku) valimi jaoks, kus sisuliseks testimiseks kasutatakse WinIdea'd riigikassa süsteemis tehingute valimi jaoks (ja rahavalimi seostamine kuni viimase volitajani), nt maksmine ja mittemaksmine. Sellega saab auditiresurssi kokku hoida ja anda parem ja kvantitatiivsem auditi tõendmaterjal. See oleks ka auditijälje terviklikkuse heaks kontrolliks.
- Praktiline töö tuleb Riigikontrollis muidugi jagada erinevate peaaudiitorite ja auditijuhtide vahel, kusjuures üks peaaudiitor, kes vastutab kogu auditi kooshoidmise eest, koordineerib ja juhendab seda tööd – tänase seisuga tundub, et esimene auditiosakond oleks väga loogiliseks lahenduseks selle auditi üldlaseks järelevalveks ja koordineerimiseks.

See uus ja kohandatud lähenemisviis, kasutades rohkem tehingutel põhinevat lähenemist ja nõudes asjakohasel tasemel audititõendeid, mis on saadud kõikidest kontovaldkondades koos olulisuse numbriga, võimaldab ilmselt:

- Paremini ja sobivamalt planeerida olulisuse künnist ja annab parema aluse kindluse hästi määratletud tasemele. Kasutada planeerimisel pädlikku lähenemisviisi ja strateegiat, et määrata ühtset plaani olulisuse seadmiseks, sest riigi majandusaasta koondaruanne on nii lai, et olulisuse peab tõenäoliselt peegeldama erinevaid kindluse tasemeid maksete ja laekumiste aktivas ja passivas.
- Vähema ressursinõudlikkusega auditilähenemine ja pakub palju paremaid audititõendeid. Kui see lähenemisviis hakkab täielikult tööle, siis laseb see esimest korda teha õige hinnangu andmiseks vajaliku audititöö piisava tõendmaterjaliga kõikides olulistest kontovaldkondades ja numbrites.
- Järgjärgult arenevad mõistlikumad ja praktilisemad süsteemid siseauditi tööle toetumiseks, mis leiavad koha õige „ISA 610” põhjal, ning koostöö siseauditiga muutub väga väärtuslikuks ja kasulikuks, kindlustades täieliku ja asjakohase riikliku finantsaruandluse.
- Eelneva analüütilise auditivaldkondade ülevaatega (üld- ja eririskide hindamine ja sidumine määratletud suurte riskide testimisega) hinnata nende põhilisi karakteristikuid, suurendab sihtmärgistamise võimet ja võibolla vähendab ka valimite suuruse vajadust.
- Mõnede teiste ministeeriumide süsteemidepõhise auditi lähenemisviisid pakuvad detailsemat teavet ja annavad informatsiooni sisekontrolli struktuuride tõhususe kohta (vt allpool).

Strateegia teiseks osaks on nüüd ministeeriumi (riigiasutuste) süsteemidel põhinev audit, millele siseaudiitorid annavad hinnangu. See ja teised finantsauditid annavad lisa- ja täiendavat kindlust. Lisaks on hästi motiveeritud huvi panna ministrid vastutama oma valdkonna eest. Riigikontrollil on siin mitmetahuline roll:

- Koordineerida oma tööd siseaudiitorite tööga, et ära hoida töö dubleerimist.
- Toetada siseaudiitoreid nende töös ja seega tugevdada avaliku sektori audititööd.
- Tugevdada ja lisada väärtust riigisektori sisekontrolli süsteemile.
- Riigikontroll ei esita oma ametlikku hinnangut sama üksikministeeriumi kohta – esitab ainult kontrolliaruandeid - nii finantsauditid kui tulemusauditid on võimalikud. Tulemusauditi kontrolliaruanded ei ole tavaliselt Riigikontrolli ametliku hinnangu andmise aluses riigi majandusaasta aruande puhul. See on tavaliseks lahenduseks paljudes teistes riikides, kus tulemusaudit on rohkem arenenud. Põhilised vastuargumendid on: a) tulemusaudit ei ole igaaastane sündmus ja viiakse seega aeg-ajalt läbi b) tulemusauditil on teine iseloom kui vastavusauditil või atesteerimisauditil.

Soovitused

- Riigikontroll peaks kaaluma Ühe Konto Auditilähenemist oma hinnangu andmisel riigi majandusaasta koondaruandele – kus on üks auditikava ja paindlik olulisuse planeerimine terve konto ulatuses.
- Finantsaruannete õigsuse kinnitamise kontseptsioon „regulaarsuse” kohta koos olulisuse künnise kontseptsiooniga nõuab audititõenditest süvendatud arusaamist ja kohaldamist, samuti vajalikust kindluse tasemest seoses majandusaasta aruannete auditeerimisega.
- Audit toimub kontovaldkondade kaupa, detailse testimisega, mida koordineerib üks peaaudiitor ja viiakse läbi peaaudiitori poolt, kes vastutab kliendi juures toimuva testimise eest. Audititöö tehakse Riigikontrolli standardmetoodikatega ja nõutud kvaliteediga vastavuses. Seda peab iga peaaudiitor üksikasjalikult kinnitama.
- Toetav audititöö igas ministeeriumis viiakse läbi vastavalt eelnevalt otsustatud vajadusele ja see dokumenteeritakse auditikavas. See sarnaneb praguse süsteemidepõhise auditilähenemisega, mis on hästi lõimitud siseaudiitorite poolt läbiviidud audititega ja neile omase hinnanguandmise stiiliga.
- Õigeid meetodeid siseauditi tööle toetumiseks ja koostööks tuleb veel arendada ja välja töötada nii ruttu kui võimalik, võttes aluseks “ISA 610”.

5.3 Riigitulude auditeerimine

Riigitulude auditeerimine on oluline ja raske, kuna siin on tegemist suurte rahasummadega, suurte komplekssüsteemidega - tihti intensiivselt arvutiseeritud, ja suuremahulise seaduste ja määruste raamistikuga. Siin on samuti tegemist pettuste, korrupsiooni, tegutsematuse ja kuritarvitamise kõrge riskiga. Riigikontroll on ise oma Riigikogule esitatavas kontrolliaruandes riigieelarve täitmise aruande kohta 2003 rahandusaastal andnud piiratud „õige ja usaldusväärse” kindlusemäära riigieelarve tulude kohta: '.... Registreeritud tulud on riigikassa kontole üle kantud (... 'aruandes näidatud riigitulud on laekunud riigieelarvesse'). See on madala määraga kindlus ja ei kata kõige huvitavamast ja problemaatilisemast tahku riigitulude auditis – terviklikkust. Riigikontrollile tuleb anda aususe ja professionaalse korrektsuse eest, mis väljendab selgelt selle auditi ulatust. See on paljude kõrgeimate kontrolliasutuste nõrk koht – mitmed neist ei väljenda selgelt, mis on tegelikult tehtud ja mis mitte.

See tähendab praktikas, et Riigikontroll:

- On auditeerinud kontrollitavate riigiasutuste kassapõhiseid tulusid 91% ulatuses 2003 aastal – kuid eksperdid märgivad, et 9% tuludest on oluline määr.
- On teinud palju häid ja asjakohaseid audititählepanekuid tulude kohta, nt seoses ebapiisava järelevalvega; auditijälje puudumisega üksiktehingute puhul; kõikide oma varade võimalike tulude kogumatajätmisega; riigi majandustegevusest saadavate tulude eelarvestamise ja raamatupidamisarvestusega.
- 'on võrrelnud Maksu-ja tolliameti riigitulude laekumisaruandeid ülekannetega pank ja riigieelarvesse. Riigikontroll leidis, et kogusummad olid õiged ja riigieelarvesse üle kantud õigeaegselt.' Vähemalt see annab Valitsusele au ja on väärt välja öelda.
- On siiski kritiseerinud aruandluse struktuuri, probleeme tulude üksikkannete hindamisega, ja põhilisemaid probleeme võrdlemisel, mis on tingitud 'netoväärtuse' arvestamise ja aruandlusega.

Kokkuvõte: :

- 'brutto' 100% katmine on vajalik;
- Siiani tehtud auditileiud ja järeldused on olulised ja asjakohased. On esitatud huvitavaid auditileide ja soovitusi;
- Terviklik võrdlemine Maksu –ja tolliameti konto ja riigieelarve vahel on vajalik ka 'õige aja' aspektist. Füüsiline ülekanne tehakse siiski enamuses automaatse andmekanali kaudu, mis on kavandatud seda ka tagama. Sellepärast pakub väide – see töötab – vähe lisaväärtuse tüüpi kindlust. Just selliselt terve riigieelarve tasemel tõendab Riigikontroll õige ja usaldusväärsuse/nõuetekohasuse kindlusemäära riigieelarve tulude kohta. Sellepärast on edasised tähelepanekud eelpool nimetatud tasemest kõrgemal. Seega on teatud määral problemaatiline mõista tähelepanekute tõsidust ja sagedust, kuna need on tehtud väljapool kindlust.
- Riigikontroll peaks revideerima oma tööd riigieelarve tulude kohta, samuti lõppjäreltuse formuleeringut. Tulude auditeerimine on tõenäoliselt kõige riskantsem valdkond, kui kaasta ka need tulud, mis oleksid tegelikult pidanud riigieelarvesse laekuma (terviklikkus).

Me peame selle väljaselgitamist kõrgeima kontrolliasutuse kõige tähtsamaks kohustuseks.

Järgnevaid tasemeid tuleks kaaluda:

- 'see on avalikus sektoris unikaalne ülesanne ja selle mastaabid ja maksuoperatsioonide keerukus on tohutu, raske on saavutada täielikku kaitstust kuritahtliku kõrvalehoidmise vastu. Vastavuse piisavust tuleb hinnata kuluefektiivsuse mõistes, mida toob kaasa parem seaduste jõustamine ja poliitiline ja ühiskondlik aktsepteerivus. Seega on probleeme nii audiitori vastutuse ulatuse määratlemisel kui ka asjakohaste tehnikate koostamisega sellest vabastamiseks.'
- Kolm probleemi on eriti akuutsed terviklikkuse ja õigsuse hindamisel: a) a süsteemidepõhine auditilähenedamine oleks kõige asjakohasem; b) kõrge kindlustaseme saamiseks on audiitoril vaja samu õigusi ja dubleerida hindamisprotseduure nagu seda teevad maksuametnikud, kellel on juurdepääs isikute raamatupidamisarvestusele ja tööruumidesse, ja c) olulisus ja auditiriskid on eriti rasked ja neid on vaja vaadata ka poliitilises kontekstis – soovitatavad olulisuse künnised 1) 2% on põhivoog (main stream), 2) allapoole harudes (for branches downwards)10%.

Tulenevalt eelöeldust on põhiline probleem selles, et väga raske on hinnata, missugune 'tegelik' tulu oleks pidanud olema maksude ja tolliseadustiku põhjal, selleks tuleb finantsauditit täiendada tulemusauditiga. Tulemusaudit peaks üritama hinnata erinevate ja vähem keerukate meetoditega „musta või halli” majandust või selle teisi liike, nt salakaubavedu. Tulemusauditi poolt täiendatud finantsaudit on domineeriv näide väärtuse lisamisest sünergia kaudu. Oleme andnud põhilist metodoloogilist nõu sellele probleemile lähenemiseks, selle kohta on ka olemas ka EROSAI nõuanded.

Kokkuvõte:

- Tegemist on veidi hooletussejätud valdkonnaga, millega tuleb tulevikus paremini tegelda.
- Auditilähenemise struktuurile tuleb rohkem tähelepanu pöörata. Küpsusetasemeni arendatud lähenemisviis laseb määrata neli selgelt eristatavat faasi:
 - ❖ Terviklikkus/leidumine: maksukohustuslased isikud ja üksused, maksustatavad sündmused ja tehingud identifitseeritakse;
 - ❖ Regulaarsus/möödetavus: tulenev maks on õigesti, täpselt ja õigeaegselt määratud vastavalt seadustes sätestatuga;
 - ❖ Terviklikkus/leidumine/ üleandmine: kõik määratletud maksud on täielikult ja õigeaegselt laekunud ja eraldatud;
 - ❖ Üleandmine: laekunud maksud on täpselt raamatupidamisarvestusse kantud.
- Riskide hindamine ja olulisuse künnised on eriti keerukad ja nõudlikud, kui neid kohaldada tulude poolele.
- Riigikontrolli poolt 2003 rahandusaastal tegelikult kasutatud kindluse määr on madal.
- Täiuslik lähenemisviis nõuab suurt pühendumist ja võtab Riigikontrolli kontekstis kehtestamiseks üsna palju aega. Riigikontrolli jaoks terviklikuks lahenduseks on vaja, et maksuhaldurid teeksid oma hinnagud „musta” majanduse kohta.
- Kuid oleks vaja leida lähenemisviis, mis lubaks mõningal määral kõrgemat kindluse taset, sest on raske mõista sellise madala kindlusmäära tagamõtet ja siis lugeda vastuväideid.
- Riigikontrollil peaks olema samad õigused kui auditeeritaval valimi põhjal üksikdeklaratsioonide verifitseerimiseks.

Soovitus

- Riigikontroll peaks andma sellele valdkonnale kõrgema tähtsustatuse kui see täna on, ja kaasama oma auditiportfelli kui ühe tähtsaimatest ülesannetest. Sel ajal kui finantsauditi lähenemisviis vajab edasiarendamist, on selles valdkonnas asjakohane kaaluda tulemusauditi läbiviimist.

5.4 Kohalike omavalitsuste auditeerimine

Tulenevalt mõnedest finantsrikkumistest ja väärjuhtimistest on poliitiline surve olnud suur ja viis viimaste riigikontrolli seaduse muudatusteni (ref.) mis reguleerivad kohalike omavalitsuste välisauditeerimist. Riigikontrollil on nüüd auditeerimisõigus ja kohustus auditeerida (finantsaudit) kohalikke omavalitsusi igal aastal, kuid mitte läbi viia tulemusaudit. Viimane tähendab, et pole pandud Riigikontrolli

kohustuseks minna ja auditeerida kohalikke omavalitsusi 3E kriteeriumide alusel. Riigikontroll peab seda uut kohustust suureks ülesandeks ja vajab oluliselt rohkem ressursse selle teostamiseks kooskõlas INTOSAI auditistandarditega. Nad ei ole veel otsustanud, kuidas oma kohustusi täita.

Kokkuvõte:

- Selle kohustuse täitmiseks on palju erinevaid variante. Riigikontrollil on oluline endale selgeks teha, millised neist on kõige tõhusamad ja jäävad samal ajal realistlikeks. Riigikontroll peaks andma Valitsusele nõu vastu võtta PIFC –tüüpi (Public Internal Financial Control) ”poliitikadokumendi“ lähenemisviisi (sarnane sellega, mis oli liitumise ajal kasutusel avaliku sektori sisese finantskontrolliga - PIFC), ja Riigikontroll peaks seda aktiivselt toetama.
- Tähtis on aru anda, et kohalikud omavalitsused on autonoomsed üksused, kellel on täielik õiguslik ja poliitiline aruandekohustus oma valijate ees. Praegu valivad kohalikud omavalitsused ise oma audiitorid, tavaliselt sertifitseeritud raamatupidamisfirmad, kes annavad aru kohalike omavalitsuste volikogule. Need audiitorid peaksid olema ainsad, kellel on õigus/kohustus esitada ametlik järeldusotsus kohalike omavalitsuste majandusaasta aruannete kohta.
- Tähtis on kavandada Riigikontrolli ülesanded sellisel viisil, et ära hoida tulevikus tekkivaid tagasilööke sisuliste „ootuste lahknevuste” vormis. Vaatamata milline alternatiiv lõpuks valitakse, peab Riigikogu teadma, mida nad võivad oodata ja mida mitte tulenevalt ressursside mahust, mida Riigikontroll saab sellele ülesandele kulutada.
- Samavõrra tähtis on teha selgeks, et isegi kui Riigikontrollil puudub õigus üksikutes kohalikes omavalitsustes tulemusauditeid läbi viia, on tal siiski õigus teha tulemusauditeid selliste asjaolude kohta, mis on riigikontrollile loomulik, nt kuidas teatud ministeerium, või mõned allasutused, mis sellesse gruppi kuuluvad, teostavad kohalike omavalitsuste tegevuste ja kohustuste järelevalvet ja esitada saadud leiud, nagu praegu tehakse, tulemusauditi kontrolliaruandes. Sama kehtib Riigikontrolli õiguste suhtes jälgida kohalike omavalitsuste grupi majandus-ja finantsolukorda ja esitada Riigikogule ja Valitsusele aruanne, kui asjaolud nõuavad. Seda kohustust tuleks riigikontrolli seaduses täpsemalt selgitada, et vältida asjataid hõõrumisi. See tähendab praktikas, et nad analüüsivad avalikku materjali ja võivad küsida kohalikelt omavalitsustelt täpsemat informatsiooni.
- Riigikontrolli õigused uurida sertifitseeritud raamatupidamisfirmade kontrolliaruannete aluseks olevaid toimikuid tuleks selgitada niipea kui võimalik ja millised õigused/kohustused on Riigikontrollil, kui ta avastab tõsiseid asjakohaste auditistandardite rikkumise juhtumeid, kaasa arvatud eetiliste normide rikkumisi. Meie arvamuse kohaselt oleks soovitatav, kui Riigikontrollil oleksid sellised õigused/kohustused kontrollimiseks ja vastavatele instantsidele informatsiooni edastamiseks, mida tuleb ilmselt ka seadusega sätestada.
- Riigikontroll edastab Riigikogule ja Valitsusele oma igaastases majandusaasta aruandes ülevaate kohalike omavalitsuste finantsolukorra kohta, mis põhineb nende üldisel seirel kohalike omavalitsuste majandusliku „tervise” ja usaldusväärse finantshalduse kohta nende tegelike auditite põhjal.

Soovitus

- Tuleb arendada ja koostada Riigikontrolli kohalike omavalitsuste audititeerimise terviklik strateegiline lähenemisviis, arvestades eelnevaid kaalutlusi. PIFC tüüpi (riigitasandi finantskontroll) “poliitikadokumendi” lähenemisviis on soovitatav ja seda peaks Riigikontroll toetama.

5.5 Suhted siseauditiga

Uus riigieelarve seadus ütleb selgelt, et Riigikontroll 'võib' riigi majandusaasta aruande auditeerimise käigus toetuda riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutava isiku hinnangule riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta. Selline korraldus on praktikas mitmel moel küllaltki sarnane Hollandi korraldusele. Jätame kõrvale selle ametlikud aspektid, kuna sellest oli juttu eespool. Kõrgeimatele kontrolliasutustele on selgelt säästlikum ja praktilisem igal võimalikul juhul toetuda siseauditi tööle.

Keskendume siin Riigikontrolli auditite ja siseaudiitorite töö tagajärgedele, kui selline mudel peaks kohaldatama. Seega aktsepteerime selles peatükis 'auditi püramiidi' kontseptsiooni nagu seda on tõlgendanud Riigikontroll ja Hollandi mudel. Riigikontroll ise viitab oma 2002 majandusaasta aruandes, et „süsteemidepõhine lähenemine saab toimida ainult siis, kui sisekontrollide süsteemid on paigas”. Siseauditi üksusi ja nende personali tuleb oluliselt kõrgemale tasemele tõsta ja paremini koordineerida ning juhendada uue 'harmoneeriva üksuse' poolt – rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond.

Meie oleme sellise korraldusega üksmeelel ja arvame, et isegi parima stenaariumi puhul nõuab siseaudiitorite üldise taseme tõstmine laia lähenemisviisi, nt on vaja paremaid palku ja terviklikku koolitust.

Tahaksime samuti rõhutada vajadust konstruktiivse ja toetava töösuhte loomiseks välisaudiitorite ja siseaudiitorite vahel, mida ütlevad ka asjakohased rahvusvahelised auditistandardid. Mõlemat liiki audiitorid peaks üritama koordineerida oma plaane ja informeerida üksteist auditite tulemustest ja soovitustest. See tähendaks auditeerimise koguessursi optimeerimist ja peaks olema suunav printsiip. Sellise koostöö kohta on palju häid näiteid viimaste aastate jooksul, kuid mitte igal pool.

Näeme vajadust, et Riigikontrollil oleks selge ja läbipaistev standard siseauditi üksuste hindamisnõuete kohta, et oleks võimalik täita välisaudiitorite aktsepteerimisnõudeid, mis on vajalikud siseaudiitorite poolt antud hinnangule toetumiseks oma atesteerimisauditi käigus. Sigma on andnud lisaosas (vt Lisa 14) materjali kõrgeima kontrolliasutuse ja siseauditi suhete kohta selles kontekstis.

Soovitud

- Riigikontroll peaks läbi vaatama oma praeguse liidese siseauditiga eelnevalt kirjeldatud vaadete valguses.
- Riigikontroll peaks edasi arendama oma auditeerimisstandardeid ja kvaliteedi tagamise süsteemi seoses siseauditi tööga (ISA 610 alusel).
- Riigikontroll peaks samuti välja töötama vahepealse strateegia, kuidas käsitleda selle uue auditeerimisvormi alguses oodatavalt esilekerkivaid probleeme.

5.6 Metodoloogilised küsimused

Uurisime mõnede finantsauditite toimikuid, nii atesteerimisauditi kui riskide juhtimise auditi omasid, et saada mulje, kuidas auditeerimisstandardid ja sisemine regulatsioon on tegelikult ellu rakendatud. Täpsemalt öeldes vaatasime järgnevat:

- Auditidokumentatsiooni üldine olukord (põhiliselt köidetud kaante vahel)
- Peatükki auditeeritava majandustegevuse tundmise kohta
- Riskidehindamist

- Riskide hindamiselt üleminekut auditiprogrammide/auditikavade koostamisele
- Auditijälge
- Populatsiooni ja valimi kirjeldamist ja valimi ekstrapoleerimist populatsioonile
- Olulisuse künniste kasutamist
- Informatsiooni ristviitamist toimikutes.

Üldine mulje on hea. Köited on heas korras ja järgivad standardeid ja sisemist regulatsiooni. Meil oli ainult mõned probleemid, et:

- Mõista, kuidas 1% olulisuse künnist on tegelikult kohaldatud. See tundub olevat rohkem üldisel tavamõistusel põhinev hindamine ('mitte nii palju rikkumisi' – selliselt on põhjendatud ka 2002 majandusaasta aruandes: 'Lühidalt, olulisuse künnis on maksimaalne lubatav vigade arv, mis on veel aktsepteeritav.' lk 9).
- Mõista, kuidas 'olulisuse künnist' on edasi kasutatud 'puu' peal, et koondada hinnangut tervele riigieelarvele. See hõlmab erinevate ministereeriumide ja riigiasutuste dokumenteeritud kokkuvõttu kõige kõrgemale tasandile, s.o. terve riigieelarve.
- Saada mõistlik ülevaade audititöö edenemisest ja kogutud dokumentatsiooni järelevalvest.
- Palju rohkem tuleks kasutada *CAATs*'i nagu *WinIDEA* and *STATA*.

Soovitused

- Riigikontroll peaks läbi viima olulisuse künnise kontseptsiooni sisemise analüüsi, selle kavandamise ja kohaldamise.
- 1% määra, olles väga range nõue vastavusele, tuleks arvestada, kuidas seda kontseptsiooni on kohaldatud. See võib huvitatud osapooltele olla eksitav. Selle asemel tuleks kaaluda verbaalset sõnastust.

CAAT kasutamist tuleks tugevdada kõikides auditeerimisfaasides. Esimeseks sammuks võiks hinnata, kui palju audiitoreid tegelikult kasutab IDEA't ja millistes olukordades. Kui tulemus ei ole julgustav, siis on pöördelise tähtsusega koolitus, et õpetada audiitoreid seda kasutama paljudes auditeerimisfaasides: planeerimine, riskide analüüs, valimi koostamine – ekstrapoleerimine terve populatsiooni analüütilisele ülevaatele ja samuti sisu testimisel.

- Tuleks kasutada laialdaselt levinud tehnikat spetsiaalselt rohkem liigendatud vormis, et jälgida ja dokumenteerida auditeerimise edenemist ja dokumentatsiooni (võrdle nt erasektori auditi poolt).
- Peaks olema finantsauditi käsiraamat. Tulemusauditi poliitika tuleks vastu võtta ja olemasolev hästi väljaarenenud kõrgeima kontrolliasutuse käsiraamat peaks olema Riigikontrolli käsiraamatu aluseks. Kõikidest olemasolevatest käsiraamatutest uurisid eksperdid tähelepanelikult Ameerika Ühendriikide Riigikontrolli (USA GAO) ja Kanada Riigikontrolli (OAG) käsiraamatuid – mõlemad on täies mahus kättesaadavad nende vastavatel veebilehekülgedel.

JAOTIS 6: TULEMUSAUDIT

6.1 Üldosa

Lisaks eelpool toodud kommentaaridele strateegilise tasandi planeerimise ja personalipoliitika kohta andis hiljutise töö detailsem uurimine võimaluse näha lähemalt tulemusauditi valdkonnas seda, millist kasu saaks edasiarendamisest. Ekspertide töö algas küllaltki selgelt seisukohalt, et kuna Riigikontroll on väike kõrgeim kontrolliasutus, siis viimased kiired arengud, väljundid ja tulemusauditite kvaliteet on väljapaistvalt head. Ekspertide poolt selle aruande peatüki kohta kohaldatud standardite alusel saab öelda, et tulemus peegeldab eelöeldut ja Riigikontrolli soovi saada veelgi paremaid tulemusauditite väljundeid ja tulemusi. Nüüd on see eriti asjakohane, kuna Riigikontrollil on aktiivne ja tõsine partner Riigikogus, kes tarbib tema kontrolliaruandeid – sellest täpsemalt järgmise teema all (vt Jaotis 7).

6.2 Hiljutiste tulemusauditite planeerimine

2004 aastal toimunud tulemusauditite uurimisel selgus, et nelja auditiosakonna väljundid olid minevikus erinevad. Ministeeriumide lõikes tehtud analüüs näitas, et selle perioodi vältel ei auditeeritud kuut ministeeriumi, samal ajal toodeti 50% kontrolliaruandeid kolme ministeeriumi põhjal (haridus-ja teadusministeerium, keskkonnaministeerium ning majandus-ja kommunikatsiooniministeerium). Kaitseministeeriumi kaitsekulutusi aga ei kaetud. Ekspertid mõistavad, et kontrollistrateegia ja fookus otsustati nelja aasta eest (ning Riigikogu ja Valitsus oli sellest informeeritud) ja kui oleks kaitsevaldkond valitud, siis oleksid teised teemad ressursside piiratuse tõttu välja jäänud.

Auditistrateegia dokument aastateks 2002 – 2004 seadis tulemusauditile nendeks aastateks strateegilised eesmärgid. Dokumendis on öeldud, et konkreetsete projektide valik toimub valikukriteeriumide järgi, mida on eelnevalt kirjeldatud pealkirja all „mis oli planeeritud”. Tulemusauditi eesmärgid olid välja toodud laiemate teemade all järgnevalt:

- Inimeste toimetulek - pakkuda abi ressursside mõjusamaks kasutamiseks, et parandada individuaalsete inimeste eluga toimetulemise võimet
- Ettevõtluskeskkonna arendamine – parandada efektiivsust ettevõtluse arendamises
- Inimeste ja vara füüsiline turvalisus – õigusemõistmise ahela juhtimise parandamine
- Haridus ja kutseharidus (võime iseseisvalt toime tulla) – parandada inimeste võimalusi leida tööd vastavalt oma haridusele ja tulla eluga toime
- Elu-ja looduskeskkonna säilitamine – toetada Eesti jätkusuutlikku arengut ja tasakaalustatud loodusressursside kasutust
- Tervishoid – tervisekindlustuse ressursside mõjus kasutamine rahva kõige pakilisemate terviseprobleemide lahendamisel
- Riigikaitse võimsus – hõlbustada ratsionaalset (säätlikku ja tõhusat) ressursside kasutust, pöörates erilist tähelepanu mahukatele investeerimisprojektidele

- Kultuurikeskkonna säilitamine – hõlbustada riiklike ressursside mõjusat kasutamist rahvakultuuri säilitamisel ja arendamisel

Paistab, et need eesmärgid ei põhine ametlikel analüüsiprotsessidel, mis selgitaksid sellise valiku põhjuseid ja õigustust. Ekspertid märkasid, et kui oligi tehtud mingit riskianalüüsi, siis ei dokumenteeritud seda piisavalt. Eriti paistis silma, et kõigis neis valdkondades puudus hästi dokumenteeritud säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe riskide hindamine. Leidus aga üksikasjalik strateegia, kus tähelepanu keskendus avalikkusele osutatavate teenuste pakkumisele.

Mõningatel juhtudel tundub, vähemalt Ühendkuningriigi ja Hollandi praktikaga võrreldes, et need eesmärgid on väga lähedal poliitilistele raamidele ja viitavad pigem Riigikontrolli kriitilisele meelele. Kokkuvõtlikult tundus ekspertidele, et eesmärgid on lõdvalt määratletud ja ilmselt liiga ambitsioonikad arvestades ulatust ja hindamisvõimalusi. Pandi tähele, et mõnedel juhtudel oleks tulnud suures mahus kasutada välisekspertiisi, et oleks võimalik jõuda asjakohaste ja hästi kaitstavate leidude ja järeldusteni. Majaväliste ekspertide kasutamine tulemusauditite läbiviimisel on paljudes kõrgeimastes kontrolliasutustes loomulik praktika - ekspertid soovivad ka Riigikontrollil jätkata sellist praktikat.

Kõikide tulemusauditite eesmärgiks peaks olema kasulike muutuste edendamine auditeeritavates asutustes. See saavutatakse tavaliselt uurides, kas:

- Teenuste kvaliteedi täiustamine on võimalik.
- Eesmärke on võimalik täita väiksemate kulutustega.
- Võimalused raha säästmiseks ja raiskamise vältimiseks on olemas.
- Paremad tööviisid on poliitiliste eesmärkide saavutamiseks olemas.

Enamuses juhtudest on vaja hoolikalt ja metoodiliselt informatsiooni koguda ja analüüsida auditeeritava projektides, programmides ja tegevustes järgmisi aspekte, saades aru nendevahelistest suhetest ja iga elemendiga seotud riskidest, ja seda kõike enne, kui saab langetada otsuse mõne spetsiifilise aspekti uurimiseks tulemusauditi käigus:

- Sihid ja eesmärgid
- Ressursid
- Sisendid
- Protsessid
- Väljundid
- Tulemused – nii tegelikud kui kavatsatud

On vähe tõendeid selle kohta, et neid protsesse on Riigikontrollis alati metoodiliselt järgitud, vähemalt mitte lähiminevikus. Tundub, et tihti on otsus auditi läbiviimise kohta langetatud ainult esimese ja viimase punkti alusel. Aastateks 2003 – 2005 koostatud strategiadokument revideerib tulemusauditite eesmärke ja muudab neid eelnevaga võrreldes järgnevalt:

- Ettevõtluskeskkond – aidata kaasa riigi tegevuse tulemuslikkusele ettevõtluse arendamisel, sh aidata pikas perspektiivis riikliku toe ja piirangute abil kontsentreerida kapitali ja tehnoloogiat netoväliskaubanduse suurendamiseks. Samuti pööratakse tähelepanu riigi loodud ettevõtluskeskkonna soodsusele üldiselt, sh tegevusele infrastruktuuri arendamisel.

- Keskkonnakaitse – vähendada tervise ja keskkonnaohtu, mida põhjustavad inimtegevuse tulemusena tekkivad ohtlikud jäätmed. Vaadeldakse nii ohtlike jäätmete tekke vältimist kui ka nende käitlemist, s.o. kogumist, vedu, taaskasutamist ja kõrvaldamist.
- Tervishoid – vaatluse all on ravikindlustatud isiku valupunktid raviteenuste kättesaadavusel ja kasutamisel eelkõige kolmel tasandil: perearst, eriarst ja haigla. Osaliselt on hõlmatud ka kiirabi ning ravimid ja ajutise töövõimetuse hüvitised nimetatud kolme tasandi vaatevinklist.
- Toimetulek – keskendutakse küsimustele, kas riik on loonud küllaldased eeldused, millele toetudes kindlustada laste baasvajaduste rahuldamine ja arengupotentsiaali arendamine kuni nooruki tööturule sisenemiseni. Vaatluse all on alus- ja põhihariduse tagamine, arendava tegevuse kättesaadavus vabal ajal, samuti kutsevalikuks ja kutse omandamiseks vajalike tingimuste olemasolu. Erilist tähelepanu pööratakse riskirühmadele.
- Õiguskaitse – keskendutakse riigi tegevusele, mis on otseselt suunatud kuritegevuse kontrolli all hoidmisele, hõlmates kriminaalpreventsiooni, kuritegude kohtueelset menetlust ja kohtumenetlust ning kriminaalkaristuse täideviimist.

Kuigi mõnedel juhtudel tunduvad eesmärgid veidi spetsiifilisemad olevat, pole piisavalt dokumenteeritud argumente sellise valiku põhjenduseks, välja arvatud üldsuse huvi. Märkimist väärib asjaolu, et nt mõned olulised endeemilist riski Ühendkuningriigile ja Hollandile pakkuvad valdkonnad nagu riigikaitsele otstarbeks tehtavad hanked, on päevakorrast kadunud. Võib ju tõesti olla, et kõikide keskvalitsuse tegevuste aspektid ei vääri uurimist (näiteks mõned suured sõjalise varustuse lepingud), kuid seda ei lase tuvastada need dokumendid, mida me oleme näinud.

Ekspertid revideerisid 2005 aastaks koostatud tulemusauditite plaane ja vähemalt selles küsimuses oli selge, et auditi teemad tekkisid seireprotsessis, seire jälgija ettepanekul ja juhtkonna sisendi põhjal, lisaks mingis vormis tehtud eelselgitus. Kuigi valitud teemad sobisid laialt määratud tulemusauditite fookuse valdkonda, puudusid nendes materjalides, mida meie nägime, ikkagi riskide analüüs.

Soovitused

- Tulemusauditite identitiseerimise ja valiku protseduurid tuleb muuta meetoodilisemaks. Auditivajaduste valikut tuleb hästi õigustada, et anda tuge juhtkonna otsustele vajaduste ja prioriteetide kohta. Nii suurenevad võimalused valida õigeid „võitjaid” ja vähendada valesti valimise riski, et väheste olemasolevate ressursside korral saaks ikkagi mõjusalt teha õiged valikud. Tulemusauditite strateegiat tuleb regulaarsemalt revideerida.
- Nüüd on tõsine vajadus tagada oluliste ja huvitavate kontrolliaruannete vool Riigikogu riigieelarvekontrolli erikomisjonile. Selleks on vaja hoolikat planeerimist ja seiret.

6.3 Siseläbirääkimiste protsess

Riigikontrollis esitatakse auditi ettepanekud/kavad nn siseläbirääkimiste protsessis. Need vaadatakse läbi juhtkonna poolt kolleegide/juhtkonna ülevaate vormis, milles osalevad auditisakondade, meetoodika, planeerimise ja aruandluse teenistuse ja avalike suhete teenistuse esindajad. Koosolekut juhivad riigikontrolör. Paberid jaotatakse enne koosolekut laiali kirjalike kommentaaride saamiseks ja nende sisu arutatakse läbi ja tehakse lisakommentaare koosoleku käigus. Riigikontrolör langetab oma otsuse plaani heakskiitmise/tagasilükkamise kohta toetudes asetleidnud diskussioonidele. Ekspertid märkasid, et kui koosoleku käigus anti soovitusi ettepaneku muutmiseks, siis ei esitatud seda ettepanekut uuesti ega toimunud mingit järelkontrolli, et kindlaks teha, kas tehti asjakohased sammud.

Sama protsess toimus kontrolliaruannete projektidega, välja arvatud üks erand. Kuigi kontrolliaruande projekti kiidab heaks riigikontrolör, ei anna ta sellele lõpuks isiklikult allkirja, et näidata oma vastutust tulemusauditi eest (niisugune on Ühendkingriigi ja Hollandi praktika), mis on kõrvalekalle üldnormidest. Allkirja annab vastava auditiosakonna peakontrolör. Rootsi ja Ameerika Ühendriikide praktikad on mõnevõrra paindlikumad ja heakskiitva allkirja andja valitakse selliselt tasandilt, mis näitab huvigruppidele kontrolliaruande tähtsust ja kvaliteedi tagamise taset, nt kõige olulisemad aruanded parlamendi jaoks kirjutatakse kõige kõrgemal tasemel alla.

Ka mõnedes teistes kõrgeimates kontrolliinstituutides on mingi sisemise juhtimistasandi poolt läbiviidud revideerimise protsess, kuid tavaliselt toimub see töötasandil. Seejärel peavad profektide audiitorid veenma kõiki juhtimislülisid oma töö kvaliteedi osas, kusjuures iga tasand võtab ametliku osa „omanikutundest”, kuna nad on selle heaks kiitnud ja vastutanud koos meeskonnaga, veendes järgmist juhtimistaset ja arutades nende kommentaare ja soovitusi. Sellise protsess võtab tavaliselt riigikontrolör kokku, kes isiklikult langetab otsuse ettepanekud ja kontrolliaruanded heaks kiita ning esitab kontrolliaruanded isiklikult parlamendile. Seda teemat lahatakse auditi kvaliteeti puudutavas lõigus (vt Jaotis 8).

Praegune protsess Riigikontrollis ei julgusta juhtkonna erinevaid tasandeid võtma ametlikku vastutust tulemuse töötlemise (seire, järelevalve ja revideerimise) eest. Samuti ei lõpeta protsessi Riigikontrolör, võttes ametliku vastutuse ja viies „oma” toote Riigikogusse.

Mõnedes kõrgeimates kontrolliinstituutides on tavaks, et igas projekti kohapeal toimivas faasis, kontrolliaruande koostamisel, auditeeritava suhtlemisel, jne kinnitavad audiitorid, nende juhid ja vanemametnikud ametlikult üksteisele, et:

- töö on kulgenud plaanikohaselt; kui mitte, siis miks
- tõendid toetavad järeldusi
 - ministeerium on kinnitanud, et väljatoodud faktid on õiged ja kas nad nõustuvad järeldustega või mitte
 - millised on olulised punktid
 - millised asjaolud võivad takistada, et kontrolliaruanne saavutaks soovitud mõju

See julgustab kõiki osapooli võtma ametlik vastutus kontrolliaruande omandi eest ja leida tunnustust, et nende panust on arvestatud. Riigikontrolörile on see kindluse saamiseks väga vajalik informatsioon.

Soovitus

- Siseläbirääkimiste protsess vajab tugevdamist ja ühtlustamist heade prioriteetide ja rahvusvaheliste standarditega.

6.4 Tulemuste esitamine

Viimaste aastate jooksul väheste tulemusauditite läbiviimist ja eri auditiliikide kontrolliaruannete arvu tasakaalustamatust on eelnevalt juba käsitletud. Ekspertid uurisid detailsemalt kuut 2004 aastal läbiviidud tulemusauditi kontrolliaruannet, neist kahte väga detailselt, et jälgida kogu protsessi algusest peale kuni lõpptulemuse esitamiseni. Meie kommentaarid kahe uuritud aruande kohta on esitatud lisaosas (vt Lisa 6).

Soovitus

- Tähtis on järjepidevalt planeeritud auditid kõrge kvaliteediga läbi viia. See on eriti tähtis nüüd, kus Riigikogus on aktiivne erikomisjon, kes on nõudlikud, kuid loodetavast ka abivalmid, Riigikontrolli kontrolliaruannete kasutajad ja kes just kergesti ei mõista viivitusi või lubatud väljundi vähendamist.

JAOTIS 7: SUHTED RIIGIKOGUGA

7.1 Üldosa

Suhted kõrgeima kontrolliasutuse ja parlamendi vahel on aruandekohustuse tsüklis kesksel kohal. Kõrgeima kontrolliasutuse kohustuseks on oma ülesandeid professionaalselt täita ja järgida vastavaid standardeid. Ta peaks esitama oma töö tulemused avalike kontrolliaruannetena, mis on arusaadavad suhteliselt hästi haritud inimesele ühiskonnas. Kontrolliaruanded peaksid olema napisõnalised, kuid hästi argumenteeritud, tasakaalustatud ja pakkuma järelduste toetamiseks tõendeid. Kontrolliaruannetes peaks olema realistlikud soovitusel, mis on ühtlasi targad/terased – SMART:

- Spetsiifilised
- Mõõdetavad
- Aktsepteeritavad
- Realistlikud
- T- ajaliselt piiritletud

Kontrolliaruannete tarbija – parlament – peaks toetavalt suhtuma kõrgeima kontrolliasutuse töösse ja mõjusalt reageerima esitatud kontrolliaruannetele. See aitab tagada, et Valitsus vastutaks oma poliitiliste programmide elluviimiseks eraldatud eelarve kasutamise eest. Suhted parlamendiga on tihti usaldatud vastavale parlamendikomisjonile, kes uurib kõrgeima kontrolliasutuse poolt esitatud kontrolliaruandeid, arutab läbi omapoolse reageeringu ja seejärel kannab parlamendis ette oma järeldused koos soovitustega edasiseks tegevusks. On ilmne, et selle protsessi edukale juhtimisele saab ka kõrgeim kontrolliasutus oma heade suhetega, ja mitte ainult parlamendikomisjoniga, vaid ka teiste asjast huvitatud pooltega, kaasa aidata. Nendeks huvitatud osapoolteks on ministriumid, kes vastutavad oma individuaalse eelarve täitmise eest, rahandusministeerium, kes edendab usaldusväärse finantsjuhtimise arengut, ja teised – näiteks meedia ja akadeemilised ringkonnad. Tuleb aktiivselt reageerida ka üksikute parlamendiliikmete ja avalikkuse poolt tõstatatud küsimustele seoses riigieelarveliste kulutustega. Teiste riikide kogemustest selle rolli täitmisel on antud ülevaade, lisaks lühidalt veel Hollandi ja Ühendkuningriigi heast tavast, vt **Lisa 8**¹⁰.

7.2 Riigikontrolli roll

Eelmise eksperdi hinnangu aruande üheks oluliseks soovitusel oli alalise auditikomisjoni moodustamine Riigikogus, kus arutatakse Riigikontrolli kontrolliaruandeid ja tema tööd. Seda peeti suureks sammuks demokraatliku aruandekohustuse sisseseadmisel ja finantskontrolli tõhustamiseks. Enne komisjoni loomist edastas Riigikontroll oma kontrolliaruanded Rahanduskomisjonile, kus nende läbivaatamist peeti lisatöök. Vastav erikomisjon riigieelarve kontrollimiseks loodi 2004 aasta veebruaris. Riigikontroll lootis, et erikomisjon annab selgeid ja otseseid sisendeid Riigikontrolli töösse ja oma staatuse kaudu Riigikogus aitab kaasa soovituste ellurakendamisele, et tõhustada avaliku sektori aruandekohustust ja ressursside haldamist. Riigieelarve kontrollimiseks loodud erikomisjoni töö eesmärgiks on märgitud, et

¹⁰. Ilmselt parim nõuande- ja informatsiooniallikas EL SAI' de jaoks on SIGMA Paper No 33: Relations between SAIs and Parliamentary Committees – www.oecd.org/gov/sigma. Selle kokkuvõtte koos Maailmapanga uurimuse järeldustega on eksperdi hinnangu lisaosas.

koostöös Riigikontrolliga tagada kontroll Vabariigi Valitsuse üle riigieelarve täitmise ning riigivara ja eelarvevahendite säästliku, tõhuda, mõjusa ja õiguspärase kasutamise osas. Asutamisotsuses on öeldud, et erikomisjoni ülesandeks on:

- Vaadata läbi riigi majandusaasta koondaruanne ja selle auditi kontrolliaruanne;
- Vaadata läbi avaliku sektori auditeerimise küsimusi;
- Arutada Riigikontrolli kontrolliaruanded ja ülevaateid ning riigikontrolöri tõstatatud olulisi küsimusi;
- Teavitada Riigikontrolli probleemidest, mis jõuavad erikomisjoni liikmeteni suhtlemisel ameti-ja eraisikutega;
- Võtta seisukoht Riigikontrolli informatsiooni alusel tema tegevuse takistamise juhtude kohta.

Erikomisjon annab oma tegevusest Riigikogule aru vähemalt üks kord aastas.

Erikomisjonil on õigus:

1. Organiseerida alaliste komisjonidega ühiseid istungeid vastavalt vajadusele;
2. Esitada Riigikogule ja selle alalistele komisjonidele arvamus riigieelarve seaduse eelnõu ja riigi majandusaasta koondaruande kohta;
3. Esitada Riigikogu vastavatele alalistele komisjonidele ettepanekuid seadusandluse edasiarendamiseks, muutmiseks ja täiendamiseks;
4. Esitada Valitsusele järelepärimisi;
5. Esitada arvamusi ja teha ettepanekuid asjaomastele isikutele ja institutsioonidele;
6. Koondada Riigikogu komisjonide ettepanekuid ja esitada need Riigikontrollile tööplaani täiendamiseks.

Komisjoni istungid on tavaliselt avalikud, samuti võib langetada otsuse pidada istungeid filmikaamera ees, et kaitsta isikuandmeid, panga-,äri- või riigisaladusi. Selline korraldus paistab piisav soovitud eesmärkide täitmiseks, kuid praktikas ei kulge see protsess nii hästi kui võiks. Neid asjaolusid arutatakse järgnevalt ja esitatakse mitmeid soovitusi.

7.3 Riigieelarve kontrollimiseks loodud erikomisjoni staatus ja töömeetodid

Erikomisjoni staatus

Praegu on riigieelarve kontrollimiseks loodud alalise komisjoni asemel erikomisjon, millel on parlamendikomisjonide hierarhias madalam positsioon.

Soovitused

- Et riigieelarve kontrollimiseks loodud komisjonil oleks vajalikku kaalu ja usaldusväarsust avaliku sektori aruandekohustuse ja juhtimise parandamisel, tuleks tõsta selle staatust Riigikontrolli komisjonide süsteemis.
- Riigieelarve kontrollimiseks loodud erikomisjon peaks võrdlema oma töömeetodeid SIGMA Dokumendis No.33 ja Maailmapanga uurimuses toodud hea tava näidetega, vt Lisa 16. Õppereisid (koos Riigikontrolli ja rahandusministeeriumi esindajatega) teiste riikide

parlamentidesse vastava komisjoni tööga tutvumise eesmärgil oleksid väga teretulnud, nagu ka teiste Balti riikide parlamentidega kogemuste vahetamine.

Töömeetodid

Riigikontrolli poolt riigieelarve kontrollimiseks loodud erikomisjonile esitatavate kontrolliaruannete ulatus :

Täna seni on olnud reeglilik, et kõik Riigikontrolli poolt koostatud kontrolliaruanded saadetakse Riigikogu erikomisjoni, olenemata sellest, kas on tegemist finantsauditite, tegevusriskide auditite või tulemusauditite kontrolliaruannetega. Kuigi kontrolliaruannete arv ei ole eriti suur, tähendab see ometi, et erikomisjoni liikmed peavad läbi töötama kogu Riigikontrolli poolt toodetud materjali, olenemata selle tähtsusest.

