



Riigikontrolli majandusaasta aruanne 2004

Majandusaasta aruanne 2004

01.01.2004–31.12.2004

Asutuse nimetus: Riigikontroll

Asutuse registrikood: 74000056

Aadress: Narva mnt 11a, 15013 Tallinn

Telefon: 640 0700

Faks: 661 6012

Elektronpost: info@riigikontroll.ee

Tegevjuht: Mihkel Oviir

Audiitor: AS PricewaterhouseCoopers

Sisukord

1. RIIGIKONTROLI PÕHITEGEVUS	5
1.1. Finantsauditi osakond	6
1.2. Tegevusriskide auditi osakond	8
1.3. Tulemusauditi osakond	12
1.4. Riigikontrolli auditid 2004. aastal	16
2. RIIGIKONTROLL ORGANISATSIOONINA.....	21
2.1. Struktuurimuutus.....	21
2.2. Personal.....	22
2.3. Rahvusvahelised suhted	24
3. RIIGIKONTROLI RAAMATUPIDAMISE AASTAARUANNE	26
4. RIIGIKONTROLÕRI KÕNED JA VASTUSED RIIGIKOGU LIIKMETE PÄRINGUTELE	38
Probleemidest riigi vara kasutamisel ja säilimisel 2003. aastal	38
Riigikontrolör Mihkel Oviiri vastus Riigikogu liikmete Tõnis Lukase, Helir-Valdor Seederi, Andres Herkeli, Tunne Kelami ja Peeter Tulviste arupärimisele riikliku viljareservi varguse kohta Rakvere Viljasalvest.....	42
Riigikontrolör Mihkel Oviiri vastus Riigikogu liikmete Eiki Nestori, Ivari Padari, Andres Tarandi ja Kadi Pärnitsa kirjalikule küsimusele seoses erakondade populaarsusreitingute tellimisega valitsusasutuste poolt	46
Riigikontroll – hunt lambanahas või lamma hundinahas? Valikud ja väljakutsed	49
5. HINNANG RIIGIKONTROLI SISEKONTROLLISÜSTEEMI KOHTA	54
6. ALLKIRJAD MAJANDUSAASTA ARUANDELE	55
7. AUDIITORI JÄRELDUSOTSUS.....	56

Austatud lugeja!

2004. aasta oli Riigikontrollile enese tegevuse mõtestamise, õppimise ja uuenduste aasta. See oli ka ununema kippunu meeldetuletamise aasta. Mida me siis õpime? Seda, kes me oleme, milleks me oleme, milleks maksumaksja meid ülal peab.

Riigikontrolli hoone teisel korrusel on seinal üks tahvel, kus on koopiad vanadest, sõjajärgsetest lehelugudest, mis käivad Riigikontrolli kohta. Ühe artikli peakirjaks on «Walwur riigilaewas». Selles ongi meie olemus kokku võetud. Riigikontroll peab olema nagu vahimadrus kõrge masti otsas, kelle usaldusväärse info põhjal saab tüürimees rooli keerata, kapten otsuseid vastu võtta. Meie põhiseaduslik sõltumatus annab meile võimaluse näha panoraamset pilti, näha asju laialt ja kaugelt distantsilt, aga samas vajaduse korral pikksilma kasutades, mis üldpildist ühe või teise asja välja toob, tähelepanu fookuseerib.



Audiitori tööd võib võrrelda väga mitme teise ametimehe tööga. Üks neist on kindlasti nõelraviarst. Me peame olema asjadega sedavõrd kursis ja targad, et me teame, kuhu tuleb nõel torgata, et peavalu üle läheks. See võib olla näiteks jalg. Või südame raviks tuleb hoopis mõjutada mingit punkti kõrva taga.

Meie arvamusel on kaalu vaid siis, kui meie audit on asjatundlik, kui meie inimesed teavad, kuidas riik tegelikult toimib. Iga eluvõõras ettepanek või arvamus vähendab meie usaldusväärset ja ahendab meie võimalusi koostöös auditeeritava probleemid ära lahendada. Kui me tunneme põhjalikult oma auditeeritavat, inimesi, poliitikat, kui meil on ajalooline mälu, teadmaks, miks üks või teine asi on lahendatud nii või naa, on meil tunduvalt paremad võimalused suunata auditeeritavat maksuraha võimalikult aruka kasutamise poole. Me ei saa endale lubada olukorda, kus ministriumide ametnikud muigavad, kui kuuluvad Riigikontrolli ametnike tulekust – jälle need tulevad oma eluvõõraste mõtetega.

Sellest tulenevalt tegin ma 2004. aastal otsuse muuta Riigikontrolli senine auditiliikidepõhine struktuur ministriumidepõhiseks. Et olla suuteline auditeeritavatele andma asjatundlikku nõu, peavad ka nõuandjad ise vastavat valdkonda tundma – uus struktuur aitab audiitoritel oma tegevusvaldkonda süveneda. Ainult sel juhul on Riigikontrolli ettepanekud asjatundlikud, neist on tõeliselt kasu ja me saame üheskoos riiki paremaks muuta.

Meie ressursid on piiratud, nagu on piiratud kõik meie väikeses riigis. Seetõttu tuleb ka meil keskenduda olulisele ja mitte killustada oma tähelepanu. Kribu-krabu taha takerdumine ei lase keskenduda suurtele tervikküsimustele, mis on riigielus esmatähtsad ja kuhu lähevad sajad miljonid või isegi miljardid.

Me vaatame üldjuhul minevikku sedavõrd, kui võrd see on vajalik tulevikku suunatud otsustuste paremaks tegemiseks. Igast auditist peab olema võimalik saada järeltulevikukäitumiseks. Siis on sel väärtus ja selle auditi tegemiseks kulunud raha on läinud asja ette.

Ma loodan, et me suudame 2004. aastal tehtud otsuste valguses tänava senisest rohkem tõusta nii-öelda asjade kohale, vaadata tervikut, vaadelda süsteemi, näha puude taga metsa.

Mihkel Oviir
riigikontrolör

1. Riigikontrolli põhitegevus

Kellele töötab Riigikontroll?

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

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

Kui Riigikontroll ja ministrid on diskussiooni-, ka vaidluspartnerid, kelle ülesanne on teha tööd selle huvides, et riik ajaks maksumaksja asju võimalikult hästi ja säästlikult, siis Riigikogu on nii diskussiooni kujundaja kui ka vahemehe rollis. Ühelt poolt annab ta seaduste näol diskuteerimiseks raamid, teisalt hindab Riigikontrolli infole tuginedes, kuidas valitsus on riigi raha kulutades rahvaesindajate tahet ehk seadusi järginud. Sealjuures ei huvita Riigikontrolli mitte ainult tegevuse formaalne vastavus seadustele, vaid samavõrra ka see, kas seadused ja valitsuse tegevus on piisavad, et tagada raha sihipärane ja otstarbekas kasutamine ning selline aruandlus, mis annaks kulutamisest adekvaatse pildi. Niisiis on suhtlemisel Riigikoguga eesmärgiks teha ettepanekuid riigi juhtimise (s.o eelkõige maksumaksja raha kasutamise) parandamiseks. Riigikontrolli pädevuses pole kedagi karistada, samuti ei teosta ta ise võimu, vaid abistab ettepanekuid tehes neid, kes otsuseid vastu võtavad.

Aasta jooksul tehtud auditite põhjal koostab Riigikontroll igal aastal Riigikogule esitamiseks kokkuvõtliku aruande – ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal. See on Riigikontrolli põhiseaduslik kohustus.

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

Nii põhiseadus kui ka Riigikontrolli seadus deklareerivad Riigikontrolli sõltumatu institutsioonina, kes otsustab ise oma auditite tegemise, nende aja ja iseloomu. Riigikontroll ei ole aga huvitatud sõltumatusest sel määral, et temast midagi ei sõltuks. Endale seatud kriteeriumide raames (teha auditeid, mille tulemusi oleks võimalik üldistada valitsussektorile laiemalt; võimalikult suur kodanike arv, keda teema oluliselt mõjutab; raha hulk) oleme valmis kaaluma nende soove, kellele töötame. Peamiselt selguvad audititeemad siiski seire tulemusena. See tähendab süstemaatilise teabe kogumist Riigikontrolli huviorbiidis olevate eluvaldkondade kohta, et saada ülevaade probleemidest ja riigi tegevusest nende lahendamisel. Peale uute audititeemade otsimise jälgime asjade käiku ka juba auditeeritud teemade puhul, võttes plaani järelauditi.

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

1.1. Finantsauditi osakond

Finantsauditi olemus

Riigieelarve seadus sätestab Riigikontrolli kohustuse anda hinnang Vabariigi Valitsuse koostatud riigieelarve täitmise aruande kohta. Selle aruande kohta arvamuse ettevalmistamine on olnud finantsauditi osakonna kohustus ning selle ülesande täitmiseks planeerisime ja korraldasime finantsauditeid selliselt, et auditeeritud saaksid riigi seisukohast olulisemad rahavood, varad ja kohustused. See tähendas finantsauditeid nii ministeeriumides ja nende allasutustes kui ka riigi asutatud sihtasutustes, riigi osalusega äriühingutes jne.

Riigikontroll lähtub auditite tegemisel INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandarditest, mille järgi finantsaudit koosneb

- raamatupidamise aastaaruande auditist, mis sisaldab arvamuse andmist finantsaruannete kohta;
- seaduslikkuse auditist, kus vaadatakse tehingute õiguspärasust, st hinnatakse kohaldatavatest seadustest ja määrustest kinnipidamist (vastavusnõuete täitmist).

Raamatupidamise aastaaruannet auditeerides soovime aruande lugejale anda kindlust, et aastaaruanne kajastab õigesti aruandva üksuse tegevust perioodi jooksul ja finantsolukorda perioodi lõppedes. Tehingute seaduslikkuse auditeerimisel hindame, kas auditeeritav on oma majandustegevuses kinni pidanud tema tegevusele kohaldatavatest olulisematest õigusaktidest.

Jätkuvalt tööme hinnangut andmata välja auditi käigus tehtud tähelepanekud finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemide kohta.

Muudatusterohke 2004. aasta

Finantsauditi ulatuse järkjärguline laienemine on eesmärk, mille oleme endale võtnud Riigikontrolli strateegias. 2004. aastal toimus oluline muutus Riigikontrolli finantsauditi ulatuse osas. Kui senini olime finantsauditite raames keskendunud raamatupidamise aastaaruannete kontrollile, siis erinevalt varasematest aastatest andis Riigikontroll 2004. aastal hinnangu ka auditeeritavate majandustehingute seaduslikkusele, mis on kooskõlas meie pikaajalise eesmärgiga – anda parlamendile ja avalikkusele kindlust, et riigieelarve raha on kulutatud vastavuses seaduste ja muude õigusaktidega ning parlamendi tahtega.

2003. aasta sügisel moodustati finantsauditi osakonnas neli ministeeriumide valitsemisalade põhist auditimeeskonda ning üks maavalitsustele keskendunud auditimeeskond. 2004. aasta näitas, et muudatus töökorralduses oli õigustatud. Kindlale valdkonnale keskendumine muudab audiitorite ettepanekud ja pakutavad lahendused auditeeritavate jaoks väärtuslikumaks, kuna üha enam suudame arvestada ministeeriumide ja teiste asutuste spetsiifikaga ning see loob ka tausta majandustehingute seaduslikkuse ja sihipärasuse hindamiseks. Teisalt lõi audiitorite spetsialiseerumine valdkondadele meie auditeeritavatele kindlad koostööpartnerid (auditijuhid ja audiitorid), kellega auditi käigus suhelda ning kellelt vajaduse korral nõu küsida.

Oleme jätkuvalt täiendanud Riigikontrolli finantsauditi metoodikat, et tagada kvaliteetne ja tänapäevastele nõuetele vastav finantsaudit, mis oleks kooskõlas nii rahvusvaheliste auditeerimisstandardite (ISA) kui ka INTOSAI auditistandarditega. 2004. aasta algusest alates oleme auditite planeerimisel ning riskide ja tõendusmaterjali hindamisel lähtunud uute rahvusvaheliste auditeerimisstandardite nõuetest (mis on kavas ka INTOSAI auditistandarditesse integreerida). Tuginedes oma ja teiste kõrgeimate kontrolliasutuste praktikale, oleme välja töötanud tehingute seaduslikkuse hindamise lähtekohad ja kriteeriumid.

Riigikontrolli finantsaudiitorid jätkasid koostööd Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonnaga. Selle tulemusena sai detsembris 2004 valmis siseaudiitoritele mõeldud finantsauditi käsiraamat. Loodame, et Riigikontrolli praktilisel kogemusel tuginev panus käsiraamatusse, st selle rakenduslik pool, aitab siseaudiitoreid finantsauditite tegemisel käesoleval aastal ja edaspidi. Oleme siseaudiitoritele korraldanud ka koolitusi, kus on lähemalt tutvustatud käsiraamatus esitatud finantsauditit ning meie kogemusi finantsauditite tegemisel.

2005. aastast võime toetuda riigi majandusaasta aruannet auditeerides siseaudiitorite tööle. Ettevalmistused selleks algasid juba 2004. aastal, kui alustasime eeltööd oma finantsauditi ulatuse ja korralduse muutmiseks ning esitasime ka siseaudiitoritele oma metoodilised soovitusel auditite tegemiseks. Samuti arutati siseaudiitoritega läbi ning kooskõlastati tööplaanid, mis loob eeldused tulemusrikkaks koostööks.

Riigikontrolli auditid ning nende tulemusel tehtud ettepanekud on kaasa aidanud raamatupidamisarvestuse arengule avalikus sektoris. 2004. aastal rakendus riigi raamatupidamise üldeeskiri, mille koostamisel osalesid ka Riigikontrolli töötajad. Üldeeskirja rakendumine on oluline samm avaliku sektori finantsarvestuse korrastamisel ja me näeme rõõmuga, et 2004. aasta kohta koostatavad raamatupidamise aruanded on kooskõlas raamatupidamise hea tavaga.