Kõikide raamatupidamise/riskide auditite kontrolliaruannete saatmise vajadus erikomisjoni on vaieldav. Kui kontrolliaruannetes tõstatatud asjaolud on piisavalt tõsised, siis tuleks need eeldatavalt esitada vastava ministeeriumi aastaaruande kontrollimise järel sellele ministeeriumile (? Kui see on Riigikontrolli ülesanne). Kui ei, siis oleks ehk parem edastada seisukoht Juhtimiskirja (Management Letter - ML) teel vastavale ministeeriumile, mis on tavaline praktika teistes liikmesriikides. Juhtimiskirja protseduuri saab kasutada juhtudel, kui on tegemist selliste tähtsate asjadega, mis tähtsusele vaatamata ei mõjuta oluliselt raamatupidamisaruandeid, näiteks:

- ❖ Oluline raamatupidamiskontrollide ja sisekontrolli nõrkus;
- ❖ Olulised üld- ja halduskontrollide nõrkused, või süsteemide ebapiisavus; ja
- ❖ Ei ole ellu rakendatud eelmisi soovitusi juhtimise parandamiseks.

Vähemtähtsate asjaolude kohta võib kontrollitavale teha ka suulisi viiteid, kuid eelistavalt soovivad nad kõikide asjaolude kajastamist kirjalikult nimetatud juhtimiskirjas. Sellisel juhul tuleks kirjas eraldada suuremad asjaolud väiksematest punktidest.

Juhtimiskirja üldine eesmärk on:

- ❖ Pakkuda kontrollitava asutuse juhtkonnale otsest kasu toovat nõuannet, mille läbi paraneb tulemuslikkus ja vastutus;
- ❖ Kaitsta Riigikontrolli võimaliku edaspidise kriitika eest, s.t. et oleks tõend juhtkonna informeerimise kohta; ja
- ❖ Tagada sisekontrollide täiustamine, vähendades seega ka sarnaste probleemide tekkimise ohtu järgnevatel aastatel jooksul.

Selliste juhtimiskirjade protseduuri sisseviimine annab võimaluse demonstreerida audititeid varieeruvat iseloomu ja tähtsust ning tõsta Riigikontrolli mõjusust ja reputatsiooni. Juhtimiskirjad võimaldavad põhilistes kontrolliaruannetes, mis saadetakse Riigikogu erikomisjonile, keskenduda olulistele asjaoludele, mis mõjutavad vastava ministeeriumi programmide ja tegevuste juhtimise säästlikkust, tõhusust ja mõjusust Valitsuse poolt kehtestatud poliitikate elluviimisel. Riigikogu erikomisjoni igakülgse informeerituse tagamiseks võiks Riigikontroll riigi majandusaasta aruande kontrolliaruandes esitada ka kokkuvõtte juhtimiskirjades väljendatud audititegevuse ulatusest, tuues välja tõstatatud asjaolude iseloomu ja kas vastavad ministeeriumid on reageerinud aktsepteeritaval viisil.

Kontrolliaruannete esitamine ja käsitlemine:

Siiani on kontrolliaruanded esitatud Riigikogu erikomisjonile riigikontrolöri kaaskirjaga. Kontrolliaruannetele on alla kirjutanud peakontrolörid, kes vastutavad selle töö eest Riigikontrollis, ja lisatud on seletuskiri kontrolliaruandes tõstatatud peamiste probleemide kohta. Kontrolliaruande kättesaamise järel antakse see erikomisjoni liikmele, kes on määratud raportööriks. Isiku valik toimub peamiselt selle järgi, kes tunneb valdkonda paremini ja/või kes on kõige pädevam selles valdkonnas.

Erikomisjon tuleb tavaliselt kolm korda kuus kokku ja arutab nii kontrolliaruandeid kui ka muid küsimusi. Istungid on suhteliselt lühikesed, kestavad keskmiselt 20 -40 minutit, kusjuures tavaliselt on umbes pooled liikmed kohal. Erikomisjoni eesistuja teatab päevakorra järgi kontrolliaruannete nimetused ja raportöör teeb teistele lühikese suulise ettekande ning vastab esitatud küsimustele. Kui vajatakse lisainformatsiooni, siis saab seda küsida kohalolevalt Riigikontrolli esindajalt – tavaliselt on selleks peakontrolör koos (või ilma) auditi eest vastutava meeskonnaliikmega ja Riigikontrolli avalike suhete teenistuse juhiga. Arutelu järel otsustab erikomisjon tavaliselt saadud informatsioon „teadmiseks võtta”, kuid vahel võib suunata kontrolliaruande mõnele Riigikogu alalisele komisjonile või saata asjasse puutuvale ministrile märgukiri, paludes pöörata tähelepanu kontrolliaruandes tõstatatud probleemidele.

Erikomisjon ei koosta ametlikku avalikku aruannet ega soovitusi. Erikomisjoni istungid on avalikud ja arutelude sõnasõnalist salvestamist ei tehta. Istungite kohta koostatakse protokoll, mis on väga piiratud ulatusega, sageli sisaldab protokoll ainult kohalolijate nimesid ja arutusel olevate kontrolliaruannete pealkirju. Kontrolliaruannete sisu kirjeldatakse paari lausega, kui üldse. Erikomisjoni eesistujaga peetud vestluse järel oli selge, et erikomisjoni ja Riigikontrolli vahel ei olnud töötasandil reaalseid probleeme seoses kontrolliaruannete esitamise ja vastuvõtmisega. Eesistuja oli siiski huvitatud, kuidas oleks võimalik töömeetodeid täiustada.

Soovitused

- Riigikogu erikomisjon ja Riigikontroll peaks arutama kontrolliaruande „elutsükli” alates strateegilisest planeerimisest, läbi teemavaliku, auditi lähenemisviisi, kontrolliaruande stiili ja viisi, kuidas olulised sõnumid ja soovitused tuleks välja tuua. Tuleks kaaluda ja kokku leppida ka järgnevas:
 - Kas on vaja esitada erikomisjonile kõik eri liiki auditite kontrolliaruanded või tuleks esitada ainult suuremate tulemusauditite omad.
 - Milline on kavandatav tootmise ja erikomisjonis käsitlevate kontrolliaruannete mõistlik arv.
 - Erikomisjoni ettepanekute ulatus seoses auditeerimisele võetavate teemadega, mis võimaldaks erikomisjonil anda sisendeid, kuid samal ajal laseb Riigikontrollil säilitada sõltumatus ja tehtava audititöö omandus.
 - Millest koosneb nende arvates hea kontrolliaruanne.
 - Avalikustamise ajastamine. Tuleks ajakava kokku leppida, et hõlbustada erikomisjoni istungite planeerimist.
 - Kas Riigikontrolli reputatsioon tõuseks ja kas nende tootel oleks rohkem kaalu, kui riigikontrolör kirjutab isiklikult alla kõigile kontrolliaruannetele ja osaleb ka isiklikult erikomisjoni istungitel kontrolliaruannete esitamise ajal koos nendega, keda ta peab vajalikuks kaasa võtta.

- Erikomisjon peaks nõudma asjasse puutuvate ministeeriumide vanemametnike kohalolekut nendel istungitel, kus arutatakse neid puudutavat kontrolliaruannet ja kus oleks võimalik neid küsitleda (kõigil juhtudel peaks rahandusministeerium olema ametlikult esindatud, et tagada järjekindel lähenemisviis finantsjuhtimise küsimustele ja anda selgitusi valitsuse üldise finantsjuhtimise praktika kohta seoses arutuse all oleva kontrolliaruandega). Menetluse protsess tuleks sõnasõnalt salvestada. Nad peaksid võtma seisukoha Riigikontrolli kontrolliaruandes tõstatatud asjaolude kohta, tegema sellest oma järeldused ja soovitused ning need avaldama. Kui nad tahavad oma tööga luua lisaväärtust ja täiendada aruandekohustuse ketti, siis oleks kõige olulisem, et nad nõuaksid ametlikult Valitsuselt vastavat reageeringut oma soovitustele.
- Kui erikomisjon leiab, et nad ei soovi tulevikus Riigikontrollilt saada detailseid kontrolliaruandeid mitteoluliste asjaolude kohta, mis ilmnevad finantsauditite ja tegevusriskide uurimise käigus ja mis oluliselt ei mõjuta vastutust, siis tuleks kasutusele võtta Riigikontrolli poolt väljastatava juhtimiskirjad (ML), et tõstatada asjaosaliste ministeeriumide ees neid puudutavad mitteolulised probleemid. Kui vaja, siis peaksid nad kaaluma võimalust küsida Riigikontrollilt igaaastast eraldiseisvat kokkuvõtet sellisest audititööst või kaasata ülevaade riigi majandusaasta aruande kontrolliaruandesse.



SIGMA

Support for Improvement in Governance and Management

A joint initiative of the OECD and the European Union, principally financed by the EU

JAOTIS 8: JUHTIMINE JA ORGANISATSIOON

8.1 Üldosa

Alates 2005 aastast on Riigikontroll reorganiseeritud eelmise funktsionaalselt kolmeks vertikaalseks vastutuseks jagamise asemel horisontaalselt neljaks auditiosakonnaks, mida juhivad peakontrolörid. Need osakonnad vastutavad nüüd nende vastutusalasste määratud ministeeriumides põhiliselt kahte liiki auditite läbiviimise eest (tegevusriskide audit omaette liigina on nüüd kaasatud finantsauditisse).

See muudatus viidi läbi eesmärgiga parandada konkreetsete ministeeriumide tundmist ja anda personalile ühtlasi võimalus saavutada meisterlikkus kõikides auditiliikides ning kasutada ära erinevusest tekkiv potentsiaalne vastastikune teadmiste rikastamine. See käib eriti tulemuslikkuse riskide hindamise sisendite valiku kohta, kus tuleb määratleda nõrgad valdkonnad, mis on teada finants/riskide audititulemusel. Kuna reorganiseerimine toimus parimate võimalike motiivide alusel, siis mõistame, et suur osa personalist kaotati, nende hulgas kogenud tulemusaudiitorid.

Pole olemas ideaalset audititegevuse organiseerimise viisi, kuigi on huvitav tähele panna, kuidas mõned kõrgeimad kontrolliasutused on tegelikult liikunud oma arengus teise suunda, et tugevdada individuaalsete pädevuste meisterlikkust spetsiifilistes auditivaldkondades (nt Ühendkuningriigi Riiklik Kontrollikoda – UK NAO). Sellele vaatamata jääb UK NAO kindlalt keskendunuks ja orienteerituks klientidele ja auditeeritavatele – ainult põhilistes üksustes organisatsiooni lõikes näeme auditipersonali spetsialiseerumist ja seda vanemametnike juhtimistasandist allpool. UK NAO süsteemi iseloomulikuks jooneks on personali spetsialiseerumise selge juhtimine, kus üks riigikontrolöri asetäitjatest vastutab spetsialiseerumisega seotud personali professionaalsuse tagamise eest, s.t. finantsaudit ja tulemusaudit.

Soovitused

- Uus Riigikontrolli kliendiorganisatsioon ja orientatsioon on hea. Rohkem tähelepanu tuleks nüüd osutada individuaalsele spetsialiseerumisele, s.t. näiteks konkreetse juht võtab horisontaalses plaanis vastutuse spetsialiseerumise eest, nt üks finantsaudiitor ja teine tulemusaudiitorite jaoks.
- Peakontrolöridel tuleb mõista, et nemad on võtmeks paremate ja lähedasemate kliendisuhete loomisele ja juhtimisele. Nemad peavad rohkem välja tulema ja nähtavad olema ning külastama tähtsamaid kontrollitavaid, kuna see moodustab suurema osa nende rollist juhtidena.

8.2 Personali täiendamine ja täidetud kohtade arv

Riigikontrolli personal 2005 aasta aprillis oli järgmine:

This document has been produced with the financial assistance of the European Union. The views expressed herein can in no way be taken to reflect the official opinion of the European Union, and do not necessarily reflect the views of the OECD and its Member countries or of the beneficiary countries participating in the SIGMA Programme

Teema	Auditiosakonnad				Admin Kokku	
	1	2	3	4		
Kohtade üldarv	15	16	21	18	29	99
Täidetud kohad						
Kogu personal	9	10	17	13	28	28
Audiitorid	8	10	16	12		46
-- finantsaudiitorid	5	7	7	3		22
-- sertifitseeritud finantsaudiitorid	0	0	2	0	1	3
-- tulemusaudiitorid	3	3	9	9		24
Auditijuhid	1	2	3	0		6
tööaastad Riigikontrollis						
< 1 aasta	5	2	2	5	7	21
2-4 aastat	4	3	7	5	4	23
> 4 aastat	0	5	8	8	18	39

Koos riigikontrolõriga on kokku 99 töökohta. 2005 aasta aprillis oli täidetud 78 kohta, mis tähendas umbes 20% puudujääki. Kolme vakantse koha põhjuseks oli sünnituspuhkus, kuid järelejäänud 17% on igas kõrgeimas kontrolliasutuses väga oluline puudujääk. Nelja auditiosakonna vahel kõigub kohtade jaotus 15 ja 21 vahel, kusjuures halduses on 29 kohta. Auditiosakondade kohtade täitmise protsent on 60 ja 80% vahel, kuid haldusosakondades on see 100%.

Auditipersonali 70 kohast on täidetud 46, mis teeb 66%, neist 22 teevad finantsauditit ja 24 tulemusauditit. 14 audiitorit (26%) olid Riigikontrollis töötanud alla aasta. Need numbrid on sellepärast olulised, et nad näitavad personali kogemuste puudumise ulatust. Tasakaalust on väljas ka finantsauditit ja tulemusauditit osakondade personali jaotus, ja seda ekspertide arvamuse kohaselt, kes peavad praeguseks põhiliseks prioriteediks finantsauditit. Põhjus on lihtne – seaduses nõutud finantsauditit ulatus ja kvaliteet ei ole läbivõetav standardite arvelt. Piisava ja kaitsva finantsauditit hulga läbiviimise ebaõnnestumine on ebaprofessionaalne ja ettevaatamatu. Vaadates eelolevat riigi majandusaasta koondaruande auditeerimise nõuet ja olukorda, kus Riigikontroll tõenäoliselt ei saa praegu toetuda siseaudititile, tuleks ilmselt mõningad prioriteedid ja ressurside jaotus ümber hinnata. Tegelikult tundub, et uus riigi majandusaasta koondaruanne aitab palju tõhusamalt ja mõjusamalt finantsauditit organiseerida ja ratsionaalsemaks muuta. Tulemusaudititile eraldatud ressurside ulatust arutati tulemusaudititile pühendatud lõigus (vt Jaotis 6).

Soovitused

- Tugevdada finantsaudiitorite töölevärbamist ja kutsealast koolitust, nt Audiitorite Koja sertifitseerimiskoolitus.

- Teha aktiivsemalt ettepanekuid paremate raamatupidamisaruannete koostamiseks (järgides rahvusvahelisi raamatupidamisstandardeid) ning paremaks finantsjuhtimiseks ja sisekontrolli arendamiseks.

8.3 Inimressursside juhtimine

Personali motiveerimine ja tasustamine

2003 aastal läbiviidud personaliuuring näitas, et personali hulgas tekitas kõige suuremat muret madal palk võrreldes teiste avaliku ja erasektori teenistujatega ning ebakindel teenistusala karjääri võimalus. Mainiti ka teisi tegureid, kõige sagedamini tunnustuse puudumist ja vähest osalust otsustuste langetamise protsessis. Pädevustel põhinev palgasüsteem ei olnud samuti eriti populaarne. Palgaga seotud küsimused on alati väga tundlikud, kuid paisab, et Riigikontrollis kehtestatud palgaskaala ei ole teiste avaliku ja erasektori töötajatega konkureerides sellisel tasemel, mis aitaks värvata ja kinni hoida sobivat personali. Ekspertidele öeldi, et hiljuti lahkus Riigikontrollist 17 inimest, kellele pakuti paremat palka avalikus sektoris. Riigikogu riigieelarvekontrolli erikomisjoni eesistuja tõstas hiljuti selle küsimuse rahandusministeeriumiga, kes tunnistas, et Riigikontrolli kutsealase pädevuse laiendamine suurendab kulutusi, kuid seda pole viimaste eelarvete puhul arvestatud.

Arvestades Riigikontrolli uusi ülesandeid seoses kohalike omavalitsuste organisatsioonide auditeerimisega, muutub vajaliku kaliibriga personali leidmine üha tähtsamaks mureks, millele asjaomased ametkonnad peavad lahenduse leidma. Palgaskaala seadmine hea turuhinna tasemele ja põhipalkade parandamine, et saavutada väljakutset pakkuvad ja mõõdetavad tulemuslikkuse tasandid, võib samuti positiivselt mõjuda olemasoleva personali vaimule ja motivatsioonile ning parandada personali säilimise taset.

Riigikontrolli meetodika, planeerimise ja aruandluse teenistuse ülesandeks on nõustada auditeerimise arengut. Teenistuse töötab kaks inimest, kes on kõik ülesanded omavahel ära jaotanud. Finantsauditi ja tulemusauditi arendamiseks loodud spetsialiseerumise jagamine kaheks valdkonnaks, et kummalegi spetsiifilisi arenguprobleeme käsitada, võib teatud eeliseid kaasa tuua.

Soovitused

- Riigikontrollil on vaja personali taset kiiresti tõsta ja pakkuda vajaliku personali töölevõtmiseks vastavat palka.
- Finants- ja tulemusauditite meetodika arendamine ja kaasajastamine on oluline ja vajab piisavat personali ning muid ressursse.

8.4 Põhikoolitus ja jätkuv kutsealane koolitus (CPE)

Organisatsioonil on praegu koolituse jaoks tagasihoidlik eelarve. Auditeerimisoskuste arendamise põhikoolitusse tehtavad investeeritud on vajalikud kogu personali ulatuses, kes tulevad Riigikontrolli tööle ilma vastava kvalifikatsioonita ja kogemusteta. Samuti on avaliku sektori auditeerimisele vaja teist lähenemisviisi kui seda erasektoris nõutakse ning see erinevus tuleb selgelt välja tuua ja seda peab mõistma kogu personal ja ka auditeeritavad, kellega nad töötavad. Riigikontrollis õpitakse suure entusiasmiga ning vajalike ressursside saamise korral on võimalik seda ära kasutada ja sealt edasi minna. Vaatamata sellele, et ekspertide arvates on praegune personal suhteliselt noor ja mõned on kogenematud, on edasiseks arenguks olemas suur potentsiaal ja seda tuleks igati julgustada. On vaja planeerida jätkuvat kutsealast koolitust ning personaalset ja professionaalset arengut neile, kes soovivad oma tööalase karjääri Riigikontrolliga. Koolituse suurendamine ja täiustamine aitab parandada personali prestiiži ja tööga rahulolu, samal ajal täiustades oskusi ja tulemuslikkust.

Majas on arutatud sertifitseerimisprogrammi loomist finantsaudiitoritele. Sellist programmi saab kindlasti mitmel viisil koostada ja hoolikalt arvestada olemasolevate ressurssidega ning pädevustele ja oskustele esitatavate kohalike nõuetega. Enamuses juhtudel tuleb mõistlikuks pidada strateegiat, mille kohaselt piirdatakse oma riigis olevate ressursside ja pädevustega, s.t ka erasektoris olevatega. Teiseks argumendiks on samade auditstandardite kasutamine nii avalikus kui erasektoris, mis langevad kokku uue INTOSAI ja IFAC'i poolt kehtestatud auditstandardite korraldusega. See tõstab samuti nii avaliku kui erasektori audiitorite staatust, kui toimuks ainult üks sertifitseerimine kahes harus, ilma et ressursse lõhestataks. Audiitorkoguga toimunud arutelude käigus ei paistnud tekkivat ületamatuid takistusi professionaalsete audiitorite koolituse läbiviimiseks Riigikontrollis. Riigikontroll peaks samuti arvestama, et EUROSAI Koolituskomisjon tegeleb kutsealase koolitusega ja sealt võib leida hea partneri koostööks ja osalemiseks.

Näiteks võib tuua Rootsi Riikliku Kontrollikoja, kus juba mitu aastat tagasi käivitati finantsaudiitoritele sertifitseerimisprogramm, mis siiani on olnud heaks kogemuseks. Programm kestab viis aastat, seal on 400 tundi loenguid ja praktika töökohal ning on mõeldud raamatupidamises akadeemilise kraadi omandanud personalile. Lõpueksami võtab vastu erasektori Sertifitseeritud Raamatupidajaid sertifitseeriv ühing. Kolmanda aasta järel on üks eksam ja viienda aasta järel teine. Eksamiküsimused on samad (75% ulatuses), mis erasektori audiitoritele ja eksam toimub samal päeval. Praeguseks on 90% personalist alustanud selle programmi järgi õppimist. Palk tõuseb +10% pärast sertifitseerimist (vt täpsem kirjeldus Lisa 14).

Soovitus

- Õppimine on protsess, mis kestab terve elu, ja Riigikontroll vajab selleks heale koolitusstrateegiale ja plaanile toetudes rohkem ressursse.
- Prioriteediks on kõikide finantsaudiitorite kutsealane koolitus Audiitorkogu sertifitseerimisprogrammi järgi.

8.5 Juhendmaterjalid

Riigikontroll on ametlikult omaks võtnud INTOSAI finantsauditi ja tulemusauditi standardid. INTOSAI pakub ka kasulikke suunimaterjale tulemusauditi jaoks, mis tuleks samuti ametlikult omaks võtta. INTOSAI suunised IFAC finantsauditi standardite kohta (the International Standards on Auditing) tuleks samuti omaks võtta, kui nad valmivad.

Riigikontroll on samuti omaks võtnud tulemusauditi käsiraamatu, mille avaldas trükiis Rootsi Kontrollikoda, ja saanud mitmetest teistest riikidest (nt Ühendkuningriik, Holland) ja rahvusvahelistest allikatest (IFAC) standardeid, käsiraamatuid ja muid juhendamaterjale. Tuleks kaaluda samasuguse lähenemisviisi kasutuselevõttu ka finantsauditi valdkonnas – vt finantsauditilt pühendatud peatükki.

Selline juhendmaterjal on potentsiaalselt suureks abiks kõrgeimate kontrolliasutuste arnedamisel, kuid sellele vaatamata tuleb seda mõningase ettevaatlikusega käsitada. Kõrgeimad kontrolliasutused peaksid vaatama seda oma olukorrale sobiva nurga alt ja tõlgendama teiste kogemusi ja praktikat selliselt, et seda saaks praktiliselt kasutada oma riigi keskkonnas ja oludes. Oma riigi vajaduste järgi kohandatud juhendmaterjalide koostamine on sama oluline kui põhikoolituskursuste ja kutsealase täiendkoolituse korraldamine.

Metoodika, planeerimise ja aruandluse teenistuse roll Riigikontrollis on oluline oma, Riigikontrollile spetsiifilise, juhendmaterjali väljatöötamisel. Praegu koosneb selle teenistuse meeskond kahest inimesest, see aga tuleks uuesti läbi kaaluda, arvestades praegust vajadust uute finantsauditi läbiviimise meetodite järele.

Soovitus

- Auditimeetodeid kaasajastatakse ja täiendatase pidevalt ning selleks tegevuseks tuleb eraldada piisavalt ressursse.

8.6 Kvaliteedijuhtimine

2004 aasta detsembris kiitsid Euroopa Liidu kõrgeimate kontrolliasutuste presidendid heaks Auditi Kvaliteedi Rakendussuunised, et liikmesriikide kõrgeimad kontrolliasutused saaksid nendega arvestada. Samad rakendussuunised kiideti heaks kandidaatriikide kõrgeimate kontrolliasutuste presidentide poolt 2004 aasta aprillikuus Riias. Eksperdi hinnangu läbiviimisel oli kokku lepitud, et eksperdid võrdlevad Riigikontrolli praegust kvaliteedijuhtimise olukorda nende rakendussuuniste alusel. Mõned hilisemad kvaliteedijuhtimise arengud Ameerika Ühendriikide praktika alusel, nt Yellow Book, GAGAS 2003 Revision, on samuti „hea tava” näiteks toodud. SIGMA andis hiljuti välja käsiraamatu auditi kvaliteedi saavutamise kohta kõrgeimates kontrolliasutustest¹¹, mis täiendab Euroopa Liidu rakendussuuniseid.

Tuleb rõhutada, et Riigikontroll on näidanud auditi kvaliteedi vastu huvi juba mitmeid aastaid. See oli ka 1999 aasta eksperdi hinnangu üks põhilistest teemadest. Riigikontrolli kvaliteedi tagamise süsteemis on ka palju Auditi Kvaliteedi Rakendussuunistes esitatud ideid, kuid see on ikkagi enamuses „traditsiooniline” kava kvaliteedi tagamiseks. Auditi Kvaliteedi Rakendussuunised (The Guidelines on Audit Quality¹²) koosnevad kolmest sambast:

- Kvaliteedikontroll.
- Kvaliteedi tagamine.
- Institutsiooni juhtimine.

¹¹ . SIGMA Paper No 34 – www.oecd.org/gov/sigma for a PDF copy.

¹² . Mõned mõisted võrdluse läbiviimiseks:

“Kvaliteet” on tasememäär, mille nõudeid auditile iseloomulikud omadused täidavad. Kõrgeimate kontrolliasutuste töö kaalumisel seisnevad need iseloomulikud omadused järgnevas:

- ❖ *Olulisus* – Kui tähtis on auditi objektiks olevad asjaolud? Seda võib omakorda mitmes dimensioonis kaaluda, näiteks kontrollitava finantstehingute suurus, mõju laiemale avalikkusele või riikliku poliitika aspektidele, ja vastavus õigusnormidele;
- ❖ *Usaldusväärsus* – Kas auditi tulemused peegeldavad täpselt tegelikku olukorda kontrolli all olevate asjaolude suhtes? Kas kõik kontrolliaruandes või muus tootes olevad väited leiavad kinnitust auditi jooksul kogutud informatsiooni alusel?
- ❖ *Objektiivsus* – Kas audit on läbi viidud objektiivselt ja õiglaselt ilma eelarvamusega ja erapooletult? Audiitori hinnangud ja arvamused peavad põhinema ainult faktidel ja veatult analüüsil;
- ❖ *Ulatus* – Kas auditi ülesande kava ja läbiviimise kord katavad terve auditi ulatuse ja kas audit oli terviklik kõigis olulistest aspektidest?
- ❖ *Õigeaegsus* – Kas auditi tulemused edastati õigeaegselt? Siin võib arvestada seadusega sätestatud tähtaegu või kontrolliaruande esitamist selleks ajaks, millal need on vajalikud poliitiliste otsuste langetamiseks, või millal tulemused on kõige kasulikumat juhtimise nõrkuste korrigeerimiseks;
- ❖ *Selgus* – Kas kontrolliaruanne esitas auditi tulemused selgelt ja napisõnaliselt? Tavaliselt arvestatakse siin kindluse määra, et ulatus, leiud ja soovitusel on hõivatud juhtidele ja parlamendiliikmetele kiiresti mõistetavad, ja kuigi nad ei pruugi olla vastava valdkonna eksperdid, peavad nad tihti andma kontrolliaruandele vastuse;
- ❖ *Tõhusus ja mõjus* – Kas audit viidi läbi mõistliku ressursikuluga võrreldes saadud tulemusega? Ja kas saavutatud tulemustel on hea ja ettekatsetud mõju?

“Kvaliteedi Kontrollid” on mõiste, mis sisaldab kõrgeimas kontrolliasutuses loodud süsteeme ja protseduure kindlustunde saamiseks, et tema audititöö on pidevalt kõrge kvaliteediga.

Koos moodustavad nad tervikliku kvaliteedijuhtimise kontseptsiooni (Total Quality Management). Järgnevalt toome esile märgatud erinevused Riigikontrolli kontseptsiooni ning rakendussuuniste ja „hea tava” vahel. Sellist antud olukorras kasutatud mudelit nimetame võrdlusmudeliks (Bench Mark Model).

Riigikontrolli mudel käsitleb auditi kvaliteeti rohkem tavamõistuse kontseptsioonina. Standarditel pole selles erilist rolli. Spetsiifilist dokumentatsiooni Kvaliteedi Tagamise Juhtimissüsteemi kohta (Quality Assurance Management system) ei ole olemas¹³.

Võrdlusmudel (Bench Mark Model) tähendab rohkem standardite poolt juhitud lähenemisviisi. Auditi kvaliteedi tähendus tuleb väga selgelt formuleerida. Kvaliteedi saavutamise eesmärgid tuleb määratleda igas tegevusvaldkonnas, mida Auditi Kvaliteedi Juhtimissüsteem hõlmab. See süsteem tuleb dokumenteerida ja regulaarselt kaasajastada. Kvaliteedi Kontrollid tähendavad süsteemi ja protseduure, mis kaitsevad kõrget kvaliteeti. Kvaliteedi Tagamine on kõrgeima kontrolliasutuse poolt loodud protsess, mis tagab, et: Vajalikud kontrollid on paigas, Kontrolle rakendatakse õigesti; Võimalikud kontrollide tugevdamise või muul moel täiustamise viisid on määratletud.

“Kvaliteedi Kontrollide” rakendussuunistes ütlevad:

Kõrgeim Kontrolliasutus peab püüdma saavutada oma audititöös pidevalt kõrgetasemelist kvaliteeti järgmistes dimensioonides:

- *Auditi käigus käsitletud asjaolude tähtsus ja väärtus;*
- *Hinnangute ja järelduste aluse objektiivsus ja õiglus;*
- *Auditi planeerimise ja läbiviimise ulatus ja terviklikkus;*
- *Leidude, järelduste, soovitude ja muude asjaolude esitamise usaldusväärsus ja täpsus kontrolliaruandes ja muudes toodetes;*
- *Kontrolliaruannete ja muude toodete õigeaegne avaldamine, järgides seadusega sätestatud tähtaegu või eeldatavate kasutajate vajadusi;*
- *Kontrolliaruannete ja muude toodete esitamise selgus;*
- *läbiviimise ja sellega seotud töö tõhusus; ja*
- *Tulemuste ja saavutatud mõjude efektiivsus.*

Nende eesmärkide täitmiseks peab kõrgeim kontrolliasutus kehtestama poliitika, süsteemid ja protseduurid, mis julgustavad tegutsema selliselt, et saavutatakse kõrge kvaliteet, või siis hoitakse ära sellised tegevused, mis võivad kvaliteeti kahjustada. Sellised kvaliteedikontrollid tuleb arendada ja juurutada kõikides auditiprotsessi faasides, kaasa arvatud: :

- *Auditi teema valik;*
- *Auditi läbiviimise aja otsus;*
- *Auditi planeerimine;*
- *Auditi läbiviimine;*
- *Auditi kontrolliaruande koostamine; ja*

¹³. GAGAS (para 3.49) esitab üldise nõude, et iga auditiorganisatsioon peaks looma asjakohase Sisemise Kvaliteedi Kontrollisüsteemi ja viiks läbi vastastikuse väliskolleegide poolt tehtava eksperdi hinnangu (iga kolme aasta järel). GAGAS (para 3.51) esitab huvitava nõude, et kvaliteedi kontrollisüsteem oleks dokumenteeritud ja kajastaks ühilduvust poliitikate ja protseduuridega.

- *Auditileidude, järelduste ja soovitude järgimise seire ja hindamine.*

Riigikontrolli mudel toetub põhiliselt auditijuhtidele ja peakontrolõridele ning tulemusauditite puhul palutakse ka kolleegidel läbi lugeda ja kommenteerida; sellel mudelil on hästi väljaarendatud vastuarvamuse menetluskord; ja lõpuks enne peakontrolõri poolt tehtavat lõppjäreldest viiakse läbi siseläbirääkimised. Siseläbirääkimine on riigikontrolõri poolt läbiviidud juhtimiskoosoleku osa, kus osalevad auditiosakondade esindajad, avalike suhete teenistuse ja metoodika, planeerimise ja aruandluse teenistuse esindajad. Läbirääkimismenetluse motiiviks on näiteks: paljude teiste kogemustest kasu saada ja kaasata mitmeid meeskondi. Järelevalvemenetlust toetavad vormid ja kontrollnimekirjad ei ole eriti kasutajasõbralikud ega tõhusad.

Võrdlusmudel (Bench Mark Model) on peaaudiitor ja läbivaataja. Riigikontrolli kontekstis oleks peaaudiitori asemel ilmselt auditijuht või ka peakontrolõr, sest tema vastutab kõigepealt auditite kvaliteedi eest kuni kindlaksmääratud isik teeb asjakohase lõppjäreldest. Peaaudiitoril ja teistel auditimeeskonna liikmetel on kasutajasõbralikud vormid ja kontrollnimekirjad, kus on selgelt märgitud, kes vastutab ja kes on teinud millise osa programmist. Kogu aeg on võimalik jälgida, millises auditiprotsessi faasis parasjagu ollakse. Läbivaatajaks on tavaliselt teine auditijuht või peakontrolõr, kes pole mingil viisil osalenud üheski eelnevas faasis. Tema peab tegema sõltumatu uuringu, et välja selgitada, kas kõrgeima kontrolliinstituutsiooni auditistandardid ja kõik muud asjakohased auditite rekendussuunised on täidetud enne ametlikku esitamist ja teeb veel teise kontrolli pärat kontrollitava vastuse saamist tagamaks, et peaaudiitor on käsitlenud kontrollitava kommentaare kohasel viisil. Läbivaataja täidab linnukestega vastava blanketi ja kirjutab sellele alla. Seejärel lisatakse blankett auditikausta. Kui midagi läheb viltu, siis hinnatakse isegi läbivaataja rolli ja panust. See süsteem on moodsa atesteerimisauditite loomulik osa erasektoris ja ka Ameerika Ühendriikide avalikus sektoris finantsauditite ja tulemusauditite osaks (the Yellow Book). See on põhiliselt hierarhiline struktuur. Auditite juht võib konsulteerida kõigi vajalike ekspertidega eraldatud ressursside piires, et kindlustada kõigepealt kvaliteeti.

“Kvaliteedi tagamise” suunistes on öeldud:

Kõrgeim kontrolliasutus peab looma oma kvaliteedikontrollide süsteemi hindamise menetluskorra, et:

- *Kindlaks teha, kas vajalikud kontrollid on paigas;*
- *Kindlaks teha, kas olemasolevad kontrollid on õigesti rakendatud;*
- *Kinnitust saada auditite praktika ja aruandluse kvaliteedi kohta; ja*
- *Määratleda võimalikke viise kontrollide tugevdamiseks või muul viisil täiustamiseks.*

Kvaliteedikontrolli hindamiskord peaks hõlmama ka auditijärgset seiret lõpetatud auditite põhjal koostatud valimi alusel kaasa arvatud vastavad töödokumendid, ning seire tuleks läbi viia üksikute audiitorite ja/või audiitorite grupi poolt, kes on sõltumatud seire all olevatest lõpetatud audititest.

Riigikontrolli mudelis ei ole kvaliteedi tagamise viisid dokumenteeritud.

Võrdleval mudelil on sageli järgnev struktuur standardi järgimiseks: on loodud spetsiaalne sõltumatu funktsioon, mis igal aastal hindab kvaliteedikontrolle. Väiksemas organisatsioonis võib see asuda metoodikaüksuses osalise töötajaga kohustusena, mida viib läbi üks hea reputatsiooniga kõrgemal positsioonil olev audiitor. Representatiivseks valimiks Riigikontrolli puhul võiks olla üks neljandik kõikidest läbiviidud audititest, mida hinnatakse standardite ja kontrollnimekirjade järgi. Mõned kõrgeimad kontrolliasutused tahavad hindamisse kaasata palju audiitoreid, et nad saaksid arendada oma pädevusi ja mõistaksid paremini/toetaksid kvaliteedi tagamist. Teised aga kasutavad väheseid, vahel ainult ühte kogunud läbivaatajat. Mõlemal juhul on omad plussid ja miinused. Meie oleme eelpool nimetatud põhjustel esimese mudeli poolt.

Kvaliteedi tagamise kontrollija annab ise tagasisidet auditimeeskondadele ja nende juhatajatele ning vastavatele otsustustajatele. Kord aastas teevad kontrollijad kokkuvõtted üldistest õppetundidest ja süsteemi täiustamise vajadustest ning esitavad need spetsiaalse kvaliteediaruande vormis Riigikontrolörile ja personalile. Kvaliteediga seotud mõtteviis on lõputu protsess ja veendumus, et kvaliteeti saab alati täiustada, olenemata praegusest staatusest.

Institutsiooniülene juhtimine

Riigikontrolli haldus- ja tugiprotsesside ülesehituses on juba palju kvaliteediga seotud mõtteviisi. Tulemuslikkuse parandamiseks on koostatud poliitikadokumente ja strateegiaid, samuti arenenud personalijuhtimine. Puudu võib olla selge kontseptuaalne seos põhiliste auditiprotsesside ja nende kvaliteedikontrolli ja kvaliteedi tagamise protsesside vahel.

Võrdlemise mudel hoiab kõik kõige olulisemad osad koos. Selles rõhutatakse ka oluliste osade suhteid ja tähtsust lõpptulemuse jaoks. Mudel toimib läbi eesmärkide formuleerimise ja tulemuslikkuse võtmeindikaatorite määramise, et teha järeelseiret. Auditiprotsesse ja audiitoreid käsitletakse mudelis klientidena ja leitakse ühine dialoogipinnas probleemide lahendamiseks. Aktiivselt üritatakse leida sobivad võrdluspunktid ja partnerid, kellega end võrrelda ja kellelt õppida. Aasta jooksul saavutatud tulemused tuleks kvaliteedi tagamise funktsiooni poolt hinnata ja esitada kvaliteedi aastaaruandes.

Soovitused

- Riigikontroll peaks kaaluma, pärast teostatavuse uuringut ja konsultatsioone personaliga, kuidas luua auditikvaliteedi juhtimine järgides Euroopa Liidu Kvaliteedi rakendussuuniseid ja 'head tava' – sarnaselt eelpool kirjeldatud võrdlemise mudeliga. Ja luua ametlik auditi kvaliteedi täiustamise strateegia ja plaan, mis põhineb Euroopa Liidu rakendussuuniste alusel läbiviidud enesehindamisel.
- Erilist tähelepanu tuleks pöörata kvaliteedikontrollile: peaaudiitor ja läbivaataja (s.o. kaks läbivaatamise faasi, nt GAGAS 2003 Esimene ja Teine Partnerinstitutsioon – vt Lisa); ja kvaliteedi tagamisele (QA): sõltumatu kvaliteedi tagamise funktsioon, koos igaaastase seire ja riigikontrolörile ja personalile esitatava kvaliteediaruandega, ning selle seosed meetodika parandamise ja arendamisega (kvaliteedi tagamise funktsioon sobiks hästi praegusesse meetodika, planeerimise ja aruandluse teenistusse); institutsiooniülene juhtimine kui katuskontseptsioon, et süstemaatiliselt arendada ja jälgida teisi põhiprotsesse.

Eesti Riigikontrolli kohta antud eksperdihinnangu aruande

Lisad

LISA 1: INTERVJUEERITUTE NIMEKIRI

Riigikontroll

Hr Mihkel Oviir, riigikontrolör
Hr Jüri Kõrge, peakontrolör, III auditiosakonna juhataja
Hr Olav Lüüs, peakontrolör, IV auditiosakonna juhataja
Pr Ines Metsalu, peakontrolör, I auditiosakonna juhataja
Hr Tõnis Saar, director, II auditiosakonna juhataja kohusetäitja
Pr Krista Uuna, auditijuht, I auditiosakond
Hr Jüri Kurss, auditijuht, II auditiosakond
Pr Õie Soovik, auditijuht, II auditiosakond
Pr Külli Nõmm, auditijuht, III auditiosakond
Pr Liisi Uder, auditijuht, III auditiosakond
Pr Sale Ajalik, auditijuht, III auditiosakond
Pr Tuuli Rasso, auditijuht, IV auditiosakond
Pr Inga Häkkinen, vanemaudiitor, IV auditiosakond
Pr Laura Maran, audiitor, III auditiosakond
Pr Siiri Suits, audiitor, III auditiosakond
Pr Terje Keerberg, audiitor, IV auditiosakond
Hr Valdo Vaarik, audiitor, IV auditiosakond
Pr Kairi Kübarsepp, personaliteenistuse juhataja
Hr Toomas Mattson, avalike suhete teenistuse juhataja
Hr Kaido Vetevoog, meetodika, planeerimise ja aruandlusteenistuse juhataja
Hr Rein Söörd, rahvusvaheliste suhete osakonna juhataja

Riigikogu

Hr Juhan Parts, Riigikogu liige, endine riigikontrolör
Hr Harri Õunapuu, Riigikogu erikomisjon riigieelarve kontrollimiseks, esimees
Pr Tiina Licht, rahanduskomisjoni sekretariaadi juhataja
Pr Helda Puura, rahanduskomisjoni konsultant

Rahandusministeerium

Hr Kalle Kukk, asekanstler
Pr Kaie Karniol, halduspoliitikaosakonna juhataja
Pr Juta Maar, riigikassaosakonna juhataja asetäitja, riigi raamatupidaja
Hr Andres Karotamm, finantskontrolliosakonna juhataja kohusetäitja
Pr Tiina Vask, siseauditiosakonna juhataja

Kaitseministeerium

Hr Lauri Almann, kantsler

Hr Agu Tammearu, siseauditiosakonna juhataja

Haridus-ja teadusministeerium

Pr Eve Sild, planeerimisosakonna juhataja kohusetäitja

Pr Anu Angerjas, eelarvetalituse juhataja

Pr Katrin Jakobson, pearaamatupidaja

Hr Tarmo Leheste, siseauditiosakonna juhataja

Pr Külli Aren, auditijuht

Hr Alar Ilbis, siseaudiitor

Pr Maie Kitsing, üldhariduse osakonna juhataja

Siseministeerium

Hr Märt Kraft, kantsler

Pr Anne Schmidt, siseauditiosakonna juhataja

Põllumajanduse Registrate ja Informatsiooni Amet

Hr Ahti Bleive, peadirektori asetäitja

Pr Ly Lobjakas, finantsosakonna juhataja

Pr Sigrid Saluri, siseauditiosakonna juhataja

Tartu Ülikool

Hr Taavi Annus, dotsent, riigi-ja haldusõiguse õppetool, Avaliku õiguse instituut, õigusteaduskond

Audiitorkogu

Pr Urve Kipper, audiitorkogu direktor

Hr Toomas Vapper, audiitorkogu direktor

Eesti Vabariigi Raamatupidamise Toimkond

Pr Marju Põldniit, raamatupidamise toimkonna aseesimees

Tõlkide ja tõlkijate rühm

Vaike Seppel, rühma juht

Mari Kelve, tõlk

Laura Taul, tõlk

Piret Viilu, tõlk

Evi-Mai Võrk, tõlk

LISA 2: EESTI RIIGIKONTROLI SEADUSE LÄBIVAATAMINE

Sissejuhatus

Eesti riigikontrolli seadus (Euroopalikus tähenduses õigus) on kaasaegne kontrollitegevuse seadus ja mitte ainult selle pärast, et see on Riigikogu poolt alles 2002 aasta alguses vastu võetud, vaid põhjusel, et see sisaldab enamasti kõiki olulisi elemente, mida kaasaegsed auditeerimisseadused peaksid sisaldama. Seadus ühildub suures osas ka INTOSAI soovitustega. See annab Riigikontrollile arvestatava sõltumatuse ja ka laia mandaadi. Eesti riigikontrolli seaduse moderniseerimine on veelgi tähelepanuväärsem, kui võrrelda praegust seadust eelmise, pikki aastaid kasutusel olnud seadusega, mida SIGMA kolleegid kommenteerisid ka 1999 aastal toimunud vastastikuse eksperdi hinnangu andmise ajal.

Eesti riigikontrolli seadusel on nimelt üks eripära võrreldes teiste INTOSAI liikmesriikide seadustega. Eesti on valinud peakontrolöri ehk asutuse süsteemi, mis on ka mitmes teises riigis kasutusel. Kuid tulemuseks on küllaltki omapärane muutus, kus peakontrolöri kohustusi on seoses auditeerimise ja aruandlusega vähendatud. Seda vaatleme ja kommenteerime edaspidi detailsemalt.

Teiseks murettekitavaks faktiks on asjaolu, et üht kõige olulisemat Riigikontrolli (SAO) ülesannet – riigi majandusaasta koondaruande auditeerimist – ei ole riigikontrolli seaduses mainitud, vaid on tehtud seda riigieelarve seaduses. Ka seda vaatleme edaspidi lähemalt.

Järgmiseks vaatlusaluseks teemaks on Riigikontrolli eelarve, eelkõige fakt, et Riigikontrollil ei ole selles küsimuses otsest sidet Riigikoguga, vaid peab pöörduma läbi rahandusministeeriumi. Sellise korralduse kohta on ekspertidel erinevad seisukohad, mis tulenevad vastavalt erinevate riikide kogemustest. Seepärast ei ole antud ka kindlasõnalist soovitust, pigem vaid kajastatud selle teema eri aspekte.

Lisaks on ära toodud vähemtähtsad asjaolud seoses sõnastuse täpsuse ja loogilisusega ning mõned muud väiksemad kitsaskohad.

Üldiselt tuleb Eesti riigikontrolli seadust pidada moodsa õigusloome heaks näiteks, millega Eesti Riigikontroll sobitub hästi Euroopa INTOSAI perre. Käesolev riigikontrolli seaduse läbivaatamise kokkuvõtte keskendub asjaoludele, mis tuleks uuesti vaatluse alla võtta. Arvukatele headele reeglitele ei anta hinnangut ega lisata kommentaare. Järgnevad kommentaarid peaksid aitama kõne all olevat seadust veelgi täiustada, et see vastaks täielikult INTOSAI auditistandarditele ja INTOSAI parimate kõrgeimate kontrolliasutuste praktikale.

On täiesti mõistetav, et kuna Riigikogu arutab parasjagu kohalike omavalitsuste auditeerimise kohustuse kaasamist Riigikontrolli mandaati, siis lükkub käesoleva seaduse muutmine edasi. Kui aga kohalike omavalitsuste auditeerimise küsimus leiab lahenduse, siis tuleks järgmise riigikontrolli seadusemuudatuse ettevalmistamisel arvestada järgnevaid kommentaare.