2004. aasta arvudes

2004. aastal tegi finantsauditi osakond kokku 28 auditit. Kõikide auditite kohta koostati kontrolliaruanded, mis esitati tutvumiseks ka Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjonile.

Lisaks tavapärasele finantsaudititele tegi finantsauditi osakond ka kolm majandustegevuse auditit. Klassikalisest finantsauditist eristub viimane auditit ulatuse poolest, st eesmärk ei ole mitte raamatupidamise aastaaruandele hinnangu andmine, vaid keskendutakse finantsjuhtimise ja sisekontrollisüsteemi puuduste tuvastamisele ja asjakohaste ettepanekute tegemisele, mis annavad meie tööle lisaväärtust.

2004. aastal auditeerisime ka maavalitsuste (Ida-Viru, Viljandi ja Pärnu) ja nende hallatavate asutuste raamatupidamise arvestuse korraldust ja tehingute seaduslikkust.

2004. aasta suvel koostasime tehtud auditite põhjal üldhinnangu Vabariigi Valitsuse koostatud riigieelarve täitmise aruande kohta. Üldhinnangu andmisel võisime tõdeda, et Riigikontrolli auditeeritud raamatupidamise aastaaruannete bilansimaht moodustas 82,6% riigi koondbilansimahust 31.12.2003. a seisuga, auditeeritud asutuste kassakulud moodustasid 2003. aasta riigieelarve kassakuludest 23,7% ning auditeeritud asutuste kassapõhised tulud moodustasid 2003. aasta riigieelarvesse laekunud tuludest 91%.

Olulisemat audititulemustest

Riigikontrolli tehtud märkuste arv raamatupidamise aastaaruannete kohta on võrreldes möödunud perioodiga vähenenud. Ka eitavat hinnangut raamatupidamise aastaaruannetele tuli anda vaid üks kord, mis on vähem kui varasematel aastatel. Riigikontrolli hinnangul on märkuste hulga vähenemise taga asjaolu, et ministeeriumid on rakendanud Riigikontrolli ettepanekuid ning aruannete kvaliteet on paranenud. Seni ei ole hea arvestuse korraldus veel täielikult levinud ministeeriumide keskasutustest allasutustesse, kus probleeme on rohkem.

Auditeeritavate majandustehingute seaduslikkuse osas tuli Riigikontrollil peamiselt välja tuua varadega tehtud kahjulikke tehinguid ning riigihangete tegemata jätmist. Loodame, et meie tehtud märkustest ning ettepanekutest on kasu ning 2004. aasta tehingute seaduslikkust auditeerides võib näha, et olukord on paranenud.

Ines Metsalu
finantsauditi osakonna auditijuht,
praegune I auditiosakonna peakontrolör

1.2. Tegevusriskide auditi osakond

Tegevusriskide auditi olemus

Tegevusriskide audit ühendab endas nii finants- kui tulemusauditi lähenemist, alates ühe või teise toetuse, tegevusloa või hanke eesmärgipüstitusest ning lõpetades konkreetse tegevuse või rahakasutuse hindamisega. Eesmärgiks on aidata luua riigiasutustel terviklik kontrollisüsteem, mis peaks raiskamise, pettuse ja hooletuse juba ette ära hoidma.

Auditeeritavad valdkonnad on jäänud aastatega samaks: riigieelarvest antavad toetused, riigihanked ja tegevusload. Neid valdkondi peavad riskialtimaks ka kolleegid paljude teiste riikide kõrgeimates kontrolliasutustes. Lisaks oleme teinud sihtauditeid kiiret reageerimist nõudvates küsimustes.

Toetuste auditi põhiküsimused

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

Tegevuslubade auditi põhiküsimused

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

Riigihangete auditeerimise põhimõtted

Hanke ökonoomsus – hangitav asi (töö, teenus) peab vastama ostja vajadustele, hangitu hind turuhinnale hanke korraldamise ajal või olema sellest soodsam, ostja peab saama hangitu talle vajalikul ajal.

Pakkujate objektiivne kohtlemine – kõik pakkujad peavad saama ostja soovide ja toimingute kohta ühesugust teavet, ostja ei tohi pakkujatele seada põhjendamatult suuri nõudmisi.

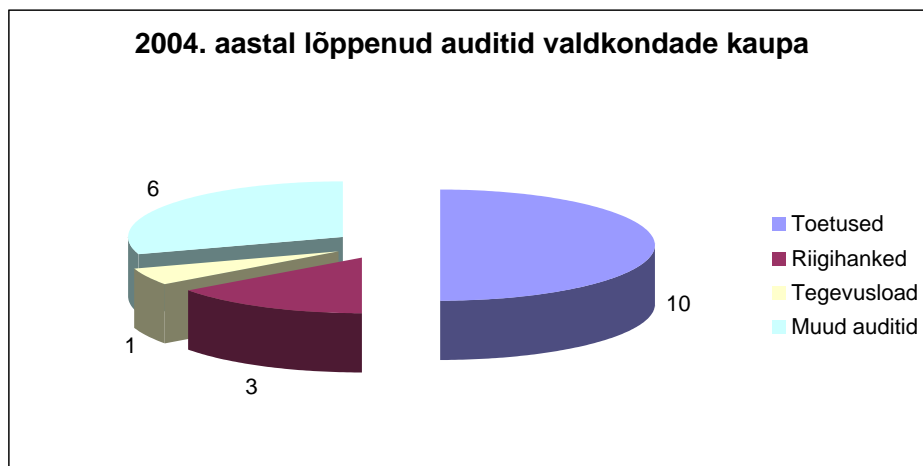
Hanke läbipaistvus – ostja toimingud ja otsused peavad olema pakkujatele arusaadavad ja objektiivselt põhjendatud.

Hanke kontrollitavus – hankemenetluse kulg peab olema dokumentide alusel tagantjärele taastatav.

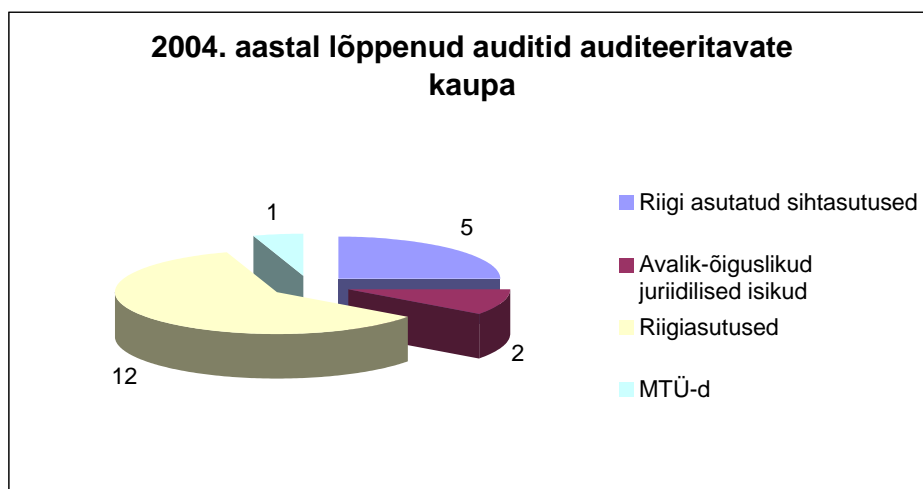
Sihtaudite eesmärk on anda juhtunule kiiresti asjatundlik hinnang ning toimunu avalikustada, et analoogilisi juhtumeid tulevikus välditaks.