Põhipunktid

Peakontrolöride sõltumatus versus riigikontrolöri kõikehõlmav vastutus

Kõikides kõrgeimates kontrolliasutustes, mis on loodud riigikontrolöri ehk asutuse (office model) mudeli järgi, kannab riigikontrolör igakülgset vastutust kontrolliasutuse eest, kaasa arvatud auditeerimine ja aruandlus. See erineb oluliselt nn koja (court)- ehk kollegiaalsest mudelist, kus otsuseid langetab ühisvastutusega Kolleegium või Nõukogu, piirates selliselt riigikontrolöri, keda tavaliselt kutsustakse Presidendiks, rolli ja jättes viimasele üldisemad kohustused, nagu kontrolliasutuse esindamine parlamendis ja avalikkuse ees ning olulised haldusalased ja personaliküsimused.

Vastavalt Eesti riigikontrolli seaduse sõnastusele on riigikontrolöri kõik need ülesanded ja kohustused, samuti on ta teatud määral kaasatud auditeerimise protsessi. Mõned põhilised kohustused on aga välja jäetud ja antud sõltumatuteks peetavatele peakontrolöridele.

Vastavalt § 29, lõige (2), punkt 4), tagab peakontrolör kontrollimiste läbiviimise ja (punkt 5)) kirjutab alla kontrolliaruandele (kui tööplaanis pole teisiti ette nähtud - § 50, lõige (3)). Vastavalt § 38, lõige (3), teostavad kontrollimise üle järelevalvet peakontrolörid. Ainult siis, kui kontrollimise viib läbi peakontrolör, teostab kontrollimise üle järelevalvet riigikontrolör. § 15 all, kus määratletakse riigikontrolöri staatus ja ülesanded, ei ole kontrollimise ega aruandluse kohta midagi öeldud.

Meie seisukoha järgi peaks riigikontrolöri kohustuseks olema igakülgne vastutus auditeerimise ja aruandluse eest ning ta peaks ka kontrolliaruandele alla kirjutama. Tema on Riigikogu poolt ametisse nimetatud, peakontrolörid on aga riigikontrolöri enda poolt ametisse nimetatud. Seega on temal igakülgne vastutus. See omakorda ei välista võimalust delegerida teatud ülesanded peakontrolöridele.

Sellega seoses on veel üks oluline tahk, mida tuleks arvesse võtta. Riigikontroll saadab praegu kõik kontrolliaruanded Riigikokku. Kontrolliaruanded on sageli üsna mahukad ja sisaldavad arvukalt detaile. Kuid rahvaasemikud terves maailmas ei taha mahukaid dokumente lugeda. Seega ei leia isegi väga olulised aruanded vajalikku tähelepanu ainult seepärast, et nad on liiga pikad ja sisaldavad liiga palju detaile.

Paljud kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid on sellest probleemist aru saanud ja leidnud lahendusena, et parlamenti saadetakse ainult tõeliselt oluliste asjaolude kontrolliaruanded, mida parlamendikomisjonide liikmed peaksid teadma ja mille kohta tahaksid informatsiooni saada. Nad informeerivad parlamenti peaaugjalikult just sellistest leidudest ja soovitustest, mille puhul auditeeritav keeldub järgimast riigikontrolli soovitusi ja kus on parlamendipoolset abi vaja. Teistes väiksema tähtsusega küsimustes, mida juhtkond saaks ja peaks lahendama, saadetakse auditeeritavale ainult nii-nimetatud "juhtimiskiri" ("management letter").

Sellise kirja kasutuselevõtmine võimaldab parlamendil tegelda ainult oluliste asjadega. Seega suureneb võimalus, et oluliste järeldustega tõepoolest ka tegeldakse. See omakorda suurendab kõrgeima kontrolliasutuse võimalusi saada vajalikku abi ja tuge.

Meie arvates oleks selline lahendus sobilik ka Riigikontrollile. Nendele kontrolliaruannetele, mis saadetakse sellisel juhul Riigikokku, peaks alati riigikontrolör alla kirjutama; samas peaks juhtimiskirjale (või kuidas seda dokumenti võiks ka veel nimetada) allakirjutamise delegeerima peakontrolöridele. Selline korraldus demonstreerib omakorda väga nähtavalt auditileidude erinevat tähtsusastet.

Riigi majandusaasta koondaruande kontrollimise kohta puudub säte riigikontrolli seaduses

Vastavalt riigieelarve seadusele, § 45, lõige (3), "Riigi majandusaasta aruande auditi ja põhiseaduslike instituutsioonide majandusaasta aruannete auditi viib läbi Riigikontroll. Ministeeriumi ja maavalitsuse majandusaasta aruande auditi viib läbi vastava riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutav isik... Riigikontroll võib riigi majandusaasta aruande auditi käigus toetuda riigiraamatupidamiskohustuslase siseauditi eest vastutava isiku hinnangule riigiraamatupidamiskohustuslase majandusaasta aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta."

Vastavalt riigieelarve seaduse § 48, lõige (5), "koostab Riigikontroll riigi majandusaasta koondaruande kohta oma kontrolliaruande, mille sisuks on hinnang koondaruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, hiljemalt aruandeaastale järgneva aasta 31. augustiks."

Põhiseaduslike institutsioonide kohta ütleb § 47, lõige (2), et “Riigikontroll koostab põhiseadusliku institutsiooni majandusaasta aruande kohta oma kontrolliaruande, mille sisuks on hinnang aruande õigsuse ning tehingute seaduslikkuse kohta hiljemalt aruandeaastale järgneva aasta 31. maiks.”

Need olulised ülesanded - riigi majandusaasta aruande audit ja põhiseaduslike institutsioonide majandusaasta aruannete audit - on mainitud ainult riigieelarve seaduses ja mitte riigikontrolli seaduses endas. Riigikontrolli seaduses, § 10, on ainult kahte aruannet mainitud. Lõige (1) kohaselt peab riigikontrolör esitama “Riigikogule ülevaate riigivara kasutamise ja säilimise kohta üheaegselt riigi majandusaasta koondaruande arutamiseks Riigikogus.” Lõige (2) kohaselt esitab “Riigikontroll Riigikogule oma tegevuse kohta majandusaasta aruande...”

Meie arvamuse kohaselt on oluline, et kõik Riigikontrolli ülesanded ja kohustused oleks spetsiifiliselt kajastatud riigikontrolli seaduses. Meie seisukoha järgi ei piisa, et neid mainitakse mõnes teises seaduses. Asi on veelgi tähtsam, kuna mainitud ülesanded – riigi majandusaasta koondaruande audit ja aruanne – on suure tähtsusega nii Riigikontrollile, Riigikogule kui ka avalikkusele. Seega soovime vastavalt muuta riigikontrolli seadust niipea kui võimalik. Kuna parandusettepanek kuulub harmoneerivate hulka ja taotleb mitte muutust vaid ainult õigusliku ja tegeliku olukorra selgitamist, siis peaks selle realiseerimine olema suhteliselt lihtne.

Riigikontrolli eelarve

Teine oluline teema on seotud küsimusega, kas Riigikontrollil peaks olema õigus esitada oma eelarveprojekt otse Riigikokku või on praegune lahendus, kus see toimub läbi rahandusministeeriumi, piisav. Selles küsimuses on ekspertidel erinevad arvamused, mis on tingitud nende oma riigi kõrgeima kontrolliasutuse kogemustest.

Praegu koostab Riigikontroll oma eelarveprojekti ja esitab selle rahandusministeeriumisse (riigieelarve seadus § 10). Seejärel toimuvad Riigikontrolli ja rahandusministeeriumi vahel eelarveläbirääkimised (riigieelarve seaduse § 12). Kui läbirääkimistel ei saavutata kokkulepet, lahendab vaidluse Vabariigi Valitsus; põhiseaduslike institutsioonide puhul, nagu Riigikontroll, võib rahandusministeerium teha eelarve projektis ainult siis muudatusi, kui need on läbirääkimiste käigus kokku lepitud (riigieelarve seadus § 14). Riigieelarve seaduse eelnõu läbivaatamisel on Vabariigi Valitsusel õigus riigieelarve seaduse eelnõusse võetud summased muuta või eelnõust välja jätta, kui seadusega pole sätestatud teisiti. Summade muutmisel või väljajätmisel peab Vabariigi Valitsus esitama tehtud muudatused koos põhjendustega riigieelarve aeaduse eelnõu seletuskirjas Riigikogule (riigieelarve seaduse § 15).

Seega on võimalik öelda, et Riigikogu saab teada Riigikontrolli eelarveprojekti tegeliku esialgse suuruse ja taotluse põhjendused ja neil on võimalik langetada otsus selles küsimuses. Riigikontrollil on ka õigus pöörduda Riigikogu poole oma tegevusaasta aruande kaudu ja selgitada, miks eraldatud eelarvest ei piisa.

Teiselt poolt on võimalik öelda, et otsese juurdepääsu õigus Riigikokku annab Riigikontrollile palju tugevama positsiooni. Rahandusministeerium ja isegi Valitsus ei saa lihtsalt vähendada Riigikontrolli eelarve seaduse projektis esitatud summased, vaid peavad ise pöörduma Riigikogu poole selles küsimuses.

Mitmes kõrgeimas kontrolliinstituutsioonis on selles küsimuses samasugune olukord nagu Eestis. Kehtib üldine arusaam, et otsese pöördumise õigus parlamenti on sõltumatust silmas pidades alati tugevam ja parem lahendus kui vajadus pöörduda läbi rahandusministeeriumi. Sellele vaatamata on ainult mõned kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid saavutanud optimaalse lahenduse. Ja isegi sellisel juhul ei ole alati tagatud, et eelarveprojektis küsitud ka täies ulatuses kätte saadakse, sest kui riigieelarvet kärbitakse, siis peab ka kontrolliinstituutsioon kandma oma osa koormast. Suureneb ka vajadus koostada hea eelarveprojekt ja teha põhjalikud ettevalmistused selle selgitamiseks ja kaitsmiseks otse parlamendis.

Kokkuvõtlikult on eksperdid seisukohal, et Riigikontrollil on võimalus saada vajalik eelarve (ja personal) kergelt, kuna praeguses olukorras ohustaksid piirangud selles valdkonnas tema sõltumatust.

Sellepärast ei saa eksperdid anda kindlat soovitus praeguse olukorra parandamiseks, mis osutuks igal juhul väga raskeks, vaid saavad ainult väljendada oma seisukohti antud küsimuses.

Edasised soovitused

Järgnevad kommentaarid ja soovitused on tehtud riigikontrolli seaduse paragrahvide järjestuses ega ole järjestatud tähtsuse järgi. Enamus neist ainult täpsustavad tegelikku kohaldust ja seega ei taotle muudatusi praktilises rakenduses.

§ 2 Riigikontrolli staatus

Selle paragrahvi järgi on Riigikontroll oma tegevuses sõltumatu “majanduskontrolli” teostav riigiorgan. Seda väljendit kasutatakse korduvalt terves seaduses, nt §§ 3, 6, ja 7. § 6 lõikes (1) on sellele sulgudes lisatud sõna “audit”. § 7 lõikes (1) kasutatakse sõna “majanduskontroll” uuesti ilma sõna “audit” lisamiseta. § 6 lõigetes (2) ja (4) kasutatakse aga sõna “audit” selle asemel.

Selle kohta antud selgituses öeldi, et termin “majanduskontroll” on vana termin, mida siiani kasutatakse põhiseaduses. Sellepärast võiks olla vajalik sama termini mainimine ka riigikontrolli seaduses. Sellegipoolest tuleks vältida erinevate terminite kasutamist ühe ja sama tegevuse kohta. Parimaks lahenduseks oleks mainida vana terminit vaid üks kord ja lisada, nii nagu on seda tehtud § 6 lõige (1), edaspidi kasutatav termin sulgudes järele. Siis saab kasutada ainult uut terminit, antud juhul “audit”, järjepidevalt kogu seaduse tekstis.

§ 3 Riigikontrolli tegevuse eesmärk

Lisaks majanduskontrollile on Riigikontrolli tegevuse eesmärk kindlus, et “avaliku sektori vahendeid kasutatakse seaduslikult ning tulemuslikult”. Hiljem, eriti § 6, in Riigikontrolli funktsioone käsitletud palju laiemas ulatuses. Nii on § 6, lõige (2), punkt 3) laiendatud kohustus auditeerida auditeeritava asutuse tegevuse tulemuslikkust.

Seega peaks ühes esimestest paragrahvides hoiduma Riigikontrolli tegevuse eesmärkide mittevajalikust piiritlemisest. Lisaks eelnevale on tegemist kordusega, mis ei lisa riigikontrolli seadusele mingit väärtust.

§ 4. Riigikontrolli kulude katmine

Selle paragrahviga sätestatakse, et “Riigikontrolli tegevuseks vajalikud kulud nähakse ette riigieelarves”. Sellises formuleeringus pole midagi öeldud selle kohta, kuidas seda saavutada. Tegelikuses on asjaolud sellised, et eelarveproject tuleb esitada rahandusministeeriumisse, mitte otse Riigikogusse. Eelnevalt on juba selgitatud erinevaid vaatenurki selles küsimuses, kas Riigikontrollil peaks olema Riigikokku otsese pöördumise õigus või mitte.

Kui selline kavatsus ja võimalus on olemas eesmärgiga tugevdada Riigikontrolli sõltumatust, et pöörduda Riigikogu poole otse vajaliku eelarvetaotlusega, siis tuleks see siinkohal ka vastavalt sätestada.

§ 5. Riigikontrolli tegevuse kontrollimine

Riigikontrolli tegevust auditeerib igal aastal Riigikogu poolt rahanduskomisjoni ettepanekul määratud audiitor. Seega ei ole pealkirjas kasutatud sõna “kontrollimine” (supervision) õige. Seaduses peaks paragrahvi pealkirjas kasutatav termin igal juhul kokku langema tekstis kasutatud terminiga.

§ 6. Majanduskontroll (audit)

Lõige (2) ütleb, et “auditi käigus võib Riigikontroll hinnata kontrollitavate üksuste:1) sisekontrolli, finantsjuhtimist, finantsarvestust ja finantsaruandeid”. Selline sõnastus välistab siseauditi auditeerimise. Sisekontroll ja siseaudit on küllaltki erinevad kontrollimehhanismid. Kuna siseauditi mainitakse ka spetsiaalselt § 9, ei saa öelda, et see mõiste sisaldub termini “sisekontroll” tähenduses. Sellegipoolest saab Riigikontroll täielikult aru ja aktsepteerib siseauditi auditit oma kohustuste osana isegi ilma selleta, et see oleks riigikontrolli seaduses sätestatud.

Seega tuleks riigikontrolli seaduses seda kohustust mainida ja vastav parandust sisse viia, et vältida võimalikku segadust ja mitmetimõistmist.

§ 7. Kontrollitavad

Riigikogu arutab praegu Riigikontrolli mandaadi laiendamise küsimust, mis kohustaks neid kohalikes omavalitsustes finantsauditeid läbi viima. See vastab vastastikuse eksperdihinnangu 1999 aasta aruandes esitatud soovitusetele.

Parandusettepaneku sõnastus tundub olevat üsna keerukas ja raskesti mõistetav. Selguse mõttes oleks otstarbekas luua preaegusest erineva jaotusega nimekirjad auditeeritavatest, näidates nii täieliku kui piiratud auditeerimisõigusega auditeeritavaid, ilma et neid praegusel moel osaliselt segamini esitada. Siis on kohalikud omavalitsused ära toodud täieliku auditeerimisõigusega nimekirjas koos viitega piiratud auditeerimisõigusega nimekirjale, kus on ära toodud fondid ja mittetulundusühingud, millede asutajaks või liikmeks on kohaliku omavalitsuse üksused.

Paistab, et muul viisil ei ole kasulik sekkuda juba käimasolevasse protsessi, sest eelnõud muudetakse suure täenäosusega igal juhul veelgi.

§ 8. Aruannete esitamise kohustus

Vastavalt § 8 on riigiasutused ja avalik-õiguslikud juriidilised isikud kohustatud kahe nädala jooksul pärast oma majandusaasta aruande kinnitamist, kuid mitte hiljem kui aruandeaastale järgneva aasta 15. märtsiks, saatma selle koopia Riigikontrollile. See ei ole täielikult kooskõlas riigieelarve seadusega, vt § 37", lõige (2) – stabiliseerimisreservi varade koosseisu ja väärtuse kohta eelmise kvartali viimase tööpäeva seisuga, § 45, lõige (1) riigi majandusaasta koondaruanne ja § 47, lõige (1) tähtaeg on 15.vebruar.

Kui riigikontrolli seadust hakatakse parandama, siis tuleks see eelpool nimetatud juhtudel viia kooskõlla riigieelarve seadusega.

§ 9. Sisekontrolli- ja siseauditilane koostöö

§ 9 sätestab, et Riigikontroll teeb Vabariigi Valitsusega koostööd valitsusasutuste ja valitsusasutuste hallatavate asutuste sisekontrolli ja siseauditi arendamise alal. Eelpool oli juba mainitud, et siin märgitakse siseaudit eraldi ära.

Selle põhjus ei ole päris selge. Kuna Riigikontroll on kohustatud auditeerima sisekontrolli nagu spetsiifiliselt mainitud riigikontrolli seaduse § 6, lõige (2), punkt 1) ja siseauditi loogilise jätkuna, et mõlemad arendada, siis pole lisaks tegelikult kohta koostööle. Kõik, mida Riigikontroll võib ja peaks selles mõttes tegema, on kaetud tema auditeerimiskohustustega. Koostöö on siiski palju väiksem kui auditeerimisõigus.

Seepärast soovitame seadusest see lõige välja jätta.

§ 10. Riigikontrolli aruanded Riigikogule

Eelnevalt on mainitud, et selles paragrahvis mainitud kahte Riigikogule esitatavat aruannet, nimelt ülevaade riigivara kasutamise ja säilimise kohta, ja oma tegevuse kohta majandusaasta aruanne. Eelnevalt on mainitud ka vajadust lisada riigikontrolli seadusse Riigikontrolli uued ülesanded, mis siiani on mainitud riigieelarve seaduses.

Samuti ei ole päris selge, miks selle paragrahvi kohaselt peab riigikontrolör ülevaate esitama, kusjuures majandusaasta aruande peab Riigikogule esitama Riigikontroll. Ka see peaks järjepidevalt olema riigikontrolöri ülesanne; kuid see on ikkagi sisemine küsimus, kuna riigikontrolör esindab Riigikontrolli. Riigikontrolli seaduses peaks üldiselt mainitama Riigikontrolli, välja arvatud neil juhtudel, kus küsimus puudutab riigikontrolöri isiklikult, näiteks tema ametisse nimetamist või tema õigust osaleda Valitsuse istungitel.

Lõike (2) all on detailselt sätestatud, et aruanne peab sisaldama Riigikogu nimetatud audiitori järeldusotsust ja et see tuleb esitada hiljemalt kuu aja jooksul pärast audiitori järeldusotsuse saamist. Kuid § 5 ei ütle midagi ei järeldusotsuse tegemise ega selle esitamise tähtaja kohta. Ei tundu olevat loogiline kehtestada Riigikontrollile suhteliselt lühike tähtaeg (üks kuu) aruande koostamiseks ega öelda järeldusotsuse kohta midagi.

§ 15. Riigikontrolöri staatus ja ülesanded

Lõike (2), punkt 1) kohaselt määrab riigikontrolör Riigikontrolli auditiosakondade ja teenistuste arvu ning loob kontrolli teostavate isikute alatised ametikohad väljaspool Riigikontrolli asukohta. Lõige (3) kohaselt võib ta võtta teenistusse (ja vabastada sellest) Riigikontrolli teenistujad. Riigikontrolli seadus ei maini eelarvet, samas aga teises kontekstis on § 33 tehtud viide eelarvele seoses lisatasudega, mida määrab kindlaks Riigikontrolli eelarve piires riigikontrolör.

On küllaltki selge, et sama piirangut kohaldatakse ka lõige (2), punkt 1) all, sest riigikontrolöril ei ole täielikku vabadust määrata auditiosakondade ja teenistuste arvu ja koosseisu, vaid peab jääma Riigikontrolli eelarve piiresse. Siiski pole korrektne mainida eelarvet ainult ühes kontekstis ja jätta see mainimata teises kontekstis. Tuleks formuleerida kas üks üldine punkt, nagu näiteks § 4, kaasates kõik rahalist mõju omavad tegevused riigikontrolli seadusesse, või siis korratakse vastavalt vajadusele.

Punkt 5 kohaselt peab riigikontrolör tagama "Riigikontrolli eelarve projekti ja majandusaasta aruande õigeaegse koostamise ning esitamise seaduses sätestatud korras". Selline formuleering on küllaltki kitsendav. Siin ei mainita ülevaadet, mida peab riigikontrolör ise esitama (§ 10, lõige (1)), ega ka Riigi majandusaasta aruannet või põhiseaduslike institutsioonide majandusaasta aruannete järeldusotsust (riigieelarve seaduse § 45 ja 47). Ei mainita ka kõiki teisi aruandeid, mida tuleb Riigikokku saata ja mille eest, meie arvamuse kohaselt, on Riigikogu poolt ametisse nimetatud riigikontrolör lõpuks vastutav. Paremaks lahenduseks oleks üksikute ülesannete detailse nimetamise asemel üldistada tema ülesanded selles mõttes.

§ 17. Riigikontrolöri ametisse nimetamine

Riigikontrolöri nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul viieks aastaks. Riigikontrollis mõistetakse seda sätet selliselt, kuigi seadus seda ei ütle, et riigikontrolöri võib seejärel uuesti ametisse nimetada, kuna riigikontrolli seadus seda ei keela. See võib nii ju olla; igal juhul on kindlam ja selgem, kui seda võimalust mainitakse spetsiifiliselt riigikontrolli seaduses, et ära hoida võimalikke õiguslikke probleeme.

Teiseks aspektiks on suhteliselt lühike ametisoleku aeg, viis aastat, koos võimaliku uuesti ametisse nimetamisega. See võib mõjutada riigikontrolöri sõltumatust, kes ei pruugi olla vajalikul määral kriitiline ja järjekindel, kui ta soovib kandideerida ka järgmiseks ametisse nimetamise ajaks. Riigikontrolöri sõltumatus oleks tunduvalt tugevam, kui ametisse nimetatud aeg oleks pikem (siin saab alati öelda, et SIGMA poolt soovitatud aeg on vähemalt kahekordne parlamendi volituste aeg), ilma uuesti ametisse nimetamise võimaluseta, s.o. 8 või 9 aastat.

§ 25. Riigikontrolöri asendamine

Kui riigikontrolör ei saa ajutiselt oma ülesandeid täita, siis vastavalt lõige (1) lähevad need üle tema poolt riigikontrolöri asendajaks nimetatud peakontrolörile kui riigikontrolöri asetäitjale. Seejärel lõige (2) riigikontrolöri asendaja täidab riigikontrolöri ülesandeid ka tema volituste lõppemisel kuni uue riigikontrolöri ametisse astumiseni.

Sellist süsteemi, kus asetäitja on valitud alaliseks, tuleb kindlasti heaks pidada. Siiski, see asetäitja, kes peab täitma riigikontrolöri ülesandeid kas ajutiselt või alaliselt äraoleva riigikontrolöri asemel, ei ole ametisse nimetatud Riigikogu poolt vaid ainult riigikontrolöri enda poolt. See ei anna asetäitjale ei tugevat mandaati ega positsiooni. Tuleks kaaluda praeguse olukorra muutmist ja taotleda ka asetäitja nimetamist Riigikogu poolt. See protsess ei pruugi olla sarnane riigikontrolöri nimetamisega, kus Vabariigi President teeb ametissenimetamise ettepaneku, siin võib riigikontrolör teha selle ettepaneku, et näidata tasandite vahet.

§ 28. Riigikontrolli struktuuriüksused

Vastavalt lõikele (2) on auditiosakonnad Riigikontrolli põhitegevusega tegelevad struktuuriüksused. See formuleering on küllaltki ähmane ja selle peaks selgemaks tegema. Auditiosakondade ainukeseks ülesandeks on auditeerimine ja audititega seotud töö. See peaks seaduses olema selgelt välja öeldud.

§ 29. Peakontrolöri staatus ja ülesanded

Vastavalt lõikele (1) on peakontrolör Riigikontrolli auditiosakonna juhataja, kelle riigikontrolör nimetab ametisse tähtajatult. See ei ole kindlasti mitte vale ja paljud kõrgeimad kontrolliinstitutsioonid on samal seisukohal. Sellele vaatamata peaks kaaluma peakontrolörile kindlapiirilise volituste perioodi kehtestamist, mida saaks uuendada. See tõstaks motivatsiooni, et häid tulemusi anda. Samas annaks see riigikontrolörile võimaluse peakontrolöri volituste lõppedes välja vahetada, kui tema töötulemused ei vasta ootustele. Praeguse seisuga ei võimalda riigikontrolli seadus vabastada peakontrolöre ametist, vaatamata nende tugevale ja sõltumatule positsioonile, kui nende töötulemused ei ole adekvaatsed.

Peakontrolör määrab Riigikontrolli tööplaanis ettenähtud kontrollimist teostavad ametnikud (lõige (2) punkt 2)). Peaks kaaluma võimalust näidata need nimed ära juba aasta tööplaanis, nii et ka riigikontrolör näeks neid nimesid, kes auditi läbi viivad (ja seega oleks see samuti osa tema lõplikust otsusest).

Vastavalt lõikele (2), punkt 4) tagab peakontrolör kontrollimiste läbiviimise kooskõlas seaduste ja muude õigusaktidega. See tundub olevat liiga piirav, kuna ei maini ei sisereegleid, instruksioone ega rahvuslikke ja rahvusvahelisi ametialaseid standardeid jne. Ka neid tuleks mainida või siis terve säte üldisemalt ümber formuleerida.

Lõike (2), punkt 5) alusel kirjutab peakontrolör alla kontrolliaruandele. Eelnevalt on juba mainitud, et seda tuleks muuta. Kõikidele aruannetele, mis esitatakse parlamendile, peaks riigikontrolör alla kirjutama. Teistele aruannetele (või korralduskirjadele) allakirjutamise võiks riigikontrolör delegeerida peakontrolörile.

§ 33. Riigikontrolli teenistujate ja kaasatud asjatundjate tasustamine

§ 34. Riigikontrolli teenistujate lisatasud

Mõlemad paragrahvid on tihedalt seotud ja peaksid moodustama ühe paragrahvi. Lisaks viitab veel § 33 eelarvelistele piirangutele, § 34 aga ei tee seda. Samuti on § 33 mainitud lisatasude, preemiate ja toetuste maksmist, § 34 räägib ainult tulemustasust. See on küllaltki segadustekitav, kuna pole piisavalt selge, kas tegu on samade või erinevate lisatasude maksmisega. Siin aitaks asjakohane selgitus.

§ 37. Riigikontrolli töö kavandamine

Vastavalt lõikele (1) otsustab Riigikontroll iseseisvalt kontrollimiste läbiviimise, aja ja iseloomu. Võttes arvesse riigieelarve seaduse §§ 45 ja 47 ei ole see täiesti õige. Seal sätestatu kohaselt on mõned auditid tehtud kohustuslikuks ja isegi tähtajad on määratud. Seda peaks kajastama ka riigikontrolli seadus.

Asjaolu, et järgmise lõike (2) kohaselt ei saa Riigikontrollile anda kohustuslikke kontrolliülesandeid, on väga tugevalt sõltumatus rõhutamine, kuid siin võib tekkida konflikt eelpool nimetatud riigieelarve seaduse paragrahvidega seoses igaaastase majandusaasta aruannete auditite läbiviimisega. Oleks selgem öelda, ilma et selle formuleeringu tugevus väheneks, et Riigikontrollile ei saa anda muid kohustuslikke kontrolliülesandeid kui on seaduses sätestatud.

Vastavalt lõikele (3) on Riigikontrolli töö aluseks riigikontrolöri kinnitatud tööplaani. See saab viidata ainult auditite läbiviimisele, sest teised Riigikontrolli ülesanded (sealhulgas uute seaduseelnõude läbivaatamine) ei ole tööplaanis kajastatud. Seepärast tuleks teksti selgemaks muuta.

Lõike (3) kohta tuleb veel öelda, et seal mainitakse ainult aasta tööplaani. Riigikontrolli seadus ei maini tööplaani muutmise protseduuri, kuigi tavaliselt muutused toimuvad. Kuna tööplaani on kõrgeima kontrolliasutuse üks kõige tähtsamaid dokumente, siis tuleks ka seda võimalust selgitada. Ilmselt teevad peakontrolörid ettepanekud selliste muutuste kohta riigikontrolörile kinnitamiseks. Lisaks võiksid tal endal olla volitused tööplaanis muutuste tegemiseks.

§ 38. Kontrollimises osalevad isikud

Vastavalt lõikele (1) viivad kontrollimise läbi peakontrolöri poolt määratud ametnikud. See ei tundu olevat terviklik. Peakontrolör võib samuti auditit läbi viia, nii nagu mainitud lõikes (3). Riigikontrolöril on samuti õigus menetlusteates ettenähtud menetlustoiminguid teha (teabe nõudmine, seletuse võtmine, vaatlus) vastavalt § 41, lõikele (3); see on ka üks auditit vorme. Samuti on Riigikontrollil õigus kontrollimises kaasata asjatundjaid eriteadmisi nõudvate küsimuste lahendamiseks (lõige (2)). Seega tuleks lõige (1) sõnastada laiemalt.

Nagu eelpool mainitud, on Riigikontrollil õigus kaasata kontrollimises asjatundjaid (lõige (2)). Asjatundjaid nimetatakse käesoleva seaduse mitmes lõikes seoses tasustamisega (§ 33), nende kasutamise (§ 38), taandamisega (§39), menetlusteatega (§ 40) ja konfidentsiaalsusega (§ 47). Sellele vaatamata pole midagi mainitud selle küsimuse kohta, kes määrab asjatundjad ja millised on asjatundjate õigused. Tavaliselt peaks asjatundjad määrama riigikontrolör ja neil peaksid olema audiitoritega võrdsed õigused. Oleks selgem mainida seda riigikontrolli seaduses üheselt mõistetavalt.

Lõige (3) järgi teostab kontrollimise üle järelevalvet peakontrolör. Kui kontrollimise viib läbi peakontrolör, teostab kontrollimise üle järelevalvet riigikontrolör. See ei vasta tavalisele riigikontrolöri mudelile, nagu on juba eelnevalt selgitatud. Riigikontrolör peaks teostama lõplikku kontrolli kõigi auditite üle. Ta delegeerib tegeliku individuaalse järelevalve peakontrolöridele. See ei mõjuta muidugi tema lõplikku vastustust. Seda peaks ka lõige (3) kajastama.

§ 40. Menetlusteade

Lõige (1) järgi koostab peakontrolör vastavalt Riigikontrolli tööplaanile kontrollimiseks vajaliku teabe kogumiseks menetlusteate. Selliste dokumentide ettevalmistamine on tegelikult sekretariaadi ülesanne (nii on see ka Riigikontrollis korraldatud); peakontrolör peaks vastutama selle dokumendi eest ja sellele alla kirjutama. Kuna leidsime kinnitust, et tegemist pole tõlkeveaga, siis tuleks sõnastust vastavalt parandada.

Eelöeldu käib isegi rohkem lõige (2) kohta, kus öeldakse, et vajaduse korral koostab riigikontrolör menetlusteate isiklikult.

§ 48. Kontrollitava töösse sekkumise keeld

Vastavalt lõikele (2) ei või Riigikontroll avalikustada oma seisukohti ega hinnanguid kontrollimise tulemuste kohta enne kontrolliaruande avalikustamist. Sõnasõnalt võetuna tähendab see, et mingeid kontrolliaruande eelnõusid ei tohi kontrollitavale faktide selgitamiseks esitada. Tegelik Riigikontrolli praktika on muidugi teine. Juba auditi varases faasis iformeeritakse kontrollitavat auditi leidudest, et faktilist kinnitust saada. See on hea ja tavaliselt toimiv praktika, kuigi see ei vasta riigikontrolli seaduse rangelt võetud sõnastusele.

Oleks selgem öelda, et Riigikontroll ei avalikusta oma seisukohti ega hinnanguid auditeerimise tulemuste kohta (või auditeerimisega mitteseotud osapooltele) enne, kui kontrolliaruanne on avalikustatud. Sellekohane selgitus oleks kasulik.

§ 50. Kontrolliaruande koostamine

Üldiselt arvame, et seda paragrahvi ei ole vaja. Ei tundu tarvilik detailselt selgitada, mida kontrolliaruanne võib sisaldada, kuna see oleks Riigikontrolli ülesannete loogiline tagajärg ega vaja liigseid selgitusi. Võiks olla kasulik näidata, et kontrolliaruanne peaks sisaldama ettepanekuid või soovitusi, kuna mitte alati ei ole see nii olnud. Sellele vaatamata ei tundu kõik ülejäänud vajalik.

Sageli võib sellise detailse kirjelduse tagajärjeks olla olukord, et kirjeldusest võivad aspektid välja jääda ja seega on need välistatud. Lõikes (1) punkt 1 mainitakse ainult sisekontrolli, aga mitte siseauditit. Sellele vaatamata teatakse Riigikontrollis hästi, et neil on vaja selles küsimuses mitte ainult auditeid läbi viia (kuigi seda pole riigikontrolli seaduses sätestatud), vaid ka leidudest aru anda. Seega tuleks paragrahvi muuta, kui eelpool esitatud soovitus ei järgita.

Järgmine järjekindlust eirav säte on lõikes (4). Enne allkirjastamist tutvustatakse kontrolliaruannet kontrollitavatele. Aruande saanud isikud on kohustatud esitama Riigikontrollile kirjalikult oma arvamuse neid puudutavate ettepanekute kohta. Kõigepealt tuleks hoiduda isikute mainimisest, kuna kontrolliaruanded on tavaliselt suunatud ministeeriumidele või teistele asutustele. Sellele lisaks pole mõtet piirata auditeeritavat kommentaaride esitamisega ainult soovitude kohta ja välja jätta kommentaarid faktide ja leidude kohta.

§ 51. Kontrolliaruande avalikustamine

Kui Riigikontroll avaldab (avalikustab) kontrolliaruande, siis vastavalt lõikele (2) ta avalikustab koos kontrolliaruandega käesoleva seaduse § 50 lõikes 4 nimetatud isikute poolt aruande kohta esitatud kirjalikud arvamused.

Sellest oli juba juttu, et seaduses oleks parem isikute asemel mainida asutusi. Kui lisaks võtta veel lõike formuleeringut sõnasõnalt, siis tähendaks see, et Riigikontrollil ei ole õigust kommenteerida auditeeritavate poolt esitatud kommentaare.

Tegelik praktika on aga siiski erinev. Tegelikult kaasab Riigikontroll kontrolliaruandesse auditeeritavate poolt esitatud kommentaaride kokkuvõtte ja vastavalt vajadusele kommenteerib neid kontrolliaruandes. Kuna ütlusest kokkuvõtte tegemine tähendab juba automaatselt selle muutmist kasvõi vähesel määral, siis tuleks riigikontrolli seaduses anda võimalus esitada nende kohta lõplik kommentaar, peegeldades seega ka tegelikult toimivat head tava Riigikontrollis.

ˆLISA 3: SIGMA EKSPERDIHINNANGU 1999 SOOVITUSTE ELLURAKENDAMINE

	SIGMA EKSPERTIDE SOOVITUS	RIIGIKONTROLI RAKENDUS
	Õiguslik raamistik	
1.	<p>1.1 Anda Riigikontrollile suurem rahaline sõltumatus lubades Riigikontrollil esitada oma eelarveproгноos otse Riigikogule, mitte valitsuse kaudu.</p> <p>1.2. Määratleda Riigikontrolli ülesanded INTOSAI standardite terminoloogiast lähtuvalt, eelkõige auditite ulatuse, s.o reeglipärasus- ja tulemusauditi osas (§38-40).</p> <p>1.3. Nõuda, et Riigikontroll teostaks igal aastal täies ulatuses riigieelarve täitmise "atesteerimistüüpi" reeglipärasusauditi, (samuti selliseid auditite riigiasutustes, kus Riigikontroll vastutab välisauditite teostamise eest (vaadake ka kommentaare auditi liikide ja ulatuse kohta).</p> <p>1.4 Kehtestada kord kohalike omavalitsuste mõjusa välisauditi teostamiseks. Selle korra koostamisel tuleks kindlasti arvesse võtta põhiseadusest tulenevad raskused ja rahastamispiirangud.</p> <p>1.5. Seada sisse ametlik kord, mille põhjal valitsus peab vastama Riigikontrolli põhiaruannetes tehtud soovitustele.</p> <p>1.6. Töötada välja menetlus mõistlikuks ja otstarbekaks sekkumiseks riigieelarvet käsitlevatesse valitsuse ettepanekutesse, nt menetlus, mis ei võta palju aega ja ei kujuta endast märkimisväärset huvide konfliktide tekkimise ohtu.</p>	<p>1.1. Olukord on endine. Eelarveprojekt läheb endiselt läbi Valitsuse.</p> <p>1.2 Õigus seaduspärasusauditi ja tulemusauditi läbi viia on selgelt sätestatud uues riigikontrolli seaduses.</p> <p>1.3 Riigikontroll viib läbi finantsauditid ja annab hinnangu riigieelarve täitmise kohta riigi majandusaasta koondaruande kontrolliaruandes.</p> <p>1.4 Riigikontrolli seadus annab Riigikontrollile kohustuse läbi viia kohalike omavalitsuste finantsaudit, kuid mitte individuaalsete kohalike omavalitsuste tulemusaudititeid.</p> <p>1.5 Ametlik korraldus on sätestatud riigikontrolli seaduses. Valitsus peab vastama Riigikogu riigieelarvekontrolli erikomisjonile (Riigikogu erikomisjon) kuu aja jooksul.</p> <p>1.6 Riigikogu riigieelarve kontrollimise erikomisjon kasutab Riigikontrollilt saadud informatsiooni riigieelarveprojekti läbivaatamisel ja Riigikontrolör osaleb Valitsuse istungitel sõnaõigusega. Ta võib riigieelarveseaduse eelnõu kohta vastavalt vajadusele avaldada oma seisukoha, samas mõjutamata poliitilisi otsuseid.</p>
2.	<p>Riigikontroll peaks analüüsima, millist konkreetset rolli ta EL vahendite auditeerimisel etendab. Riigikontroll peaks uue Riigikontrolli seaduse eelnõus arvesse võtma EL õigusaktide võimalikku mõju ja konkreetset vajadust auditeerida EL vahendeid, mis annab nimetatud vahendite lõppkasutajate auditeerimiseks selged õigused.</p>	<p>Riigikontrolli seadus annab Riigikontrollile täieliku õiguse auditeerida EL rahalisi vahendeid. Auditeerimisel käsitleb Riigikontroll EL rahalisi vahendeid võrdsetel alustel riigieelarveliste vahenditega (vt strateegiat).</p>
	Auditi metodoloogia ja standardid	

3.	Kõige olulisemate audititeemade kohta on vaja tööprotsesside ühtlustamiseks koostada käsiraamatud, nt EL vahendite auditeerimine. Kuid auditi käsiraamatute väärtust ei tohiks üle hinnata ja ainuüksi käsiraamatud ei paranda kogenematute audiitorite töötaset. Riigikontroll peaks oma käsiraamatute nimekirja uuesti üle vaatama ja otsustama, millised omavad tegelikult väärtust ja milliseid tuleks ajakohastada.	2000 aastal loodi finantsauditi osakond, tulemusauditi osakond ja tegevusriskide osakond. Iga auditiosakond on koostanud oma vajadusi arvestavad juhised/käsiraamatud. Seoses 2004 aasta detsembris toimunud struktuurimuudatusega on 2005 aasta jaanuaris välja töötatud juhised tööplaanide ja auditite läbiviimise kohta (mida kasutavad kõik osakonnad) ja 2005 aasta aprillis kinnitati suunised (finantsauditi) Riigikontrolli hinnangu andmiseks riigi majandusaasta koondaruandele.
4.	Kasutage maksimaalselt ära audiitorite endi praktilisi kogemusi. Töötage välja käsiraamatud audiitoritest ning meetodika, planeerimise ja aruandluse teenistuse töötajatest koosnevates töörühmades. Sel viisil on tagatud mitte ainult käsiraamatute praktiline väärtus, vaid tehakse algust ka käsiraamatute tutvustamise ja propageerimisega audiitorite hulgas. Võiks kasutada töömenetlust, mille alusel teostatakse esmalt väiksemamahulised katseauditid, ja seejärel koostada järgmised käsiraamatud katseauditite käigus omandatud kogemuste põhjal.	See on tehtud. Juba olemasolevad juhised on auditiosakondades läbiviidud auditite alusel edasi arendatud (suures osas katseliste pilootprojektidena) st praktiliste kogemuste alusel. Meetodika, planeerimise ja aruandluse teenistus on need läbi töötanud ja varustanud kommentaaridega, et harmoniseerida kõiki auditiprotsesse. Viimased tööplaanide ja auditikavade suunised on sama teenistuse poolt välja töötatud, ja põhinevad suures osas praktilistel töövõtetel ja rutiinidel. Riigikontrollil on kavas koostada kõikehõlmav auditeerimise käsiraamat 2005 aasta lõpuks.
5.	Käsiraamatud peavad põhinema praegu Euroopa Liidu liikmesriikides viljeldaval heal taval, st 15 EL INTOSAI standardite rakendussuunistel.	INTOSAI auditistandardid, 15 EL INTOSAI auditistandardite rakendussuunist, INTOSAI Rakendussuunised tulemusauditi, Rootsi tulemusauditi käsiraamat – kõik on osaliselt või terviklikult tõlgitud Eesti keelde ja kõik Riigikontrolli suunised põhinevad rahvusvahelisel heal taval. Oma käsiraamatu koostamisel kasutatakse rahvusvahelisi käsiraamatuid näidistena suuniste saamiseks. I Auditimetodoloogia arendamisel on Riigikontroll eeskujuga võtnud peamiselt Hollandi auditimetodoloogiast (spetsiifilise PSO tehnilise oskusteabe edastamise programmi raames) ja Ühendkuningriigi kogemustest (Auditiosakondade juhid osalesid UK NAO koolitusel ja kasutasid sealt saadud teadmisi ja materjale oma suuniste koostamisel). Koostatati ja avaldati inglisekeelne kokkuvõtte PSO programmist (3 aastat), mille Riigikontroll tõlkis eesti keelde.
6.	Kui käsiraamat on valminud, tuleks organisatsioonis suurt tähelepanu pöörata käsiraamatu kasutuselevõtule. See on protsessi olulisim etapp, mis nõuab jõupingutusi ja vastavaid ressursse. Iga käsiraamatut tuleks esitleda ja arutada kõikide kontrolliosakondade audiitorite koosolekul. Võtmesõnaks on kommunikatsioon. Mõnede käsiraamatute puhul oleks hea viia läbi koolitus. Võtke kasutusele "päikeseloojangu strateegia": andke igale käsiraamatule aeg-ajalt hinnang, et teada saada, kas see on veel ajakohane ja kas audiitorid seda kasutavad.	Auditiosakondades on audiitorid välja töötanud spetsiifilised auditisuunised. Neid kasutatakse praktilises töös või uute audiitorite baaskoolitusel, samuti majasisesel täienduskoolitusel, nt organiseeriti majasisene koolitus, kus tutvustati riigi majandusaasta koondaruande kontrolliaruande järeldusotsuse suuniseid, mis kinnitati 2005 aasta aprillis.
	Uued auditiliigid ja valdkonnad	

7.	<p>Tuleks kaaluda Riigikontrollis teostatavate auditite ulatust ja auditiliikide hulga suurendamist, et hõlmata kõiki auditivaldkondi, millega üks kõrgeim kontrolliasutus peaks INTOSAI auditistandardite (38–40) järgi tegelema. Tuleks kaaluda ka avaliku sektori välisauditi täieulatuslikku rakendamist Eestis. Tuleks mõelda, kas finantsaruannete “atesteerimistüüpi” audititest (vrd 39a ja b) oleks ka mingit kasu ja kas tulemusauditite (vrd 40) teostamise suutlikkuse ja vajalike võimete jätkuv arendamine on vajalik. Tulemusauditite suhtes on SIGMA arvates kasu hetkel kavandatavatest sisekontrollisüsteemide pilootaudititest. Enamus Riigikontrollis praegu läbiviidavatest audititest on seaduspärasuse tüüpi auditid. Riigikontroll peaks otsima võimalusi arendada tulemusauditite läbiviimise võimekust ja revideerida oma finantsauditite korraldust.</p>	<p>2000 aastal loodi Riigikontrollis finantsauditiosakond, tulemusauditiosakond ja tegevusriskide auditiosakond. Finantsaudit arendati välja katseauditite ja atesteerimistüüpi finantsauditite koolituse basil.</p> <p>Alates 2004 1.detsembrist muudeti Riigikontrolli struktuuri (reorganiseerimise eesmärgiks oli luua auditiliikidel põhineva struktuuri asemel ministeeriumide rühmal põhinev struktuur). Loodi 4 auditiosakonda (viies tuleb omavalitsusi auditeeriv osakond) Iga osakond viib läbi mõlemat liiki auditid (finantsauditid ja tulemusauditid).</p> <p>Riigikontrolli annab riigi majandusaasta koondaruandele hinnangu (alates käesolevast aastast vastavalt uuele seadusele, mis võeti vastu aastal 2004). Järgmise tasandi eesmärgiks on juurutada atesteerimistüüpi audit.</p> <p>Seaduspärasuseauditid viidi läbi järgmistes valdkondades: toetused, litsentsid ja riigihanked.</p>
8.	<p>Tulemusaudititega alguse tegemiseks on soovitatav lähitulevikus keskenduda peamiselt finantsjuhtimise auditeerimisele avalikus sektoris. <i>Acquis communautaire</i>’i vastuvõtmine tähendab nimelt seda, et Eesti peab sisse seadma tõhusa finantskontrolli kõikides ministeeriumides ja muudes asutustes, kes tegelevad EL rahaliste vahenditega. Nimetatud finantskontroll peab vastama teatavatele erinõuetele. Riigikontroll saaks sellele protsessile suuresti kaasa aidata, jälgides korrapäraselt auditeid teostades, kuidas valitsusasutused neid nõudeid järgivad. Tõhus finantskontroll on samavõrd oluline riigi vahendite puhul. Lisaks on seda liiki (sisekontrollisüsteemide) auditid üks lahutamatu osa kõikidest Euroopa Kontrollikoja ja Euroopa Ühenduse audititest.</p>	<p>Vastavalt soovitudele loodi Riigikontrollis kõigepealt tulemusauditiosakond ja alustati finantshalduse valdkonnas tulemusauditite läbiviimisega (katseauditid PSO programmi raames). Praegu viiakse finantsjuhtimise audit läbi finantsauditi osana, mille käigus kontrollitakse sisekontrollisüsteemide usaldusväärset (vt Suunised riigi majandusaasta koondaruande kontrolliaruande järeldusotsuse tegemiseks).</p> <p>Riigikontroll on olnud üheks sisekontrolli ja siseauditi loomise algatajaks avalikus sektoris. Vabariigi Valitsuse seadusesse viidi sisse sellekohane muudatus aastal 2000.</p>
9.	<p>Riigikontroll peaks oma korrupsioonivastase tegevuse põhjalikult läbi vaatama, et tagada toimingute mõjususe ja kasulikkuse</p>	<p>Siseministeerium võttis üle kohustuse kontrollida kohalike omavalitsuste ametnike majanduslike huvide deklaratsioone. See ei ole enam Riigikontrolli kohustus.</p> <p>Riigikontroll on teinud otsuse pöörata rohkem tähelepanu finantssektoris läbiviidavatele seaduspärasusaudititele (riskialalüsil põhinev lähenemisviis), et avastada pettusi ja korrupsiooni. Selle funktsiooni täitmiseks on loodud vastav töögrupp.</p>
	<p>Planeerimine ja kvaliteedi tagamine</p>	

10.	<p>Riigikontroll peab kaaluma tervet hulka planeerimismehhanisme. Uue planeerimissüsteemi ulatus ja ülesehitus tuleb hoolikalt läbi mõelda ning süsteem sisse seada järk-järgult, jätmata otsest auditeerimistööd unarusse, kuna see vähendaks Riigikontrolli tootlikkust. Vastupidi – uus süsteem peaks aitama suurendada auditeerimistöö mahtu ja tõstma kvaliteeti. Olemasolevad planeerimissüsteemid, samuti nagu ka uue auditikäsiraamatu nõuete rakendamine, moodustavad parema planeerimise aluse. Uued parandatud planeerimissüsteemid peaksid hõlmama järgmist:</p> <ul style="list-style-type: none"> • tööülesanded ja üksikasjalikud auditikavad, mis põhinevad riskide ja tähtsuse kaalutlustel; • strateegilised tegevuskavad iga kontrolliosakonna jaoks, pidades silmas personalivajadust; • organisatsiooni tegevuskava, mis võtab arvesse eelarvet ja personalivajadust. 	<p>Riigikontroll on pööranud pidevalt tähelepanu oma planeerimissüsteemi täiustamisele ja on välja töötanud strateegilised plaanid aastateks 2000-2003 ja 2003-2005, praegu käivad strateegilise plaani 2005-2008 ettevalmistused. Metoodika, planeerimise ja aruandluse teenistus tegi strateegiliste plaanide koostamisel teiste osakondadega tõhusat koostööd. Riigikontrollis on ka igaaastane tööplaan, mis sisaldab põhiliselt aasta lõikes planeeritud auditeerimisi. Hiljuti kinnitatud suunised (vt punkt 3) kirjeldavad detailselt auditikava ning selle aluseks olevat riskihindamist ja olulisuse kaalutlemist.</p>
11.	<p>Planeerimise ja muu tegevusalase teabe korraldamiseks on vaja välja töötada nõuetekohased infosüsteemid, kaasa arvatud nõuetekohane töötulemuste esitamine juhtkonnale. Kuupäeva registreerimist on vaja nii auditi plaanide ja eelarvete hilisemaks analüüsimiseks kui ka planeerimise ja eelarvestuse parandamiseks.</p>	<p>Osteti uus dokumendiregistri süsteem (<i>Postipoiss</i>). Detailne auditikava sisaldab kuupäevade registreerimist. <i>Postipoiss</i> on kogu sisemine dokumentatsioon (kaasa arvatud auditidokumendid) sissetulevad ja väljaminevad dokumendid on registreeritud ja kättesaadavad.</p> <p>Kuupäeva registreerimise süsteem juurutati aastal 2000, seda on vahepeal muudetud, kuid siiski vajab veel täiustamist. Süsteem annab iga auditi jaoks unikaalse numbriga, et seda oleks võimalik süsteemis jälgida.</p>
12.	<p>Juhtimise võtmeküsimused tuleb samuti kindlaks määrata, kaasa arvatud menetluskorra kehtestamine auditeerimistöö suunamiseks, kontrollimiseks ja järelevalve teostamiseks. Selleks on vaja anda Riigikontrolli tipp- ja keskastme juhtidele kaasaegseid juhtimisviise ja põhimõtteid ning nende valdkondadega seotud auditistandardeid käsitlevat koolitust.</p>	<p>Juhtkonna koolitus (3 kursust) teenistuste juhtidele, auditijuhtidele ja tippjuhtkonnale – peakontrolörid/ osakondade juhid, direktor, riigikontrolör) viidi läbi PSO programmi raames aastatel 2000-2003; koolitusi viidi läbi ka hiljem. Osakondade juhid ja auditijuhid vastutavad auditeerimise suunamise, järelevalve ja läbivaatamise eest (vt riigikontrolli seadust ja ametijuhendeid). Auditimeeskond ja auditijuht osalevad riigikontrolöri poolt juhitud siseläbirääkimistel.</p>
13.	<p>Riigikontroll peaks välja töötama missiooni ja tulevikuvisionid, et koostada organisatsiooni eesmärgid, mis on tegevuse üldiseks raamkavaks. Ka seda tuleks teha käsikäes Riigikontrolli asutusesisese tulemuste analüüsimise süsteemi väljatöötamisega, et teha kindlaks ja hinnata nende mõju</p>	<p>Missioon ja tulevikuvision töötati välja strateegilise plaani koostamise ajal.</p>

<p>14.</p>	<p>Soovitame Riigikontrollil pöörata suurt tähelepanu laiaulatusliku strateegia loomisele, et tagada kõrge kvaliteet kogu auditeerimisprotsessi käigus, alates auditite kavandamisest kuni auditiaruande valmimiseni. Riigikontroll peaks kaaluma ja rakendama sellised kvaliteedikontrolli põhimõtteid, mis peavad hõlmama järgmisi võtmelemente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • erialased standardid; • oskused ja pädevus; • suhted klientidega; • tööülesannete määramine; • delegeerimine, suunamine, järelevalve, kontroll ja jälgimine; • nõupidamine väliseksperetidega. <p>Sellise tegevusmaatriksi järgimiseks vajalike üksikasjalike menetluste sõnastamine ja rakendamine on märkimisväärsed jõupingutusi ning palju aega nõudev. Lahendusi, mis vastavad Riigikontrolli hetkevajadustele, tuleb hoolikalt kaaluda, nii nagu tuleb hoolikalt hinnata Riigikontrolli prioriteete ja võimet kohaneda muutustega.</p>	<p>Hiljutised tööplaani ja auditite läbiviimise suunised koos personali ja kommunikatsiooniga seotud dokumentidega sätestavad kvaliteedikontrolli korra.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suunised järgivad rahvusvahelisi standardeid; • Oskusi ja pädevusi hinnatakse regulaarselt, ka uute teenistujate töölevõtmisel hinnatakse nende oskusi ja pädevusi. Vajakajäämise puhul korraldatakse koolituskursusi, et parandada oskusi ja tõsta pädevust (vt personalipoliitika); • Kliendipoliitika dokument on koostatud; • Peakontrolör vastutab tööülesannet jaotamise, delegeerimise, juhtimise, järelevalve, läbivaatamise ja seire eest (võib delegeerida osa oma kohustustest). <p>Riigikontroll on kasutanud väliskonsultante järgides meetodika, planeerimise ja aruandluse teenistuse poolt koostatud menetluskorda väliseksperetidega töö korraldamise kohta. Juhtkond arutas menetluskorda ja tegi teenistusele ülesandeks seda täiustada. Strateegilised sihid ja tähtsusjärjestus määrati strateegilise plaani alusel.</p>
<p>15.</p>	<p>Tuleb välja töötada juhtimis- ja kvaliteedikontrollisüsteemid, et täita üha keerukamaid kvaliteedijuhtimisele esitatavaid lisanõudeid seoses finantsauditi ja tulemusauditi piiride laienemisega ka väljapoole seaduspärasuse valdkonda, nt sisekontrollimehhanismide läbivaatamine, atesteerimistüüpi finantsauditid ja säästlikkus, tõhusus ja mõjus.</p>	<p>Peakontrolör vastutab kvaliteedikontrolli eest. Siseläbirääkimised on kvaliteedikontrolli tähtsaks osaks. Auditijuht ja meetodika, planeerimise ja aruandluse teenistus osalevad kvaliteedikontrollis.</p>
<p>Auditileidude otstarbekas ärakasutamine</p>		

16.

Riigikontrolli initsiatiivil toimus 2003 aastal PSO programmi raames Riigikoguliikmete ja Riigikontroll juhtide ühine tutvumisviisit Hollandi Kontrollikotta ja Parlamenti. Tõlgiti SIGMA Dokument No 33 (lühendatud versioon) eesti keelde ja jagati Riigikogus laiali.

Selle tulemusena moodustati Riigikogus 17 veebruaril 2004 riigieelarve kontrollimiseks erikomisjon. Kõik Riigikontrolli aruanded: ülevaated, majandusaasta aruanne ja auditite kontrolliaruanded saadetakse erikomisjoni läbivaatamiseks. Erikomisjon arutab läbi kõik kontrolliaruanded ja riigikontrolõri poolt tõstatatud olulised küsimused ja vaatab läbi avaliku sektori auditiga seonduvad küsimused. Audititulemuste kaalumise järel võib erikomisjon pöörduda järelepärimisega Valitsuse poole. Valitsus peab järelepärimisele vastama ühe kuu jooksul. Erikomisjon peab sidet ka alaliste komisjonidega ja organiseerib vastavalt vajadusele ühisistungeid. Erikomisjon informeerib Riigikontrolli kõikidest probleemidest, millega ametivõimud ja kodanikud on tema poole pöördunud ning võtab seisukoha küsimustes, mis takistavad Riigikontrolli tööd. Erikomisjonil on õigus teha alalistele komisjonidele ettepanekuid seaduste parandusettepanekute algatamiseks ja seadusemuudatusteks.

17.	<p>Riigikontroll peaks pöörama suuremat tähelepanu ja kandma rohkem hoolt suhete eest oma klientide ja auditeeritavatega. Eelkõige peaks Riigikontroll edaspidi panema rohkem rõhku suhete arendamisele Rahandusministeeriumiga, eriti EL vahendite kontrolli ja haldamise vallas. On olemas mitmeid viise töösuhete parandamiseks ilma Riigikontrolli sõltumatust ohtu seadmata. Vahendid, mida on teistes riikides edukalt rakendatud ja mida SIGMA soovitab seetõttu ka Riigikontrollile, on järgmised:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rahandusministeeriumi ja Riigikontrolli töötajate "ühiskoolitus", nt vastastikused lühiajalised stažeerimised; • oma tööplaanide väljatöötamisel peaks Riigikontroll hankima rahandusministeeriumist teavet rahandusministeeriumile eelarve koostamisel ja ELga ühinemise protsessis eriti huvipakkuva auditeerimise ja auditiliikide kohta; • finantsjuhtimise kontrollimehhanismide tugevdamine ministeeriumide hiljuti alustanud siseauditi üksuste kooskõlastatud auditeerimise abil; • iga konkreetse auditi kavandamisel peaks Riigikontroll üritama hankida tõendusmaterjali, mis toetaks soovitusi luua sisekontrollimehhanism või seda parandada, tugevdada eelarvemenetlust ja raamatupidamissüsteeme, riigihangete tulemuslikkust ja tõhusust ning usaldusväärset finantsjuhtimist üldiselt; • töötajate koolitamine klientidega suhtlemise oskuste ja meetodite vallas. 	<p>Suhtlemine auditeeritavaga on reguleeritud riigikontrolli seadusega, kommunikatsioonipoliitikaga ning suunistega töökavade ettevalmistamise ja auditite läbiviimise kohta. Riigikontroll suhtleb regulaarselt rahandusministeeriumiga järgmistes valdkondades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ühine koolitus ja vastastikused lühiajalised stažeerimised, mida praktiseeriti esimestel aastatel pärast 1999 aasta SIGMA poolt antud eksperdi hinnangut, nt Riigikontrolli esindajad osalesid rahandusministeeriumis käivitunud mestimisprogrammis (Twinning Programme), mille eesmärgiks oli luua sisekontrollisüsteemid avaliku sektoris; • regulaarne tööplaanide kohta informatsiooni vahetamine ja kontaktid riigi majandusaasta koondaruande küsimustes, koostöö metodoloogia arendamisel; • auditiplaanid koordineeritakse rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonnaga; • kliendisuhete arendamise koolitus viidi läbi PSO programmi raames; • audiitorid läbisid küsitlustehikate arendamise koolituse.
18.	<p>Meedia tähelepanu keskmes olemisest tulenevaid riske tuleb hästi juhtida. Hoolimata senisest edukast esinemisest pressis on Riigikontrollil soovitav läbi mõelda, kas oleks võimalik ära kasutada teiste kõrgeimate kontrolliasutuste vastavad kogemused, nt teha õppereis mõnesse EL kõrgeimasse kontrolliasutusse, kus on väljaarenenud pressi-ja avalike suhete teenistus.</p>	<p>Avalike suhete teenistuse inimesed külastasid oma Rootsi ja Taani kolleege. Riigikontroll töötas välja kommunikatsioonipoliitika. PSO programmi raames korraldas Hollandi Kontrollikoda kommunikatsioonioskuste koolitamise kursuse, mille käigus tutvustasid ka oma kogemusi.</p>
19.	<p>Riigikontroll peaks oma aruandlussüsteeme ja -korda ajakohastama, et tagada korrektsem ja mõjusam aruandlus. Aruannete ülesehitus ja vorm tuleks ühtlustada, et oleks võimalik tõhusamalt käsitleda ja läbi vaadata, samas tuleb luua tugevam auditeeritava vastuarvamuse andmise kord.</p>	<p>Aruandlussüsteemid on järkjärgult moderniseeritud. Kontrolliaruannete skeem ja formaat on ühtlustatud ja käesoleva aasta tegevuskavas on ette nähtud kontrolliaruannete edasine täiustamine. Auditeeritava vastuarvamuse andmise kohustus on sätestatud riigikontrolli seaduses § 50 (4,5).</p>

	Juhtimine ja organisatsioon	
20.	Riigikontroll peaks välja töötama oma missiooni ja tulevikuvisioni ning need töötajatele teatavaks tegema. Juhtkond peaks võtma rohkem aega ja tegema rohkem jõupingutusi töötajatele muudatustest ja arengutest teavitamiseks. Riigikontrolör peaks olema tähtsate auditiaruannete koostamisse kaasatud varasemas etapis, samuti peaks ta delegerima haldusülesandeid rohkem oma otsestele alluvatele, et pühendada rohkem aega auditeerimisküsimustele.	Missioon ja tulevikuvision ning Riigikontrolli väärtushoiakud on välja töötatud ja personalile teatavaks tehtud, strateegiadokument on veebileheküljelt kättesaadav, kõiki neid dokumente tutvustatakse uustulnukatele tutvumiskoolituse kursusel. Riigikontrolör on delegeerinud rohkem funktsioone direktorile. Riigikontrolör on rohkem audititööga seotud, osaleb siseläbirääkimistel (kus kinnitatakse audititava ja kontrolliaruanded) või juhib ise auditit.
21.	Personali hindamisprotsessi tuleks lihtsustada ja muuta see kergemini läbiviidavaks. Samuti ei tohiks hindamine olla nii hirmuäratav, vaid peaks olema seotud isikliku arengu ja koolitusküsimustega. Hindamine on juba seotud tulemuspalga süsteemiga, mida tuleks edasi arendada nii, et heade tulemustega töötajatele makstakse töö eest sagedamini preemiat.	Personali hindamisprotsessi on lihtsustatud. Igal aastal hindab otsene juht alluva tulemusi ja teeb selle alusel ettepaneku tulemustasu määramiseks. "Hea auditi preemia" on uus algatus, mis antakse kord aastas väljapaistvaid töötulemusi näidanud auditimeeskonnale.
22.	Riigikontrolli infotehnoloogilisi võimalusi tuleks veelgi edasi arendada, et teostada arvutisüsteemide auditeid ja kasutada auditeerimistarkvara (nt Winidea).	Audiitorid kasutavad kahte tarkvaraprogrammi: IDEA ja STATA. Praegu kaalutakse tarkvaraprogrammi TeamMate ostmist.
23.	Riigikontroll peaks välja töötama praktiseerimisprogrammi ülikoolilõpetajatele, et tõmmata Riigikontrolli kõrge kvalifikatsiooniga inimesi leidmaks lahenduse oodatavale kutsealaste töötajate arvu kasvule järgmise paari aasta jooksul.	Uustulnukatele arendati välja tutvumisprogramm. Iga uustulnukas tuleb katseajaga tööle ja talle määratakse kuueks kuuks juhendaja, kes aitab ja kontrollib tema tööd.
24.	Riigikontroll peab ekspertide abiga läbi viima koolitusvajaduste hindamise ja koolituse puudujääkide analüüsi, et koostada seejärel koolituskava, mis sisaldab ja aitab rahuldada kõiki vajadusi nii asutusesisese kui ka -välise koolituse järele. Seetõttu on oluline, et loodaks tõhus asutusesisene koolitussüsteem ja kaalutaks vajadust koostada erialase raamatupidamiskoolituse kava. Tuleks luua nõuandekomisjon, kes annaks väliste hariduseksperptide abiga nõu koolituse arendamiseks.	1999 aastal SIGMA poolt korraldatud seminari tulemusel hinnati koolitusvajadusi ja igal aastal ajakohastatakse neid. 2000 aastal loodi koolituskomisjon ehk töögrupp () kuhu kuulusid kõikide osakondade esindajad, kuid selle tegevus soikus, kuna kõik selle liikmed lahkusid Riigikontrollist. Auditeerimise eri aspektide sisekoolitusi (omad õpetajad) korraldatakse. Siiani pole loodud asjakohast raamatupidamiskoolitust.
25.	Riigikontroll peaks sisse seadma töötajate rotatsiooni korra. See on tähtis pikaajaline investeering pädevuste suurendamiseks, mida tuleks igas kõrgeimas kontrolliasutuses teha niipea kui võimalik.	Töökohtade rotatsiooni on olnud, kuid puudub vastav poliitikadokument. Personalipoliitika puudutab seda küsimust.

26.	Veenduge, et koolitus aitaks kaasa muudatustele ja arengule. Seostage koolitus konkreetsete tööolukordade ja uute auditeerimismeetodite kasutuselevõtmisega. Looge sidemeid võimalike koolituspartneritega nagu Rahandusministeerium, ülikoolid ja erasektori raamatupidamisfirmad.	Koolitus on olnud prioriteediks palju aastaid. Riigikontrolli teenistujad on osalenud rahandusministeeriumi koolitustel ja vastupidi. Meie audiitorid osalevad ka erasektori auditifirmade koolitustel, nt Price Waterhouse Coopers ja KPMG. Koostöökokkulepe on sõlmitud Tartu Ülikooliga.
27.	Osalege vannutatud audiitorite jaoks mõeldud koolituskursustel. See aitab Riigikontrollil teostada kõrgetasemelisi auditeid ja edendab kindlasti audiitorite erialast koolitust Eestis.	Mõned Riigikontrolli audiitorid on omal initsiatiivil läbinud vannutatud audiitorite koolituse, andnud eksami ja saanud sertifikaadi.

LISA 4: USALDUSVÄÄRSUSE NUMBRILISED INDIKAATORID

		Eesti	Läti	Leedu	Poola	Tsehhi	Slovakia	Ungari	Slovenia
1.	TI korrupsiooni määr 2003	5.5	3.8	4.7	3.6	3.9	3.7	4.8	5.9
2.	Valimiste rahutused	?	2002	?	2001	1998	1998	2002?	?
3.	Aasta keskmine altkäemaksus süüdimõistetute arv 1997(98)-2001	35	18	48	325	117	28	279*	32
4.	Altkäemaksus süüdimõistetute arv miljoni elaniku kohta	25	7.8	13.7	8.4	11.3	5.1	27.6	16
5.	Spetsiaalne korrupsiooni-vastane üksust	ei	ja	ja	ei	ei	ei	ei	ei

Allikad: Autori kalkulatsioonid ja kokkuvõte Society Institute, *Monitoring the EU Accession Process: Corruption and Anti Corruption Policy* (Budapest, 2002), and Report on the Fight Against Corruption in Slovakia, October 2001, www.government.gov.sk; and Transparency International website www.transparency.org.

Märkus: Rida 1: Transparency International Corruption Perception Index: 10 = madal, 0 = kõrge korrupsioon.

Rida 2: Korrupsioon on juhtiv teema valimistel, uus valitsus lubab platsi puhtakse teha.

Rida 5: Autonoomsed uurimisvõlutustega institutsioonid, alates 2003.

* kaasa arvatud mõjuvõimuga kauplemine

LISA 5: SISEAUDITISTRUKTUURIDE ISELOOMUSTUS MÕNEDES ROMAANI JA ANGLOSAKSI RIIKIDES

Prantsusmaa

Prantsusmaal on välisaudiitoriks Riigi Kontrollikoda, kelle kohustuseks on anda seisukoht valitsuse aastaaruannetele, andes finantsjuhtimise küsimustes aru Presidendile ja aasta raamatupidamisaruannete ning muude aruannete kohta Parlamendile. Lisaks on olemas kesksüsteemi finantsküsimumuste Peainspektor, kes on rahandusministeeriumi siseaudiitor ja korraldab auditeid ka kõikides ministeeriumides ja valitusasutustes. Rahandusministeeriumi poolt ametisse nimetatud Finantskontrolör viib ministeeriumides läbi siseauditi tüüpi tegevust. See tegevus keskendub kulutustele eelnevate faaside analüüsidele. Keskvõimu poolt ametisse määratud raamatupidajad aga auditeerivad kulutuste heakskiitmisele järgnevaid faase. Ministeeriumi enda siseauditi funktsioon, finantsküsimumuste peainspektor, auditeerib üldist finantsjuhtimise süsteemi, mis teenindab valitsust ja kontrollib muude oluliste vastavusnõuete täitmist, kuid selle töö ulatus on palju väiksem võrreldes teistesse ministeeriumidesse paigutatud rahandusministeeriumi esindajatega. Riigi Kontrollikoda kontrollib ka siseauditi tööd. Finantsküsimumuste peainspektori töö on laiem ulatusega kui finantskontroll ja seadustele ja regulatsioonidele vastavuse kontrollimine, ning võib hõlmata ka mitmeid tulemuslikkuse aspekte.

Rootsi

Rootsi keskvalitsuse riigieelarve täitmise sisemine finantskontroll on suures osas delegeeritud valituseasutustele, mis saavad riigieelarvest raha kinnitatud eelarve alusel. Sisemise finantskontrolli ja siseauditi struktuurid on järgnevalt kirjeldatud.

Juhtimiskontroll

Valitsusasutustes on kehtestatud põhjalikud reeglid, mis määravad tippjuhtkonna vastutuse ja ülesanded. Reeglid nõuavad, et tegevused oleksid tõhusalt organiseeritud, et aruandlus valitsusele oleks korrektne ja haldustegevus oleks kooskõlas kehtivate seaduste, määruste ja valitsuse otsustega.

Seega on riigiasutuste tippjuhtkonna kohustuseks tagada organisatsiooni juhtimise ja kontrollisüsteemide organiseeritus sellisel viisil, et need nõuded oleksid täidetud. Nii on sisekontroll saanud tippadministratsiooni lahutamatuks osaks ja vaatab läbi kõik olulised tegevused, millel on otsene või kaudne mõju asutuse võimele täita oma missiooni.

Kokkuvõtlikult öeldes on sisekontroll tippjuhtkonna tööriist, mida kasutatakse mõistliku kindlustunde saamiseks, et

- saavutatakse valitsuse poolt seatud eesmärgid,
- tegevused on kooskõlas seaduste, määruste jne,
- tegevuste tulemustest antakse korrektselt ja õigeaegselt aru.

Siseaudit

Suuremates valitsusasutustes, 275 hulgas on neid umbes 50, on siseaudit organiseeritud eraldiseisva sõltumatu funktsioonina. Need 50 valitsusasutust haldavad 95% keskvalitsuse kulutustest. Siseauditi ülesandeks on korraldada seiret, verifitseerida ja anda otsus sisekontrollisüsteemide kvaliteedi kohta. Siseaudit on tippjuhtkonna (juhatuse või peadirektori) tööriist sisekontrollisüsteemide tõhususe, teostatavuse ja turvalisuse hindamisel.

Siseaudit töötab riigiasutuse tippjuhtkonna nimel. Objektiivsuse, sõltumatuse ja ausameelsuse nõuetest kinnipidamise tagamiseks on siseauditi struktuur otsealluvusega tippjuhtkonnale, mitte üldstruktuuri osa. Tuleb ühemõtteliselt öelda, et siseaudit ei ole sõltumatu oma suhetes tippjuhtkonnaga.

Siseauditi töö hõlmab juhtimise ja sisekontrollide kõiki tahke. Kontrollivaldkondade valik ja kontrollide kavandamine põhineb oluliste vigade tekkimise riskide hindamisel.

Siseauditi poolt läbiviidud kontrollide eesmärgiks on saada kinnitust, et tegevused on majanduslikult säästlikud, tõhusad ja mõjusad. Ressursse kaitstakse rikkumistest tingitud kadude eest jne. Lisaks eelnevale leitakse kinnitus, kas peetakse kinni vastavatest seadustest, määrustest ja juhtkonna korraldustest. Aruandluse küsimustes kontrollib siseaudit välisaruandluse usaldusväärset ja vastavust välisaruandluse nõuetele, ja kas sisemine aruandlus pakub tippjuhtkonnale piisavat informatsiooni otsuste langetamiseks.

Siseaudit võib kontrollida otsuseid *a posteriori*. Kontroll võib arvesse võtta reeglipärasust, tulemuslikkust ja samuti mitterahalisi andmeid. Siseaudit peab andma nõu finantsküsimustes ja sisekontrollide kavandamise ja käitamise seotud küsimustes.

Siseaudit täidab oma kohustusi järgides INTOSAI ja Siseauditi Instituudi poolt väljaantud standardeid. Siseauditi tegevus toimub vastavuses üldiselt aktsepteeritud siseauditi standarditega. See tähendab, et siseaudit teostatakse objektiivselt, on sõltumatu, professionaalne, usaldusväärne ja kasutab üldiselt aktsepteeritud töömeetodeid. Siseaudiitor ei tohi olla seotud nende põhitegevustega, mida ta kontrollib.

Iga aasta alguses kinnitab tippjuhtkond siseauditi aastaplaani. Enne heakskiitmist konsulteeritakse Rootsi Riigikontrolliga. Riigikontroll võib soovitada täiendusi auditiplaani lisamiseks. Üheks Riigikontrolliga konsulteerimise eesmärgiks enne tööplaani heakskiitmist on anda neile võimalus hinnata, millises ulatuses saab siseauditi tööd kasutada välisauditite kavandamisel ja läbiviimisel.

Siseaudit annab oma järeldustest aru asjaomase valitsusasutuse tippjuhtkonnale. Siseaudit ei anna sertifikaati sisekontrollide rahuldava toimimise kohta.

Praegu ei ole keskvalitsuse sektoris sellist spetsialiseerunud asutust, kes kontrolliks sisemise finantskontrolli ja siseauditi tööd. Kohalikud siseaudititiüksused ei anna aru poliitilistel kohtadel olevatele ametnikele. Puuduvad eraldiseisvad kontrolliasutused, mis kontrolliks valitsusasutusi enne finantskohustuste sõlmimist või maksete tegemist. Selliste meetmete eest vastutab iga asutuse tippjuhtkond.

Kui siseaudititiüksus teatab halva juhtimise või kuritarvitamise juhtumist riigiasutuses, siis peab tippjuhtkond astuma vajalikud sammud. Reegleid rikkunud teenistujate suhtes võib kohaldada distsiplinaarkaristust. Distsiplinaarkaristuse vormideks võivad olla hoiatused, palgaastme alandamine või töölt lahtilaskmine. Kui teenistujat kahtlustatakse tõsise rikkumise toimepanemises, siis suunatakse juhtum edasi.

Ameerika Ühendriigid

Riigi kõrgeim kontrolliasutus (Government Accountability Office - GAO) annab aru Kongressile ja viib läbi Ühendriikide Valitsuses välisauditeid. Siseaudit aga annab aru selle riigiasutuse tegevdirektorile, kus ta oma tööd teeb. Peainspektor (IG) juhib siseauditi teenistust. Peainspektor annab aru riigiasutuse juhile, kuid teda hoitakse riigiasutusest eemal. Siseaudiitoril on igal ajal juurdepääs riigiasutuse juhile. Peainspektori kontrolliaruanded esitatakse riigiasutuse juhile, kellelt oodatakse ka Kongressi informeerimist tehtud tööst. Kui peainspektor esitab kontrolliaruande riigiasutuse juhile, siis on sellel 30 päeva aega informeerida Kongressi aruande sisust. Kongressile saadetakse väliaruandlus on vähendanud siseauditi de-tsentraliseeritust ja andnud tulemustele välise usaldusväarsuse.

Ühendkuningriik

Ühendkuningriigis on de-tsentraliseeritud siseauditi mudel. Siseauditiüksus on ministeeriumi sees ja annab aru pearaamatupidajale. Rahandusministeerium koostab tsentraliseeritult sisekontrollile standardid ja suunised. Välisauditi funktsiooni täidab Comptroller ja Kontrollikoja Peaaudiitor. Samuti on seal Auditikomitee, kelle kohustuseks on kohalike omavalitsuste, politsei ja riigi tervishoiuteenistuste audiitorite määramine. Auditikomitee reguleerib nende teenuseid. Sellise de-tsentraliseeritud mudeli puhul saavad juhtkonnad siseauditilt tuge. Riigikontroll kontrollib vastavalt vajadusele siseauditi tööd, andes siseauditi tööle kaalu juurde ja tagades välise hindamise ja verifikatsiooni.

LISA 6: ERINEVATE TULEMUSAUDITITE ARUANNETE LÄBIVAATAMINE

Üldiselt oli pärast mõnede tulemusauditite aruannete läbivaatamist ja audiitorite ja auditijuhtidega rääkimist selge, et Riigikontroll on teinud tulemusauditite vallas tähelepanuväärseid edusamme. Kuid ikka ja alati jääb võimalus edasiseks täiustamiseks.

Vaatluse alla on võetud erinevaid teemasid, kuid auditi teemade valik ei toimu alati eriti läbipaistvalt. Aruande lugejale is ole selge, miks antud teema valiti ja mis laadi strateegia või laiema eesmärgi alla see kuulub. Leidsime mitmeid aspekte, mida Riigikontroll peaks kaaluma:

- märkasime, et seoses hiljutise arvestatavalt suurearvulise ametnike lahkumisega ei viida auditeid alati meeskondadena läbi. Nõustuti, et mõnikord töötavad audiitorid, isegi uustulnukad, üksinda. Kuigi selline praktika on Riigikontrollile osaliselt peale sunnitud, peaks igal võimalusel sellest hoiduma, et maandada riske auditi järjepidevuses süviti minnes, piisava, asjakohase ja usaldusväärse tõendmaterjali kogumisel, ja uuritud tõendite põhjal järeldusotsuste langetamisel. Selline teguviis suurendab riske ka aruande kirjutamisel. Meie soovitus on, kus vähegi võimalik, et tulemusauditeid viidaks alati läbi meeskondadena, mida juhivad kogemustega audiitorid.

Järeldused ja soovitused on sõnumid auditeeritavale ja Riigikogule selle kohta, milline on Riigikontrolli töö tulemus. Seega on vaja võtta aega, et aruande sõnum läbi mõelda ja leida parim viis, kuidas sõnumeid raamidesse paigutada. See tuleks juhtkonnaga läbi arutada ja saada riigikontrolöri nõusolek pärast seda, kui auditi leidusid ja esialgseid järeldusotsuseid on auditeeritavaga arutatud ja enne kontrolliaruande kokkupanemist koos kõigi järeldusotsustega.

Samuti tuleks kontrolliaruande avalikustamise ajastamist kaaluda. Strateegilisele küsimusele: millal peaksime avaldama, et saavutada kõige suurem mõju, tuleks vastus leida juba päris alguses, juba auditi teema valiku ajal.

Kontrolliaruannete redigeerimine on samuti oluline, et tagada järjepidev kvaliteet ja asjakohane keelekasutus. Läbivaadatud kontrolliaruannete stiil, struktuur ja järelduste tegemise viis erinesid. Põhimõtteliselt vastutab selle eest Riigikontrolli metoodika, planeerimise ja aruandluse teenistus. Siiani väljastatud suunised paistavad väga tagasihoidlikud olevat ning nende ressursid on ka küllaltki piiratud. Riigikontroll võiks kaaluda mõne väliseksperdi appivõtmist, kes aitaks audiitoritele ja kõigi tasandite juhtkondadele aruannete kirjutamise koolitust läbi viia. Võiks kaaluda ka nn “majastiili” (house style) juurutamises eeliseid, ilma et see kahjustaks innovatsiooni.

Asjaolud, mis tõstasid kahe hiljutise kontrolliaruande läbivaatamisel

Ekspertid vaatasid läbi kaks kontrolliaruannet: ‘Esmase erakorralise arstiabi korraldus’ ja ‘Ettevõtlusse suunatud toetuste tulemuslikkus töökohtade loomisel regioonides’.

Mõlemad auditid viidi läbi ‘vana’ režiimi ajal, seega tuleks järgnevad kommentaarid asetada siiani toimunud organisatsiooni või protseduuride muutumise konteksti. Need esindavad nõunike vaateid ja põhinevad nii planeerimisdokumentide kui muu materjali läbivaatamisel, mida auditimeeskonnad neile esitasid (tõlgitud versioonid), lisaks veel auditimeeskondadega läbiviidud aruteludel. Arvestades piiratud aega, ei peaks kommentaare pidama detailse kriitika tulemuseks, pigem küll asjaoludeks, mis paistsid

läbivaatjatele kui valdkonnad, mida tuleks kaaluda tulevikus läbiviidavate tulemusauditite planeerimisel ja läbiviimisel. Lisaks ei ole läbivaatajatel olnud võimalust kõiki esitatud kommentaare auditimeeskondadega läbi arutada.

“Esmase erakorralise arstiabi korraldus”

Esmased läbivaatajate kommentaarid

Auditi planeerimine

Auditi planeerimine toimus ilmselt 2003 aasta lõpus ja esialgne auditikava (PAP) koostati 2004 aasta jaanuaris. Seal on näidatud, et kuni 2004 aasta märtsini pühendatakse eelarve alusel 442 tundi auditi ettepaneku koostamiseks.

Esialgses auditiplaanis (PAP) planeeriti auditi nimetuseks “Esmatasandi arstiabi kättesaadavus” ja vaatluse alla jäeti järgmised valdkonnad:

- Auditeeritava teema ja probleemide olulisus
- Fookuse valik
- Auditi võimalik eesmärk ja aspekt
- Eeldatavad sõnumid ja ettepanekud
- Auditi meeskond
- Uuritavad teemad ja vastamist vajavad küsimused
- Ajakava

Dokument näitab siiski, et tegelikult teemaks pidi olema esmase erakorralise arstiabi osutamise viisid, seega jääb pealkiri küllaltki eksitavaks (vt hilisemaid majasiseseid kommentaare selle kohta). Dokumendi aluseks paistab olevat eeldus, et erakorralise arstiabi korraldus ei toimi nii nagu peaks. Kuid sel ajal toimivat süsteemi ei ole terviklikult kirjeldatud ega analüüsitud sellisel viisil, mis õigustaks sellist “järelust”. Ei ole piisavalt selgitatud milliseid teenuseid pakutakse, kelle poolt, milliste reeglite alusel, mis on olemasoleva süsteemi sihid ja eesmärgid ja kuidas seda hinnata, et oleks võimalik otsustada, kas see toimib nii nagu vaja.

Dokumendis on arutelu sellest, kuidas tuleks auditi tööd fookuses võtta, kuid ei ole näha sellekohaseid positiivseid ettepanekuid. Sama kommentaari saab kohaldada ka auditi võimaliku eesmärgi ja adresseeritavate aspektide kohta.

Eeldatava sõnumi ja ettepanekute lõigus jääb samuti puudu loogilisest argumenteeritusest ja jällegi tundub, et argumentatsioon ei põhine mitte olemasolevatel tõenditel vaid eeldusel, et perearstisüsteemi sellisel viisil funktsioneerimine ongi probleemi sisuks.

Kontrolliaruanne/ettepanek

2004 aasta aprillikuu alguses suunati projekt siseläbirääkimistele. Meile kättesaadavate dokumentide põhjal ei ole siiski selge, kas on ikka tegu ametliku auditikavaga, mida arutatakse, kuigi seda võiks arvata. Olukord on veidi segane, kuna paistab, et tegemist on kahe erineva protokolliga ühe koosoleku kohta, küll erinevate osalejatega, kuid arutluse all on põhimõtteliselt samad küsimused; sellele vaatamata viitab üks neist aruandele ja teine ettepanekule. Peamine auditi sõnum on ka erinev, olenedes sellest, millist versiooni lugeda.

Pealkirja sobimatust märgati ja tehti ettepanek muuta seda selliselt nagu eelpool viidatud. Järgnes sõna “esmatasandi” lisamine pealkirja, mis näib segadust säilitavana, kuna arutelu keskendus vajadusele võtta fookusesse erakorralise arstiabi teenus, mis juba iseenesest vihjab esmasele kokkupuutepunktile, kus sellist arstiabi osutatakse.

Siseläbirääkimiste küsimuste/kommentaaride/vastuste põhjal tekib mulje, et projekti kohta polnud analüüsi ja puudus fookus, isegi kui tõstatati mõned küsimused, nt “Kuidas sulle tundub õdede roll tervishoius” paistab auditeeritavat teemat pigem laiendama kui fookusesse tõmbavat. Ka teistest küsimustest paistis välja, et esitatud dokumendis ei olnud selgestimõistetavaid tõendeid selle kohta, kas selline arstiabi on kättesaadav või mitte. Selline informatsioon on valdkonnast arusaamiseks põhiline enne kui auditi küsimus kaalumisele tuleb. Meeskonnaga aruteludest selgus, et tehti üsna palju tööd enne ettepanekuni jõudmist. Puudub aga argumentatsiooni esitlemine sellisel viisil, mis annaks veenva põhjuse auditi läbiviimiseks selles valdkonnas, ning aspektid, mida süvendatult vaatluse alla võetakse, ning kuidas tõendmaterjali kogutakse ja milliste kriteeriumite alusel seda hinnatakse, samuti seos töö käigus tõenäoliselt ilmnevate järeldustega.

Kõige selle hästitegemise ülesannet ei tohi alahinnata. Ikka on lihtsam kasutada ettemoodustatud arvamusi, sukelduda teemasse ja kaotada perspektiiv ja uskuda mõningate tõendite näivust. Kus vähegi võimalik, oleks parem moodustada leiud ja järeldused mitmest allikast saadud tõendite alusel. Samuti tuleb säilitada selge “jalg” alates esialgsest hüpoteesist läbi informatsiooni kogumise kuni järelduste tegemiseni. Ka järeldustele tuleb enne nende esitlemist uuesti kinnitust saada.

Kontrolliaruanne

Auditi tulemuseks olid mitmed olulised leiud, mis aktsepteeriti ministeeriumide poolt edasiseks käsitlemiseks või mis olid juba kaalumisel. Mõningaid järeldusi ja soovitusi siiski vaidlustati ja see vähendas aruande mõju. Meile tundus, et see tekitas mõnes valdkonnas vaenulikkust ja seda kritiseeriti (mõnede) erakorralise arstiabi teenuse pakkujate poolt.

Kindlasti ei võeta kõiki kontrolliaruandeid soojade tervitustega vastu. Kuid meile tundub, et kontrolliaruande teatud aspekte oleks pidanud esitada selgemalt. Samuti olid mõned järeldused ja soovitusel potentsiaalselt vasturääkivad ja esitatud liiga tugevalt võrreldes olemasolevate tõenditega. Ka mõnedest ministeeriumi vasturääkivatest seisukohtadest lähtudes oli selge, et mõnede soovitusel potentsiaalset mõju ei olnud objektiivselt hinnatud.

Kahjuks ei aidanud ka siseläbirääkimiste protsess nendes valdkondadesse sisendit genereerida.

On raske hinnata kontrolliaruande vastuvõttu Riigikogu riigieelarve kontrollimise erikomisjoni poolt, kuna protokollist ei näe, millised küsimused tõstatati erikomisjonis koos Riigikontrolli ja vastutavate ministeeriumide esindajatega esile, kes olid üks tund 25 minutit, mille jooksult ilmselt seda arutati. Erikomisjon “võttis arvesse” kontrolliaruande ja suunas selle edasi sotsiaalkomisjoni, et seal “kaalutaks seadusemuudatuste algatamist eesmärgiga kõrvaldada rakenduses ilmnevad problemaatilised asjaolud”. Samuti öeldi, et teema jääb erikomisjoni tähelepanu alla ning loodeti, et siseministeerium ja sotsiaalministeerium teevad koostööd optimaalse lahenduse leidmiseks.

Riigikogu erikomisjoni kohta oleme esitanud kommentaari mujal, rõhutades, et erikomisjon oleks rangema hoiakuga ja väljastaks töökindlaid soovitusi, mille eest saab valitsust vastutama panna.

Järgnevalt esitame kommentaarid kontrolliaruande üldise struktuuri ja eri osade kohta. Kontrolliaruanne koosneb kokkuvõttest, millele järgneb neli erinevat aspekte käsitlevad osad.

Kokkuvõte

Esimesed paragrahvid ei anna väga selget ülevaadet, miks audit läbi viidi. Selgitus kogu arstiabi pakkumise süsteemi kohta on samuti nõrk. Mõned kommentaarid on vasturääkivad, nt ühes kohas öeldakse, et erakorralist arstiabi pakuvad ainult kiirabibrigaadid, teises kohas samas peatükis aga, et nemad ei ole ainsad pakkujad. Aruanne keskendub tõepoolest kiirabi brigaadide poolt pakutava erakorralise arstiabi valdkonnale, kuid ei pane seda õigesse konteksti.

Edasi detaile uurides on mõned pealkirjad lugejat segadusse ajavad. Näiteks, detailsus ei ole õigustatud, kuna aruande lõpupoole teatatakse, et puudub elementaarne statistika. Samuti pealkiri (title) "Kiirabibrigaadide töökorraldus on liiga kulukas" ei ole õigustatud tõendite valguses, mis on edaspidi aruandes ära toodud, samuti pole õigustatud taotlus, et võib kokku hoida kümneid miljoneid kroone. Audit pakub arvamuse, et kiirabibrigaade on võimalik muuta, kuid kalkulatsioonid põhinevad väheveenvatel tõenditel ega võimalda muutuste tagajärgede võrdlevat analüüsi.

Sõnastus võiks olla täpsem nagu näiteks "Kiirabi valdkonna juhtimine on kohati nõrk". Aruanne näitab mõjusalt, et see on nõrk, seega ei ole vaja mõju pehmenada öeldes, et see on kohati nõrk.

Sissejuhatus

Auditi eesmärk on halvasti kirjeldatud, kuna see ei ole ega saa olla kiirabi hõivatuse vähendamine. Auditi eesmärki kirjeldava paragrahvi otstarve paistab olevat ülearune, välja arvatud asjaolu, et see näib kirjeldavat auditi eesmärki mõistlikumalt, s.o. uurib organisatsiooni ja teenuste pakkumist ja perearsti-süsteemi mõju sellele.

Valdkonna ülevaade

See on lugejat segadusseajav lõik, kuna öeldakse, et juhtimist ja haldamist teostavad erinevad organisatsioonid, kuid pole öeldud miks ja kuidas. Sellist erinevate osapoolte rollide selguse puudulikkust pole kogu aruandes adekvaatselt adresseeritud.

Lõigud kohalejõudmise kiiruse kohta tunduvad täiesti vales kohas olevat, asjakohasemad oleksid need vast olnud peatükis, kus arutatakse kiirabibrigaadide töökorraldust, kuna seal räägitakse ka töö tulemuslikkusest.

Auditi iseloomustust

See ei kirjelda seda, mida taotleb, kuid seletab aruande struktuuri, ja selline peaks olema ka selle pealkiri.

Selle lõigu viimases osas kirjeldatakse auditi metoodikat, mis oleks pidanud eraldiseisva lõiguna olema ja näitama ka tehtud töö ulatust.

Aruande põhitekst

Aruandele oleks kasuks tulnud loogilisem struktuur, millele oleks omakorda kasuks tulnud, kui oleks üritatud anda toetust üldisele järeldusele, mis oleks võinud väljenduda selliselt:

"Kiirabibrigaadide poolt pakutava erakorralise arstiabi teenuste toimimise uurimine on näidanud, et inimesed kasutavad neid teenuseid tihti ebaõigesti, kuna perearsti teenus ei ole väljapool tavalisi töötunde enam kättesaadav. See põhjustab kiirabibrigaadidele lisakoormuse, mis alati ei lange kokku tulemuslikkuse näitajatega. Mittekiirabiliste haiglassepöördumiste ulatus tekitab samuti tarbetut survet sealsetele ressurssidele ja suurendab nende maksumust. Järgnevas

kontrolliaruandes uurime, kuidas on teenuste struktuur praegu korraldatud ja kuidas võiks seda parandada vähendades nii süsteemi kuritarvitamist ja tõstes tulemuslikkust, kui ka vähendades kulutusi ilma et väheneks mõjususe?.

Järgnevad osad oleks ehk paremini organiseeritud järgmisel viisil:

- kiirabibrigaadide roll – kui palju neid peaks olema ja kus ja millist tegevust neilt nõutakse
- teenuse ulatus uuritud riigis/maakonnas
- nõutavad oskused
- kiirabibrigaadide võimaliku ümberstruktureerimise viisid: arvuliselt, nõutud kvalifikatsiooni järgi ja võrreldavate kulude järgi
- milline on praegu toimiv struktuur praktikas (liikide järgi statistika) pluss kulude võrdlus ja tegelikult vajalik kvalifikatsioon *versus* nõutav kvalifikatsioon
- tulemuslikkuse analüüs seoses erinevat liiki kiirabibrigaadide poolt tehtud hospitaliseerimiste arvuga
- “erakorraliste” väljakutsete analüüs liigi järgi ja helistamise aja järgi
- väljakutsete töötlemise protseduurid, kaasa arvatud väljakutsete klassifitseerimine/liigitamine ja vajaliku brigaadi valimine kohalesaatmiseks
- väljakutsete prioritseerimine ja kiirabibrigaadi kohalejõudmiseks kuluv aeg, kaasa arvatud sobiva brigaadi leidmiseks kuluv aeg
- arvatavate või teadaolevate mittekiirabiliste erakorraliste väljakutsete ulatus ja selle põhjused
- mõju haiglateenustele (seda teemat ei ole tegelikult arutatud kontrolliaruandes)
- viisid, kuidas võiks mittekiirabiliste väljakutsete ulatust vähendada
- takistused muutuste läbiviimiseks, nt koolitatud personali vähesus, paindlikkuse puudumine 24-tunnises teenuste pakkumises, läbi perearstisüsteemi tavalise arstiabi kättesaadavuse mõju
- mida annab teha olukorra parandamiseks ja milline on sellest tulenev kasu nii teenuste pakkumise kui rahalises mõttes
- võimalike muutuste sekundaarse mõju analüüs

Tulemusena on ka aruande sõnum jagatud aruande erinevate osade vahel.