2004. aasta arvudes

2004. aastal oli osakonnas töös 27 auditit, neist lõpetasime 20, millest üks toimus koostöös Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakonnaga. Lisaks osalesid meie audiitorid mitmes finantsauditi osakonna auditis.



Enamikul juhtudel olid auditeeritavateks riigiasutused, varasematest aastatest rohkem aga ka riigi asutatud sihtasutused. Kõik kontrolliaruanded saatsime Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjonile, paljusid auditeid on komisjonis ka arutatud. Mitmel juhul informeerisime lõppenud auditi tulemustest ka Riigikogu alatise komisjone.



Olulisemat audititulemustest

Alljärgnevalt mõned näited aasta jooksul lõppenud audititest valdkondade kaupa.

Toetused

Hasartmängumaksust antavaid toetusi auditeerides märkisime, et Hasartmängumaksu Nõukogu prioriteedid on üldsõnalised, nõuded taotlejatele on üheselt määramata, toetussummat vähendades ei arvestata projekti eesmärkidega ning aruandlus ja järelevalve pole korras. Hasartmängumaksu Nõukogu töötas välja ning võttis vastu uue kodukorra. Ministrid nõustusid tehtud ettepanekutega, mis puudutasid taotluste menetlemist, aruandluse korrastamist ja järelevalve tugevdamist.

Load

Relvalubasid auditeerides leidsime, et piisavalt pole maandatud risk, et tulirelvi soetavad inimesed, kes võivad oma vaimse tervise, ebapiisava relvakäsitsemisoskuse või seaduskuulmatuse tõttu relva kasutades olla ohtlikud endale ja teistele. Siseminister teatas vastuses, et ettevalmistamisel on relvaseaduse muutmise seaduse eelnõu, selle käigus vaadatakse läbi ka Riigikontrolli tehtud ettepanekud seaduse täiendamiseks.

Riigihanked

Hindasime **infotehnoloogiasüsteemide, tarkvaratoodete ja -teenuste hangete korraldust** Keskkonna-, Majandus- ja Kommunikatsiooni- ning Põllumajandusministeeriumis. Infosüsteemi pikaajalist arengukava polnud üheski auditeeritud ministeeriumis. Samuti polnud ühegi vaadeldud hanke ettevalmistamiseks ja korraldamiseks koostatud konkreetset tegevuskava. Ka polnud ministeeriumides kinnitatud IT-tarkvara ja -teenuste soetamise üldiseid reegleid. Riigikontroll tegi ministritele ettepaneku töötada välja juhised hangete tegemiseks, ministrid nõustusid ettepanekuga.

Auditeerisime Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Maanteeameti **tegevust teeremonditööde hangete korraldamisel**. Leidsime, et riik ei järgi teehoiutööde rahastamisel teeseadust, teede projektides on hulgaliselt vigu, vastutus projekteerimisega seotud küsimuste lahendamise eest on ebaselge, konkurentsiolukord tee-ehituses on halvenenud. Minister ja ameti peadirektor nõustusid Riigikontrolli hinnangutega, minister teatas olukorra parandamiseks rakendatavatest abinõudest.

Sihtauditid

Vaba riigimaa erastamise korralduse auditis huvitas audiitoreid, kas maavanemad on korraldanud maa erastamist kooskõlas õigusaktidega ja maareformi eesmärkidest lähtudes. Audit tõi esile vigu, mis tulenesid nii erastamise korraldajate tegevusest kui ka puudustest õigusaktides. Audit viitas tõhusa järelevalve puudumisele. Parandamiseks kontrolli maa erastamise üle, samuti eksituste ja ka tahtlike vigade vältimiseks soovitas Riigikontroll erastamise korraldajatel sätestada eel- ja järelkontrolli protseduurid, mis aitaksid nii avastada kui ka vältida vigu ja andmete mittevastavust erastamisotsustes ning sõlmitavates ostu-müügilepingutes. Keskkonnaminister märkis oma vastuses, et kui maa erastamise korraldajad (nii maavanemad kui ka kohalikud omavalitsused) oleksid järginud kehtestatud reegleid, ei oleks põhjust rääkida ohtratest kuritarvitustest.

Riigimaa munitsipaliseerimise audit näitas, et seaduses sätestatud võimalust taotleda maad munitsipaalomandisse jäävate hoonete ja rajatiste juurde tõlgendasid maa andmise korraldajad erinevalt. Mõned maavanemad pidasid piisavaks, kui hooned ja rajatised olid omavalitsuse omandis ainult maa taotlemise hetkel. Sagedased olid tasuta omandisse saadud munitsipaalmaa võõrandamise juhtumid. Sageli muudeti munitsipaalomandisse saadud maa sihtotstarvet, muutes maa äri- või elamumaaks, millena seda olnuks raske riigilt taotleda. Vormistatud maareservi maht oli vaid kümnendik sellest, mida riik eeldatavalt vajaks. Keskkonnaminister leidis, et mitte alati ei peaks munitsipaalomandis olevate ehitiste juurde kuuluvat maad munitsipaalomandisse andma, omavalitsuste maavajadus määratakse ära eelkõige planeeringutega. Minister pidas vajalikuks täiendada korda nõudega lisada edaspidi igale taotlusele väljavõte vastavatest planeeringutest ning taotluse põhjendus.

* * *

Tegevusriskide auditi osakond loodi Riigikontrollis 2000. aasta alguses. Seoses üleminekuga ministeeriumidepõhisele struktuurile lõpetas osakond 2004. aasta 30. novembril tegevuse. Selle perioodi jooksul tegi osakond kokku 110 auditit.

Süvendatud tegelemine on parandanud nii toetuste kui erinevate tegevuslubade administreerimist riigis – sellealased regulatsioonid seadustes on oluliselt täpsemad ning otsustamiseks kasutatava info kontrollimise süsteemid rohkem läbi mõeldud, otsustajate tegevus on võimalikult avalik. Riigihangete osas on mõistetud, et hankeid tuleb ette planeerida ning et hangete korraldamiseks peavad olema asutustes kindlad reeglid ja protseduurid.

Kuigi struktuuris ei ole enam eraldi tegevusriskide auditi osakonda, jääb Riigikontroll ka edaspidi selliste audititega tegelema.

Jüri Kõrge
tegevusriskide auditi osakonna peakontrolör,
praegune III auditiosakonna peakontrolör

1.3. Tulemusauditi osakond

Tulemusauditi olemus

Tulemusauditi eesmärk on anda Riigikogule, valitsusele ja avalikkusele igakülgset teavet avaliku sektori tegevuses esinevate vajakajäämistega kohta ning suunata vastutavaid ametnikke nendega tegelema. Ent Riigikontroll ei piirdu üksnes puuduste sedastamise ja iseloomustamisega, vaid püüab analüüsida ka probleemide põhjusi ning pakkuda ideid nende ületamiseks. Samuti on tulemusauditi eesmärgiks tuvastada parimaid halduspraktikaid ja aidata kaasa nende levimisele.