Järgnevalt on meil muud “korrektuurilist laadi” kommentaarid kontrolliaruande erinevate osade kohta:

Kiirabipersonalilt nõutavad oskused

See on väga tehniline valdkond, kus on vajalik arukas (ja eelkõige eksperdi) tõlgendus, kuid mida tuleb sellises keeles väljendada, et tavainimene sellest aru saaks. Sellisena, nagu see praegu on, ei ole see eriti veenev, kuigi püüdleb kontrolliaruande võtmepunktiks.

Õdede töötulemused versus arstide töötulemused

Fakt, et õdede brigaadid saavad haiglatesse umbes sama palju patsiente, vajab ettevaatlikku tõlgendamist, kuna pole teada diagnostika alused, eriti veel selles valguses, et järgnevates

lõikudes kommenteeritakse kõikide erinevat liiki kiirabibrigaadide personali ebapiisavat kvalifikatsiooni.

Kiirabibrigaadid

Mõnikord on kasutatav keel vasturääkiv/vastandav, nt 'enamik kiirabitöötajatest on naised, brigaadi ainukeseks meesliikmeks on autojuht'.

Potentsiaalsed kokkuhoiu summad on liiga selektiivsed ja halvasti argumenteeritud terves kontekstis. Samuti on pakutud eeldusi, et madalama astme ja väiksema brigaadiliikmete arvuga brigaadid pakuvad sama tasemega teenust.

Kiirabi väljasaatmised on ajaliselt ebaühtlaselt jaotunud

Siin on tegu nõudluse ebaühtlase jaotumisega ja nii tuleb see ka välja öelda. Selles jaos oleks kasuks tulnud võrrelda jaotumist mõne teise erakorralise abi teenuse pakkujaga, nt tuletõrjeteenusega, et näha, kuidas on nemad korraldanud mehitamise küsimuse ebaühtlase nõudluse olukorras.

Professionaalide puudus

Põhjendused toetamaks arstide asendamist õdedega tuleks selgemalt siduda koolitatud õdede puudusega. Erakorralise arstiabi õdede ja tehnikute kvalifikatsiooni tõstmise meetodeid on kirjeldatud, kuid mitte arstide oma.

Perearstid ei tee piisaval arvul koduvisiite

Siin arutatakse laiemalt perearstide koduvisiitide vähenemist, mis eeldatavalt toetab põhjust, miks inimestel on vastumeel või ei helista nad üldse keset ööd perearstile. Siin on asja tegelik tähtsus kaotsi läinud, kuna kontrolliaruandes öeldakse seejärel, et ei ole võimalik analüüsida selle mõju kiirabi väljakutsetele. See tundub vastu rääkivat eelnevale ja miks seda siis üldse on vaja öelda?

Häirekeskused töötlevad kutseid üle kehtestatud ajanormi

Selles lõigus on ebatäpne keelekasutus, mida peaks vältima, nt 'ilmselt üheks põhjuseks võib olla', 'samal ajal on võimalik', 'osa tulemuste erinevusi võib tuleneda sellest'. Kui ikka ei tea, siis tuleks vältida selliseid kommentaare või siis öelda, miks selline oletus on mõistlik isegi käegakatsutavate tõendite puudumisel.

Suhteliselt kerge on kokku korjata kontrolliaruande detailidest üksikuid möödalaskmisi, aga nagu vanasõna ütleb – vanakuri on detailis peidus. Hea struktuuri küsimus on ikkagi veelgi tähtsam, kuna see mõjutab viisi, kuidas lugejaga suheldakse. See peaks olema personali, juhtkonna, peakontrolöride ja lõpuks riigikontrolöri kohustuseks tagada, et kõik kontrolliaruanded oleksid kõrgetasemeliselt vastavuses standardinõuetega nii struktuuri, loogilisuse kui asjakohaste seoste poolest tõendite, järelduste ja soovitude vahel, ja mille saavutamise suunas peaks Riigikontroll püüdlema. Tehtud jõupingutused järjepidevalt kõrge taseme saavutamiseks annavad vastutasuks suurema huvitatuse ja töö suurema mõju.

Muud kommentaarid

Teema valiku põhjuseks öeldi, et sellesse on nii palju raha kaasatud. See võib olla hea põhjus, kuid mitte kunagi ainus põhjus sellise auditi jaoks.

Tuleb välja, et praegune esmase erakorralise arstiabi organisatsioon Eestis on meie mõistes küllaltki uus. Me arvame, et seda aspekti tuleks lugejale rohkem selgitada. Ka meile näis, et meditsiinilise abi reorganiseerimine käib veel edasi ja see tähendab, et järeldused oleksid paremini väljendatud ja vastu võetud, kui nad poleks nii karmis sõnastuses, võttes nimelt arvesse, et mõningaid järeldusi oleks võinud vaidlustada ja ministeerium vaidlustaski, kuna nende tagajärgi ei ole kontrolliaruandes käsitletud.

Andmete kogumise metoodika on kirjeldatud. Mitmel juhul on auditi andmete saamiseks kasutatud teisi andmebaase ja teisi aruandeid. See on loomulikult seaduslik töötamise viis. Aga teiselt poolt on selles risk, et selliste andmebaaside ja aruannete kvaliteet ei ole hea. Seega soovitame, et kui kasutatakse andmebaaside informatsiooni, siis teatud ulatuses kontrollida selle kvaliteeti. Samuti viidates kontrolliaruandele tuleks alati teatud tasemeni kindlaks teha, et andmed on õiged ja aruandes tehtud järeldused on usaldusväärsed ning tulenevad loogiliselt aruandes tehtud analüüsist.

See lõik peaks olema selles valguses, mida ma juba eelnevalt ütlesin. See on ainult siis hea punkt, kui seda, mida nad ütlevad, saab ka kinnitada. Ministeerium vaidlustas selle ja ma juba rääkisin sellest eespool.

Esmase erakorralise arstiabi teenus on tasuta.

Avalikkus teab seda väga hästi ja kui perearsti teenus ei ole kättesaadav pärast töötunde, siis kasutatakse kiirabi mitte ainult erakorralises olukorras vaid ka kõikidel muudel arstiabi ja nõu vajavatel põhjustel. See ei pruugi alati tahtlik kuritarvitamine olla ja võib varieeruda regionaalselt olenevalt rahvastiku hajutatuse iseloomust.

Pidades silmas visiiditasude kommentaare ja vajadust uuesti läbi vaadata kõik erinevate tervishoiuorganisatsioonide poolt kehtestatud tasud teenuste eest, on üllatav, et väljakutsete tasustamise võimalusest ei ole rohkem arvatud. Kiirabi poolt osutatud erakorraline arstiabi ei ole paljudes riikides tasuta, tegelikult on see palju kallim kui tavaline arstiabi või haiglate erakorralise meditsiini osakondade teenused. Nt Hollandis maksab kiirabi kohalesõit väljakutsujale 600 eurot. Loomulikult on ka tervisekindlustus, aga teiselt poolt võttes on (era-) kindlustustel Hollandis tavaliselt kõrge omariski määr (1000-3000 eurot) ja see paneb igähe enne kiirabi väljakutsumist kaks korda läbi mõtlema. Sellised tasud on Eesti olukorras liiga kõrged, aga kohane tase tuleks leida, et vähendada kuritarvitamist ja mitte takistada neid, kellel kiirabi tegelikult vaja läheb. Kontrolliaruandes oleks kasuks tulnud ettepanek see katseliselt läbi viia ja hinnata.

Märkused kontrolliaruande 'Ettevõtlusse suunatud toetuste tulemuslikkus töökohtade loomisel regioonides' kohta

Audititeema ja fookuse valik

Teema valiku põhjuste kohta on vaid põgus seletus, mis ei tundu sobivat üleüldisesse strateegiasse või ideesse, mida Riigikontroll peaks tegema järgnevate aastate jooksul. Teiselt poolt võttes on auditiprobleem ise küllalt selgesti formuleeritud. Maakondade valik näib õigustatud olevat.

Üllatav: Euroopa Liidu määrusi ei ole arvesse võetud, kuigi need on väga asjakohased antud audititeemale (siseriiklikud tegevuskavad peavad vastama EL nõuetele). Seda ei ole selgitatud.

Metoodika

Kontrolliaruandes mainitakse, et viidi läbi palju intervjuusid. Intervjuud võivad olla väga kasulikud, kuid ainult teatud määran. Intervjuud annavad paljudest probleemidest arusaamise, kuid auditi jaoks jääb ikka oluliseks kirjalik informatsioon. Tundub, et käesolevas auditis seda ka järgitakse ja on selles mõttes hästi tasakaalustatud. Audiitoritele tuleb teha kompliment initsiatiivi eest võrrelda ja verifitseerida andmeid

statistika ja majandusinformatsiooniga. Kuid samas pole kontrolliaruandesse nende võrdluste leidusid kaasatud.

Intervjuerimise õigustus on küllaltki vilets: intervjuude analüüsid puuduvad (intervjuu andmete kohta puuduvad protsentuaalsed või muud spetsifikatsioonid).

Ei ole selge, miks külastati 84 (+3) ettevõtet. Kas see oli statistiline valim? Millised on valimi suurusest tingitud tagajärjed representatiivsusele (nt lk 20, allmärkus 19). Selliseid küsimusi tuleb kontrolliaruandes käsitleda.

Kontrolliaruande struktuur

Kokkuvõtlikult on kontrolliaruanne adekvaatselt struktureeritud ja informatiivne. Kuid esimeses peatükis puudub poliitikatest ja regulatsioonidest (mis sisaldaks ka eelmise auditi kokkuvõtet). Eesmärgid tuleks analüüsida, et teha aruanne kättesaadavamaks. Normaalseks tavaks on saanud alustada kontrolliaruannet kokkuvõttega ja seejärel järgida loogilist jälge: alustades riigi poliitika eesmärkidega kuni rakendusteni ja toetusmeetmete mõjuni. Siinkohal on seda ainult osaliselt järgitud.

Mõned kommentaarid toimetamise/redigeerimise kohta

Aruandes on liiga palju kokkuvõtteid

Järelduste/soovituste kvaliteet

Järeldused oleks pidanud sõnastama teravamalt ja täpsemalt

lk 13 : järeldusi saab ümber öelda üldise järeldusena: 'toetusi antakse põhjendamata alustel'. Tegelikult on need sõnastatud järeldused ainult auditileiud. Meie arusaamise kohaselt on järeldus auditileid, mille kohta audiitor on koostanud otsuse.

Soovitused on kohati kattuvad ja need võiks samuti teravamalt ja täpsemalt sõnastada. Redigeerimine on vajalik.

Loogiline, kuid küllatki drastiline üldine soovitus võik tegelikult olla selline:

'Probleemid taotluste hindamisega ja võimalusega eraldada toetused samale projektile võiks ära hoida, kui ümberstruktureerida ja vähendada tugidokumentide/regulatsioonide hulka. Lisaks eelnevale tuleks regulatsioonide koordineerimist vähendada ja koondada vastutus selle eest ühte ministeeriumi.'

Oleks soovitav esitada spetsiifilised leiud toetuste eri vormide kohta. Lisas on antud hindamiskriteeriumid ja muud nõuded projektidele, aga leiud esitatakse palju kõrgemal tasemel. Seda on oluline teada, et paremini mõista toetusmeetmetega kaasnevaid vigu ja võtta soovitused paremini fookusesse.

Järeldused lk 15 (19) osutavad kõik ühte suunda ja näitavad, et valitsus ei kogu piisavalt asjakohast informatsiooni, ja et sõnastatud järeldused (tegelikult auditileiud kõrgemal tasandil) saab kokku panna üleüldiseks järelduseks, mis võiks välja näha selliselt:

'Valitsus kogub liiga vähe informatsiooni ja ebaõiget informatsiooni, et saada aru, kas regulatsioonide eesmärgid täidetakse. Riigikontrolli audit näitab, et luuakse vähem töökohti kui oleks võinud oodata.'

Kuna olemasolevaid toetuste regulatsioone võetakse arvesse etteantud faktina, siis jäävad Riigikontrolli soovitused selles kontrolliaruandes samuti sellele tasandile. Need on õiged, kui regulatsioonides midagi ei muudeta. Seega toob soovitus koguda rohkem informatsiooni endaga kindlasti kaasa suure hulga bürokraatiat lisaks ja see ei ole see suund, kuhu Riigikontroll tahaks seda suunata. Me arvame, et parem oleks koondada kõik olemasolevad regulatsioonid ühte dokumenti kokku ja seejärel luua tervikule usaldusväärne seiresüsteem vastavalt Riigikontrolli soovitustele.

Kokkuvõtlikult: meile avaldas see audit ja viis, kuidas see oli läbi viidud, küllaltki suurt muljet. Nagu meile öeldi, olid auditit läbiviivad audiitorid küllaltki väheste kogemustega. Sellele vaatamata võiks see olla eeskujuks teistele audititele.

Mõned statistikatabelid ei olnud terviklikud, või trükiveaga, me ei tea, kas nii oli ka ametlikus kontrolliaruande originaalis.

Meie arvamuse kohaselt on kontrolliaruande kõige olulisemateks osadeks järeldused ja soovitused. Auditimeeskonnad teeksid targalt, kui võtaksid endale rohkem aega järelduste ja soovituste läbimõtlemiseks. Samuti arvame, et riigikontrolör peaks olema kaasatud kontrolliaruande sõnumi formuleerimisse. Näiteks, kui Hollandi Riigikontrollis tekib olukord, kus soovitused ja järeldused on segamini, sest kuhjub liiga palju väikesi järeldusi ja soovitusi, siis organiseeritakse tervele meeskonnale kusagil maakonna väikeses hotellis kaheks päevaks 'aeg maha', et saada kontrolliaruande sõnum kõrgemale tasandile. Tavaliselt on tulemused väga head.

LISA 7: STRATEEGIA JA AUDITITEEMA VALIMINE HOLLANDI KONTROLLIKOJAS

Auditi valikumenetlus on Hollandi Kontrollikoja (NCA) mission alusnurgaks: "Hollandi Kontrollikoja eesmärgiks on auditeerimise teel parandada riigi ja riigiasutuste tegevuse seaduspärasust, mõjusust, tõhusust ja ausameelsust. Samuti auditeeritakse Hollandi kohustusi, mis tulenevad rahvusvahelistest lepingutest. Selles protsessis edastatakse auditite teel saadud informatsioon ja akumuleerunud kogemused Valitsusele, Parlamendile ja auditeeritud asutuste juhtidele. Edastatud informatsioon sisaldab auditileide, järeldusotsuseid ja soovitusi, juhtimist ja poliitikaid, ning on reeglina kättesaadav ka avalikkusele. Kontrollikoja teiseks ülesandeks on anda panus usaldusväärse avaliku halduse tagamisele, tehes koostööd ja jagades informatsiooni nii kodumaal kui välisriikides.

Kontrollikoda peab oma toodete eraldusmärgiks kvaliteeti, usaldusväarsust ja kasulikkust, ning oma töömeetodite eraldusmärgiks sõltumatust, tõhusust ja mõjusust. Kontrollikoda tahab olla läbipaistev organisatsioon, mis investeerib pidevalt oma personali ja menetlusnormidesse."

Möödunud aasta oli esimeseks tegevusaastaks uue strateegia alusel, mis rõhutab avaliku halduse tulemuslikkust. 'Usaldusväärne avalik haldus' on saanud nüüd Hollandi Kontrollikoja töö võtmeküsimuseks.

ÜRO on määratlenud kaheksa usaldusväärse halduse iseloomulikku joont. Toetudes oma põhimäärusele usub Hollandi Kontrollikoda, et kaheksast neli on kohaldatavad kontrollikojas: läbipaistvus, riigiaruandekohustus, tõhusus ja mõjusust ning reageerimisvalmidus. Hollandi Kontrollikoda on tõlgendanud need neli tahku oma strateegia kaheks alussambaks: aruandekohustus ja järelevalve ühelt poolt ning side poliitika ja praktika vahel teiselt poolt.

Esimene samm: avaliku halduse mõjusust

Töö kahe eesmärgi alusel – süstemaatiliselt täiustada eelarvestamist ja aruandlust ning sulgeda raamatupidamisarvestuse ja järelevalve tsükleid - hindab Hollandi Kontrollikoda ministrite aruandluse sisu, mis esitatakse Parlamendi Alamkojale. Samuti uuritakse, kuidas riigieelarvest finatseeritavad organisatsioonid (haridus- ja tervishoiuasutused) põhjendavad riigi raha kasutamist. Sellega seoses tahab Hollandi Kontrollikoda saada vastust küsimusele, kuidas valitsus teeb järelevalvet seaduste jõustamise üle. Selles konkreetsetes valdkonnas seisneb Kontrollikoja põhiline töö reeglipärasuse auditite läbiviimises, st keskvalitsuse ja ministriumide raamatupidamisaruannete auditeerimises.



Teine samm: avaliku halduse tulemuslikkus

Eesmärgiga likvideerida lõhe poliitika ja praktika vahel, hindab Hollandi Kontrollikoda valitsuse töö tulemuslikkust ja määrab selle mõju. Kas valitsuse poliitika on ellu rakendatud vastavalt kokkulepetele? Kas seda on tehtud õigesti ja kas see annab ootatud tulemusi? Kui ei, siis missugused on võimalikud ebaõnnestumise põhjused?

Eelneva taustal eelistab Hollandi Kontrollikoda uurida selliseid asjaolusid, millel on seos kodanikele põhiteenuste pakkumisega. Lõppude lõpuks on just seal kõige valusamalt tunda lõhet poliitika ja tegelikkuse vahel. Seega andis Kontrollikoda avalike teenistuste auditeerimisele esimese tähtsuse. Tähtsuselt teisel kohal on turvalisus ja kolmandaks jätkusuutlik areng.

Strateegia alusel on Kontrollikoja auditiprotsessides toimunud järgmised muutused:

- Auditid planeeritakse sotsiaalsete probleemide alusel;
- Auditid planeerimisel on lähtepunktiks konkreetne sotsiaalne problem. Auditid on suunatud suures osas keskvalitsuse võime hindamisele, kes peab oma lubadused täitma;
 - Kontrollikoda otsib selgitusi;
 - Kontrollikoda ei piirdu väitega, et poliitika ja praktika vahel on lõhe olemas. Kontrollikoda püüab põhjused välja selgitada. Miks valitsus ei vii poliitikaid ellu nii nagu kavatsatud? Miks ei ole seatud eesmärgid täidetud?
 - Kontrollikoja töö põhineb mõjususe strateegial;
 - Kontrollikoda üritab ja leiab oma informatsioonile õige vormi ja õige ajastamise.

Seire ja audititeemade valik

Kontrollikoda hoiab oma strateegia raames pilgu peal kõikidel maailma võtmetrendidel, et valida oma auditite jaoks õiged teemad. 2004 aastal otsisime uusi viise oma seiresüsteemi edasiseks professionaalseks täiustamiseks. Võimalike täiustamiste hulka kuuluvad selliste asjaolude kindlakstegemine, millel on otsene seos meie tööga (küsimus nt kas õigeid tahke on rõhutatud) ja andes Kontrollikoja personalile parema juurdepääsu sellisele informatsioonile.

Strateegia alusel tehtud audititeemade valikul on mitmed asjaolud olulise tähtsusega. Mida rohkem on järgmised kriteeriumid antud teemaga haakuvad, seda suurem on auditi läbiviimise tarvidus:

- tegevused peavad lisama ühiskondlikku väärtust;
- me peaksime käsitama komplekset poliitikaahelat;
- sellega peavad kaasnema riskid;
- kõne all olev valdkond peaks asuma Kontrollikoja ainuvolituste all;
- Kontrollikoja sekkumine peaks olema struktuurset laadi;
- tegemist peaks olema suurte rahasummadega.

Ülevaade

Kõikides kontrolliaruannetes on rida soovitusi auditi käigus avastatud probleemide lahendamiseks. Mõnikord lubavad ministrid astuda nende soovitude alusel samme. Mis juhtub soovitude ja ministeeriumide poolt astutud sammude tulemusel pärast meie kontrollisaruaande avaldamist? Kas Kontrollikoja soovitudest on abi? Kõik need on olulised küsimused, millele Kontrollikoda tahab kindlasti vastused leida. Ja mitte ainult sellepärast, et avastatud probleemid vajavad lahendamist, vaid ka selleks, et Kontrollikoda tahab teada, kas soovitud teenivad kavatsatud otstarvet, st kas soovitud on piisavalt spetsiifilised ja annavad aluse ministeeriumide poolt sammude astumiseks.

2004 aastal loodi Hollandi Kontrollikojas süsteem meie soovitude mõju hindamiseks. Selle süsteemi raames jälgitakse suhteliselt pika aja jooksul – vajadusel viis aastat ja rohkem – soovitude rakendamise ulatust ja kuidas ministeeriumid peavad oma lubadustest kinni. Seireprotsess ei seisne ainult ametnike intervjuerimises vaid ka – niipalju kui võimalik – ministeeriumide endi poolt esitatud eduaruannetel ja muul informatsioonil.

Iga auditi puhul tähendab see otsust – kui tihti Kontrollikoda peab olukorda uurima ja milliseid spetsiifilisi soovitusi ja astutud samme on tarvis jälgida. See on piisavalt loogiline: mõned soovitud on seotud asjaoludega, mis võtavad mitmeid aastaid aega valmimiseks, ja teised saab palju kiiremini ellu rakendada.

Avaldame oma seire tulemused lühiaruannetena, mis on kättesaadavad meie veebileheküljel.

Igal aastal avaldab Koda kavatsatud auditite plaani ja arenguprojektide nimekirja. Samuti antakse kavandatud auditite kohta varajane teade auditeeritavatele ministeeriumidele ja institutsioonidele. Kui peaks olema võimalus, et auditi aluseks olevad standardid ei ole täiesti selged, siis konsulteerime kõigepealt asjaosaliste organisatsioonidega, kuni jõuame realistlike standardite suhtes kokkuleppele. Selliselt välistame hilisema rahulolematuse kriteeriumidega, mille alusel me hindame olukordi.

Hollandi Kontrollikojas käib sõltumatus käsikäes avatuse ja kättesaadavusega. Eesmärgiks on olla täielikult kättesaadav oma sihtgruppidele, kelle hulgas on peale Riigikontrolliga Valitsuse, Parlamendi ja

organisatsioonide ka meedia, uurimisinstituudid ja ülikoolid, organiseeritud huvigrupid, järelevalveorganid, nõukogud ja üldine avalikkus.

Kontrollikoda kasutab laiapõhjalisi kommunikatsioonivõimalusi, kaasa arvatud Internet. Kõik, kes tunnevad huvi, leiavad lõpetatud auditite tulemused meie veebileheküljelt. Auditoruannete terviktekstid, kui nad ei sisalda konfidentsiaalset informatsiooni, avaldatakse koos teiste Parlamendist tulevate avalike dokumentidega.

Kontrollikoda arvestab audititulemuste avaldamisel konkreetse valdkonna sihtgruppidega. Vajaduse korral edastame igale konkreetsele auditoruandele lisaks lühikokkuvõtte nendele parlamendiliikmetele, kelle vastutuse valdkonda antud teema puudutas. Samuti pakume asjaosalistele ministriumidele võimalust privaatseks suuliseks aruteluks enne audititulemuste avaldamist. Need esitlused on viimastel aastatel tõendanud oma väärtust ja rõhutanud auditite lõppmõju. Mõnikord on ka teised osapooled olnud audititega seotud, nt kui riigiosalusega firmat või ühiskondliku funktsiooniga organisatsiooni on auditeeritud. Kavatsime luua võimaluse anda auditoruannete ülevaatelisi selgitusi teistele välistele organisatsioonidele. Iga avaldatud auditoruandega käib kaasas pressiteade, võimaluse ja vajaduse korral kommenteerib üks meie Nõukogu liige isiklikult aruannet meedias.

LISA 8: RIIGIKONTROLI SUHTED PARLAMENDIGA JA HOLLANDI JUHTUMIUURING

Antud teema kohta on terviklikum nõuanne koos näidetega mitmete riikide kohta, mis on kättesaadav EL kõrgeimatele kontrolliinstituutidele (SAI-s) Sigma dokumendina Nr. 33: Suhted kõrgeimate kontrolliasutuste ja parlamendi vahel aadressil www.oecd.org/gov/sigma. Järgnevalt on detailselt kirjeldatud, kuidas need suhted on korraldatud ja toimivad Hollandis.

Hollandi juhtumiuuring

Parlamendi ja parlamendikomisjonide üldist rolli ja eesmärke suhetes Hollandi Kontrollikojaga (Netherlands Court of Audit) võib iseloomustada kahe sõnaga – kontroll ja informatsioon. Alustades esimesest sõnast võib öelda, et Hollandi Parlament muidugi kontrollib valitsust, nii nagu iga parlament, mis võtab oma rolli tõsiselt. Hollandis, nii nagu teisteski riikides, on parlamendil ainult piiratud võimalused tuhandete riigiteenistujatega valitsuse kontrollimiseks. Parlamendi 150 liikmel on (heal juhul) igapäev ainult üks abiline, aga igal ministril on sõna tõsisel mõttes tuhandeid riigiteenistujaid, kes võivad teda parlamendiga suhtlemisel aidata. Hollandi Parlament järgib sama mõttekäiku ja kasutab valitsuse kontrollimise funktsiooni täitmiseks muude parlamendiväliste aruannete hulgas ära ka Hollandi Kontrollikoja kontrolliaruandeid. Hollandi Kontrollikojal on piisavalt suur vajaliku kvalifikatsiooniga personal, et tõsiselt hinnata ministeeriumi tööd. Parlament võib, kasutades kõrgeima kontrolliasutuse auditit, formuleerida vastutava ministri kohta poliitilise kohtuotsuse.

Teine sõna, mida saab kasutada iseloomustades parlamendi eesmärke suhetes Hollandi Kontrollikojaga on, nagu eelpool mainitud, informatsioon. Nii nagu Hollandi Parlamendi suutlikkus valitsust kontrollida on piiratud, on ka tema võimalused avalike suhete kohta informatsiooni saamiseks piiratud, kuna personal on väike. Seepärast kasutab parlament rõõmuga sõltumatutest instituutidest nagu Statistika Keskbüroo, Planeerimise Keskbüroo ja Hollandi Kontrollikoda saadud informatsiooni. Nende instituutide trükitud aruanded sisaldavad informatsiooni, mida parlament saab kasutada riigi olukorra hindamiseks, (seega) valitsuse toimimise hindamiseks ja (seega) poliitiliste vaatenurgapunktide formuleerimiseks.

Parlamendikomisjonide koosseis ja tööviis suhetes Hollandi Kontrollikojaga ei ole üldiselt eriti erinev teiste instituutidega suhtlevate parlamendikomisjonide koosseisust ja tööviisist. Komisjonid koosnevad kõikide parlamendis olevate poliitiliste parteide esindajatest ja kontakt Hollandi Kontrollikojaga on terve parlamendi ulatuses ehk esinduskomisjoniga, mitte individuaalse poliitilise parteiga. Hollandi Kontrollikoja auditid avaldatakse läbivaatamiseks kas ministrile või parlamendile. Viimasel juhul pakub kontrollikoda välja auditi kohta lühikokkuvõtte andmise (briefing) enne avaldamist. Riigieelarvekomisjon (The State Expenditure Committee) saab selle pakkumise, enamasti aktsepteerib ja kutsub teised komisjonid briifingule. Enamus asjaga kokkupuutuvatest komisjonidest on kohal, kuna parlamendile esitatavaid auditeid võib kergesti kasutada poliitilistes läbirääkimistes vastutava ministri(te)ga. Üsna raske on öelda, kas on olemas mingisuguseid määrusi, mis tagaks parlamendikomisjonide tegevuse mittepoliitilise iseloomu seoses Hollandi Kontrollikojaga, kuna parlament (parlamendikomisjonid) on oma olemuse poolest poliitilised instituudid. Loomulikult on olemas regulatsioonid, mis tagavad, et Kontrollikoda ei mõjutaks üks või mitu parteid, nt reegel, et auditi taotlemises peab osalema parlamendi enamus. Hollandi Kontrollikoda teeb samuti kindlaks, et poliitilised läbirääkimised on poliitilised läbirääkimised Parlamendi ja Valitsuse vahel ega kaasa Hollandi Kontrollikoda kolmanda osapoolena. Auditid annavad tihti põhjust sellisteks poliitilisteks läbirääkimisteks, aga kui parlament (parlamendiliikmed) näiteks küsivad Kontrollikoja käest seisukohta, kas üks minister peaks tagasi astuma,

siis on Kontrollikoja vastus alati ühesugune – Kontrollikojal ei ole selles küsimuses seisukohta ja see küsimus on parlamendi otsustada. Samuti ei vastata tavaliselt küsimustele tulevaste poliitikate sisu kohta (suure detailsuseastmega), välja arvatud igat liiki poliitikate kontrollitavuse küsimustes.

Parlamendikomisjonide roll Kontrollikoja auditite läbivaatamises algab juba mainitud briifinguga. Asjaga seotud komisjonid kutsutakse briifingule, mis on avalikkusele suletud ja toimub parlamendihoones. Kõik parlamendikomisjonid koosnevad kõigi poliitiliste parteide esindajatest, kuid Hollandi Kontrollikoja briifingutel käivad peaaesjalikult (ainult) viie suurema partei esindajad, need on kolm (praegu) valitsuses olevat parteid ja kaks suuremat opositsiooniparteid. Väiksematel opositsiooniparteidel ei ole piisavalt parlamendiliikmeid, et tihti osaleda neile mitte eriti tähtsatel briifingutel. Briifingud korraldatakse vahetult enne, kui audit tuleb pressis avaldamisele ja kõik asjaosaliste parlamendikomisjonide liikmed saavad materjalid päev enne briifingut ja avaldamist. Briifing koosneb ettekandest, mille teeb Kontrollikoja Nõukogu liige koos mõne audiitoriga, seejärel esitavad parlamendiliikmed küsimusi. Parlamendiliikmed enamasti ei küsi selliseid poliitilist laadi küsimusi, millele Kontrollikoda ei saa vastata, nt eespool mainitud küsimusele ministri tagasiastumisest.

Veidi aega pärast briifingut ja trükkis avaldamist saab Hollandi Kontrollikoda tihti kirjalikke parlamendiliikmete küsimusi. Suulisi küsimusi küsitakse ainult briifingu ajal, muul ajal saadab parlamendikomisjon kui tervik välja küsimusi kirjalikult. Kontrollikoda vastab alati nendele küsimustele. Sarnaselt parlamendiga küsib asjaga seotud minister (ministrid) kirjalikult küsimusi auditi kohta, ja minister saab kätte ka briifingu, mida Kontrollikoda kavatseb anda parlamendile.

Hollandi Kontrollikoja sõltumatus ulatust suhetes parlamendiga võib pidada küllaltki suureks. Parlamendil on mõnel viisil vormiliselt mõningane mõju Kontrollikoja tegevustele. Praktikast on see mõju aga väga piiratud.

a) Hollandi Kontrollikoja auditiprogramm on rangelt tema enda vastutusel, välja arvatud fakt, et Koda on seadusest tulenevalt kohustatud läbi viima igaaastase reeglipärasusauditi ja et temalt on nõutud tähelepanu pühendamist valitsuse tõhususele. Programm luuakse Nõukogu ja personali tihedas koostöös. Paljude võimalike auditite ja muude tegevuste nimekirjast tehakse Nõukogu strateegilise programmi ja laialdase asjakohaste poliitikavaldkondade seire alusel valik. Programm esitatakse parlamendile riigieelarvekomisjoni kinnisel istungil (ja avalikustatakse). Selle istungi ajal on parlamendiliikmetel võimalik küsimusi esitada ja arutada programmi sisu.

b) Parlamendil (mitte parlamendikomisjonil) on võimalus paluda auditit. Nõutud on häälteenus. Auditi taotlemine koosneb järgnevatest sammudest:

- idee saab tavaliselt alguse mõnest komisjonist kas ühelt või mitmelt komisjoniliikmelt;
- kui komisjonisisesed diskussioonid näitavad, et enamus on poolt, esitatakse palve riigieelarvekomisjonile nõustamiseks;
- riigieelarvekomisjon annab nõu palve sisu kohta (s.o. kas audit on teostatav) ja kas audit on kohane Hollandi Kontrollikoja jaoks (arvestades tema volitusi ja põhiseaduslikku positsiooni);
- taotlus esitatakse vormikohaselt parlamendile ja toimub hääletamine.

Selle protsessi käigus toimuvad sagedased kontaktid Hollandi Kontrollikoja personali ja parlamendi vahel. Nii tagatakse, et palve on Hollandi Kontrollikoja jaoks aktsepteeritav ja teostatav. Seepärast on Hollandi Kontrollikoja vastus peaaegu alati positiivne.

c) Hollandi Kontrollikoda pakub riigieelarvekomisjonile regulaarset abi eraldades personaliliikme, kes ajutiselt töötab koos riigieelarvekomisjoni personaliga.

Teised parlamendikomisjonid ja/või parlament tervikuna saab vastavalt vajadusele tuge kas teadmiste või tööjõu näol.

d) Hollandi Kontrollikoja metoodikaküsimused on kõrgeima kontrolliinstituutsiooni enda asi, parlament ei ole kaasatud.

e) Hollandi Kontrollikojal ei ole vormilist rolli seadusloome protsessis, kuid kõrgeimal kontrolliinstituutsioonil on võimalus edastada oma kommentaarid parlamendile või asjaga seotud ministrile. Seda juhtub küllalt sageli.

Vormiliselt on Hollandi Kontrollikoja eelarve (koos teiste kõrgemate riiginõukogudega) siseministeeriumi eelarve osa, seega kaitseb eelarveprojekti parlamendi ees tema. Kui tekivad lahkavõtmused, võib Hollandi Kontrollikoda tõstatada küsimuse riigieelarvekomisjonis, kuid peab lootma Alamkoja liikmetele, kes teeksid ettepaneku muuta eelarvet. Kirjutamata seaduseks on, et parlament kasutab ettevaatlikult oma eelarvekohaseid õigusi, kuna liiga suur sekkumine võib ohustada kõrgeima kontrolliinstituutsiooni sõltumatust. Vormiliselt on siiski parlamendil võimalik vähendada või suurendada Hollandi Kontrollikoja eelarvet.

Parlament ei hinda, sõna ranges tähenduses, Hollandi Kontrollikoja tööd. Hollandi Kontrollikoda esitab parlamendile riigieelarvekomisjoni kinnise istungi ajal igaaastase aruande. Selle istungi ja muude nõukogu ja komisjoni vaheliste kohtumiste ajal on liikmetel võimalus väljendada oma seisukohti Hollandi Kontrollikoja ja tema töö kohta. Lisaks kommenteerivad parlamendiliikmed sageli meedia kaudu kontrolliaruandeid ja tervet instituutsiooni.

f) Koja, kui riigiauditori, kuluste reeglipärasust tuleb loomulikult kontrollida. Koda palkab selleks välisaudiitori, kes auditeerib raamatupidamise aastaaruannet ja kõne all oleva aasta finantsjuhtimist. Välisaudiitor esitab kontrolliaruande auditikomisjonile. Siseministeeriumi auditiosakond kasutab leidsid, vajaduse korral viib lisaks läbi auditi ja raporteerib ministrile. Tsükkel saab täis, kui koda, olles osa kõikide eelarvepeatükkide reeglipärasuse auditist, vaatab läbi ministeeriumite auditiosakondade, kaasa arvatud siseministeeriumi auditiosakonna poolt läbiviidud kõrgemate nõukogude auditid (kuhu kuulub ka kontrollikoda). Selles protsessis võib koda leida puudujääke finantsjuhtimises, millest omakorda annab aru oma reeglipärasusauditis. Koda mõistab, et peab teistele eeskujuks olema ja üritab vastavalt tegutseda.

g) Hollandi Kontrollikoja Nõukogu koosneb kolmest Kuningliku Dekreediga määratud liikmest; eraldiseisva protsessina määrab ühe neist President. See Kuninglik Dekreet on tegelikult valitsuse otsus.

Kui Nõukogus peaks tekkima vakants, siis teavitatakse sellest parlamenti ja Hollandi Kontrollikoda pakub välja nimekirja kuue kandidaadiga. Selle nimekirja ja parlamendi poolt esitatud kandidaatide alusel tehakse valitsusele (kes otsustab) ettepanek. Liikmed on määratud eluks ajaks, kuid jäävad pensionile (hiljemalt) seitsmekümne aasta vanuselt. Liiget saab vallandada ainult Hollandi Riigikohus.

Hollandi Kontrollikoda puudutav seadusandlus on riigi raamatupidamise seaduses (Government Accounts Act). Selles seaduses on sätestatud, et rahandusministril on kohustus konsulteerida kontrollikoda puudutavate seadusemuudatuste ettepanekute puhul Hollandi Kontrollikojaga.

LISA 9: IT TURVALISUSE KONTROLL

Kontrolli viivad läbi tavaline finantsaudiitor ja kliendipoolne IT eest vastutav isik

7. Kui palju inimesi töötab asutuse IT osakonnas? Milline os osakonna organisatsiooniline struktuur? Milliste süsteemide eest IT osakond vastutab? Kuidas on vastutus osakonnasiseselt jaotatud?
8. Kuidas näevad välja süsteemide käitamiseks vajalikud ruumid? Kas sisenemisvõimalused on piiratud? Kas ruumides on alarmisüsteemid ja tulekaitsesüsteem? Kas ruumide ümbrusse on paigutatud tagavaraks olevat mööblit?
9. Kas IT osakond vastutab ka süsteemiarenduse eest? Kas nad arendavad oma jõududega ise süsteeme? Kelle omanduses on lähtekoodid?
10. Kas majaväliste teenustepakkujatega on sõlmitud lepinguid jne? Kas lepingutes on kirjas sätted hädaolukordade ja katastroofide kohta?
11. Kas peetakse kuupäevalist päevikut süsteemi seiskumiste/katkestuste kohta koos toimumise aja ja põhjuste äranäitamiseks? Kas põhjuste kohta tehakse regulaarset järelkontrolli?
12. Kas on olemas spetsiaalne tagavaraplaan hädaolukordade ja katastroofide puhuks? Kui ei, siis kas kavatakse koostada selline plaan?
13. Kas auditeeritaval on juurdepääs alternatiivsele toiteallikale pikemaajaliste volukatkestuste puhul?
14. Milline on auditeeritava valmisolek olukordadeks, kus riistvara tuleb ilma etteteatamata terves ulatuses või osaliselt välja vahetada? Kas on sõlmitud mingeid lepinguid sellise olukorra puhuks?
15. Kas on olemas spetsiaalne tagavaraplaan programmi taaskäivitamiseks teistes ruumides, kui vajadus peaks tekkima?
16. Kas toimivad tulemüürid ja/või muud turvasüsteemid, mis kaitsevad IT süsteeme häkkerite eest? Kas peetakse päevikut volitusteta illegaalse sisselogimiskatsete kohta?
17. Kui tihti teeb auditeeritav erinevate süsteemide varundust?
18. Mida varundusfailid sisaldavad? Kas nende hulgas on ka tarkvaraprogrammide versioone?
19. Kuidas tagatakse, et süsteemis ei kaoks registrist ekvivalentsitehte informatsioon? Kuidas on tagatud alati kaasajastatud kõikide kataloogide, andmebaaside ja registrite turvakoopiad, mis sisaldavad informatsiooni ekvivalentside kohta?
20. Kuidas säilitatakse varundust? Mõnikord tulekindlates kappides samades ruumides. Usaldusväärsemaks lahenduseks oleks hoida neid teises kohas väljapool IT ruume...

21. Kas kõikidel süsteemidel, kataloogidel, andmebaasidel ja registritel on spetsiaalsed turvasüsteemid volitatud kasutajate jaoks, nii nagu auditeeritav teatab?
22. Kuidas näevad välja volitatud kasutajate jaoks mõeldud turvasüsteemid? Kas on ka rühma-ID kasutajate jaoks kohaldatud turvasüsteemi? Kuidas neid süsteeme hallatakse? Kas on olemas regulaarsete intervallide järel läbiviidav jätkukontrollimenetlus? Kas on tagatise, et vanade või aegunud volitustega kasutajad ei saaks süsteemidele juurdepääsu?
23. Kas on mingeid kontrolle/järelkontrolle kõige usaldusväärsemate inimeste kontrollimiseks (kõige suuremate pääsuõigustega)? Kas kõik tarkvaraprogrammi muutused on sisse logitud selliselt, et neid enam muuta ei saa ja alati on näha, kes neid muutnud on?
24. Kuidas koheldakse süsteemidega töötavaid väliskonsultante? Ajutised kasutaja-ID-d ja salasõnad? Kas ka nende tööd ja muutmised logitakse sisse? Kuidas tehakse järelkontrolli nende logimiste kohta?
25. Kas on tehtud kataloogidesse, andmebaasidesse ja registritesse uut informatsiooni sisestavate isikute turvakontrolli?
26. Kas on tehtud muid turvakontrolle võimalike väliskasutajate sõelumiseks turvatud süsteemile pääsuloa saamiseks?

Kokkuvõte:

I. Jätkukontrolli vajavad asjaolud...

II. Täiustamised/halvemaks muutumised võrreldes eelmise aasta auditiga....

XXX 2005-06-08

Kellele: NAO

Auditeeritavale

LISA 10: EL AUDITIKVALITEEDI SUUNISED

Käesolevas lisaosas arutatakse hiljuti väljaarendatud *Auditikvaliteedi suuniseid*, mille spetsiifiliste meetmete rakendamisega saaksid kõrgeimad kontrolliasutused tagada audititöö kõrge kvaliteedi. Antud suunised on kohaldatavad kõikides kõrgeimates kontrolliasutustes kõikide auditiliikide lõikes.

Taust

Hiljuti oli kuulda muret erasektori auditeerimise usaldusväärsuse ja kvaliteedi pärast. Kuna kõrgeima kontrolliasutuse töö on mitmel viisil võrreldav erafirma tööga, leppisid 2001 aastal Limassolis toimunud aastakoosolekul kesk-ja idaeuroopa riikide, Küprose, Malta, Türgi ja Euroopa Audiitorikoja (ECA)¹ kõrgeimate kontrolliasutuste võrgustiku endised juhid kokku, et auditiprotsessi kvaliteeti tuleb arutada, uurida ja koostada tulememuste kohta aruanne.

Ungari, Malta ja Poola kõrgeimad kontrolliasutused ja SIGMA määrati ekspertrühma, kes pidi esialgse uurimise käigus:

- ❖ Määratlema põhimõtted ja nõuded, mis on kõrgeimal kontrolliasutuses vajalikud tagamaks piisavat organiseeritust, mis kindlustaks mõjusa audititöö ja kõrge kvaliteediga kontrolliaruanded.
- ❖ Analüüsima osalevate kõrgeimate kontrolliasutuste olukorda vis-à-vis nende kvaliteedikontrolli praktika ja menetluskorraga auditite kavandamisel, läbiviimisel ja aruandlusel.
- ❖ Määratlema kõrgeima kontrolliasutuse hea tava, mis tagaks kõrge kvaliteedi.

Sigma³ pidi pakkuma tehnilist tuge.

Ekspertgrupp väljastas 2002 aastal ringkirja vormis küsimustiku, et saada informatsiooni kvaliteedi juhtimissüsteemide olukorra kohta osalevates riikides ja teistes arenenud kõrgeimates kontrolliasutustes. Vastuste analüüsi põhjal valminud aruanne esitati kõrgeimate kontrolliasutuste juhtidele 2002 aasta detsembris toimunud kohtumisel Bukarestis.

Pärast aruande arutelu laiendasid kõrgeimate kontrolliasutute juhid ekspertgrupi mandaati ja tegid ekspertgrupile ülesandeks koostada kõikehõlmavad ja detailsed suunised auditikvaliteedi kohta, mis valmisid 2003 – 2004 aastatel toimunud töö käigus. Seejärel ühines ekspertgrupiga Prantsusmaa Kõrgeim Kontrolliasutus⁴, et tagada ka koja (court) tüüpi kõrgeimate kontrolliasutuste vajadused.

Auditikvaliteedi suuniseid tutvustati viimasel kõrgeimate kontrolliasutuste endise võrgustiku juhtide koosolekul Riias 2004 aasta aprillis, kus need heaks kiideti ja soovitati edastada EL Kõrgeimate Kontrolliasutuste Kontaktkomiteele (EL Kõrgeimate Kontrolliasutuste juhtide aastakoosolekul 2004 aasta detsembris Luxembourgis) ning INTOSAI ja EUROSAI Peasekretariaatidele informatsiooniks ja seisukohavõtuks.

Üldinformatsioon suuniste kohta

Suunised koosnevad neljas jaost:

- ❖ 1 – Sissejuhtaus
- ❖ 2 – Kvaliteedikontroll
- ❖ 3 – Kvaliteedi tagamine
- ❖ 4 – Organisatsiooni juhtimine

Suunised on mõeldud kohaldamiseks kõikides kõrgeimates kontrollisutustes, nii “koja” kui “asutuse” tüüpi, ja kõikide auditiliikide, nii õiguspärasuse kui tulemusauditi, ulatuses, vaatamata sellele, et kõikide kategooriate kõrgeimate kontrolliasutuste ja ka auditiliikide lõikes on tegelikult palju erinevaid variante. Igale suunisele järgneb selgitav tekst.

Kvaliteedikontroll – ‘Kuum ülevaade’

Kvaliteedikontroll on protsess, mille kaudu püüab kõrgeim kontrolliasutus tagada, et kõik auditi faasid (kavandamine, läbiviimine, aruandlus, järelkontroll) on toimunud vastavuses kõrgeima kontrolliautuse reeglite, praktika ja menetlusnormidega.

Kvaliteedikontrolli süsteem peab tagama, et kõik auditid on õigeaegsed, terviklikud, piisavalt dokumenteeritud, läbi viidud ja läbi vaadatud kvalifitseeritud personali poolt. Selles kontekstis sisaldab “kvaliteet” muude tahkude hulgas järgnevaid tegureid:

- ❖ Auditi käigus uuritavate küsimuste olulisus ja väärtus.
- ❖ Hindamise ja järeldusotsuste objektiivsus ja õigsus.
- ❖ Auditi kavandamise ja läbiviimise ulatus ja terviklikkus.
- ❖ Kontrolliaruandes esitatud auditileidude, järelduste ja muude asjaolude usaldusväärsus ja täpsus.
- ❖ Saavutatud tulemuste ja mõju efektiivsus.