Tulemusauditi ja selle aluseks oleva seiretegevuse objektiks on igapäevaelus ilmnevad probleemid ja avaliku sektori tegevus nende lahendamisel. Seejuures püüab Riigikontroll keskenduda probleemidele, mis mõjutavad pikaajaliselt paljusid inimesi ning mille puhul on alust oletada süsteemseid puudusi riigi tegevuses. Vältides poliitikasse sekkumist, arvestatakse tulemusauditi teemade valikul ka seda, kas valitsus on uuritava probleemi lahendamiseks üldse midagi teinud või teha plaaninud. Samas võidakse auditeerida ka probleemi, mille suhtes valitsusel küll konkreetne tegevuskava puudub, kuid mis on oluline mõne üldisemal tasemel määratletud riikliku eesmärgi saavutamiseks.

Tulemusaudit on keskendunud kolmele aspektile – säästlikkusele, tõhususele ja mõjususele.

Säästlikkust (eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist) Riigikontroll üldjuhul eraldi ei hinda, küll aga võidakse hinnanguid säästlikkuse kohta anda tõhusust uurides.

Tõhusust hinnates analüüsib Riigikontroll avaliku sektori hallatavaid protsesse – kas ja kuidas oleks samade ressurssidega võimalik tegevuse tulemit suurendada või saavutada sama väiksemate kuludega.

Mõjusust hinnates analüüsib Riigikontroll järgmist:

- õigusaktides ja planeerimisdokumentides deklareeritud eesmärkide saavutamist;
- tegevusega tegelikult saavutatud mõju võrrelduna soovitud mõjuga (kui mõju kajastav info puudub või on ebapiisav, püütakse vajalikku teavet ise koguda).

Riigikontrolli huvitab ka see, millised on tõhususe ja mõjususe eeldused. See tähendab analüüsi, kas avalik sektor lähtub oma tegevuste planeerimisel ja elluviimisel heast juhtimistavast ning arvestab ühiskonna vajadustega. Uurida võidakse ka seda, kas valitsusel on teatud ühiskondliku eesmärgi saavutamiseks üldse mingi sihipärane tegevus, kuidas see on kujunenud, kas ja kuidas see haakub valitsuse teiste tegevustega ning kas seda juhitakse piisaval määral. Suurt tähelepanu pööratakse kuludid, tulemit ja mõju iseloomustava aruandlusinfo olemasolule ja usaldusväärsele.

Olulisemad arengud

2004. aastal keskendus osakond küsimusele, kuidas suurendada tulemusauditi mõjusust. Koostöös Ühendkuningriigi kõrgeima kontrolliasutuse eksperdigaga tutvuti Briti kogemusega ja püüti koos leida sobivaid lahendusi, kuidas Eestis rakendada nende parimat auditipraktikat. Senisest enam hakati pöörama tähelepanu audititeema valikule, auditi planeerimisele ning auditeeritava ja auditeerija koostööle.

Ühtlustati tulemusauditi aruande struktuuri, keelekasutust ja stiili eesmärgiga teha aruanne lugejatele hõlpsamini loetavaks ja arusaadavamaks. Valmis tulemusauditi aruande kirjutamise mall, millele tuginedes kirjutatud auditiaruandest saab lugeja kiiresti ülevaate auditist ja teda huvitavatest teemadest.

Osakonna eestvedamisel tõlgiti eesti keelde INTOSAI auditistandarditel ja praktilisel kogemusel põhinev juhend "Tulemusauditi rakendussuunised". Juhendis käsitletavate teemade ring on lai ja aluseks tulemusaudiitori igapäevatööle, esitletakse tulemusauditi raamistikku, käsitletakse auditeerimise üldpõhimõtteid ja tutvustatakse etappe kavandamisest kuni tulemuste esitamiseni.

2004. aasta arvudes

Osakonnas oli 2004. aastal töös 18 tulemusauditit, neist valmis 13, lisaks üks eriraport. Ülejäänud kuue auditi lõpetamine kandus üle 2005. aastasse. Auditite planeerimisele ja auditeerimisele kulus 62% osakonna tööajast. Ülejäänud aeg kulus teistele põhitegevustele ja tugiprotsessidele, sh koolitused, arendusprojektid jne.

Olulisemat audititulemustest

Audituaruande riiulis on halvim, mis ühele auditile osaks võib saada. Hea audit peab tekitama positiivseid muutusi riigis ja andma elanikele kindlustunde maksumaksja raha kasutamise kohta. Teisisõnu on audituaruande valmimine pool võitu. Täielikku rahulolu saame lubada endale alles siis, kui auditi tulemusena on toimunud muutused riigis, mille tulemus on näha maksumaksja raha targemas kasutamises, elanikele osutatava riigi teenuse paranenud kvaliteedis, keskkonnakaitstes ja teistes olulistes valdkondades.

2004. aastal keskendus tulemusauditi osakond oma auditites neljale temale. Need olid:

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

Väljaspool loetletud teemasid valmis üks audit – "Riigi hoonete haldamise tulemused". Järgnevalt on esitatud teemade eesmärgid koos tehtud auditite ja nende saavutatud positiivse mõjuga.

Ettevõtluskeskkond

Ettevõtluskeskkonna auditite eesmärk on aidata kaasa riigi tegevuse tulemuslikkusele ettevõtluse arendamisel. Teema raames tehti kolm auditit: "Ettevõtlusse suunatud toetuste tulemuslikkus töökohtade loomisel regioonides", "Majandusarengule suunatud Phare projektide tulemused" ja "Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse toetatud tootearendusprojektide tulemused".

Auditis "Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse toetatud tootearendusprojektide tulemused" hindas Riigikontroll Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuselt (EAS) tootearendustoetust saanud projektide seniseid tulemusi ja seda, millisel määral on EAS-i tegevus toetanud programmi eesmärkide täitmise poole liikumist. Audituaruandes viidati mitmetele puudustele. Toetatud projektides pole üldjuhul suudetud jõuda väljatöötatud toodete eduka müügini ega eksporditurgudele. Lisaks viidati puudustele EAS-i tootearendustoetustega tegelemise korralduses, näiteks ei kogutud infot toetust saanud ettevõtjate edasise käekäigu kohta, otsustamis- ja hindamisprotsess oli läbipaistmatu. Audit otsese ja kaudse tulemusena on tehtud kolm olulist muudatust toetuste jagamise korralduses, mis aitavad suurendada kindlust, et toetus täidab talle seatud eesmärgi. Käivitatud on süsteemne info kogumine toetatud projektide kohta, põhjendatakse nii negatiivset kui positiivset rahastamisotsust. Keskendutakse väärtusahela toimimise panemisele, kus arvestatakse ettevõtjate vajadusi projekti erinevates arengufaasides.

Keskkonnakaitse

Keskkonnakaitse auditite eesmärk on aidata vähendada tervise- ja keskkonnaohtu, mida põhjustavad inimtegevuse tulemusena tekkivad ohtlikud jäätmed. Keskkonnakaitse-alaseid auditeid tehti neli: “Riigi tegevus jääkreostuse likvideerimisel”, “Riigi valmisolek õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud ulatusliku keskkonnareostuse likvideerimiseks maismaal”, “Laevajäätmete käitlemise korraldus sadamates” ja “Merereostusjuhtumite käsitlemine ja reostuse likvideerimine”.

Auditid “Laevajäätmete käitlemise korraldus sadamates” ja “Merereostusjuhtumite käsitlemine ja reostuse likvideerimine” valmisid koostöös teiste Läänemere-äärsete riikide kõrgeimate kontrolliasutustega. Ühiselt kokkulepitud kriteeriumite alusel analüüsiti Helsingi konventsiooni merekeskkonna kaitset puudutavate artiklite rakendamist. Auditeerimisel leiti, et puuduvad ühtsed reeglid laevajäätmete vastuvõtu korraldamiseks, samuti järelevalve ning sanktsioonid, kuna pole selgelt sätestatud, millise riigiasutuse kohustus see on. Merereostusjuhtumite käsitlemise ja reostuse likvideerimise puhul leiti auditis, et Keskkonnaministerium pole suutnud tagada Helsingi konventsiooni täitmist mere kaitsele. Erinevad ametkonnad ei tee koostööd ning valdkonda reguleerivad riigisisised õigusaktid on puudulikud ja ebaselged. Auditite tulemusena algatati merekeskkonna kaitse parema korraldamise tegevuskava aastateks 2005–2007, mis sätestab muu hulgas eri ministeriumide vastutusalad merekeskkonna kaitse tagamisel.

Tervishoid

Tervishoiuauditites on vaatluse all raviteenuste kättesaadavus ja kasutamine. Sel teemal tehti kaks auditit: “Oftalmoloogiasteenuste kättesaadavus” ja “Esmase erakorralise arstiabi korraldus”.

Oftalmoloogiasteenuste kättesaadavuse audit uuris eriarstiabis ühtesid pikimaid järjekordi, järjekordi silmaarsti vastuvõtule. Audit käigus selgus, et silmaarstijärjekorrad on raviasutustes väga erinevad, raviasutuste haigekassale edastatavad järjekorraandmed ei ole alati õiged ning järjekordade lühenemist ei ole oodata, kuna arste ei jätku ja enam kui pooled arstidest töötavad vähemalt osaliselt optika-kauplustes. Riigikontroll juhtis tähelepanu, et praegu on peamine võimalus oftalmoloogiasteenuste kättesaadavuse parandamiseks patsientide parem informeerimine tegelikust olukorrast. Audit tulemusena on Eesti Haigekassa järjekorrainfo jälgimise ja kontrolli võtnud üheks oma prioriteediks. Statistika kohaselt on vähemalt seni pikimate järjekordadega haiglates (nt Tallinna Lastehaiglas ja Tartu Ülikooli Kliinikum) auditeeritud perioodiga võrreldes järjekorrad silmaarsti vastuvõtule lühenenud.

Esmase erakorralise arstiabi korralduse auditis uuriti, kui tõhusalt kasutatakse olemasolevaid kiirabiressursse, kas kiirabi teeb tööd, milleks ta on loodud, ning kuidas juhivad kiirabi- ja kiirabibrigaade häirekeskused. Auditeerimisel ilmnas, et praegune süsteem ei taga erakorralise arstiabi optimaalset kättesaadavust ja kiirabibrigaadide töökorraldus on liiga kulukas, samuti asjaolu, et veerand väljakutsetest ei ole kiirabitöö. Audit olulisem mõju väljendub osaliselt sotsiaalministeriumi põhimõttelises seisukohas 2005. aasta riigieelarve koostamisel, kus tervishoiuvaldkonna üheks prioriteediks on võetud kiirabi kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamine. Selle olulisemateks tegevusteks on muu hulgas kiirabiteenuse osutamise standardite muutmine ning kiirabi, perearsti, õendusabi ja sotsiaalhoolekande vahelise tööjaotuse korrastamine.

Toimetulek

Toimetulekuauditites on vaatluse all laste põhivajaduste ning alus- ja põhihariduse tagamine, arendava tegevuse kättesaadavus vabal ajal, samuti kutsetegevuseks ja kutse omandamiseks vajalike tingimuste olemasolu. Valdkonnas tehti kolm auditit: “Õpetajate puudus üldhariduskoolides”, “Erikoolide funktsioon ja tulemuslikkus”, “Riiklike investeeringute planeerimine üldhariduskoolidele ja nende vahendite kasutamine” ning koostati üks eriraport “Ülevaade üldhariduse probleemidest”.

Auditi “Erikoolide funktsioon ja tulemuslikkus” raames hinnati laste suunamist erikoolidesse, sealset kasvatustööd ning erikoolidest tulnud laste hilisemat käekäiku. Aruandes juhti tähelepanu, et erikooli suunamine on aeganõudev ja kohmakas protseduur, mis jätab paljud raskestikasvatatavad lapsed pikaks ajaks järelevalveta. Leiti, et erikooli õppe- ja kasvatustöö ei arvesta lapse vajadusi ning puudub süstemaatiline järelhooldus. Auditi ettepanekute tulemusena on riik hakanud rohkem tähelepanu pöörama ja astunud reaalseid samme erikoolide valdkonna parendamiseks, sh asunud reorganiseerima olemasolevat erikoolide võrgustikku ning välja töötama tegevuskava alaealiste kuritegevuse vähendamiseks.

Riigi hoonete haldamise tulemused

Väljaspool eelloetletud teemasid tehti audit “Riigi hoonete haldamise tulemused”, mis moodustas ühe osa ülevaatest riigi vara kasutamise ja säilimise kohta. Auditis uuriti, millises ulatuses ja kuidas riik oma hooned kasutab ning milline on hoonete seisukord. Auditis jõuti järeldusele, et 37% riigi hoonetest seisab tühjalt. Kasutatavad hooned üldjuhul lagunevad ja enamik sõlmitud rendilepinguid on riigile kahjulikud. Auditi tulemusena esitasid kõik ministeeriumid lubadusi tühjalt seisvate hoonete arvu vähendamise ja kahjulike rendilepingute muutmise osas. Lisaks nihutati aasta võrra ettepoole, 2005. aasta lõppu, uue riigivaraseaduse eelnõu koostamise tähtaeg. Kuivõrd on tegu muudatustega, mille tegelikud tulemused avalduvad pikemas perspektiivis kui üks aasta, saame tunnetatavat kasu, nagu enamiku tulemusauditite puhul, näha ehk 1–3 aasta pärast.