Kvaliteet, juhendamine, järelevalve ja läbivaatamine peab olema tagatud kõikides auditifaasides. Auditi liigi, juhendamise ja läbivaatamise ulatuse otsustamisel tuleb arvestada auditimeeskonna kutsealast kvalifikatsiooni ja kogemusi.

Auditi valik ja ajastamine võib oleneda järmistest asjaoludest:

- ❖ Prioriteetsus, kaasa arvatud õiguskaitseõuded.
- ❖ Olemasolevad rahalised ja inimressursid.
- ❖ Teiste audiitorite töö, nt siseaudiitorid.
- ❖ Riski ja olulisuse hindamised.

Seejärel kirjeldatakse suunistes soovitatud menetlusreegleid, mida tuleks auditi kavandamisel, läbiviimisel, aruandlusel ja järelkontrollil järgida. Mõned võtmeküsimused:

- ❖ **Auditi kavandamisel** tuleks arvestada võimalikku audiitorite arvu ja oskusi, aega, rahaliste ja muude ressursside olemasolu ja välisekspertiisi kättesaadavust ning eelseisvaid võimalikke

riske. Kavas tuleb näidata ajakava, ülesanded ja vastutavad isikud, ja kogenud auditor peaks selle läbi vaatama.

- ❖ **Auditi läbiviimine** peab toimuma kinnitatud kava alusel. Seda fakti ja täitmist peavad iga ülesande eest vastutavad audiitorid dokumenteerima. Peaaudiitor peab sellekohase dokumentatsiooni läbi vaatama. Tööpaberid tuleb organiseerida selliselt, et kontrolliaruande ettevalmistus ja läbivaatus oleks hõlpsam.
- ❖ **Kontrolliaruanded** peavad olema selged, õigeaegsed, napisõnalised ja objektiivsed. Kõik leiud ja järeldused peavad põhinema piisaval, usaldusväärsele ja õiglasel tõendusmaterjalil, mis on dokumenteeritult tööpaberites. Kontrolliaruande projekti peaksid kogenud audiitorid, kes pole auditiga seotud ja kes on sõltumatud auditeeritavast, majasiseselt läbi vaadata. Auditeeritava kommentaarid tuleks õiglaselt arvesse võtta.
- ❖ Kontrolliaruande avalikustamise järel tuleks kõrgeimal kontrolliasutusel mõne aja pärast kindlaks teha, milliseid samme on auditeeritav astunud, kui üldse, auditi käigus tõstatatud probleemide lahendamiseks.

Kvaliteedi tagamine – "Külm ülevaade"

Kvaliteedi tagamine on hindamisprotsess, mis keskendub kvaliteedi kontrollisüsteemi toimimisele. See on auditi lõpetamise järel tehtav ülevaade, mille viivad läbi konkreetsest auditiprotsessist sõltumatud inimesed. Kvaliteedi tagamise käigus on kindlasti vaja uurida konkreetseid auditeid. Kuid eesmärgiks ei ole kritiseerida spetsiifilisi auditeid. Kvaliteedi tagamise käigus tehakse kindlaks, milliseid kontrolle kavatseni kohaldada konkreetsete auditite puhul, kuidas need kontrollid rakendati, otsitakse tõrkeid kontrollide kohaldamisel ja püütakse leida muid viise, kuidas auditi kvaliteedisüsteemi täiustada.

Kvaliteedi tagamise viise on neli:

- ❖ Sisemine läbivaatamine
- ❖ Väline läbivaatamine
- ❖ Vastastikune eksperdihinnangu andmise tüüpi protsessid (kaasa arvatud SIGMA ekspertabi)
- ❖ Tagasiside auditeeritavatel

Üheks sisemise läbivaatamise võimaluseks on luua auditiosakondadest eraldi seisev sõltumatu üksus, kes annab otse aru "asutuse tüüpi" institutsioonides riigikontrolörile/presidendile ja "koja tüüpi" institutsioonides vastavale kolleegiumile. Teiseks viisiks on kutsuda läbivaatajateks teiste struktuuriüksuste personali, kes on sõltumatud läbiviidud auditist. Mõlemal juhul teeb läbivaataja audititest valimi, uurib neid detailselt ja kannab tulemused ette koos soovitustega edasiseks täiustamiseks.

Vastastikune eksperdihinnangu tüüpi tehnika puhul hinnatakse, millisel määral vastab kõrgeim kontrolliasutus rahvusvahelistele standarditele. Niisuguse hinnangu andmiseks valitakse tavaliselt teistest kõrgeimastest kontrolliasutustest kogenud audiitoreid. SIGMA on organiseerinud vastastikuseid eksperdihinnanguid uutes EL liikmesriikide kõrgeimastes kontrolliasutustes ja kandidaatriikides. Teised vastastikused eksperdihinnangud on toimunud kahepoolsete või grupiviisiliste kokkulepete alusel kõrgeimate kontrolliasutuste vahel.

Suunistes on olemas ka kontrollnimekirjad, mis hõlbustavad kolme kvaliteeditagamise viisi läbiviimist - sisemine, välimine ja vastastikune eksperdihinnang, ning aitavad erinevate hindamisviiside tulemusi omavahel võrrelda. Auditeeritavatel saadav tagasiside aitab kõrgeimal kontrolliasutusel mõista auditeeritavate vajadusi ja ootusi. Suunistes on soovitus, et iga kõrgeim kontrolliasutus peaks kord aastas

koostama kvaliteedi tagamise aruande, kus võetakse kokku aasta jooksul avastatud leiud ja antakse soovitusel süsteemi täiendamiseks.

Kvaliteedi juhtimissüsteem

Kõrgeima kontrolliasutuse juhtkond vastutab kvaliteedi juhtimissüsteemi loomise, toimimise, hoolduse ja täiustamise eest, et tagada asjakohane organiseeritus, mis võimaldab kõrgeimal kontrolliasutusel teha kõrge kvaliteediga tööd, olenemata asutuse struktuuritüübist ja läbiviidud auditiliigist. Juhtkond vastutab ka sellise keskkonna loomise eest, mis soodustab pidevalt kõrge kvaliteediga töötamist ja tööprotsesside täiustamist, nõudes juhtimise esmatähelepanu:

- ❖ Inimressurssidele
- ❖ Organisatsiooni ees seisvatele riskidele
- ❖ Välissuhtlemisele

Audiitoritel ja juhtidel on võtmeroll tulemusauditite läbiviimisel. Kõrgeim kontrolliasutus peaks leidma aega, energiat ja eelarvelisi vahendeid inimressursside juhtimiseks. Oluliseks elemendiks on töölevärbamisstrateegia ja personali uute liikmete valimine. Kõrgeim kontrolliasutus peaks töölevõetud inimestelt ootama parimat, ette mõtlema oma tulevikuvajadustele ja võtma tööle inimesed, kes suudavad neid vajadusi täita.

Kõrgeimad kontrolliasutused peaksid pakkuma mõjusat koolitust, kaasa arvatud:

- ❖ Sissejuhatav koolitus uutele personaliliikmetele, et hõlbustada kohanemist.
- ❖ Tehniline jätkukoolitus, et varustada audiitoreid auditite läbiviimiseks vajalike oskustega.
- ❖ Juhtide ja eestvedajate koolitus auditiüksuste juhtimisoskuste omandamiseks.
- ❖ Täiendkoolitus audiitorite võimekuse säilitamiseks ja edasiarendamiseks.

Kõrgeim kontrolliasutus peaks oma personali karjääriarendamise võimalustele tähelepanu pöörama ja juurutama mõjusa tulemusvestluste süsteemi koos individuaalsete arenguplaanidega.

Kõrgeim kontrolliasutus peaks eraldama vahendeid, et vähendada organisatsiooni ees seisvaid riske. Mitte kõik auditid ei ole võrdselt rasked ja riskantsed. Riskide ebaõige juhtimine võib õõnestada kõrgeima kontrolliasutuse mainet. Juhtkond peaks looma menetlusnormid organisatsiooni ees seisvate riskide hindamiseks:

- ❖ Auditiga seonduv poleemika.
- ❖ Auditi keerukus.
- ❖ Auditiresursid.
- ❖ Auditeeritava koostöö või vastuseis.

Mõjususe suurendamiseks peaks kõrgeim kontrolliasutus looma head kontaktid ja koostöö parlamendiga ja parlamendikomisjonidega, rahandusministeeriumi ja teiste ministeeriumidega, meedia ja erasektori audiitoritega, jt. Selleks on vaja selget strateegiat.

Kokkuvõte

Auditi kvaliteet on kõrgeima kontrolliasutuse personalile, juhtidele ja liidritele üha tähtsam asjaolu ja peaks olema valdkond, kus terve riigi ulatuses vahetatakse omandatud kogemusi ja head tava. Suunised saab järgnevalt veebiaadressilt alla laadida:

http://www.eca.eu.int/cooperation/publications/docs/report_29_october_04.pdf

SIGMA on samuti koostanud dokumendi pealkirjaga “Kõrge kvaliteedi saavutamine kõrgeimas kontrolliasutuses” (“Achieving High Quality in a SAI”), mille veebiaadress on:

[http://appli1.oecd.org/olis/2004doc.nsf/linkto/gov-sigma\(2004\)1](http://appli1.oecd.org/olis/2004doc.nsf/linkto/gov-sigma(2004)1)

¹ Need 15 SAI'd (Albania, Bulgaria, Croatia, Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Romania, Slovakia, Slovenia and Turkey) lisaks ECA moodustasid koostöövõrgustiku 1997 aastal, eesmärgiga toetada Euroopa Liiduga liitumisprotsesse. Võrgustik ei tööta endises vormis, kuna 10 riiki ühinesid Euroopa Liiduga 01.05.2004.

² Mr Jacek Mazur for Poland, Mr Janos Revez for Hungary and Mr Brian Vella for Malta.

³ SIGMA is a joint initiative of the Organisation for Economic Co-operation and Development and the European Union, principally financed by the European Union. SIGMA participants included Mr Nick Treen, Mr Harry Havens, Mr Bo Sandberg, Mr Joop Vrolijk and Mr Jens Piontek.

⁴ Töögrupp kuulusid Pr Anne-Marie Boutin ja Hr Christophe Perron Prantsusmaa Kontrollikojast.

**LISA 11: LÄBIVAATAMISE PROTSESSI TEINE FAAS – AMEERIKA ÜHENDRIIKIDE
KÕRGEIMA KONTROLLIASUTUSE (GAO) KONTROLLNIMEKIRI**

TEISE PARTNERIGA RÕÕBITI TEGUTSEMISE KONTROLLLEHT				
TOOTEANDMED				
Töökood: _____		Asedirektor: _____		
Aruande#: _____		1. Partner: _____		
Pealkiri: _____ _____		Väljasaatmise oodatav aeg: _____ Avaldamise tähtaeg: _____ 2. partnerile saadetud: _____		
TEISE PARTNERIGA RÕÕBITI TEGUTSEMINE (enne organisatsiooni kommentaare)				
Aruande Standardid: M = Täidetud (Met) ND = Vaja arutada (Needs Discussion) N/A = pole kohaldatav (Not Applicable)				
	M	ND	N/A	
Esitlus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Tootevalik on asjakohane; pealkiri peegeldab sõnumit; toode on napisõnaline ja selge sõnastusega, kergestimõistetavas keeles ja asjakohase tehnilise sõnavara kasutamisega; visuaalne graafika aitab sõnumit edastada
Sidusus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Organiseeritud selliselt, et eesmärkide vahel on selged seosed, RIB kokkuvõtte; jagudesse jagamine; ja vastavalt vajadusele järeldused ja kokkuvõtted
Tähtsamad asjaolud	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Toob välja aruande olulised punktid või tõendid. Seosed MIKS GAO seda tegi, MIDA GAO leidis ja SOOVITUSED, kus vaja, on selged ja peegeldavad täpselt toote sõnumit
Lühikokkuvõtte	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	RIB kokkuvõtte annab eesmärkidele otsese vastuse; on õiglane ja tasakaalus; ja toob välja analüüsileidude lõppkokkuvõtted, ja vajadusel järeldused, soovitusel ja asjaosalis(t)e reageeringu(d)
Taust	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Annab ülevaate (programmi tegevuste otstarve, volitused ja funktsioonid) kuid piirdub vajalikuga

OSM	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Eesmärgid on neutraalselt sõnastatud, on selged, õiglased, tasakaalustatud ja järjepidevad kõikide seoste ja meetodite eesmärkide lõikes rõhutades metodika rangust, näitab auditeeritavat perioodi, identifitseerib piirangud, ja tagab vastavalt vajadusele auditistandardite järgimise.
Leiud/tõendid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Tõendid on selged, piisavad ja asjakohased arvestades eesmärke ja leidusid; tingimustes kirjeldab olemasolevat olukorda; kriteeriumid näitavad, mida me üksteisega võrdleme; põhjus peegeldab kaalutlust/kaalutlusi, miks tingimused/kriteeriumid erinevad, mõju kirjeldab selle erinevuse tulemust
Järeldused	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Rõhutavad esitatud faktide mõju (positiivne, negatiivne), on õiglased ja tasakaalustatud, soovitude esitus on lühike, napisõnaline, ei korda ega summeerida leidusid
Soovitused/muud asjaolud	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Seotud tõendite ja järeldustega ning ütlevad selgelt, mida tuleb teha: see peab olema mõistlik, tehtav ja majanduslikult efektiivne
Komponendid, mis on seotud GAO põhiväärtustega				
	M	ND		
Professionaalsus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		Pakub asjakohast sisulist keerukust, mis näitab, et asjast on aru saadud, peegeldab väliskeskonnateadlikkust, kaasa arvatud vastavate trendide ja praktiliste lähenemisviiside tundmist, et ära näha, mida saab väljatoodud probleemidega ette võtta
Täpsus	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		Esitab täpselt informatsiooni ja leidusid; ei ole märgatavaid vigu loogikas ega arutlustes
Sõltumatu / Õiglane / Parteitu / Ideoloogiväline	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		Esitus on õiglane ja erapooletu; esitluse toon on konstruktiivne ja sõltumatu; ametlikud seisukohad võtmeküsimustes on asjakohaselt esitatud
Faktidel põhinev	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		Esitab informatsiooni ja leiud terviklikult, kaasab kõik vajalikud faktid ja/või tõendid, teeb vahet fakti ja tõendamata või kontrollimata informatsiooni, seisukohtade, kinnituste ja eelduste vahel; leiab lahenduse vastukäivatele tõenditele
Tasakaalustatud	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		Järelduste toetamiseks esitab kontrollitud ja loogilised tõendid; tõendite iseloomustamisel ei kasuta omadussõnu või määrsõnu sellisel viisil, mis vihjaks kriitikale või mõistaandmisele; sobival kohal tunnustab uurimise all olevate aspektide/programmide positiivseid külgi
Õigeaegne / Kasulik	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		Töö peab andma õigeaegselt asjakohast informatsiooni, mis reageerib tellija õigustatud vajadustele
Selge / Järjekindel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>		Esitlused peavad olema selged, napisõnalised ja hästi organiseeritud; sõnum on loogiliselt esitatud; kirjutamisstiil on kohaldatud vastavale auditooriumile
See kontrolliaruanne / toode järgib GAO aruandlusstandardeid ja põhiväärtusi. Aruande projektdokumendis esitatud mõttekäigud on mõeldud arvestamiseks ainult esimesele partnerile				

-----		-----		-----	
Teise partneri nimi /Tiitel		Allkiri		Kuupäev	
Allkiri näitab teise partneri kõikide kommentaaride asjakohast hoiakut GAO aruandlusega seonduvasse					
TEISE PARTNERI RÖÖPTEGEVUS (pärast organisatsiooni kommentaare – kui organisatsioon ei ole nõus või esimene partner estab palve)					
	M	ND			
Organisatsiooni kommentaarid	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	Näitab saadud kommentaaride liiki (suulised, kirjalikud); identifitseerib kõige kõrgema(te) kommentaari esitanud ametniku(d) tiitli(d); iseloomustab täpselt üldist aruandega nõustumist / mittedõustumist; kirjeldab kommentaaride sisu; ja leiab lahenduse kõikidele sisulistele kommentaaridele		
-----		-----		-----	
Teise partneri nimi /Tiitel		Allkiri		Kuupäev	
Allkiri näitab teise partneri kõikide kommentaaride asjakohast hoiakut seoses vastavusega GAO aruandlusstandarditele ja/või põhiväärtustele käesolevate kommentaaride lõikes					
01 oktoober, 2003 OPR : ORM			GAO Vorm 132 Rev.1002)		

LISA 12: FINANTSAUDIITORITE VANNUTAMINE JA KOOLITAMINE ROOTSI RIIGIKONTROLLIS

Käesolevas lisaosas antakse ülevaade Rootsi Riigikontrolli kogemustest, mis on saadud finantsauditi jaoks väljatöötatud uue koolitus- ja hindamisprogrammi arendamise käigus.

Loomulikult oleme Rootsis mitmel viisil kasutanud oma pädevusplaanide väljaarendamiseks samu põhimõtteid ja meetodeid, mis teiegi. Igas riigis, igas kontrollikojas, peab tingimata olema oma koolitus- ja hindamisprogramm, juba kultuurikeskkonna ja institsionaalsete erinevuste pärast. Ka vajadused on erinevad. Loodame, et meie kogemustest on ka mujal kasu. Kuidas me määratlesime koolituse ja kogemuste sihtmärgi? Mis on finantsauditis teadmised, oskused ja professionaalsed väärtused ja mil viisil on võimalik hinnata audiitori professionaalset pädevust? Millised probleemid on selles protsessis ja kuidas me üritasime neid Rootsis lahendada.

1 Rootsi mudel

Meie koolitus- ja hindamisprogrammi aluseks olevate põhimõtete mõistmiseks on kõigepealt vaja rääkida sellest, kuidas me audiitoritena Rootsi Riigikontrollis töötame.

Esiteks – meie kui finantsaudiitorite töö sihiks on kontrolliaruanne. Selles aruandes esitab audiitor igal aastal oma seisukoha, kas riigi majandusaasta aruanne on kõikides põhiküsimustes tõene ja õige. Paljudes riikides on see audiitori kontrolliaruanne aruanne, mis esitatakse parlamendile ja mis puudutab valitsuse poolt koostatud majandusaasta aruannet. Rootsis on teisiti ja põhjuseks on omapärane avaliku halduse struktuur võrreldes teiste riikidega. Seda struktuuri iseloomustavateks omadusteks on ühelt poolt väga rangete poliitiliste kohustustega valitsus ja teiselt poolt sõltumatud valitsuasutused, kes teostavad valitsuse poliitikat. Valitsusasutused peavad oma ülesandeid täitma valitsuse ja parlamendi poolt nende teostamiseks eraldatud ressursside raames ja vastavuses parlamendi poolt kehtestatud seaduste ja reeglitega ning järgides valitsuse poolt väljaantud direktiive. See tähendab, et riigieelarvest eraldatud rahasid haldavad sõltumatud riigiasutused. Sellisel struktuuril ja korraldusel on oma ajalooline taust.

Valitus haldab valitsusasutusi instruktsioonide ja kirjalike direktiivide kaudu, mis määravad kindlaks kulutuste laed ja oodatud tulemused. Loomulikult on seal ruumi ka regulaarsele dialoogile valitsuse ja riigiasutuse juhtkonna vahel, kuid ametlik kontroll väljendub ikkagi kirjalikes reeglites ja muudes direktiivides. Valitsus omalpoolt ei saa põhimõtteliselt üksikute tegevuste lõikes sekkuda riigiasutuse haldamisse.

Arvestades sellist riigiasutuste suhteliselt laiaulatuslikku vabaduse astet, on teiselt poolt ka valitsusele esitatavate aruannete kohta kehtestatud suured nõuded. Kõik keskvalitsuse asutused peavad säilitama raamatupidamisaruanded ja koostama aastaaruande, mis sisaldab bilanssi, kasumiaruannet, assigneeringute ja finantsolukorra aruannet. Lisaks sisaldab aastaaruanne tulemusaruannet, tavaliselt detailset, kus saavutatud tulemusi võrreldakse valitsuse poolt oodatud tulemustega.

Rootsi Riigikontroll auditeerib riigiasutuste aastaaruandeid, mis annavad ülevaate peaaegu kõigist tegevustest, mis on riigieelarves igal aastal kajastatud. Meil on Rootsis ümmarguselt 280 sõltumatut valitsusasutust ja see tähendab, et riigikontroll on kohustatud esitama igal aastal iga aastaaruande kohta oma seisukoha. See on ka põhjuseks, miks me Rootsis viitame finantsauditile kui aastaauditile.

Teiseks oluliseks aspektiks meie finantsaudiitorite töös on väljavõtete/aruannete ulatus ja sisu kontrolliaruannetes. Valitsusasutuste aastaaruanded sisaldavad finantsinformatsiooni kõrval ka tegevuste tulemusi. Neid tulemusi on väga harva võimalik ainult numbritega väljendada, see aga nõuab auditite läbiviimist erineval viisil ja põhjalikke teadmisi iga riigiasutuse juhtimisest ja tegevusest.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et Rootsis nõuab finantsaudit järgmist:

Auditi juhtimine ja riigikontrolör toetuvad suures ulatuses eeldusele, et iga audiitor teeb oma töö juba algusest peale korrektselt ja igal audiitoril on suur usk oma võimesse. Meie kvaliteedi tagamise süsteem peab toimima kiirelt ja usaldusväärselt ning hõivama piiratud arvu audiitoreid. Meetodit, kus analüüse, hinnanguid ja otsuseid testitakse organisatiooni mitmel tasandil, ei ole meil võimalik kasutada.

Tugevalt detsentraliseeritud auditite organiseerimise viis. Iga valitsusasutust auditeerib auditimeeskond, kellel on täielik vastutus auditite läbiviimise eest. Meeskonda juhib kogenud audiitor. Meeskonna juht allkirjastab kontrolliaruande, mitte riigikontrolör, seega on eriti oluline, et sellel audiitoril on kõrgeim professionaalne pädevus, sest tema esindab üksinda sellisel juhul riigikontrolli.

Meil on vaja, et audiitoril ja auditimeeskonnal oleksid laiemad teadmised ja oskused kui traditsioonilise finantsauditi puhul. Finantsaudiitori töö nõuab laialdasi ja sügavaid teadmisi riigi funktsioonidest, riigiasutuste tegevusest, seadustest ja määrustest, suhetest jne.

Et väheste ressurssidega läbi viia riigisutuse kõrgetasemeline auditeerimine, peab audiitor olema valmis võtma endale suurt isiklikku vastutust. Seepärast oleme oma uue koolitus- ja hindamisprogrammi koostamisel ja arendamisel igati rõhutanud individuaalse audiitori pädevuste tähtsust. See on ka põhjuseks, miks meil organisatsioonina on vajadus hinnata oma audiitorite tegelikku pädevust testimise ja eksamitega.

2 Vajadus arendada koolitus- ja hindamisprogramme

Miks on meil vaja arendada koolitus- ja hindamisprogramme? Meie vastuseks on, et INTOSAI ütleb nii. Avaliku sektori audiitorite eetikakoodeksis on öeldud, et:

- Audiitorid on kohustatud kõigil juhtudel professionaalselt käituma ja lähtuma oma töös kutsestandarditest, mis tagavad nende töös vajaliku pädevuse rakendamise ja erapooletuse.
- Audiitorid peavad auditeerides rakendama võimalikult kõrge kvaliteediga meetodeid ja tavasid. Nii auditeerimisel kui ka aruannete koostamisel peavad audiitorid järgima üldisi nõudmisi ja üldtunnustatud auditistandardeid.
- Audiitorid on kohustatud pidevalt täiendama oskusi, mis on vajalikud nende ametialaste kohustuste täitmiseks.

Põhjus, miks INTOSAI rõhutab professionaalsuse, kõrge kvaliteedi ja oskuste arendamise tähtsust, on loomulikult asjaolu, et audiitoril on oluline roll igas ühiskonnas, hoolimata sellest, kas ta töötab avalikus või erasektoris. Audiitor töötab kiirete muutuste keskkonnas, kus organisatsioonides on üha keerukamad tehingud ja töökorraldus. Informatsioonitehnoloogia areneb kiirete sammudega. Kaubandus ja äritegevus muutub üha rahvusvahelisemaks. Paljudes riikides on muutunud privateerimine üha olulisemaks eesmärgiks. Keskkonnast on hakatud rohkem hoolima. Need trendid on tekitanud vajaduse suurendada aruandekohustust ja seega suureneb nõudmine ka audiitorite järele. Rootsis oleme juba näinud kiireid muutusi selles valdkonnas. Riigikontrolli, järelkontrolli ja inspekteerimise arenguperspektiivides on viimastel aastakümnetel toimunud selge nihe. 1950-ndatest ja 1960-ndatest alates kuni 1970-ndate esimese pooleni iseloomustasid riiklikke tegevusi suured reformid, mille eesmärgiks oli luua heaoluriik. Ressursid olid olemas ja aina kasvasid. 90-ndatel nägime Rootsis ja teistes riikides kasvu asemel jätkuvaid finantskriise. Üha rohkem inimesi hakkas küsima, millised on riiklikesse ettevõtetesse tehtud

investeeringute tulemused. Fookus nihkus reformidelt püsivale jälgimisele, hindamisele ja kontrollile. Aruandmise, inspekteerimise, vastutuse ja auditeerimise tähtsus tõusis oluliselt. Samal ajal on riiklikud tegevused muutunud palju keerukamateks ja üha raskemini jälgitavateks. Tegutsevaid organisatsioone on rohkem, suurearvuliste ühenduste/liitude vormid on muutunud keerulisteks, turutingimused on muutunud, seadusandlus on keerukam, jne. Toodetakse üha rohkem aruandeid, ülevaateid ja muud informatsiooni, mis on kergemini kättesaadav kui varem. Sellises olukorras loodavad paljud inimesed, et audiitorid teavad täpselt, milline informatsioon on asjakohane ja õige.

Nende muutuste poolt esilekutsutud väljakutsete taustal peame uuesti rõhutama iga individuaalse audiitori tähtsust. Haridus ja kogemused on valdkonnad, kus peame püüdlema üha kõrgemate standardite poole. Peame suutma näidata ka üldsusele, et meil on olemas nõutud pädevused. Ainult nii saame säilitada ja tugevdada teiste usaldust meie suhtes.

3 Professionaalne pädevus – kuidas seda saavutada

Tänased audiitorid, lisaks paljude erinevate oskuste ja teadmiste omandamisele, peavad olema head finantsanalüütikud, suurepärase müügimehed, head suhtlejad, oskuslikud läbirääkijad ja avalike suhete spetsialistid ning head juhid. Seega peab koolituse ja kogemuste omandamise programmi ulatus olema laiem kui tavalisele traditsioonilisele lähenemisviisile omane, kui õppimist määratleti ja mõõdeti rangelt põhimõtete, standardite, kontseptsioonide, faktide ja protseduuride teadmiseга kindlal ajamomendil. Praegusel ajal peab rõhuasetus olema teadmiste, oskuste ja professionaalsete väärtuste piisavalt laiahaardelisel kogumil, et see võimaldaks muutusi kehtestada. Hariduse ja kogemuste omandamise eesmärgiks saab olla pädev audiitor, kes on võimeline andma oma elukutsel ühiskonnale eluaegse positiivse panuse.

Elukestva õppe eesmärgi saavutamiseks peame keskenduma järgmistele valdkondadele:

- teadmised;
- oskused;
- professionaalsed väärtused, mis on vajalikud professionaalse pädevuse saavutamiseks.

3.1 Teadmised

Audiitorile vajalikud teadmised saab jagada nelja suuremasse kategooriasse:

- üldteadmised;
- organisatsioonilised teadmised;
- informatsioonitehnoloogiaalased teadmised;
- raamatupidamise ja majandusarvestusega seotud teadmised.

Üldteadmised - audiitor peab olema võimeline mõtlema ja mõjusalt suhtlema, oskama loogiliselt ja abstraktselt mõelda, kriitiliselt analüüsima, paigutama otsused laiemasse ühiskondlikku konteksti, omama head otsustusvõimet, edukalt suhtlema väga erinevate inimrühmadega.

Rootsis me ei usu, et sellised võimed saadakse ainult koolitusprogrammi läbimise teel. Selle asemel võtame fookusesse töölevärbamise poliitika. Mis liiki üldteadmisi on vaja, et alustada audiitori elukutseks koolitamist.

Organisatsioonilised teadmised – meie töö nõuab nii laialdasi kui mõnes valdkonnas sügavaid teadmisi auditeeritavatest organisatsioonidest. Ka siin oleks abi auditistandarditest ja auditeerimise suunistest, mis

seada valdkonda reguleeriks ja mida me saaksime oma töös ja organisatsioonis ellu rakendada. Oma auditeerimissuuniste kogumikus peame keskenduma ja rõhutama organisatsiooniliste teadmiste olulisust.

Rootsis on vaja teadmisi mitte ainult auditeeritavate riigiasutuste kohta, vaid ka valitsuse, parlamendi, nendevaheliste suhete, eelarveprotsessi, riigi, rahanduse, juhtimise jne kohta, et täita oma ülesandeid professionaalselt.

Informatsioonitehnoloogiaalased teadmised – nii nagu paljude teistegi elukutsete puhul saab öelda, et informatsioonitehnoloogia on muutnud audiitori rolli. Audiitor peab mitte ainult informatsioonitehnoloogiat kasutama, vaid ka olema võimeline hindama informatsioonisüsteeme ja mõnikord osalema arvutisüsteemide kavandamises ja juhtimises.

Selleks on auditeerimistöös vaja kasutada moodsat tehnoloogiat. Auditiororganisatsioonidena peame me esmatähtsaks pidama investeringuid moodsasse tehnoloogiasse ja mõjusate auditi töövõtete arendamisse.

Raamatupidamise ja majandusarvestusega seotud teadmised – head raamatupidamise ja majandusarvestusega seotud teadmised loovad professionaalsele finantsaudiitorile tugeva tehnilise baasi.

Enamus meie audiitoritest saab põhilised raamatupidamisalased teadmised ülikooliõpingute ajal või erasektoris töötamise ajal. Kui kasulikud need teadmised on, see oleneb auditeeritavates riigiasutustes kasutusel olevatest raamatupidamissüsteemidest ja töökorralduse viisidest. Selles valdkonnas on Rootsis toimunud väga head muutused. Tänapäeval kasutavad kõik organisatsioonid, olenemata kuulumisest erasektoris või avalikku sektoris, põhimõtteliselt ühesuguseid raamatupidamissüsteeme ja töökorraldust. Sellest muutusest on ka Rootsi Riigikontroll kasu saanud, sest üha suuremal osal meie personalist on ajakohased teadmised juba siis, kui nad audiitoritena tööd alustavad.

3.2 Oskused

Kui audiitor peaks suutma kasutada koolituse ja kogemuse teel saadud teadmisi, siis peavad tal olema ka teatud oskused:

- suhtlemisoskus;
- intellektuaalsed oskused ;
- isikutevahelised käitumisoskused.

Tavaliselt ei omandata neid oskusi, nagu ka üldteadmisi, spetsiifilistel kursustel, vaid alles terve koolitusprogrammi tervikmõju ja audiitori töökogemuse tulemusena.

Intellektuaalsed oskused – audiitor peab oskama probleeme lahendada, langetada otsuseid ja omama keerulistes olukordades head otsustusvõimet. See nõuab muuhulgas võimet:

- identifitseerida ja lahendada tundmatu taustaga struktureerimata probleeme;
- piiratud ressursidega tingimustes välja valida ja määratleda tähtsusjärjekord;
- kohanduda muutustega.

Isikutevahelised oskused – audiitor peab suutma teha teistega koostööd oma organisatsiooni hüvanguks. Ta peab suutma:

- teha koostööd;
- tööd organiseerida;
- motiveerida teisi;
- taluda ja lahendada konfliktseid olukordi;

- juhtida gruppi.

Suhtlemisoskused – audiitor peab oskama tõhusalt suhelda. Ta peab olema võimeline:

- esitama, arutama ja kaitsma oma seisukohti;
- suhtlema nii ametlikul kui mitteametlikul viisil, kirjalikult ja suuliselt;
- mõjusalt kuulama ja lugema;
- leidma, kätte saama, organiseerima, esitama ja kasutama informatsiooni.

Ka need nõuded on töölevärbamispoliitikas olulisel kohal. Peame hoolikalt välja selgitama inimesed, kellel on sellised potentsiaalsed oskused, nagu meil on vaja. Erinevate oskuste olemasolu mõjutab ka koolitus- ja õpetamismetoodika valikut ja kasutamist. Näiteks peame:

- kasutama juhtumiuuringuid ja muid tegeliku tööõhkkonna simuleerimise vahendeid ning rõhutama probleemide lahendamist
- tegema rühmatööd ja soodustama audiitorite aktiivset osalemist;
- mõõtma ja hindama muutuvaid teadmisi, oskusi ja väärtusi.

3.3 *Professionaalsed väärtused*

Koolituse ja kogemuste omandamise programm peab pakkuma tulevastele audiitoritele professionaalsete väärtuste raamistiku, et arendada head otsustusvõimet ja käituda eetilisel ühiskonna ja elukutse parimates huvides. Professionaalsed väärtused sisaldavad hoiakuid, mis on omased audiitorite elukutse professionaalidele. Nad annavad pideva panuse kutsetegevuse ja tegevuskeskkonna arendamiseks. Omadused, mis kollektiivselt moodustavad professionaalsete raamatupidajate väärtushoiakud, on:

- Pühendumine ausameelsele, objektiivsele ja sõltumatule tegutsemisel.
- Standardite ja kutseeetika tundmine.
- Avalikkuse huvidest hoolimine ja erksus ühiskondliku vastutuse tunnetamisel.
- Pühendumine elukestvale õppimisele.

Audiitoritele ei ole võimalik kutseväärtusi ainult koolituse ja kogemuste jagamisega edastada. Siin saab rõhutada vajadust pidevalt toimiva kutseväärtusi puudutava diskussiooni järele audiitorite vahel. Professionaalses auditioorganisatsioonis on eluliselt vajalik arutada kutseväärtusi peaaegu iga päev ja selle toimimine on tippjuhtkonna üheks oluliseks kohustuseks.

4 **Koolitus ja kogemused**

Eelnevalt nimetatud koolituse, kogemuste, teadmiste, oskuste ja kutsealaste väärtuste eesmärkide saavutamiseks on audiitoril vaja arvesse võtta järgmisi momente:

- nõuded sisseastujatele, üldhariduse taust
- kutseharidus
- hindamisprotsess
- nõuded kogemuste kohta

4.1 Sisseastumisnõuded -üldharidus

Sisseastujal peab olema vähemalt minimaalselt vajalik eelnev haridustase, mis jääb aluseks professionaalsele audiitorile vajalike teadmiste ja oskuste ja kutseväärtuste omandamisel. Laiapõhjaline üldharidus on elukestva õppimise seisukohalt oluline.

Rootsis tegime nii, et kõigepealt uurisime praeguse personali tausta ja kogemustepagasit ja märkasime et, rohkem kui 90 % oli ülikooliharidus. Tulevikuhuviseid silmas pidades otsustasime, et esitame uute audiitorite üheks töölevõtmise põhinõudeks ülikooli majandusteaduskonna lõpetamise ja raamatupidamise erioõppe diplomi.

Teiseks oluliseks värbamispoliitika punktiks oli “individuaalse hindamistesti” läbimine. Testi põhjal oli võimalik otsustada, kas kandidaadil on audiitorile vajalik taust ja üldhariduse ning oskuste baas.

4.2 Kutseharidus

Kutseharidus ja koolitusprogramm peavad üldhariduse baasil edasi arendama vajalikke intellektuaalseid, isikutevahelisi ja suhtlemisoskusi. Kutsehariduse pikkus ja sisu oleneb õppija üldhariduse ja kogemuse tasemest.

Esimene faas

Pädevuse arendamise plaani ja koolitusprogrammi suuna ja ulatuse aluseks võtsime järgmised põhipunktid:

- Rootsi Riigikontrolli kohustused
- Head auditistandardid - käsiraamat
- Lõimumine
- Järjepidev pädevuse arendamine
- Sertifitseerimine/eksamineerimine
- Audiitori enda vastutus
- Kogemuste vahetamine

Rootsi Riigikontrolli kohustused

Plaani sisu kavandati Rootsi Riigikontrolli kohustuste ja ülesannete baasil eesmärgiga luua terviklik ja uuendav koolituskursus, mis tagab Riigikontrolli töö kõrge kvaliteedi.

Head auditistandardid - käsiraamat

Järgmiseks eesmärgiks oli tagada heade auditistandardite järgimine, kuna see põhimõte oli sätestatud kogumikus pealkirjaga “Auditi suunised igaaastaseks auditeerimiseks” (käsiraamatu vormis). Erinevate plaaniosade sisu oli selliselt koostatud, et saaks arvesse võtta käsiraamatus esitatud uusi auditeerimissuundi. See tähendab, et nt sisekontrolli kohaldatakse palju laiemas perspektiivis.

Lõimumine ja terviklikkus

Plaanis arvestatakse käsiraamatu põhimõttega, mis käsitleb haldust, auditeerimist ja raamatupidamist ühtse tervikuna. Nt koolitusprogrammi kaasatakse ka sellised tahud, mille pealkirjaks ei ole auditeerimine. Selline terviklik nägemine on vajalik ka praktilises töös. Koolituskursus peab illustreerima tervet perspektiivi, kuid samuti viitama üksikute asjaolude uurimismeetoditele.

Järjepidev pädevuste arendamine

Koolitusplaani ülesehitamise oluliseks alguspunktiks saab pidada asjaolu, et audiitoritele tuli pakkuda järjestatud kursuste jada, "koolituse astmelist redelit", kus teooria vaheldub praktiliselt läbiviidavate audititega. See nõudis terves organisatsioonis töökohtade rotatsioonisüsteemi plaanipärast juurutamist. Esimese kolme aasta jooksul peaksid audiitorid töötama koos kogunud audiitoritega ja nende juhendamisel erinevat liiki asutustega, nt toetusi saavate ja omafinantseerimisel olevate asutustega, korporatiivsete ettevõtetega, toetustega, maksude määramisega, jne. Nii on võimalik ühildada koolituse teoreetilist ja praktilist poolt ning tuua mõlemad reaalsele olukordadele lähemale.

Sertifitseerimine/eksamineerimine

Kvaliteedi ja sisu planeerimisel tahtsime arvestada ka eksamineerimise alustega. Eksamil osalemiseks oli vaja nõuda kõikidel kursustel osalemise kinnitust või teise võimalusena- audiitor pidi tõendama, et kursuse materjal on läbitud mõnel muul viisil. Keskendusime iga eraldiseisva kursuse struktureeritud hindamisele, et kontrollida, kas eksaminõuded on täidetud.

Audiitori enda vastutus

Me ei tahtnud sundida üksikuid audiitoreid koolituskursustel osalema ega eksameid sooritama. Otsustasime, et need audiitorid, kes ei kavatsenud eksamit sooritada, võisid koos vahetu juhiga valida koolitusplaanist sellised kursused, mis olid sellele konkreetsele isikule vajalikud. Arenguestluse käigus hindas audiitor koos vahetu juhiga oma koolitusvajadusi, millisel koolitusastmel ta parasjagu oli ja kas tuleks püüelda eksami sooritamise poole. Usume, et sellise lähenemisviisiga võitsime palju. Iga audiitor läbib aastas ühe või kaks kursust ja 25 % meie audiitoritest on juba teinud vähemalt ühe eksami.

Kogemuste vahetamine

Lõpuks otsustasime kursused suures osas sisse osta. Ühelt poolt oli selle otsuse aluseks teadmine, et me oleme suhteliselt väike organisatsioon ja meil ei ole pikemas perspektiivis võimalik vajalikke õppematerjale koostada, õpetajaid õpetada ja kursusi korraldada. Teiselt poolt soovisime teiste välisaudiitoritega kogemusi vahetada. Väljast tulevad ideed ja mõtteviisid on üldiselt värskendavad ja väärtuslikud meie pidevas arengus. Terviklik vaatepilt nõuab, et mitmete kursuste lõikes osalevad audiitorid arutaks omavahel, mis on antud olukorras spetsiifiline riigi seisukohast ja kuidas käsiraamatu ideed sellega haakuvad.

4.3 Koolitusprogramm

Uus 1998 aastal käivitunud koolitusprogramm oli jagatud kolmeks väiksemaks programmiks:

- põhikoolitus
- täienduskoolitus
- tasemekoolitus

Põhikoolitusprogramm

Meie põhikoolitusprogramm kestab viis aastat. Audiitorite individuaalsed vajadused on muidugi erinevad. Esimese aasta kursused on mõeldud põhiliselt uustulnukatele. Seejärel on võimalik osaleda mõne teise aasta kursustel vastavalt oma kogemustele ja eelneva koolitusega. Sobiva kursusetasemega aasta valitakse arenguestluse käigus audiitori ja tema vahetu juhi arutelude tulemusena. Erinevad kursused toimuvad aasta jooksul sellisel ajal, et igapäevane töö ja planeeritud tähtajad ei kannata.

Baaskoolitusprogrammi kuulub 22 erinevat kursust järgmistes ainevaldkondades:

- Avalik haldus
- Säätlik majandamine
- Auditeerimismetodoloogia
- Auditeerimine ja IT
- Auditeerimine ja raamatupidamine
- Maksundus ja personaliküsimused
- Äriõigus

Iga kursus kestab keskmiselt 80 tundi, seega orienteeruvalt 400 tundi viie aasta jooksul. Erinevate ainevaldkondade sisu kirjeldatakse lähemalt lisaosas.

Täienduskoolitusprogramm

Viieaastase auditeerimiskogemuse järel (Rootsi Riigikontrollis ja mujal) on iga audiitor kohustatud igal aastal läbima 40 tunnise täiendkoolituse. Eeldatakse, et täienduskoolitusel osalejad on omandanud viieaastase programmi läbinute taseme.

Täiendkoolitusprogrammi kuuluvad järgmiste valdkondade kursused:

- Raamatupidamis- ja auditeerimisteadmiste kaasajastamine
- Projektijuhtimine ja hindamismeetodid
- Spetsiaalsete ainevaldkondade süvaõpe
- Projektijuht
- Auditeerimiskogemuste vahetamine
- Tasemekoolitusprogramm

Aastaruannete auditeerimine sisaldab mitmeid tööülesandeid, mis nõuavad erinevaid oskusi. Tööülesannete täitmisel on meil vaja juurdepääsu peale vannutatud audiitorite ka erinevatele spetsialistidele, tugiteenustele jne. Lisaks baaskoolitusele ja täiendkoolitusele on võimalik valida ka mitmete teiste erialakoolituse vormide vahel. Erialakoolituse ja täiendkoolituse vaheline erinevus seisneb selles, et erialakoolitus keskendub spetsiifilisele valdkonnale ja seda võib läbida esimesest kuni viienda aastani (kaasa arvatud). Erialakoolituse raames pakutavad kursused võtavad igal aastal arvesse antud aastaks planeeritud auditite spetsiifilisi vajadusi.

5. Kutsealase pädevuse hindamine

Otsisime viisi, kuidas hinnatama oma kutsealaseid pädevusi. Pole olemas ühte kõige eelistatumat meetodit selle jaoks, tähtis on leida selline hindamisprotsess, mis on sobiv teadmiste, oskuste ja kutsealaste väärtuste hindamiseks. Hindamisprotsessi kuulub tihti ka audiitori pädevuste hindamiseks eksam või test. Testi küsimustele tuleb kirjalikult vastata, et oleks alus sõltumatuks individuaalsete teadmiste ja oskuste hindamiseks, kuid lisaks võib olla veel suulisi vastuseid ja grupiviisilise töö hindamist.

Kutsealaste pädevuste hindamise juures on tähtis hinnata mitte ainult teoreetilisi teadmisi. Nt audiitirod peavad näitama, et nad:

- kohaldavad teoreetilisi teadmisi analüütiliselt ja praktiliselt
- suudavad erinevatest valdkondadest leida vajalikud teadmised, et lahendada mitmetahuliste teemadega ülesandeid

- leiavad konkreetset ülesannet puudutava asjakohase informatsiooni, eristades olulise ebaolulisest
- oskavad mitmetahulistes probleemsituatsioonides määratleda probleemide olemust ja järjestada need vastavalt lahenduste järjekorrale
- tunnetavad alternatiivsete lahenduste võimalikkust ja mõistavad õigusemõistmise rolli lahenduste paljususes
- suudavad integreerida lahknevaid teadmiste ja oskuste valdkondi
- suudavad vastaspoolega mõjusalt suhelda, formuleerides realistlikud soovitused täpselt ja loogiliselt
- teavad kutseala eetilisi nõudeid

5.1 Eksamid ja testid

Otsustasime korraldada eksamid kolme ja viie aasta järel. Arutsime läbi kaks alternatiivset võimalust eksamite läbiviimiseks. Esimeseks võimaluseks oli kasutada ainult oma jõudusid ja viia eksamid ise läbi. Selle võimaluse üheks eeliseks oli, et saame kasutada oma majas aktsepteeritud terminoloogiat ja võtmekontseptsioone, oma harjunud auditiprotsesside kavasid jne. Põhiliseks puudujäägiks oli meie töö kvaliteedi ja pädevuste vähene majavälise tunnustus, kuna eksamineerijad on kõik oma kolleegid. Tegelikult tahtsime täielikku või osalist majavälist abi konsultantidelt või firmadelt. Eesmärgiks oli kindlustada eksamiprotsessi kvaliteet ja usaldusväärus. Arutluste tulemusena alustasime 1999 aastal eksamineerimist koostöös Rootsi Raamatupidamistoimkonnaga (Supervisory Board of Public accountants in Sweden). Sama toimikond eksamineerib vannutatud raamatupidajaid.

Testide ja eksamite põhiliseks eesmärgiks oli mõõta koolituse jooksul omandatud teadmiste praktilise kohaldamise võimet. Oma audiitorite eksamineerimiseks kasutame samu küsimusi, kui erasektori audiitorite eksamitel, kes soovivad saada vannutatud raamatupidajateks. Teeme mõningaid muudatusi vastavalt meie pädevusprofiilidele. Muudatused arutatakse läbi ja kinnitatakse Raamatupidamistoimkonna järelevalvekomitee poolt.

Otsustasime kahe eksami kasuks:

- Esimene eksam kolmeaastase koolitusprogrammi järel kontrollib, kas audiitoril on kõikides nõutud valdkondades teadmised, mis on vajalikud väikeste ja keskmise suurusega asutuste auditeerimiseks, ja kas ta suudab teadmisi praktikas rakendada.
- Teine eksam, pärast viieaastast koolitusprogrammi ja esimese eksami edukat sooritamist, kontrollib süvendatud teadmisi kõikides vajalikes valdkondades suuremate asutuste, korporatsioonide ja keerukamate organisatsioonide auditeerimisel. See eksam on keskendunud võimele rakendada teooria praktikasse.