* * *

Positiivseid muutusi ei tekitanud mitte ainult auditite tulemusena tehtud ettepanekud, millega nõustusid enamasti kõik auditeeritavad, vaid ka aruannete avalikustamisega kaasnenud diskussioonid Riigikogus, auditeeritavate, avalikkuse ja teiste huvigruppide hulgas. Üldjuhul leidsid kõik auditid laialdast kajastamist kõikides olulisemates meediakanalites. Riigikogu riigieelarve kontrolli komisjon pidas vajalikuks kuue auditi puhul kutsuda Riigikontrolli esindajaid ja auditeeritava esindajaid komisjoni istungile auditis ilmnunud probleemide arutelule, mille tulemusena langetati otsuseid edaspidise tegevuse osas. Haruldased polnud auditid, mille tulemused ja ettepanekud olid suunatud Vabariigi Valitsusele, kes võttis osal juhtudel nende suhtes ka seisukoha.

Janno Veskimets
tulemusauditi osakonna vanemaudiitor,
praegune II auditiosakonna vanemaudiitor

1.4. Riigikontrolli auditid 2004. aastal

(Auditid on esitatud ministeeriumide ja nende haldusalade kaupa. Kui üks audit puudutab mitme ministeeriumi haldusala, on see audit märgitud kõikide käsitletud ministeeriumide juures.)

Haridus- ja Teadusministeerium

- Koolilõuna eraldise maksmise korraldus
- Riiklike investeeringute planeerimine üldhariduskoolidele ja nende vahendite kasutamine

(Riigikontroll hoiatab, et kümned miljonid koolidesse investeeringuteks mõeldud kroonid võivad raisku minna, sest Haridus- ja Teadusministeerium pole paika pannud kriteeriume, mille järgi kindlaks määrata, missugune kool on suuteline tulevikus ellu jääma.)

- Riigikontrolli arvamus Haridus- ja Teadusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Riigikontrolli arvamus Narva Kutseõppekeskuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Erikoolide funktsioon ja tulemuslikkus

(Erikoolid ei aita kasvuraskustega lastel elus toime tulla, leiab Riigikontroll. Ligi kaks kolmandikku erikoolist läbi käinud õpilastest on hiljem toime pannud mõne õigusrikkumise. Põhihariduse on omandanud alla poole erikoolis õppinuid ja vähegi tasuvale töökohale saavad tõenäoliselt loota vaid vähesed koolist läbi käinud lastest.)

- Ülevaade üldhariduse probleemidest (eriraport)

(Tulenevalt kõrgeimate kontrolliasutuste auditeerimise põhimõtetest võib Riigikontroll esitada parlamendile peale tavapärase auditiaruannete ka auditikogemustel põhinevaid eksperdiarvamusi ja ülevaateid. Üldhariduse probleemide eriraport keskendub Riigikontrolli viimaste aastate haridus-audititele. Huvi üldhariduse ülevaate vastu on üles näidanud Riigikogu kultuurikomisjon.)

- Valgamaa Kutseõppekeskuse majandustegevus
- Õpetajate puudus üldhariduskoolides

(Riigikontroll auditeeris õpetajate puudust üldhariduskoolides, kogudes andmeid olemasoleva õpetajaskonna kohta ning analüüsis riikliku koolitustellimuse koostamist ja riigi võimalusi õpetajate puudust leevendada. Audititulemusena võib öelda, et ligi kolmveerand koolidest on kogenud raskusi mõne õpetaja leidmisel ja riik on olnud õpetajate tööturu korraldamisel loid.)

Justiitsministeerium

- Riigikontrolli arvamus Tartu Maakohtu, Tartu Ringkonnakohtu ja Tartu Halduskohtu 2003. aasta raamatupidamise aastaaruannete ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Riigikontrolli arvamus Justiitsministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Sihtasutuse Eesti Õiguskeskus majandustegevus 2003. aastal

Kaitseministeerium

- Riigikontrolli arvamus Üksik-vahipataljoni 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Riigikontrolli arvamus Kaitseministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Balti Kaitsekolledži 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande järelaudit

Keskkonnaministeerium

- Merereostusjuhtumite käsitlemine ja reostuse likvideerimine

(Riigikontroll leidis, et vaatamata sellele, et ulatusliku mõjuga naftatankeriarvii toimumise tõenäosus Eesti vetes on suur, ei ole riik võimeline reostust õigel ajal avastama ega enamasti omal jõul likvideerima, pannes ohtu kogu Läänemere.)

- Laevajätmete käitlemise korraldus sadamates

(Riigikontroll auditeeris laevajätmete käitlemise korraldamist sadamates perioodil jaanuar 2000 kuni juuni 2004. Audit toimus koostöös teiste Läänemere riikide kõrgeimate kontrolliasutustega. Selle raames vaadeldi riigi tegevust Helsingi konventsiooni täitmisel laevadelt pärineva reostuse vältimisel.)

- Riigimaa munitsipaliseerimine
- Riigikontrolli arvamus Keskkonnaministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Riigikontrolli arvamus Eesti Meteoroloogia ja Hüdroloogia Instituudi 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Riigi valmisolek õnnetusjuhtumi tagajärjel tekkinud ulatusliku keskkonnareostuse likvideerimiseks maismaal

(Riigikontroll hindas, kuidas on korraldatud riigi tegevus, kui raudteel või maanteel toimunud õnnetuse tagajärjel tekib keskkonnareostus. Audit näitab kolme peamist vajakajäämist – senisest paremini peab olema selgeks räägitud vastutus eri asutuste vahel, toimima omavaheline teavitamine ning õnnetuste likvideerimisse tuleb kaasata keskkonnaekspert.)

- Riigi tegevus jääkreostuse likvideerimisel

(Riigikontroll leidis oma auditis, et kuigi Riigikogu on jääkreostuse likvideerimise seadnud prioriteediks juba 1997. aastal, pole vähese tähelepanu tõttu jääkreostusest tulenev oht keskkonnale ja elanikkonnale auditeeritud perioodil vähenenud.)

Kultuuriministeerium

- Eesti Filmi Sihtasutuse majandustegevus
- Riigikontrolli arvamus Kultuuriministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

- Bussitranspordile eraldatud riikliku toetuse kasutamine
- Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuse toetatud tootearendusprojektide tulemused

(Riigikontroll auditeeris Ettevõtluse Arendamise Sihtasutuselt aastatel 2001–2003 toetust saanud tootearendusprojektide tulemusi ning leidis, et seni pole ettevõtted projektide tulemina loodetud majanduslikku mõju saavutanud – välja arendatud tooteid pole prognoositud määral suudetud müüa ei Eestis ega eksporditurgudel.)

- Riigikontrolli arvamus Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Teede remondiga seotud hangete korraldus
- Majandusarengule suunatud Phare projektide tulemused

(Riigikontroll analüüsis majandusarengule suunatud Phare projektide tulemuste ja mõju hindamist ning projektide enda jätkusuutlikkust. Auditi tulemusel võib öelda, et projektide eesmärgid on eriti algusaastatel olnud ebaselged ning tulemused küllaltki ebaühtlased. Projektide jätkusuutlikkuse ja mõju hindamine pole andnud pilti raha kasutamise tegelikust otstarbekusest.)