Siiani oleme kolm eksamit läbi viinud. 1999 aastal alustasime eksamiga nr üks. Kolmeteistkümnest audiitorist sai seitse läbi ja kuus ei saanud. Enne eksamist tehtud prognoos ühtis tegelike tulemustega – eeldasime 50 - 60 % edukust.

Novembris 2000 viisime läbi I ja II eksami. Esimest eksamit tegi 21 audiitorit ja teist eksamit 5 audiitorit, ja kõik olid edukad.

Eksamimaterjal koosnes kahest osast, küsimusi oli 20 – 25. Iga küsimus andis audiitorile ettevõtte kohta taustarvud ja probleemi lühikirjelduse. Audiitor pidi kirjeldama probleemi olemust ja viisi, kuidas seda probleemi käsitleda. Selleks oli lühikese essee tüüpi vastust vaja, mis näitas terviklikkuse seisukohalt audiitori arutlusvõimet. Mõlema osa jaoks anti aega 4 tundi ja läbisaamiseks oli vaja 75 % õigeid

vastuseid. Audiitor pidi seega vastama kõikidele küsimustele, et olla kindel positiivses tulemus. Küsimuste arv ja piiratud aega andsid ülevaate ka audiitori võimest töötada pingsates tingimustes.

Kahe aasta jooksul oleme eksamineerinud 28 audiitorit. Viis audiitorit on läbinud mõlemad eksamid ja 20 läbisid edukalt esimese eksami. Kokkuvõttes võib öelda, et 25% meie personalist on läbinud vähemalt ühe eksami. See on ilmselt kõige rõõmustavam tahk, sest kedagi ei ole sunnitud eksameid tegema. Iga audiitor otsustas ise, kas osaleda või mitte. Loomulikult oleme omalt poolt motiveerinud audiitoreid eksameid tegema. Esimest osalejate gruppi tänati ametlikult ja tõsteti edukalt sooritanud audiitorite palka. Kuid me usume, et kõige paremini motiveerib audiitoreid võimalus saada oma pädevusele kinnitust.

5.2 Nõutud kogemused

Pädevuse arendamise programmis peab teatud ulatuses olema kutsealase töö eelnev kogemus. See periood peab olema piisavalt pikk, et audiitoril oleks võimalik näidata oma teadmiste, oskuste ja kutsealaste väärtuste piisavust igapäevaste tööülesannete professionaalse pädevusega täitmiseks ja jätkuvalt kasvada terve karjääri jooksul. Asjakohased kogemused loovad professionaalse keskkonna, kus audiitor arendab kutsealast eetikat ja väärtusi elulistes olukordades ja saab võimaluse töötada erinevatel vastutusastmetel. Praktiline töö peaks esialgu toimuma kogenud audiitorite juhendamisel.

Rootsis on esitatud kogemustele järgmised nõuded:

- Väikese ja keskmise suurusega asutuse auditijuhiks saamiseks peab audiitoril olema täidetud dokumenteeritult 1500 tundi auditeerimist. Tunnid peavad kajastama erinevat liiki riigiasutuste auditeerimiseks kulunud aega. Teiseks nõudeks on vähemalt 250 tundi uurimistööd.
- Suurema ja keerukama organisatsiooni auditijuhiks saamiseks peab täitma 2500 tundi viimase viie aasta jooksul. Tunnid peavad kajastama erinevat liiki riigiasutuste auditeerimiseks kulunud aega. Teiseks nõudeks on vähemalt 500 tundi uurimistööd.
- Riigikontroll peab otsustama, kas saadud kogemused on aktsepteeritavad. Selleks on Riigikontrollil vaja näiteks:
- Luua seiresüsteem ja dokumenteerida iga audiitori tegelikke kogemusi.
- Hinnata ja kinnitada varasem töökogemus enne Rootsi Riigikontrolli tööle tulemist. Rootsis aktsepteeritakse teatud ulatuses ka eraaudiitorifirmas töötamise kogemust.

LISA 13: SIGMA DOKUMENT SISEAUDITI KAASAEGSE KORRALDUSE KOHTA

Sissejuhatus

Siseaudiitorite Instituut (Institute of Internal Auditors) määratleb siseauditi järgmiselt:

Sõltumatu, objektiivne, kindlustunnet andev ja konsulteeriv tegevus, mis lisab väärtust ja parendab organisatsiooni tegevust. See aitab organisatsioonil saavutada oma eesmärged hinnates süstemaatiliselt ja distsiplineeritult riskijuhtimist, kontrolli ja haldusprotsesse ning parendades nende mõjust.

See mõiste tunnustab siseauditi üha laienevat ja olulisemaks muutuvat rolli igas organisatsioonis. Sõltumatus ja objektiivsus on sisekontrolli süsteemide olukorra kohta kindlustunde andmisel üleminekuriikides elulise tähtsusega ja on alati olnud iga mõjusa siseauditi tegevuse põhiliseks iseloomulikuks omaduseks. Lisaks keskendub mõiste esimest korda organisatsiooni üldjuhtimisele ja riskijuhtimisprotsessidele.

Seega on siseauditi positsioon küllaltki selgesti esiplaanile toodud kui kindlate praktikate ja protsesside arendamise ja rakendamise tagatis üleminekuriikides Euroopa Liidu ja riiklike fondide haldamisel, positsioon, mida on põhjalikult tugevdatud Euroopa Komisjoni täieliku toetusega ja kasuootustega, mida mõjus siseauditi teenus võib tuua üleminekuriikidele.

Kus on tavaliselt siseaudit liitumiselsetes riikides?

Paljudes kandidaatriikides on vähesel määral või pole üldse kaasaegse siseauditi traditsiooni sellisel viisil, kuidas seda praktiseeritakse laialdaselt paljudes maailma piirkondades. Selle asemel on levinud "riigikontrolliasutuse" või "kontrollitegevuse" traditsioon, mis põhineb iseseisvumiseelse režiimi tavadel. Need üksused uurivad avalikkuselt personali kohta saadud kaebusi ja ka vihjeid rikkumiste ja pettuste kohta enne, kui suunavad juhtumid edasi fiskaal- või kriminaalpolitseile. Seega on sedalaadi tegevusega üsna laialdaselt seotud "politseiniku" mõiste, midagi sellist, mis polnud võõras ka mujal maailmas, kui siseauditi funktsioone alles juurutati.

Igas üleminekuriigis on võimekuse tasemed tõenäoliselt erinevad. Praegused SAPARD-i ja ISPA rakendusüksused koos riiklike investeerimisfondide siseauditüksustega, mis on seotud Euroopa Liidu rahade haldamisega ja väljamaksmisega, peavad akrediteeringu saamiseks vastama siseauditile kehtestatud kriteeriumidele. Neile on selleks ajaks antud arvestatavat välisabi nõuetele vastavuse saavutamiseks ja nad on ilmselt selles vallas muutunud liidriteks oma riigis.

Seejärel võib hajutatult üksikutes ministeeriumides täheldada väga head taset, kuid üldiselt on terves avalikus sektoris pilt alles vägagi iseloomulik arengufaasile, kus siseauditüksused võitlevad raskustega luues traditsioonilisest "kontrollikultuurist" erinevat keskkonda.

Kuhu on siseauditil vaja jõuda

Selline olukord ei ole kindlasti kaasaegsele siseauditile globaalses mõttes omane. Tänapäeval mõistetakse siseauditit üldiselt hea tava edendajana ja positiivsel viisil ebasoovitavate ilmingute ennetajana, ilma negatiivse "kontrolli" või "kontrollija" alatoonita. Parimatel siseauditüksustel on organisatsiooni juhtimisel täita väga positiivne roll ja üha rohkem tunnetavad nii organisatsiooni juhtkond kui personal tema abi väärtust pahanduste ärahoidmisel.

Kusagil mujal ei saa vajadus hea siseauditi järele olla nii ilmne kui Euroopa Liiduga liitumiseks valmistuvates ja liitumisjärgsetes üleminekuriikides. Euroopa Komisjoni audiitoritel on selge arusaam, millist fondide hooldamise organisatsioonilist taset nad nõuavad Euroopa Liidu rahasid kasutatavelt

riikidelt. Need nõuded kalduvad tugevalt usaldusväärsete sisekontrollide ja hea üldjuhtimise poole. Kes oleksid sellises olukorras paremad suuniste ja nõuande pakkujad kui hästi koolitatud ja professionaalsed siseaudiitorid? Praegused liikmesriigid ja Komisjon on juba ammu aru saanud, millist rolli võib ja peaks siseaudit mängima. Uute Euroopa Liitu tulevate riikide puhul on oluline, et nad oleksid samaväärselt pühendunud.

Vajadus omaks võtta ja ellu rakendada rahvusvahelised siseauditistandardid

Terves Euroopa Liidus mõjusa siseauditi juurutamise aluseks on arusaam, et siseaudit peab mõistma ja järgima globaalselt praktikas kasutatavaid siseauditistandardeid. Need on kahes osas:

Üldstandardid

- Eesmärk, Volitused ja Vastutus.
- Sõltumatus ja Objektiivsus.
- Pädevus ja Vajalik hoolikus.
- Kvaliteedi kindlustamine ja Täiustamisprogramm.

Tööstandardid

- Siseauditi tegevuse juhtimine.
- Töö iseloom.
- Planeerimistegevus.
- Auditi läbiviimine.
- Tulemuste edastamine.
- Teostuse seire.
- Riskide aktsepteerimine juhtkonna poolt.

Vajadus jõuda traditsioonilisest “kontrolli” rõhutamisest moodsa siseauditini

Ajaloolise arengu taustal näeme, et siseauditi fookus oli alguses organisatsiooni finantsüsteemidel ja finantskontrollil, mis peab siiani üleminekuriikides paika “siseaudit” mõiste all. See on organisatsioonisisene auditeerimine, mida teevad kontrollivatest asutustest pärit inimesed, kelle koolitus haakub üldiselt rohkem välisauditi põhimõtete järgimisega.

Siseauditi fookus on muutunud ja muutub küllaltki dramaatiliselt veel edasi. Muutus on tihedalt seotud parema arusaamise ja sisekontrollile, heale haldusele ja üldjuhtimisele omistatud tähtsusega.

ASETLEIDNUD OLULISED MUUTUSED ON:1

Ajalooline roll	Kaasaegne roll
------------------------	-----------------------

Politseinikud	Partnerid organisatsioonis
Keskendumine finantsidele	Keskendumine äritegevusele
Keskendumine kõvadele kontrollidele	Keskendumine pehmetele kontrollidele
Keskendumine materiaalsetele varale	Keskendumine immateriaalsetele varadele
Reeglipärasusel põhinev	Riskidel põhinev
Keskendumine funktsioonidele	Keskendumine protsessidele
Ennastusaldav	Jagab head tava
Reageeriv	Ennetav

Siseauditi-sisekontrolli üldised eesmärgid

Mida siseaudit teeb?

Juhtkond on lõplikult vastutav riskide juhtimise ja mõjusa kontrollikeskkonna loomise eest. Siseaudit võib aidata juhtkonda selles töös ja võib juhtkonnale anda nõu, mida peaks tegema asjakohaste poliitikate, kontrollisüsteemide ja protseduuride sisseseadmiseks, et riske mõjusalt ja tõhusalt juhtida.

Siseauditi funktsiooni ulatus tuleb alati juhtkonnaga kokku leppida, kuid järgnev, IIA standardite alusel koostatud nimekiri, kirjeldab üldiselt siseaudiitorite töö ulatust:

- Äritegevuse riskide mõistmine ja olemasolevate riskijuhtimise protsesside piisavuse ja mõjususe läbivaatamine.
- Juhtimisinformatsiooni usaldusväärsuse ja terviklikkuse tagamise kontrollide ja informatsiooni identifitseerimiseks, mõõtmiseks, kategoriseerimiseks ja aruandluseks kasutatud vahendite läbivaatamine.
- Läbi vaadata juhtkonna poolt käivitatud protsessid ja süsteemid, mis peavad tagama tööprotsessidele võimalikku mõju avaldavate poliitikate, plaanide, protseduuride ja seaduste järgimise, ja teha kindlaks, kas organisatsioon vastab nõuetele.
- Läbi vaadata varade säilimist tagavad meetmed (kaasa arvatud materiaalsed ja immateriaalsed varad, nagu inimesed ja informatsioon).
- Ressursside kasutamise säästlikkuse, tõhususe ja mõjususe hindamine.
- Tegevuste ja projektide läbivaatamine, et kindlaks teha, kas tulemused vastavad püstitatud eesmärkidele ja kas projektid on plaanikohaselt läbi viidud.
- Korrigeerivate tegevusplaanide seire, et tagada nende ellurakendamise mõjususe ja kiirus.

Siseauditi edu ja panuse võtmeks on võime keskenduda organisatsiooni ohustavatele kriitilistele riskidele ja kontrollida neid riske juhtivate tegevuste piisavust. See lisab omakorda organisatsioonile väärtust ja tugevdab tema võimet saada need küsimused ja riskid kontrolli alla.

Riskide mõistmine ja hindamine saavad tavaliselt kokku auditi vajaduste hindamise faasis, mille käigus määratletakse organisatsiooni need aspektid, mis peaksid saama siseauditi üldise strateegilise plaani ja aastaplaani koostisosaks. Selliste plaanide kohaselt korraldatakse siseauditi igapäevane töö.

Struktuur - elujõuline kriitiline mass

Praegu toimub ministeeriumides siseauditi juurutamine minimaalses ulatuses. Võimsus on liiga väike mõistliku siseaudititeenuse pakkumiseks. Üsna palju on ühemehe auditiüksusi, kes igäüks peab pakkuma mõjusat teenust:

- Laiaulatusliku tööülesannete nimekirja lõikes.
- Andma rahandusministeeriumile informatsiooni.
- Täitma teatud rutiinseid ülesandeid.

Võibolla oleks siseauditi varases arengufaasis mõistlik kasu oodata ressursside tsentraliseerimisest, kuid pikemas perspektiivis kindlasti enam mitte. Sellel on omakorda mõju järgnevale:

- Audiitorite kriitilise massi loomine, mis võimaldab omandada laialdast oskuste baasi.
- Teenuse jätkumise tagamine üksikute inimeste äraolekul või töölt lahkumisel.
- Laseb üksusele luua struktuuri, mis võimaldab pakkuda audiitoritele karjääriarengut.
- Tagab kogemuste kogumi tekkimise ja edasiandmise, et saada parema kvaliteediga ja mõjusam lõpptööde.

Praegune ressursside hajutus/laialipillamine, millest võib teatud määral küll aru saada olukorras, kus eksisteerib pakiline vajadus pakkuda siseauditi funktsiooni, ei pruugi olla nappide ressursside kõige mõjusam kasutus.

Sõltumatuse vajadus

Siseaudiitor peaks aru andma ministeeriumi või agentuuri/ameti ministrile või kantslerile, andes tehnilist nõu/informatsiooni ressursside tõhusa juhtimise kohta, ilma sekkumata poliitilistesse küsimustesse. Tähtsaks tuleb pidada selguse saavutamist siseaudiitori sõltumatust puudutavates küsimustes. Seda ei tohiks võrrelda välisaudiitori sõltumatusega (nt kõrgeimas kontrolliasutuses), kes annab aru otse parlamendile või parlamendi riigieelarvekomisjonile ja kelle sõltumatust kindlustab tavaliselt kindlaksmääratud ametiaeg, ametissenimetamise tingimused ja muu kaitse põhjendamatu vallandamise eest. Siseaudiitor annab aru ministeeriumi juhile ja on ise ministeeriumi või agentuuri/ameti teenistuja.

Siseaudiitorite Instituut (IIA) näeb ette, et siseauditi juht oleks organisatsioonist sõltumatu ja “peaks aru andma sellisele juhtimistasandile organisatsioonis, mis võimaldab siseauditil täita oma kohustusi”.

Siseaudiitorite Instituut avaldab, et “Siseauditi tegevusse ei tohiks sekkuda ei siseauditi ulatuse määramise, töö teostamise ega tulemustest aruandmise ajal”. Kuna siseaudiitor ei ole täiesti sõltumatu ministeeriumist või organisatsioonist, kus ta töötab, on siseauditi funktsioonil vaja saavutada asjakohane staatus ja kaal organisatsioonis.

Suhted juhtkonna ja organisatsiooniga

Siseauditi üheks kõige olulisemaks rolliks on anda organisatsiooni juhile tuge ja kindlustunnet. Ausa ja objektiivse lähenemisviisi ja sõltumatu tegevusega saab siseaudit öelda ministrile, mis ministeeriumis tegelikult toimub, mitte seda, mida ametnikud tahaksid, et ta teaks. Hea juhtimine sõltub väga palju sellest,

kas ministril on realistlik arusaam erinevate tegevussuundadega seonduvast ja kas tal on võimalus kasutada eelarvamustest mõjutamata fakte, ja siin saab siseaudiitor tõestada oma tegelikku väärtust.

Ministri/kantsleriga regulaarsete kontaktide olemasolu võimaldab süvendada teadlikkust heast juhtimisest, sisekontrollide ja riskide küsimustest ning saada toetust nende arendamiseks.

Sambad, millele sisekontroll tuleks ehitada:

Neid võib kokkuvõtlikult nimetada neljaks "P"-ks:

Eeltingimused (Pre-requisites):

- Sisekontrolli juhi sõltumatus.
- Mõjus auditikomitee.
- ANA.
- Strateegilised plaanid.
- Aastaplaanid ja tööplaanid.
- Auditiharta.

Palk ja tingimused (Pay and conditions):

- Piisavad palgaastmed.
- Siseaudiitorite karjäärirakstruktuur.
- Töötingimused, mis arvestavad siseaudiitorite spetsiifilisi vajadusi nt konfidentsiaalsust.
- Turvalisus etc.

Professionaalsus (Professionalism)

- Töötamine rahvusvaheliste standardite kohaselt.
- Professionaalne koolitus ja kvalifikatsioon.
- IIA liikmelisus.
- Väärtushoiak.

Praktiline tegevus (Practices):

- Hea planeerimine.
- Riskianalüüs.
- Dokumendid/käsiraamatud.
- Kvaliteedi tagamine.
- Mõjus aruandlus.
- Head suhtlemisoskused.
- Süsteemide/riskidepõhine lähenemisviis.
- Tulemuslikkuse indikaatorid.
- Järelkontrollisüsteemid.
- Sise/välisauditi vaheline suhtlemine.

Vajadus siseauditi järele

Viimase 10 - 15 aastaga on siseaudit loonud endale vastupidava aluse ja siseaudiitorid on muutunud juhtkonna nõunikeks, kes aitavad juhtkonnal riske maandada ja mõjusat sisekontrollisüsteemi luua.

Tegemist on kooskõlastatud arengutega, mis liikusid sisemisest finantskontrollist läbi riskijuhtimise tegevuste sisekontrollideni välja.

Selline moodsam siseauditi roll abistab kõikide tasandite juhtidel täita mõjusamalt oma ülesandeid ja kohustusi. Samuti aitab see tagada, et:

- Organisatsiooni tegevust juhitakse korraldatud ja mõjusalt.
- Varad on kaitstud.
- Aruanded on täpsed.
- Pettuste võimalused on vähenenud.

See on roll, mis on üleminekuriikidele Euroopa Liiduga liitumise alguses veel suuresti pürgimuseks, kuid peab saama eesmärgiks.

Siseauditist saadav kasu

Mõjus sisemine organiseeritus võib organisatsioonile anda järgmist kasu:

Kindlustunne, et organisatsiooni tegevust ohustavate kriitiliste riskide juhtimiseks loodud sisekontrollikeskkond on piisav ja mõjus.

Identifitseeritakse kontrollides esinevad suuremad nõrkused ja esitatakse soovitused riskide vähendamiseks.

Nõuanded riskijuhtimise ja sisekontrollide kohta ja hea tava juurutamise hõlbustamine neis küsimustes.

Kulutustele vastava tuluga tulemuslikkuse vaagimisel arvestatakse säästlikkust, tõhusust ja mõjusust.

Keskastmejuhtide ja personali koolitamine riskijuhtimise ja kontrolli küsimustes.

Nõuanded kõige sobivamate kontrollide kohta projektide ja uute süsteemide arendamise käigus.

Potentsiaalne pettuste ja muude illegaalsete tegevuste takistamine terves organisatsioonis.

Varajase hoiatuse saamine võimalike problemaatiliste valdkondade kohta.

Siseauditi mõju suurendamine

Siseauditit tuleb parimal viisil luua ja juhtida, et ta saaks abiks olla organisatsiooni eesmärkide saavutamisel ja toimida mõjusalt terves organisatsioonis. Siseaudit saab olla kõige mõjusam, kui järgnev on paigas:

- Siseauditi eesmärgid on organisatsiooni kõige kõrgemal tasemel kindlaks määratud ja seda mõistetakse juhtimise ja personali kõikidel tasanditel. Sellele võib osaliselt kaasa aidata siseauditi harta ringkiri või ülesandepüstituse kirjeldus, kuid lisaks tuleks kindlasti käivitada täiendkoolituse protsess, et saavutada vajalik teadlikkuseaste.
- Siseauditi töö peaks hõlmama tervet organisatsiooni, mitte ainult finantsidega seotud aspektid või need süsteemid ja protsessid, mida juhtkond peab vajalikuks auditeerima.

- Siseauditil peab olema luba terves organisatsioonis absoluutselt piiramata juurdepääsuks, mis on antud ministri või organisatsiooni juhi poolt.
- Siseauditi juhil peab olema otsene aruandluskanal ministri/organisatsiooni juhile ja auditikomitee esimehele, kui selline komitee on juba loodud.
- Siseaudit peab olema täielikult sõltumatu organisatsiooni igapäevastest tegevustest ja see peab olema kõigile ilmne.
- Siseaudit ei peaks täitma auditiväliseid ülesandeid, aga kui see on vältimatu, siis peab olema arusaadav, et nad ei tegutse siseaudiitoritena.
- Siseauditi töö tulemusi tuleb mõjusalt edastada ja jälgida, et seejärel neile reageeritakse.

Siseauditi teenuse pakkumise erinevad viisid

- Siseauditi teenuse pakkumise võimalusi on mitmeid.
- Tavaliselt levinud korralduse järgi on organisatsioon tööle võtnud siseauditimeeskonna. Majasisese meeskonna loomise otsuse langetamisel on määravaks teguriks organisatsiooni suurus ja teenuse hind. Majasisest meeskonda saab alltöövõtu korras vastavalt vajadusele tugevdada spetsialistide ja lisatööjõuga.
- Alternatiiviks on kogu teenuse sisseostmine.
- Väiksemad organisatsioonid peaksid kaaluma konsortsiumi moodustamist, et saada kasu sellise korralduse paindlikkusest. Lisaoskusi või ekspertiisi saab sisse osta lühemaks või pikemaks ajaks.
- Mõnes riigis on tugev tsentraliseeritud siseaudititegevus, tavaliselt rahandusministeeriumi haldusalas, mis võib pakkuda siseaudititeenust niikaua, kui majasisene funktsioon on juurutatud. Veel on võimalus tellida eksperte siis, kui teatud valdkond vajab ekspertiisi, nt infotehnoloogia.

Kas siseauditi funktsiooni lisab väärtust?

Kuigi siseaudititegevuse mõjusaks muutmisest on juba eelpool räägitud, siis mündi teise poolega seoses tuleb mõista, et siseaudit peab näitama, et ta lisab organisatsioonile väärtust. Järgnevalt on ära toodud küsimused, mida võiks endalt küsida, kui on soov teada saada, kas teie siseaudititüksus loob organisatsioonile mõlemalt poolt tahetud ja hinnatud väärtust või mitte:

- Kas siseauditiplaan keskendub organisatsiooni eesmärkide saavutamisele?
- Kas siseaudit annab piisava kindlustunde olukorra riskiastme ja sisekontrollide toimimise kohta?
- Kas teie siseauditimeeskonnas on olemas organisatsiooni tegevuste jaoks vajalik oskuste, teadmiste ja kogemuste kooslus?
- Kas siseaudit on kutsutud osalema kõikides suuremates projektides, mida organisatsioonis kavandatakse?

- Kas siseaudit toetab muudatusi organisatsioonis ja pakub nende muudatustega seoses konstruktiivset nõu?
- Kas organisatsiooni keskastmejuhid pöörduvad pidevalt siseauditi poole abi saamiseks?
- Kas siseauditil on head ja tugevad suhted organisatsiooni tippjuhtkonna enamusega?

Siseaudiitorite Instituut soovitab, et iga siseaudititiüksus korraldaks regulaarselt kolleegide poolt läbiviidava sõltumatu eksperdiuurimuse (peer review). Sellise uurimuse käigus selgub, millist väärtust siseauditi funktsioon lisab ja saab võimalikuks võrrelda oma head tava teiste organisatsioonidega.

Samuti on tähtis välja arendada oma siseauditi tegevuse jaoks tulemuslikkuse mõõdikute kogum.

Siseauditi ja välisauditi suhted

Vaatamata sellele, et siseaudiitoritel ja välisaudiitoritel on erinevad lõppeesmärgid ja mõnes ulatuses erinevad aruandeliinid, täiendavad nad üksteise tööd.

Välisaudiitoritel on laialdased kogemused, mis on kogunenud erinevate organisatsioonide vastavate süsteemide ja kontrollide auditeerimisel, kuid siseaudiitorid tunnevad oma organisatsiooni kõige paremini ja nad mõistavad seda sellise põhjalikkusega, mida väljasttulnu ei saa tõenäoliselt kunagi saavutada.

Mõlemad audiitorite grupid peaksid püüdlema oma tööga avalikkusele kasu tuua, tagades süsteemide ja kontrollide tugevuse ja ennetades pettusi, või kus pettused on toimunud, seal on need esimesel võimalusel ka peatatud ja õppetunnist saadud kogemused kohe töösse rakendatud.

Viimasel ajal on mitmed üldjuhtimise täiustamise initsiatiivid “nõudnud” audiitoritelt keskendumist, et nad selgitaksid välja organisatsioonile vajalikud kontrollid ja määratleksid, millised on kõige tõhusamad viisid tippjuhtkonnale nende mõjusa toimimise kohta kindlustunde andmiseks. Selles protsessis on kindlasti vaja arvestada ka järgmisi asjaolusid:

- Kuidas peaks organisatsioon määratlema oma kontrollistandardid?
- Kuidas motiveerida keskastmejuhte, et nad võtaksid enda kanda vastutuse sisekontrollide ja riskijuhtimise eest?
- Milline on õige joon sisekontrolli ja väliskontrolli kohustuste vahel?
- Kuidas saaks töö väärtust suurendada?

Seal, kus siseauditi funktsioon juba toimib, kasutasid välisaudiitorid seda tavaliselt oma töö ulatuse määramisel ära. Seda ei saa aga soovitada ja see tuleks lõpetada.

- Mõlema funktsiooni eesmärgid ja otstarve on erinevad, kuigi nad täiendavad üksteist.
- Organisatsioonil pole huvi pidada sellist siseaudititiüksust, mis kulutab suure osa ajast välisaudiitori töö tegemiseks.
- Tulevikule mõeldes kasutavad paljud organisatsioonid siseauditit koolitusvahendina.
- Juhtide organiseeritus.

Need kaks audiitorite gruppi peavad regulaarselt omavahel suhtlema. Tihe suhtlemine võimaldab:

- Mõlemal osapoolel teha paremini tööd.
- Vältida dubleerimist.
- Koostada tugevamad aruanded, mis võimaldavad paremini soovitusi ellu rakendada ja loovad tugevama kontrollikeskkonna.

Mille eest siseaudit ei vastuta:

- Ei suuda tagada organisatsiooni edukust.
- Ei suuda tagada organisatsiooni ellujäämist.
- Ei suuda tagada sisekontrollide mõjusust.
- Ei suuda tagada finantsaruandluse ja raamatupidamise usaldusväärsust.
- Ei suuda tagada pettuste või muude rikkumiste puudumist või nende avastamist.

Kõik eelpool loetletu jääb ja on alati olnud selgelt juhtkonna kohustuseks.

LISA 14 : SISEAUDIITORI JA VÄLISAUDIITORI SUHTED

Kõige olulisemaks nõuandeks avaliku sektori välisaudiitorile (kõrgeimale kontrolliasutusele) seoses suhetega siseauditiga on IFAC Rahvusvaheline Auditistandard Nr. 610 siseauditi usaldamise kohta. See nõuab muude asjade hulgas, et kõrgeim kontrolliasutus kontrolliks igal aastal siseauditit ja annab suuniseid, kuidas toetuda siseauditi tööle. Vaata aadressil <http://www.ifac.org>.

Muud mõistlikku nõuannet siseauditi ja välisauditi suhete kohta on koostatud ka Ühendkuningriigi rahandusministeeriumi ja UKNAO poolt. Vaata <http://www.nao.org.uk/guidance/InternalAudit.pdf>

SIGMA järgnev nõuanne selles väga olulises valdkonnas on rohkem praktilist laadi.

Taust

Siseaudiitoritel ja välisaudiitoritel on erinevad eesmärgid, neil on erinevad aruandeliinid, kvalifikatsioon ja erinevad tegevused. Aga neil on vastastikused huvid, mis kutsuvad üles oma talenti ja ressursse koordineerima, et organisatsioonile kasu tuua.

Siseaudiitorite eesmärgi määrab kindlaks juhtkond ja professionaalsed standardid: tavaliselt on selleks eesmärgiks kontrollida terve organisatsiooni tegevuse tõhusust ja mõjusust, nõuetele vastavust ja sisekontrolli piisavust ning mõjusust. Välisaudiitori eesmärk on kindlaks määratud seadusega ja tavaliselt on selleks raamatupidamisaruannete koostamise õigsuse kohta seisukoha avaldamine.

Siseaudiitorid annavad aru juhtkonnale. Avaliku sektori välisaudiitorid annavad tavaliselt aru haldavale asutusele ja/või parlamendile.

Siseaudiitorite kvalifikatsioon sõltub tavaliselt sellest, mida juhtkond peab kohaseks, ja ulatub sertifitseerimisest kuni tavalise sisemise töökoolituseni. Välisaudiitorite kvalifikatsioon on tavaliselt määratud seaduses ja nõuab professionaalse organisatsiooni liikmeks olemist.

Siseaudiitorite huvituvad organisatsiooni kõikidest tegevustest – nii finantstegevus kui mittefinantstegevus. Välisaudiitorite hooleks on põhiliselt organisatsiooni finantstegevuse aspektid.

Koordinatsioon

Siseaudiitorite ja välisaudiitorite vaheline koordinatsioon on oluline, sest see suurendab kogu organisatsiooni audititegevuses säästlikkust, tõhusust ja mõjusust. Kumbki auditivorm ei saa teist asendada. Sellele vaatamata põrkuvad nad üksteisega mitmel viisil kokku, ja kui need kaks auditiliiki on koordineerimata, siis toimub kattumisi ja dubleerimist, mis tarbetult tõstavad auditi maksumust tekitades tõhususe languse ja raisates auditeeritavate inimeste/organisatsiooni aega.

Koordinatsioon peab põhinema vastastikusel lugupidamisel ja ausameelsusel. Kumbki grupp peab olema võimeline pidama teist võrdse pädevusega professionaaliks. Usaldus peab olema koostöösilla võtmekiviks. Kumbki ei tohi olla riikalik suhetes teisega. Kumbki ei tohiks häbeneda või vastumeelselt tunnustada, et mõne ülesande täitmisel ei ole õnnestunud eriti tarka lahendust leida. Vastastikuse austuse ja usaldusega suudetakse luua see kõige tähtsam sild.

Koostööst saadav kasu

Järgnevalt on kirjeldatud kasu, mis võib koostöös tekkida:

- Mõjusamad auditid, mis põhinevad mõlema auditirolli ja nõuete paremal mõistmisel.
- Auditite väiksem koormus organisatsioonile, vähem segamist.
- Paremini informeeritud seisukohtade vahetamine organisatsiooni ees seisvate riskide kohta, selle tulemuseks on paremini fookusesse asetatud audititegevus ja tulemusena saab juhtkonnale kasulikumat nõu anda.
- Paremini koordineeritud sise-ja välisaudititegevus, mis põhineb vajaduste ühisel planeerimisel ja suhtlemisel.
- Mõlemad audiitorite grupid mõistavad paremini üksteise töö tulemusi ja mõlemale võib see pakkuda informatsiooni tulevaste tööplaanide ja programmide koostamiseks.
- Suureneb teineteise töö kasutamise ulatus.
- Mõlemal osapoolel on võimalus kasu saada laiemast ja paindlikumast oskuste baasist.

Koostöö saavutamine

Sellele saab mitmel viisil kaasa aidata:

- Juhtkond julgustab ja toetab koostööd igati.
- Koostöövõimalused määratakse mõlema auditiplaani alusel ja dokumenteeritakse vastavalt kokkulepitud koostööreeglitele.
- Regulaarne ja korrastatud dialoog huvitatud osapoolte vahel.
- Mõlemad audiitorite grupid võtavad endale aktiivse koostöövõimaluste otsija rolli.

Mõjusa koostöö loomine – neli “C”-d

Mõjus koostöö nõuab:

- Commitment - pühendumist
- Consultation - konsulteerimist
- Communications - sidepidamist
- Confidence - usaldust

Pühendumine. Pühendumine on vaimne hoiak, millega mõlemad osapooled mõistavad ja haaravad koostöö väärtust koordineeritud ja mõjusa audititeenuse väljaarendamisel ja on valmis olema paindlikud ja mõistvad selle eesmärgi saavutamise nimel.

Konsulteerimine. Regulaarne konsulteerimine sise-ja välisaudiitorite vahel loob aluse kasuliku koostöö võimaluste määratlemiseks ja selle loomise mehhanismide leidmiseks. Isegi sellistel juhtudel, kui

sise- ja välisaudiitorid ei tööta teatud valdkonnas koos, võivad tekkida niisugused olukorrad, kus nad tahaksid teineteisega nõu pidada spetsiifiliste küsimuste või konkreetsete auditileidude üle.

Sidepidamine. See on kahe-suunaline protsess. Regulaarne ja avatud kommunikatsioon siseaudiitorite ja välisaudiitorite vahel on hädavajalik, näiteks regulaarsed koosolekud tulevaste plaanide läbivaatamiseks ja koostöövõimaluste identifitseerimiseks. Samuti peab olema tungiv soov vabalt suhelda vastastikust huvi pakkuvates küsimustes ja hinnata sellise võimaluse väärtust.

Usaldamine. See põhineb arusaamisel, et siseauditid ja välisauditid viiakse läbi vastavalt asjakohastele professionaalsetele standarditele. Samuti on vaja kindlustunnet, et vahetatud informatsiooni koheldakse professionaalselt ja ausameelselt.

Praktiline koostöö

Sisekontroll

Sisekontrolli süsteemide mõõtmine ja mõjususe hindamine on siseauditi põhiline eesmärk. Välisaudiitoritelt oodatakse, et nad eelnevalt hindaksid raamatupidamissüsteemi ja kontrollikeskkonna piisavust, mis on raamatupidamisaruannete koostamise ja auditiplaani kavandamise aluseks. Seega on sisekontrolli kohta informatsiooni vahetamine oluline. Kui siseaudit saab anda positiivset kindlustunnet selle kohta, et sisekontrollid on piisavad, saab välisaudit kasutada seda informatsiooni oma auditiprotseduuride ulatuse kindlaksmääramisel.

Aruandlus ja raamatupidamise aruanded

Osa siseauditi poolt tehtud tööst on abiks välisauditile raamatupidamisaruannete auditeerimisel. Lisaks siseauditi seisukohale sisekontrolli piisavuse kohta võib mitmesugune muu spetsiifiline testimine kasuks olla. Samuti võivad tekkida võimalused ühiselt testimisi teha ja sellest võib kasu olla nii siseauditile kui välisauditile.

Reeglipärasus

Siseaudiitorid uurivad alati kontrole, mis on loodud reeglipärasuse tagamiseks, kuna see on osa nende reeglipärasusauditi ja süsteemipõhise auditi tööst. Sellest on välisaudiitoritel kasu, kellel võib olla vaja anda hinnang tehingute seaduspärasuse kohta ja selle kohta, kas tegevused vastavad riigi parlamendi poolt välja antud seadustele ja määrustele.

Pettus ja korrupsioon

Mõlemad, nii siseaudit kui välisaudit, tunnevad huvi pettuste ärahoidmise ja avastamise vastu. Välisaudit peaks raamatupidamisaruannete auditi korral pettuste riski hinnates arvesse võtma siseauditi tööd.

Süsteemide arendus ja uued suuremad algatused

Siseaudiitorid võivad läbi vaadata uued arendandatavad süsteemid. See töö on eriti oluline välisauditile, kui uuritakse uusi raamatupidamissüsteeme.

Testimisprogrammid

Komputeriseeritud süsteemide usutlemine testimise eesmärgil võib olla kulukas nii testimistehnika ettevalmistamisel kui testimisprogrammide käitamisel arvutisüsteemides. Kui testimisplaani peaks kattuma, siis pakub koostöö palju säästlikumaid lahendusi mõlema osapoole vajaduste rahuldamiseks.

Piirkondlike organisatsioonide audit

Kui auditeeritaval organisatsioonil on regionaalseid harusid või kontoreid, siis tuleb koordineerida külastuste plaanid. Võimalused töötada ühiste meeskondadena või ühel ära teha ka teisele vajalik tema eest annavad kokkuhoidu ja vähendavad auditeerimisega seotud sekkumist.

Euroopa Komisjoni poolt läbiviidud auditid

Euroopa Komisjoni audiitorid uurivad sageli sise-ja väliaudiitorite töö tulemusi, et saada sealt osa kindlustundest Euroopa Liidu fondide raha määrustekohase jaotamise kohta. Kaks audiitorite gruppi saavad kasulikult nendega sidet pidada, anda olulist taustinformatsiooni, pakkuda kinnitust tehtud töö põhjal ja näidata valmidust ressursside suunamiseks valdkondadesse, kus Komisjoni audiitorid peavad edasisi tegevusi tarvilikuks.

Kokkuvõte

Mõjus koostöö siseaudiitorite ja väliaudiitorite vahel toob mõlemale poolele üsna palju kasu, samuti auditeeritavale organisatsioonile. Vaatamata sellele, et nende rollid erinevad, aitab koostöö mõlemal poolel saavutada oma eesmärgid ja võimaldab pakkuda mõjusamat, tõhusamat ja säästlikumat teenust organisatsioonile, kelle heaks nad töötavad, ja lõppkokkuvõttes parlamendile ja avalikkusele.

LISA 15 : SISEAUDITIKOMITEED – (CIPEA) NÕUANDE KOKKUVÕTE

Üldosa

Ministeeriumid ja avaliku sektori asutused ja institutsioonid peaksid looma auditikomitee, mille liikmed ei ole tegevjuhid, ja mille ülesandeks on sõltumatult kontrollida sisekontrollisüsteeme ning siseauditi ja väliauditi protsesse.

Loomine

Auditikomitee peaks olema sõltumatu organisatsiooni täitevjuhtkonnast. See tuleks luua kõrgetasemelise komiteena, struktuuris vormiliselt juhatuse allüksusena. Liikmeteks saavad olla mitte-tegevjuhid, kuid kõik komitee liikmed ei pruugi olla juhatuse liikmed.

Koosseis

Auditikomitee juhatajaks ei peaks olema juhatuse esimees ja tal ei pruugi olla organisatsioonis täitevametniku rolli. Sellele vaatamata peaks ta olema juhatuse liige, kuid teised liikmed võivad olla juhatusest sõltumatud. Tavaliselt ei peaks juhatuse esimees olema komitee liige.

Auditikomitee koosolekutel osalevad traditsiooniliselt vastutav finantsametnik või finantsdirektor, juhtiv siseaudiitor ja väliaudiitorid ning neile kõigil peaks olema kogu aeg avatud juurdepääs komiteele.

Kohustused

Auditikomitee funktsioonid peaksid koosnema järgnevast:

Kontrollida koos juhtkonnaga:

- Sisekontrollisüsteemi piisavust.
- Poliitikate ja praktika kohasust, et tagada vastavus asjakohaste põhikirjade, nõuete, suuniste ja poliitikaga.
- Vastavust asjakohastele standarditele ja korporatiivse juhtimise reeglitele.
- Raamatupidamisaruandeid.
- Riskide hindamist ja juhtimisprotsessi.

Tagada, et siseauditi funktsioon toimib mõjusalt, on vajalike ressurssidega varustatud ja organisatsioonis kohase positsiooniga.

Kontrollida siseauditi funktsiooni, kaasa arvatud selle aastaplaani, väisaudiitoritega töö koordineerimist, oluliste uurimiste kontrolliaruandeid ja vastuseid täitevjuhtkonna spetsiifilistele soovitudele.

Hallata juhatuse nimel kõiki väisaudiitori asutusega seotud suhteid.

LISA 16 : PARLAMENTIDE AUDIITORTEGEVUSE KOMISJONIDE TULEMUSLIKKUS

Maailmapanga Poliitikate Uurimise Töödokument 3613, Mai 2005

Poliitikate Uurimise Töödokumentide sarjas avaldatakse informatsiooni käimasolevate tööde kohta, et soodustada arenguküsimustes mõttevahetust. Põhimõtteks on avaldada leiud kiiresti, isegi kui nende esitus ei ole täiesti lihvitud. Käesolevas töödokumendis olevad leiud, tõlgendused ja järeldused on tehtud töö autorite poolt. Seega ei pruugi need väljendada ei Maailmapanga, tema juhtivdirektorite ega nende poolt esindatud riikide seisukohti. Töödokumendis on kasutatud SIGMA töödokumenti Nr 33: Kõrgeimate kontrolliasutuste suhted parlamendiga, millele on viidatud ka eelpool olevas lisas. Poliitikate Uurimise Töödokumendid on aadressil: <http://econ.worldbank.org>.

Lühiülevaade

2002 aastal kirjutas David McGee ülevaatliku aruande kahe olulise elemendi kohta riiklikus finantsaruandekohustuse süsteemis, nimelt riigikontrollist ja seda jälgivast parlamendikomisjonist, mida tavaliselt kutsutakse auditikomisjonideks (PAC – Public Accounts Committee). Käesoleva töödokumendi eesmärgiks on süvendada McGee poolt tehtud auditikomisjonide analüüsi. Täpsemalt öeldes – me määratleme selle komisjoni edu ja identifitseerime need tegurid, mis mõjutavad tema tulemuslikkust. Kasutame andmeid, mis on kogutud Maailmapanga Instituudi poolt 2002 aastal, kui uuringu küsimustik saadeti 51 rahvuslikele ja riiklik/provintsiparlamentidele Rahvaste Ühenduse riikides Aasias ja Austraalias, Kanadas ning Ühendkuningriigis.

Me leiame, et institutsioonilistest teguritest, mis kõige rohkem tingivad parlamendikomisjoni edu, on keskendumine pigem valitsuse finantsgevusele kui tema poliitikatele; komisjoni volitused uurida kõiki valitsuse endisi ja praegusi kulutusi; järjekindlalt jälgida valitsuse tegevust komisjoni poolt antud soovitudele reageerimisel, ja suhted riigikontrolöridega.

Tehtud järeldused:

Oma uurimuses 'Parlamentide Auditikomisjonid (PAC) ja Riigikontrolörid', (2002) määratleb McGee tegevuste kolm põhilist prioriteeti. Kõige esimeseks, arvestades ülevaatajate institutsionaalset võimekust saada mõjus finantsülevaade valitsuse kulutustest, arvab McGee, et tuleks parandada parlamendi, parlamendi riigieelarvekomisjoni ja riigikontrolöri võimet teostada ülevaatefunktsioone. Tema arvates saab tulemuse (võimekuse suurenemise) saavutada, kui anda rohkem personali ja ressursse, koolitust ja juurdepääsu informatsioonile.

Teiseks rõhutab McGee, et riigikontrolöride tegevuse edu otsustav võtmedeterminant on nende sõltumatus erakondlikust ja poliitilisest mõjust. Riigikontrolöridel peab olema vabadus täita oma kohustusi sõltumatult ja erapooletult.

Lõpuks McGee rõhutab, et parlamendi auditikomisjonide tegevuse edu otsustav võtmedeterminant seisneb informatsiooni olemasolus ja informatsioonivahetuses. McGee leiab, et parlamendikomisjonidel on vajadus vahetada informatsiooni ja ideid selleks, et olla kursis ilmnevate arengutega, muutuvate standarditega ja tekkiva hea tavaga.

Käesolevas töödokumendis esitatud tõendid toetavad suures osas McGee poolt formuleeritud järeldusi. Maailmapanga poolt läbiviidud uuringu käigus vastasid auditikomisjonide juhid, et informatsiooni olemasolu ja kaheparteilisus/parteilisus (bipartisanship/non-partisanship) on kriitilise tähtsusega tingimused parlamendikomisjoni edukuses, nii nagu eelnevalt äratoodud McGee kahest järeldusestki selgub. Kuid meiepoolt tehtud analüüsid lubavad palju paremini mõista, kuidas on võimalik parlamendi auditikomisjonide võimet tõsta. Kahte laadi teguritel tundub selles mõttes suur tähtsus olevat. Üks laad on seotud parlamendikomisjoni institutsionaalse kujundusega ning teine nende käitumise ja funktsioneerimisega.

Parlamendikomisjoni edu sõltub suurel määral viisist, kuidas see on institutsiooniks muudetud, millised institutsiooni iseärasused ja omadused sellel on, mis on nende volitusteks ja mandaadiks. Seda arvesse võttes me arvame, et komisjon peaks oma fookusesse seadma pigem valitsuse finantstegevuse ja aruandekohustuse kui hindama või kaaluma valitsuse poliitikate sisu.

Teiseks usume, et parlamendikomisjonil peaks olema volitused uurida kõiki valitsuse endisi ja praegusi kulutusi olenemata sellest, millal need tehti. Kolmandaks, komisjon peaks saama volitused kontrollida, kas valitsus tegelikult astub samme komisjoni enda poolt antud soovitude elluviimiseks. Ja viimaseks, parlamendi auditikomisjonidel peab olema tihe töösuhe riigikontrolöridega.

Parlamendi auditikomisjoni edu ei sõltu ainult institutsionaalsest kujundusest, vaid ka ja veelgi suuremal määral tema liikmete käitumisest ja komisjoni enda kui terviku funktsioneerimisest. Selles suhtes on meil õnnestunud identifitseerida mõningat head tava: parlamendi auditikomisjoni liikmed peavad käituma mitte-erakondlikul viisil ja peaks püüdlema luua head tööalased suhted teiste komisjoniliikmetega, vaatamata võimalikele erinevustele erakondlikes huvides. Oma tegevuses peaks parlamendi auditikomisjon püüdma alati konsensust leida.

Teiseks, meie uuring on näidanud, et parlamendi auditikomisjoni tegevuse mõju suureneb alati, kui selle liikmed uurivad dokumentatsiooni ja valmistavad end ette komisjoni koosolekuteks. Kolmandaks, parlamendi auditikomisjonid peaksid alles hoidma oma koosolekute transkriptsioonid, nad peaksid avaldama oma järeldused ja soovitusid ja nad peaksid kaasama avalikkuse ja media. Avalik arvamus võib tegelikult anda valitsusele tugeva motivatsiooni parandada oma finantsaruandekohustust ja ära hoida võimalikud väited, et riigi ressursse hallatakse ebaefektiivselt.

Sedalaadi järelduste valguses on meil nüüd võimalik, küll väga ettevaatlikult, kirjeldada mõningaid ideaalse auditikomisjoni iseloomulikke aspekte: -

- Parlamendi auditikomisjon on väike; komisjonide töö tundub kõige paremini laabuvat 5-11 liikmega, ükski neist ei tohiks olla valitsuse minister;
- Opositsooni staažikas esindaja peaks osalema komisjoni töös ja võiks olla komisjoni esimees;
- Esimeheks on staažikas parlamendiliige, õiglase meelega ja parlamendi poolt respektieritud;
- Komisjon on määratud parlamendikoosseisu volituste kestmise ajaks;
- Komisjonil on piisavalt ressursse, kaasa arvatud kogunud ametnik ja pädev(ad) teadustöö tegija(d);
- Komisjoni rolli ja kohustuste suhtes valitseb selgus;
- Komisjoni istungid toimuvad sageli ja regulaarselt;
- Istungid on avalikkusele avatud; terviklik sõna-sõnaline transkribeerimine ja kokkuvõtlik protokoll on kiiresti avalikkusele jagamiseks olemas;

- Juhtgrupp teeb eelnevalt komisjoni tööplaanid ja koostab iga istungi päevakava terve koosseisu jaoks;
- Tüüpiliseks tunnistajaks on vanemametnik (“pearaamatupidaja”), keda saadavad arutluse all olevat teemat detailselt tundvad ametnikud;
- Audiitorite kontrolliaruanne on automaatselt komisjonil käes ja audiitor kohtub komisjoniga, et läbi võtta tähtsamad kontrolliaruande aspektid;
- Lisaks audiitori poolt tõstatatud küsimustele otsustab komisjon vahetevahel uurida ka teisi asjaolusid;
- Komisjon püüab saavutada oma aruannetes mõningal määral üksmeelt;
- Komisjon annab vähemalt kord aastas parlamendile vormikohase aruande;
- Komisjon on kehtestanud protseduuri, mille kohaselt komisjon saab tagasisidet oma valitsusele antud soovitude järgimise kohta ja teab, milliseid samme nende ellurakendamiseks, kui üldse, on võetud;
- Komisjon kasutab kõikides oma arutlustes audiitorit ekspertnõunikuna;
- Parlamendid korraldavad kord aastas komisjoni töö arutelu.

LISA 17 : KORRUPTSIOONI VASTU VÕITLEMINE – KÕRGEIMAD KONTROLLIASUTUSED JA KORRUPTSIOONI VASTU VÕITLEMISE KAVA

NAO/UK ja TCPN -- Mõttearendus

Taust

Tänapäeval on suurenenud tähelepanu arengutegevusele ja sellega seoses suurenevad ootused, et rahasid kulutatakse hästi.

Kõrgeimad kontrolliasutused on kõigi nende arvukate tegijate hulgas, kes saavad sellele kaasa aidata. Võtmepartneriteks on rahandusministeerium, raamatupidamissüsteemi professionaalid, kohtusüsteem, korruptsiooni vastu võtlemise agentuurid, kodanikuühiskonna organisatsioonid (press ja valitsusvälised organisatsioonid).

Mida kõrgeimad kontrolliasutused tavaliselt teevad?

- Nad toetavad laiemaid avaliku sektori finantsjuhtimise reforme.
- Kui nad avastavad pettusi või rikkumisi, siis informeerivad nad vastavaid võimuseid. Loodetavasti kannavad nad hoolt ka selle eest, et aruandeid käsitletakse nõuetekohaselt ja/või kohaldavad kohtuvõimu ise, kui selleks on volitused.
- Traditsiooniline roll, kui seda hästi täidetakse, võib kaasa aidata piisavate sisekontrollide sisseseadmisele ja korralikule funktsioneerimisele.
- Nad võivad samuti pakkuda riigiteenistujatele erinevaid viise korruptsiooni ärahoidmiseks või on vähemalt takistuseks, sest kardetakse avalikustulekut.

Kõrgeimate kontrolliasutuste kasvav roll?

Kuid küsigem endalt:

- Mida enamat saavad kõrgeimad kontrolliasutused arenevates riikides teha?
- Mida suudavad kõrgeimad kontrolliasutused arenenud riikides teha?
- Mil viisil saab meie partneriks olevad kõrgeimad kontrolliasutused teha korruptsiooniohu vastu võitlemisel?

Mida enamat saavad kõrgeimad kontrolliasutused arenevates riikides teha?

Palju on tegelikult juba tehtud ja/või teoksil kõrgeimate kontrolliasutuste moderniseerimisel, personaliarenduses ja säilitamises ning nende panuse nähtavakstegemisel.

Kuid jõupingutused võiksid paremini fookuses olla, näiteks võiksid kõrgeimad kontrolliasutused:

- Teha terve valitsuse ulatuses ülevaateid, identifitseerides ja avaldades head tava kaasaegsetes finants- ja juhtimiskontrollides ning välja tuues täiustamist vajavaid valdkondi.
- Osaleda korrupsiooni vastu võitlemise konsortsiumides.
- Korraldada arutlusringe eetika ja korrupsiooni teemadel, et kaasa aidata ja edendada kultuurimuutustele – teadvustada võimalikku.
- Korraldada IDI (INTOSAI Development Initiative) kursusi pettuste ja korrupsiooni teemal, nt ASOSAI.
- Suunata auditid kõrge riskiga valdkondadesse ja sinna, kus tekitatakse avalikkusele muret – mis liiki korrupsioon tõeliselt tapab.....

Samuti võiksid and:

- Viia politseis ja kohtusüsteemis läbi auditeid – nt süsteempõhiseid sisekontrollide auditeid ja/või tulemusauditeid.
- Rohkem vaesemate (pro-poor) huvisid puudutavaid auditeid – MDG fookusega – koolieined.
- Tõestada oma väärtust – demonstreerida mõjusid ja reageerimisi. Olla kindlad, et nende töö ei tekita probleeme juurde ega pidurda innovatsiooni.
- Püüelda suurema innovatiivsuse poole informatsiooni jagamisel – eriti kodanikuühiskonna organisatsioonidega, üldise avalikkusega ja riigiteenistujatega.
- Vastutuselevõtmine on üks sanktsiooni vorm – kuid alati pole võimalik seda kasutada – seega tuleb otsida loovamalt teisi vorme, näiteks tugevdades riigiteenistuste sisekorra norme ja/või kasutades meedias avaldamist.
- Säilitada doonoritega dialoog tarnevaldkonna hea tava teemal...

Samuti võiksid nad:

- Teha tähelepanelikku seiret, et ära hoida kontrolliaruannete põhjuseta viibimist.
- Luua konsultatiivgrupp kodanikuühiskonna organisatsioonidega ja teistega, kes osalevad korrupsioonivastases võitluses.
- Seada sisse pidev seiremehhanism kohtute kiiruse, tõhususe ja mõjususe üle korrupsioonijuhtumite menetlemisel.
- Otsida innovaatilisi viise, kuidas auditeerida regionaalseid ja munitsipaalasutusi – nt Brasiilias – loterii.
- Tagada, et kõik fondid, kaasa arvatud doonoritelt pärinev, toimuks läbi valitsuse ja oleksid auditeeritavad – ühtne riigikassa konto.
- Sisse viia kindlustatud vihjesüsteem – koos personalikaitsega.
- Demonstreerida tahet tegutseda nii nagu õpetavad teisi.....

Mida suudavad kõrgeimad kontrolliasutused arenenud riikides teha?

Arenenud riigid ekspordivad tihti korrupsiooni, kuid kõrgeimad kontrolliasutused suudavad teha rohkem, et kindlustada riskide vähenemist, näiteks:

- Auditeerida oma arenguagentuure, et tagada seal töökindlate korrupsiooni ja pettuste vastu võitlemise kontrollide olemasolu.
- Urida, mis ulatuses teha tulemusauditeid seoses rahapesuiniitsiatiividega, korrupsiooni vastu võitlemise õigusaktide rakendamisega, altkäemaksu maksnud firmade karistamise programmidega, varade tagasinõudmise agentuuridega.
- Abistada kohtueksperitiisi auditite töös.
- Viia arenevate riikide kõrgeimate kontrolliasutustega koostöös läbi ühisauditeid.

Mis laadi sisemise korrupsiooniga võitlevad meie partnerinstitutsioonid?

Riikides, kus korrupsioon on sügavalt juurdunud, seisavad riskide silmitsi ka kõrgeimad kontrolliasutused, näiteks:

- Politiseeritud ametissenimetamise protsessid – mis põhjustab tõrksust poliitiliste liitlaste kritiseerimisel;
- Madalad palgad soodustavad hõlpsa tulu otsimist ja personali voolavust;
- Kontrollitava leidmine – asukoht auditeeritavas asutuses – puudub personali rotatsioon;
- Traditsioonilised pettused – tarded, T&S (komandeeringurahad), toetused, sõidukid.....

Võimalikud korrupsiooniriski vastu võitlemise viisid meie partnerinstitutsioonides

- Peale suruma välisauditeid – ja läbipaistvat audiitorite valiku korraldust;
- Peale suruma siseauditeid – ja et kontrolliaruanded esitatakse sõltumatutele komisjonidele;
- Looma auditikomisjon, mille eesistujaks on organisatsiooniväline isik ja mis võtaksid vastu kõrgeima kontrolliasutuse kontrolliaruandeid (juhul kui puudub parlamendi erikomisjon, kelle ülesandeks see on);
- Tagama, et sisemised haldussüsteemid oleksid olemas ja toimiksid hästi – õiged koosolekute protokollid, selgesõnalised delegerimised finantsküsimustes, jne;
- Töötama võitjate/doonoritega, et otsida võimalusi seadusemuudatusteks või halduskorralduse reformiks, mis reguleeriks ametissenimetamist ja/või personali tasustamise süsteemi;
- Rakendada ranged personali rotatsiooni reeglid – mitte rohkem kui viis aastat ühes auditeeritavas valdkonnas.....

Samuti peaksid nad:

- Mitte paigutama personali alaliselt auditeeritava kontoritesse;
- Tegema tööd auditi/raamatupidamisoskuste pakkumise poolel, et vähendada heade ametnike kaotamise riski;
- Tegema auditi valimise protsessi läbipaistvaks;
- Tegema personali värbamise ja edutamise protsessid läbipaistvamaks ja rohkem sõltuvaks teenetest kui pikaajalisusest;
- Tegema kindlaks, et huvide konflikti koodeksid ja huvide range deklareerimise reeglid oleksid olemas ja toimiksid;
- Pidama registrit kõikide algatatud auditite kohta ja lõpetamata jätmise põhjuste kohta.....

Tugiallikad

- IDI (INTOSAI Development Initiative) kursused pettuste ja korrupsiooni teemal
- Partnerlusprojektid väljakujunenud ja arenevate kõrgeimate kontrolliasutuste vahel
- Partnerlusprojektid paralleelsete audititega samas regioonis
- Regionaalsed ja/või kohalikud läbipaistvusindeksi (Transparency Index) harud

LISA 18 : SIGMA LÜHIDOKUMENT KÕRGEIMA KONTROOLLIASUTUSE SÕLTUMATUSE PÕHIMÕTETE KOHTA

Kõrgeima Kontrolliinstituutide sõltumatus teemat käsitletakse kontseptuaalsel tasandil Lima deklaratsiooni avaliku sektori auditi põhimõtete (1977) II, III ja IV osas ja samuti on see INTOSAI eetikakoodeksi ning auditistandardite aluseks. Järgnevad sõltumatus põhimõtted on välja kasvanud eelnevatest dokumentidest ja teistest kõrgeimate kontrolliasutuste sõltumatust käsitlevatest deklaratsioonidest, mis aastate jooksul on INTOSAI ja regionaalsete gruppide Kongresside¹⁴ töö tulemusel avaldatud.

Need põhimõtted on kõrgeimate kontrolliinstituutide poolt üleüldiselt tunnustatud kui olulised nõuded avaliku sektori auditi läbiviimiseks kontrolliinstituutide poolt.¹⁵

Põhimõtted

- Piisav ja mõjus põhiseaduse/seaduste raamistik ja selle raamistiku kohaldamise mõjusad sätted.
- Kõrgeimate kontrolliinstituutide juhtide ja liikmete (kollegiaalsete organisatsioonide puhul) sõltumatus, kaasa arvatud ametikoha kindlus ja õiguskaitse kohustuste täitmisel.
- Piisavalt lai mandaat ja täielik vabadus kõrgeima kontrolliinstituuti funktsioonide täitmisel.
- Piiramatu juurdepääs informatsioonile, isikutele ja dokumentidele.
- Oma tööst teavitamise õigus ja kohustus.
- Vabadus langetada otsus oma aruannete sisu ja ajastamise kohta ning avaldamise ja levitamise kohta.
- Mõjusa järelkontrollimehhanismi olemasolu soovitude ellurakendamise jälgimiseks.
- Rahaline ja juhtimis/halduse autonoomia ning vajalike inimressursside, materiaalsed ja rahalised ressursid olemasolu.
- Mõjusad suhted kõrgeimate kontrolliinstituutide ja parlamendi vahel (vt III 8 Lima Deklaratsioonis)

Põhimõtete kohaldamise sätted:

Põhimõtete kohaldamise sätetes on detailsem selgitus, visioon ja siht, mille saavutamise poole peaksid kõrgeimad kontrolliinstituudid püüdlema põhimõtete ellurakendamisel.

¹⁴ Nt Pariisis oli EUROSAI kongressi teemaks 1999 aastal "SAI Independence".

¹⁵ Võetud 17th UN/INTOSAI Symposium on the Independence of SAIs, Vienna, April 2004 aruandest.

Piisav ja mõjus põhiseaduse/seaduste raamistik ja selle raamistiku kohaldamise mõjusad sätted.

Selle põhimõtte järgimist saab demonstreerida järgmiste sätetega:

27. Kõrgeima kontrolliinstituutsiooni sõltumatuse juured peavad kindlalt seisma riigi põhiseaduses ja seadustes. See saab eksisteerida ainult kõrgeimale kontrolliinstituutsioonile antud mandaadi ulatuses. Põhiseaduse sätted annavad aluse seadustele, mis sätestab detailselt kõrgeima kontrolliinstituutsiooni sõltumatuse ja volituste ulatuse. Need ei vabasta kõrgeimat kontrolliinstituutsiooni nende seaduste järgimisest, mis reguleerivad keskkonda, kus kõrgeim kontrolliinstituutsiooni tegutseb.
28. See võib võtta erinevaid vorme, olenedes teatud määral erinevatest auditeerimiskultuuridest, õiguslikest ja haldustraditsioonidest. Näiteks on mõned kontrollikojad "ülemkojad" selles mõttes, et nad on sõltumatud kolmest haldustasandist (seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim); teatud auditinõukogud on tervikuna sõltumatud, kuid esindavad poliitilist spektrumi, millel nad põhinevad; samas mõnede Westminster'i parlamentaarsest süsteemist inspireeritud juhtudel on auditiinstituutsiooni juht parlamendi ametnik ja annab aru seadusandjale.
29. Põhiseaduslik/seadusandlik sõltumatuse tagatis saab täielikult toimida ja välja arendada oma tegeliku tähenduse ainult siis, kui see on rakendunud praktikas. Kõrgeima kontrolliinstituutsiooni sõltumatust ja tegevust mõjutab olemasolevate inimressursside, materiaalsete ja rahaliste ressursside ulatus.
30. Kõrgeima kontrolliinstituutsiooni sõltumatuse põhimõtte tõlgendamist ja mõjusat kohaldamist ning vastavaid põhiseaduse/seaduste tagatise mõjutavad praktikas suurel määral eri riikide konkreetset poliitilised ja kodanikuühiskonna struktuurid ja süsteemid. Nt kõrgeima kontrolliinstituutsiooni sõltumatust on raskem kehtestada ja kaitsta keskkonnas, kus häid halduse ja muid vajalikke kontrole ja tasakaalustamisi pole olemas või on need äärmiselt piiratud. Suurel määral sõltub see veel kõrgeima kontrolliinstituutsiooni tegutsemise keskkonna demokratiseerumise astmest. Vastavalt sellele on kõrgeima kontrolliinstituutsiooni ja parlamendi ees seisvad väljakutsed palju suuremad ja vajadus sihtide saavutamise järele palju pakilisem.

Kõrgeima kontrolliinstituutsiooni juhtide ja kollegiaalsete instituutsioonide liikmete sõltumatus, kaasa arvatud ametikoha kindlus ja õiguskaitse kohustuste täitmisel.

Selle põhimõtte järgimist saab demonstreerida järgmiste sätetega:

1. Kõrgeimate kontrolliinstituutsioonide juhid ja liikmed (kollegiaalsete organisatsioonide puhul) tuleb ametisse nimetada, uuesti ametisse nimetada või ametist kõrvaldada seadusandja või riigipea poolt parlamendi heakskiidul; ametissenimetamise, uuesti ametissenimetamise, ametisolemise, tagasiastumise, pensioni ja ametist kõrvaldamise tingimused peavad olema sätestatud riigi põhiseaduses, põhimääruses või vastavates seadustes.
2. Ametissenimetamise aeg peab olema piisavalt pikk ja kindlaajaline periood, mis laseb kõrgeima kontrolliinstituutsiooni juhil ja kolleegiumi liikmetel täita oma mandaati ilma hirmu või kättemaksuta. SIGMA pakub kindlaajalist perioodi, mis oleks kahekordne parlamendi volituste aeg, ja mis ei kuuluks uuendamisele riigikontrolöride suhtes, ja veidi lühemat perioodi kollegiaalsete kõrgeimate kontrolliinstituutsioonide liikmetele.

3. Praegustel ja endistel kõrgeimate kontrolliinstituutsioonide juhtidel ja liikmetel peab olema spetsiaalne õiguskaitse igasuguse endise või praeguse tegevuse suhtes ametikohustuste täitmisel.

Piisavalt lai mandaat ja täielik vabadus kõrgeima kontrolliinstituutsiooni funktsioonide täitmisel.

Selle põhimõtte järgimist saab demonstreerida järgmiste sätetega:

Kõrgeimate kontrolliinstituutsioonide auditimandaat peab olema nii lai ja kõikehõlmav, et ära hoida auditiga katmata valdkondi avalikus sektoris. Kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid peavad saama seadusega kehtestatud volitused uurida riigi raha ja varade kasutamist ja hooldamist selleks volitatud haldaja või kasusaaja poolt, vaatamata selle juriidilisele staatusele, ja samuti riigile kuuluva tulu laekumist. Mandaat peab sisaldama kõikide valitsuse ja riigiraamatupidamiskohuslaste majandustegevuse reeglipärasuse ja vastavuse ning finantsjuhtimise ja aruandluse kvaliteedi auditit. Samuti peab see hõlmama valitsuse säästlikku, tõhusat ja mõjusat tegevust ja järelevalvet või vastavalt privileegide andmist ja kohustustest vabastamist.

1. Kõrgeim kontrolliinstituutsioon ei pea auditeerima valitsuse poliitikat, välja arvatud seadusega sätestatud juhtudel, vaid peab piirduma poliitika ellurakendamise (ja selle tulemuse, mõju) auditeerimisega ning auditi tähelepanekute, järelduste, nõuannete ja soovitude avaldamisega.
2. Kuigi kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid peavad austama seadusi, peavad nad ometi olema vabad parlamendi suunamisest ja valitsuse sekkumisest audititeemade valikusse ja auditite programmeerimisse, planeerimisse, läbiviimisesse, aruandlusesse ja järelkontrolli. (v a siis, kui selline säte on spetsiifiliselt seaduses, nagu kohustus esitada majandusaasta aruanne parlamendile, esitada seisukoht raamatupidamisaruannete kohta jne).
3. Kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid peavad olema vabad ka parlamendi poolt antud seaduste raamistiku ulatuses igasugusest valitsuse suunamisest ja sekkumisest asutuse organisatsiooni ja juhtimisse. Kõrgeimat kontrolliinstituutsiooni tuleb pidada heaks tööandjaks, kes järgib kõiki mõistlikke ja seadusega kehtestatud nõudeid tervise ja tööohutuse, töökaitse jne kohta.
4. Kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid peavad ära hoidma kõik huvide konflikti juhtumid või ilmingud oma suhetes auditeeritavate organisatsioonidega. Nad ei tohi osaleda auditeeritavate organisatsioonide juhtimises. Nad peavad kindlustama, et nende personal ei arenda liiga tihedaid suhteid auditeeritavate üksustega.
5. Kuigi kõrgeimatel kontrolliinstituutsioonidel peab olema täielik diskretsioon oma kohustuste täitmisel, peaksid nad siiski reageerima parlamendi huvidele ja soovidele ja tegema koostööd valitsusega, et parandada riiklike fondide kasutamist ja juhtimist.
6. Kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid peavad kohaldama samu standardeid oma tegevustele, mida nad kohaldavad auditeeritavates organisatsioonides, et kehtestada ja säilitada oma reputatsiooni. Selleks peaksid nad:
 - Kasutama asjakohaseid auditi-ja tööstandardeid, ja järgima eetikakoodeksit, mis põhinevad kõik INTOSAI standarditel.
 - Pakkuma tõendeid oma tegevuste ja funktsioonide heast hooldusest ja säästlikkusest, tõhususest ja mõjususest.
 - Kehtestama asjakohase siseauditi funktsiooni.

- Laskma oma raamatupidamisaruandeid sõlumatu audiitori poolt auditeerida isegi siis, kui see pole seadusega kehtestatud, nagu tihti esineb, ja olema avatud oma kvaliteedi ja tulemuslikkuse regulaarsele välisele hindamisele. Tunnustatud heaks tavaks on saanud selliste perioodiliste auditite ja hindamistulemuste avalikustamine.
- Esitama majandusaasta aruande parlamendile ja teistele riigivõimudele vastavalt põhiseaduse, põhimääruse ja seaduse sätetele ning avalikustama selle aruande.

Piiramatult juurdepääs informatsioonile, isikutele ja dokumentidele

Selle põhimõtte järgimist saab demonstreerida järgmistega:

1. Kõrgeimatel kontrolliinstituutidel peab olema takistusteta, täielik, otsene ja vaba juurdepääs vajalikul ajal kõikidele dokumentidele ja informatsioonile, mis on vajalik seadusega kehtestatud kohustuste täitmiseks.
2. Kui juurdepääs informatsioonile peaks olema piiratud või keelatud, siis peab kõrgeimatel kontrolliinstituutidel olema võimalus pöörduda parlamendi või tema komisjoni poole või kohtu poole.
3. Kui on tegemist tundlike isikuandmetega või muu konfidentsiaalse informatsiooniga, siis peavad kõrgeimate kontrolliinstituutide juhid kindlustama sellisele informatsioonile piiratud juurdepääsu. Juhid peavad delegerima pääsuõigusi ettevaatlikult ja kontrollima selle kasutamise eetilist ja seaduslikkust.

Oma tööst teavitamise õigus ja kohustus.

Selle põhimõtte järgimist saab demonstreerida järgmistega:

1. Kõrgeimaid kontrolliinstituute ei tohi takistada audititöö tulemuste teavitamisel.
2. Kõrgeimad kontrolliinstituudid peavad seaduse alusel teavitama avalikkust vähemalt kord aastas oma audititöö tulemustest.
3. Kõrgeimad kontrolliinstituudid peavad püüdma luua head tööalased suhted parlamendiga või selle vastava komisjoniga, et saada auditiaruannetele suurim võimalik mõju.
4. Selleks peavad kõrgeimad kontrolliinstituudid varustama parlamenti või selle vastavat komisjoni tugevate auditiaruannetega, mis kajastavad olulisi asjaolusid koos praktiliste soovitusetega korrigeerivate tegevuste kohta. (nagu eelnevalt mainitud – arvan, et see tahk on väga oluline ja ei ole piisavalt välja arendatud)

Vabadus langetada otsus oma aruannete sisu ja ajastamise kohta ning avaldamise ja levitamise kohta.

Selle põhimõtte järgimist saab demonstreerida järgmistega:

1. Kõrgeimad kontrolliinstituudid peavad saama vabalt otsustada oma auditiaruannete sisu üle ja teha tähelepanekuid ja soovitusi, arvestades asjakohaselt auditeeritavate üksuste seisukohti. Kuid seadusandlus peab kõrgeimatele kontrolliinstituutidele kehtestama auditiaruannetele esitatavad miinimumnõuded, kus vajalik, samuti spetsiifilised asjaolud, mis kuuluvad auditi ametliku järeldusotsuse või kinnituse alla.

2. Kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid peavad saama vabalt otsustada auditiaruannete ajastamist, välja arvatud juhtudel, kus teavitamise nõuded on kehtestatud seadusega. Kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid peavad meeles pidama, et auditiaruannete õigeaegsus on olulise tähtsusega nende mõjule.

3. Kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid peaksid võimalikus ulatuses olema koostööaldis, kuigi selleks ei tohiks olla kohustust, ja leidma ruumi parlamendi kui terviku (või selle komisjoni) või valitsuse poolt esitatud spetsiifilistele palvetele uurida või auditeerida.

4. Kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid peavad saama vabalt avalikustada ja levitada oma aruandeid, kui need on ametlikult esitatud vastavalt seadusele. Need aruanded peavad arvestama või sisaldama, vastavalt olukorrale, auditeeritavate üksuste seisukohti.

Mõjusa järelkontrollimehhanismi olemasolu soovitude ellurakendamise jälgimiseks.

Selle põhimõtte järgimist saab demonstreerida järgmiste sätetega:

1. Kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid peavad saama võimaluse soovi korral teha auditiaruanded kättesaadavaks avalikkusele. Kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid peavad esitama oma auditiaruanded koos spetsiifiliste soovitustega korrigeerivate tegevuste kohta auditeeritavale ja samuti parlamendile või selle vastavale komisjonile läbivaatamiseks ja järelmeetmeteks. Kõrgeimatel kontrolliinstituutsioonidel peab järelkontrolliks olema oma sisemine süsteem, et tagada oma ja ka parlamendi (või selle vastava komisjoni) tähelepanekute ja soovitude õige täitmine auditeeritud üksuste poolt.
2. Kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid peavad regulaarselt koostama ja esitama järelkontrolli aruanded parlamendile (vt eelnevat) läbivaatamiseks ja meetmete kohaldamiseks ka nendes küsimustes, kus neil on omad seadusega kehtestatud volitused järelkontrolliks ja sanktsioonide kohaldamiseks.

Rahaline ja juhtimis/halduse autonoomia ning vajalike inimressursside, materiaalsete ja rahaliste ressursside olemasolu.

Selle põhimõtte järgimist saab demonstreerida järgmiste sätetega:

1. Kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid peavad saama vajalikud ja põhjendatud inimressursid, materiaalsed ja rahalised ressursid ilma valitsuse kontrolli või suunamiseta.
2. Parlament (või selle komisjon) on vastutav õigete ressursside eraldamise eest kõrgeimale kontrolliinstituutsioonile, et sellel oleks võimalik täita oma mandaati.
3. Kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid peavad koostama oma eelarve ja esitama otse parlamendile (või selle komisjonile) kinnitamiseks.
4. Kõrgeimad kontrolliasutused peavad haldama oma eelarvet ja vabalt käsutama vastavalt vajadusele.
5. Kõrgeimatel kontrolliasutustel peab olema otsese pöördumise õigus parlamenti, kui eraldatud ressursid ei ole piisavad mandaadi täitmiseks.
6. Kõrgeimate kontrolliinstituutsioonide juhid peavad saama vabalt otsustada asutuse struktuuri, kaasa arvatud personali ja lepingute haldamise süsteemi ja materjalide soetamise/kõrvaldamise poliitikate ja menetlusnormide üle.

7. Kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid peavad saama vabalt määrata oma personalipoliitikat, kaasa arvatud personali ja lepinguliste spetsialistide valikut, värbamist, koolitust, tasustamist, edutamist, distsiplineerimist ja töölt vabastamist.

Mõjusad suhted kõrgeimate kontrolliinstituutsioonide ja parlamendi vahel (vt III 8 Lima Deklaratsioonis)

Selle põhimõtte järgimist saab demonstreerida järgmiste sätetega:

1. Parlament ja kõrgeim kontrolliinstituutsioon on mõlemad vastastikku ja juriidiliselt sõltumatud, kuid nende suhted peavad looma sünergiat.

2. Kõik riigiasutused täidavad seadust ja eelarvet. Sama kehtib kõrgeima kontrolliinstituutsiooni kohta ja parlament peab kinnitama kõrgeima kontrolliinstituutsiooni eelarve piisava mahu ja nõudma täitmise eest vastutust, st korraldama raamatupidamisaruannete igaaastase auditi. Kui parlamendi suurus lubab, siis ei peaks seda tegema sama komisjon, kes vaatab läbi kõrgeima kontrolliinstituutsiooni auditiaruanded.

Üldosa

Eelnevad tingimused ei välista kõrgeimate kontrolliinstituutsioonide astumist lepingutesse valitsuse täidesaatvate üksustega seoses tööstusalaste, personalijuhtimise, varahalduse või seadmete ja varustuse soetamisega, kui sellised korraldused ei riku mingil moel kõrgeima kontrolliinstituutsiooni sõltumatust. Kõrgeim kontrolliinstituutsioon peab sellistel ja muudel juhtudel järgima riiklikke ja rahvusvaheliselt kohaldatavaid seadusi.

Sõltumatuse kontrollinimekiri

Kõrgeima kontrolliinstituutsiooni sõltumatuse enesehinnangu läbiviimisel on abiks võtmeaspektide kontrollinimekiri (vt **Lisaosa A**).

Kõrgeima kontrolliinstituutsiooni sõltumatuse küpsus

Käesoleva dokumendi lisa (vt **Lisaosa B**) põhineb Ühendkuningriigi Riigikontrolli (UK NAO) ja DFID poolt koostatud "Kõrgeima Kontrolliinstituutsiooni küpsuse mudeli" sõltumatust käsitleval peatükil, ja mis valmis tehnilise oskusteabe abi korras Rumeenia Kontrollikojale, kirjeldab tabeli vormis kõrgeima kontrolliinstituutsiooni sõltumatuse arengu eri faase. See annab selgelt ja asjakohaselt hea arusaamise järjestikustest faasidest, mida kõrgeim kontrolliinstituutsioon peab tavaliselt läbima juriidilise ja tegeliku sõltumatuse kehtestamisel.

SIGMA, 2005 august.

Kõrgeima kontrolliinstituutsiooni sõltumatuse kontrollnimekiri

Kuigi kõrgeima kontrolliinstituutsiooni staatus erineb riikide lõikes, on üks oluline nõue, mis on kõigile ühiselt omane: kõrgeima kontrolliinstituutsiooni ja tema liikmete ja audiitorite sõltumatus, mis on vajalik audititulemuste usaldusväärseks. Kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid saavad täita oma ülesandeid objektiivselt ja mõjusalt ainult siis, kui nad on sõltumatud auditeeritavatest üksustest ja on kaitstud välise mõju eest.

Lima deklaratsiooni põhiliseks teemaks on kõrgeimate kontrolliinstituutsioonide sõltumatus, mis seab paratamatuks eelduseks sõltumatu staatuse kehtestamist põhiseaduses ja riigikohtu õiguskaitse iga sekkumise vastu. Sellepärast on tähtis, et iga kõrgeim kontrolliinstituutsioon vaatab läbi oma sõltumatuse astme ja kui ideaalne sõltumatuse tase ei ole veel saavutatud, siis püüdlema selle saavutamise poole.

Kontrollnimekiri on mõeldud praktiliseks hõlbustavaks vahendiks, mille abil saab kõrgeim kontrolliinstituutsioon hinnata oma sõltumatust. Kontrollnimekiri ei ole lõplik ega täielikult kohaldatav kõikides konkreetsetes kõrgeimates kontrolliinstituutsioonides riikidevaheliste erinevuste tõttu. Kuid kui paljud küsimused ei saa jaatavat vastust, siis näitab see sõltumatuse puudulikkust ja toob välja lahendamist vajavad probleemid.

A. Põhiseaduses sätestatud nõuded

1. Kas põhiseaduses on sätestatud kõrgeima kontrolliinstituutsiooni loomine?
2. Kas põhiseaduses mainitakse kõrgeima kontrolliinstituutsiooni tüüpi (kontrolliasutus või kollegiaalset kontrollikoda, riigikontrolör või kollegiaalne juhtimine)?
3. Kas kõrgeima kontrolliinstituutsiooni sõltumatus on tagatud põhiseadusega?
4. Kas kõrgeima kontrolliinstituutsiooni riigikontrolöri või kolleegiumi liikmete, otsuseid langetavate isikute sõltumatus on tagatud põhiseadusega?
5. Kas kõrgeima kontrolliinstituutsiooni juhi (kollegiaalsete instituutsioonide liikmete) ametissenimetamine, ametisolemine, ametist vabastamine ja kõrvaldamine on kehtestatud põhiseaduse alusel?
6. Kas on ette nähtud, et kõrgeima kontrolliinstituutsiooni juhi nimetab ametisse Parlament või Riigipea kindlaks ametiajaks või kuni pensionieani?
7. Kas kollegiaalset tüüpi kõrgeimate kontrolliinstituutsioonide puhul on sätestatud, et liikmed nimetab ametisse Parlament või Riigipea?
8. Kas põhiseadus näeb ette, et ainult parlament saab ametist kõrvaldada seadusega kehtestatud spetsiaalse menetluse teel ja see pole valitsuse eelisõigus?
9. Kas põhiseaduses on sätestatud, et riigikontrolöri või liikmete kõrvaldamine või ametist vabastamine ei tohi kahjustada nende sõltumatust?
10. Kas põhiseadusega on tagatud kõrgeima kontrolliinstituutsiooni ja tema liikmete sõltumatusesse ja auditimandaati sekkumise puhul riigikohtu õiguskaitse?
11. Kas põhilised auditivolitused ja ülesanded ja aruandluse kohustused tulenevad põhiseadusest?
12. Kas põhiseadus tagab kõrgeima kontrolliinstituutsiooni volitused ja kohustuse sõltumatult igal aastal teavitada auditileidudest parlamenti või vastutavat avalikku üksust ja avalikustada see aruanne?

13. Kas kõrgeimal kontrolliinstituutsioonil on õigus aasta keskel teavitada parlamenti eriti tähtsast ja olulisest leiust?
14. Kas põhiseaduses on selgelt sätestatud kõrgeima kontrolliinstituutsiooni suhted parlamendi ja valitsusega, vastavalt konkreetse riigi olukorrale?
15. Kas põhiseaduses on viide auditiseadusele?

B. Juriidilised nõuded

16. Kas auditiseadus on olemas?
17. Kas auditiseadus täiendab põhiseaduse sätteid reguleerides kõrgeima kontrolliinstituutsiooni loomist, volitusi ja kohustusi?
18. Kas auditiseadus tagab kõrgeima kontrolliinstituutsiooni, tema juhi, liikmete ja audiitorite funktsionaalse ja organisatsioonilise sõltumatuse?
19. Kas seadus tagab, et riigikontrolör, liikmed ja auditipersonal ei ole mõjutatavad auditeeritavate organisatsioonide poolt ja nende kutsealane karjäär ei sõltu sellistest organisatsioonidest?
20. Kas liikmete ja audiitorite ametissenimetamise ja kõrvaldamise menetlus on kehtestatud?
21. Kas auditiseadus tagab kõrgeima kontrolliinstituutsiooni rahalise sõltumatuse, mis tähendab rahalisi ressursse, mis võimaldavad täita oma ülesandeid?
22. Kas kõrgeim kontrolliinstituutsioon saab pöörduda otse parlamendi poole vajalike rahaliste vahendite saamiseks?
23. Kui valitsus sekkub eelarvesse, kas kõrgeimal kontrolliinstituutsioonil on õigus pöörduda parlamendi poole täiendava lisaressursi palvega, kui ta peab oma ülesannete täitmiseks eraldatud vahendeid ebapiisavaks?
24. Kas kõrgeim kontrolliinstituutsioon võib kasutada neile eraldatud vahendeid teise eelarvejao alt, kui nad peavad seda sobilikuks?
25. Kas auditiseadus kehtestab laia auditimandaadi, kaasa arvatud kõik avalikud finantstehingud, vaatamata kas ja kuidas need on kajastatud riigieelarves?
26. Kas see sisaldab EL tulude ja kulutuste auditivolituse hoolimata avalikust eelarvestamisest?
27. Kas see sisaldab ka auditeerimise võimalust EL tulusid ja kulutusi EL nimel haldava üksuse territooriumil, kaasa arvatud auditid iga füüsilise ja juriidilise isikuga territooriumil, kes saavad tulu EL eelarvest?
28. Kas kõrgeimal kontrolliinstituutsioonil on volitusi auditeerida maksude laekumist ja uurida individuaalseid maksutoimikuid?
29. Kas kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid võivad uurida maksude kogumise süsteemi ja selle tõhusust, tulude laekumise sihtmärkide täitmist?
30. Kas kõrgeimal kontrolliinstituutsioonil on õigus auditeerida eraõiguslikke ettevõtteid, kui valitsusel on nendes oluline osalus?
31. Kas kõrgeim kontrolliinstituutsioon on volitatud auditeerima riiklikest vahenditest eraldatud toetuste kasutamist?
32. Kas kõrgeimal kontrolliinstituutsioonil on mandaat läbi viia terves ulatuse erinevaid auditeid, kaasa arvatud regulaarsus-, finants- ja tulemuslikkuse auditid?
33. Kas kõrgeimad kontrolliinstituutsioonid saavad vabalt otsustada oma auditiülesannete laadi, ajastuse ja ulatuse ning aruannete sisu, kaasa arvatud auditiliigi, kuigi aruandluse miinimumnõuded on seadusega sätestatud?

34. Kas seaduses on õigus piiramatuks juurdepääsuks registritele, dokumentidele ja informatsioonile?
35. Kui vajalikule informatsioonile juurdepääs on takistatud või keelatud, kas kõrgeim kontrolliinstituatsioon saab pöörduda parlamendi poole või esitada juhtumi kohtusse?
36. Kas auditiseaduses on säte suhete kohta parlamendiga?
37. Kas auditiseaduses mainitakse suhteid valitsusega ja teiste riiklike asutustega?
38. Kas auditiseaduses mainitakse suhteid auditeeritavatega ja avalikkusega?
39. Kas auditiseadus lubab kõrgeimal kontrolliinstituatsioonil teha koostööd teise kõrgeima kontrolliinstituatsiooniga auditi läbiviimisel?
40. Kas kõrgeim kontrolliinstituatsioon tohib pakkuda parlamendile ja administratsioonile oma kutsealaseid teadmisi eksperdiarvamuse vormis, kaasa arvatud kommentaarid seaduseelnõude ja määruste kohta?
41. Kas kõrgeim kontrolliinstituatsioon tohib kasutada vastavalt vajadusele väliseksperte?

Kõrgeima Kontrolliinstituutsiooni sõltumatuse küpsusmudel

Kõrgeim tase	Põhi	Arenev	Tulemuslik	Suurepärane
Sõltumatus ^{1□}	<ul style="list-style-type: none"> Mandaat ei anna sõltumatust Teostab täidesaatja funktsioone Tihti poliitiliste mõjutusega Ressursid ei ole piisavad mandaadi täitmiseks 	<p>Põhiseadus ja seadused tagavad²</p> <ul style="list-style-type: none"> Vabaduse prioriteetide seadmiseks ja programmide koostamiseks³ Vabaduse esitada parlamendile avalikke aruandeid vastavalt vajadusele⁴⁵ Ei osale mingil viisil auditeeritava üksuse tegevustes⁶ Piisavalt ressursse kohustuste täitmiseks⁷ Vabalt värvata ja lahti lasta personali, määrata palgad ja osta/maha kanda seadmeid⁸ 	<ul style="list-style-type: none"> Selged kommunikatsioonikanalid avalikkusega⁹ poliitikutega ja auditeeritavate üksustega, et tagada sõltumatusest ja loogilisest põhiprintsiibist arusaamist¹⁰ Protsess on paigas, tagades seisukohtade ja aruannete objektiivsuse ja usaldusväärsuse¹¹ Auditi väljundid demonstreerivad sõltumatust 	<ul style="list-style-type: none"> Sõltumatust mõistetakse ühiskonnas Auditeeritud üksused näevad korraldust objektiivsena ja usaldusväärseks Poliitikud mõistavad, respektseerivad hindavad ja toetavad sõltumatust

- INTOSAI üldstandard 51(a). Audiitor ja kõrgeim kontrolliinstituutsioon peavad olema sõltumatud.
- Lima Deklaratsioon jaotis 5.3 "Kõrgeima kontrolliinstituutsiooni loomine ja sõltumatuse vajalik tase nähakse ette põhiseaduses, üksikasjad võidakse kehtestada teiste seadustega. On oluline, et mistahes sekkumise puhul kõrgeima kontrolliinstituutsiooni sõltumatuse või auditeerimisvolitustesse tagasi riigi kõrgeima astme kohus talle piisava õiguskaitse. Soovitused seoses toimivate kõrgeimate kontrolliinstituutsioonidega Euroopa lõimumise kontekstis 1999 (*edaspidi* 1999 Soovitused), soovitus nr 1: Kõrgeimatel kontrolliasutustel on tugev, stabiilne ja kohaldatav õigusbaas, mis nähakse ette põhiseaduses ja seaduses ning täiendatud määrustega, reeglitega ja menetlusnormidega. Lõige 2 jätkab: Stabiilsuse tagamiseks peavad põhiseaduses olema teatud põhiprintsiibid kõrgeimate kontrolliinstituutsioonide kohta, kuna see ei ole kergesti muudetav. Põhiseaduslikud sätted peavad sisaldama kõrgeima kontrolliinstituutsiooni loomist, tema staatust ja tüüpi (auditisutus või audiitorkoda, üks juht või kollegiaalne juhtimine jne); riigikontrolöri (ja kollegiaalse juhtimise puhul liikmete) ametissenimetamine, ametiaja lõpetamine ja ametist kõrvaldamine; põhilised auditeerimisvolitused ja kohustused; aruandluse kohustus; kõrgeimale kontrolliinstituutsioonile vajalik sõltumatus, kaasa arvatud selgelt määratletud suhted parlamendi ja valitsusega; viide auditiseadusele.
- INTOSAI Üldstandardid: Seab vabalt prioriteete ja koostab vastavalt oma mandaadile tööprogramme (60, 67); võimaline tagasi lükkama täidesaatva võimu auditeerimispalveid (67); otsustab vabalt oma töökorralduse (61); kõrgeima kontrolliinstituutsiooni juht nimetatakse ametisse kuni määratud pensioniea saabumiseni või pikaajaliseks määratud

kestvusega perioodiks; (72); Riigikontrolöri saab ametist kõrvaldada ainult erimenetluse kaudu, nagu kohtuniku puhul (72); Kollegiaalse organisatsiooni liikmete sõltumatus on kindlustatud (73); Toob auditeeritavate üksustega toimunud vaidlused ja erimeelsused seadusandliku kogu tähelepanu keskmesse (57); Hoidub osalemast täitevvõimu funktsioonides, kus see õõnestab sõltumatust ja objektiivsust (64, 80); Ei regeeri poliitiliste huvide soovidele (59). 1999 aasta soovitud (soovitus nr 2) kollegiaalse organisatsiooni puhul ei tohi ametist kõrvaldamine toimuda täitevvõimu poolt.

4. INTOSAI Üldstandardid: Aruandluse korralduse seadusandlikule kogule on paindlik, kuigi on kehtestatud miinimumnõuded (62); Ei saa kohustada maha vaikima või muutma auditileide, järeldusotsuseid ja soovitusi (65).
5. 1999 aasta soovitud (soovitus nr 2, lõige 5) ja Lima deklaratsioon.
6. INTOSAI Üldstandard 78. Kõrgeim kontrolliinstituatsioon ei tohi osaleda auditeeritava organisatsiooni juhtimises ega tööoperatsioonides. Auditipersonal ei tohi kuuluda juhatusse ja kui auditi käigus antakse nõu, siis tuleb seda väljendada kui auditi käigus antud nõu või soovitusi ja sellina ka selgelt käsitleda.
7. INTOSAI Üldstandard 63. Seadusandja peab kõrgeima kontrolliinstituatsiooni kindlustama vajalike ressurssidega, mille eest kõrgeim kontrolliinstituatsioon on kohustatud aru andma, samuti oma volituste piires tegutsemisest. Üldstandard 68. Tundlikuks valdkonnaks kõrgeima kontrolliinstituatsiooni ja täitevvõimu vahelises suhtes on kõrgeima kontrolliinstituatsiooni kindlustamine ressurssidega. Sõltuvalt põhiseaduslikest ja instituatsioonilistest erinevustest võib kõrgeima kontrolliinstituatsiooni kindlustamine ressurssidega olla mõnel määral seotud täitevvõimu finantsseisu ja kulupoliitikaga. Seevastu avaliku sektori aruandluse tulemuslik edendamine nõuab, et kõrgeimale kontrolliinstituatsioonile antakse küllaldaselt ressursse oma kohustuste mõistlikuks täitmiseks.
8. INTOSAI kõrgeimate kontrolliinstituatsioonide sõltumatuse projekti töögrupi lõpparuanne 31.03.2001: lk 19 Kõrgeimate kontrolliinstituatsioonide sõltumatuse põhimõtted sisaldavad "finantshalduse autonoomiat".
9. INTOSAI Üldstandard 74. Selleks, et ülsus näeks, et kõrgeim kontrolliinstituatsioon täidab oma funktsioone täitevvõimust sõltumatult, on oluline, et tuntaks hästi tema volitusi ja sõltumatut staatust. Kõrgeim kontrolliinstituatsioon peaks sobival võimalusel ise sellest üldsust teavitama.
10. INTOSAI Üldstandard 76. Kõrgeim kontrolliinstituatsioon peab jääma auditeeritavatest üksustest sõltumatuks. Siiski peaks ta püüdma auditeeritavates üksustes selgitada oma rolli ja funktsioone, pidades silma sõbralike suhete hoidmist. Head suhted aitavad kõrgeimal kontrolliinstituatsioonil vabalt ja otsekoheselt informatsiooni koguda ning arutelusid vastastikuse austuse ja mõistmise õhkkonnas läbi viia.
11. INTOSAI Üldstandard 89. Kõrgeim kontrolliinstituatsioon peab avaliku sektori asutusi ja riigi äriühinguid auditeerides olema objektiivne ja see peab ka üldsusele nähtav olema. Oma hinnangutes ja aruannetes auditi tulemuste kohta peab ta olema õiglane. [Protsesside hulgas võib olla kooolitus, suunamine, läbivaatamine, kvaliteedi tagamine.]