- AS-i Saarte Liinid majandustegevus
- Infotehnoloogia süsteemide, tarkvaratoodete ja -teenuste hangete korraldus
- Ettevõtlusse suunatud toetuste tulemuslikkus töökohtade loomisel regioonides

(Riigikontrolli auditi eesmärgiks oli analüüsida, kuidas on riiklikud toetused ettevõtetele aidanud kaasa uute töökohtade loomisele vähem arenenud regioonides. Selle tulemusel jõuti järeldusele, et kuigi riikliku arengukava kohaselt on ettevõtluse toetamine peamisi tööhõive suurendamise vahendeid, pole kaheksa erinevat, kuid sarnaseid probleeme, sihtgruppe, eesmärke ja tegevusi käsitlevat arengukava ometi loonud selgust, mida riik soovib ettevõtteid toetades saavutada.)

Põllumajandusministeerium

- Riigi teraviljareservi moodustamine, säilimine ja uuendamine
- Riigikontrolli arvamus Põllumajandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Riigikontrolli arvamus Veterinaar- ja Toiduameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- SAPARD-i majandusaasta audit
- Eraldis Eesti Põllumajandus-Kaubanduskojale

Rahandusministeerium

- Riigihangete korralduse üle teostatava järelevalve hindamine
- Riigi hoonete haldamise tulemused

(Riigikontroll leidis, et hinnanguliselt 37 protsenti riigi hoonetest seisab tühjalt ning välja renditud majade ja ruumide rendilepingutest on 80 protsenti riigile kahjulikud.)

- Riigikontrolli arvamus Rahandusministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja tehingute seaduslikkuse kohta
- Riigikontrolli arvamus Maksuameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve tulude laekumise 2003. aasta aruande kohta
- Riigikontrolli arvamus Tolliameti 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja riigieelarve tulude laekumise 2003. aasta aruande ning tehingute seaduslikkuse kohta
- Hasartmängumaksust makstavad toetused
- Riigimaa erastamise korraldus

Riigikantselei

- Riigikontrolli arvamus Riigikantselei 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta

Siseministeerium

- SA Eesti Migratsioonifond majandustegevus
- Riigikontrolli arvamus Siseministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Relvaload füüsilistele ja juriidilistele isikutele

Sotsiaalministeerium

- Esmase erakorralise arstiabi korraldus

(Riigikontroll leidis Eesti kiirabi tööd auditeerides, et praegune süsteem ei taga erakorralise arstiabi optimaalset kättesaadavust – ühest küljest on kiirabi üle koormatud kergekäeliselt tehtud väljakutsetega, teisest küljest ei ole inimestel perearsti tööaja välisel ajal piisavalt muid võimalusi arstiabi saada kui pöörduda kiirabi poole.)

- Riigikontrolli arvamus Sotsiaalministeeriumi kui üksikasutuse 2003. aasta raamatupidamise aastaaruande ja majandustehingute seaduslikkuse kohta
- Eraldis Punasele Ristile
- Ravimivaru moodustamine, uuendamine ja säilitamine
- Eesti Töötukassa majandustegevus
- Oftalmoloogiasteenuste kättesaadavus

(Riigikontroll auditeeris oftalmoloogiasteenuste ajalist kättesaadavust ehk silmaarstide ravijärjekordi ning riigi tegevust oftalmoloogiasteenuste pakkumise kvaliteedi kindlustamisel. Auditi eesmärgiks oli hinnata Sotsiaalministeeriumi, Eesti Haigekassa ja Tervishoiuameti tegevuse tulemuslikkust ravi-teenuse kättesaadavuse tagamisel.)

- Tuberkuloositõrje programm 1998–2003
- Tööturuameti ja tema kohalike asutuste majandustegevus 2003. aastal

Varia

- Pärnu Maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste raamatupidamisarvestuse korraldus 2003. aastal
- Ida-Viru maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste raamatupidamise korraldus 2003. aastal
- Viljandi maavalitsuse ja tema hallatavate asutuste raamatupidamise korraldus 2003. aastal
- Integratsiooniprogramm 2000–2007
- Juhatuse liikmete tasustamine riigi osalusega äriühingutes
- Kohaliku omavalitsuse üksusele riigi poolt raha andmine ja sellega seotud toimingutele rakendatav kontrollisüsteem (Kohtla-Järve Linnavalitsuse näitel)

2. Riigikontroll organisatsioonina

2.1. Struktuurimuutus

Riigikontroll uuendas 1. detsembrist 2004 oma struktuuri, et olla asjatundlik ja usaldusväärne ka olukorras, kus üha keerulisemaks muutuv riigi toimimismehhanism ja ühiskonna areng nõuavad audiitoritelt veelgi sügavamaid teadmisi ühes või teises valdkonnas.

Kui seni olid Riigikontrolli audiitorid osakondadesse jaotatud auditiliikide kaupa, moodustades finantsauditi osakonna, tegevusriskide osakonna ja tulemusauditi osakonna, siis nüüd on nimetatud osakondade asemel moodustatud neli osakonda, milles spetsialiseerutakse kindlate ministeeriumide valitsemisaladele ning neis aset leidvale tegevusele riigi poliitika elluviimisel.

Et olla suuteline auditeeritavatele andma asjatundlikku nõu, peavad ka nõuandjad ise olema selles valdkonnas asjatundjad – uus struktuur aitab audiitoritel oma tegevusvaldkonda süveneda. Ainult sel juhul on Riigikontrolli ettepanekutest tõeliselt kasu ja me saame üheskoos riiki paremaks muuta.

Riigikontrollis on nüüd neli osakonda:

I auditiosakond auditeerib Rahandusministeeriumi valitsemisala, Välisministeeriumi, Riigikantseleid ning põhiseaduslikke institutsioone. Peakontrolör on **Ines Metsalu**.

II auditiosakond auditeerib Justiitsministeeriumi, Kaitseministeeriumi ja Siseministeeriumi valitsemisala ning maavalitsusi. Peakontrolöri ülesandeid täidab praegu Riigikontrolli direktor **Tõnis Saar**.

III auditiosakonna ülesanne on auditeerida Haridus- ja Teadusministeeriumi, Kultuuriministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi valitsemisala. Peakontrolör on **Jüri Kõrge**.

IV auditiosakonna audiitorite hoole all on Keskkonnaministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ning Põllumajandusministeeriumi valitsemisala. Peakontrolör on **Olav Lüüs**.

Igas uues auditiosakonnas tehakse kaht liiki auditeid – finantsauditeid ja tulemusauditeid. Finantsauditit tehes on osakondade ülesanne igal aastal hinnata nende väidete paikapidavust, mida valitsus esitab finantsaruannete koosseisus, kinnitades seeläbi, kas avaliku sektori raha ja muu vara üle on peetud korrektset arvestust ja kas neid on kogutud ja kulutatud kooskõlas seaduste ja muude finants-haldust puudutavate õigusaktidega. Ühtlasi aitab finantsauditi tegemine tõhustada vajalikke kontrolli-süsteeme.

Tulemusauditi puhul on osakondade ülesanne hinnata, kas avaliku sektori raha kasutatakse riigi ülesannete täitmiseks säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt ehk kuidas kulutada vähem, kuid seejuures otstarbekalt ja võimalikult rohkem väärtust luues.

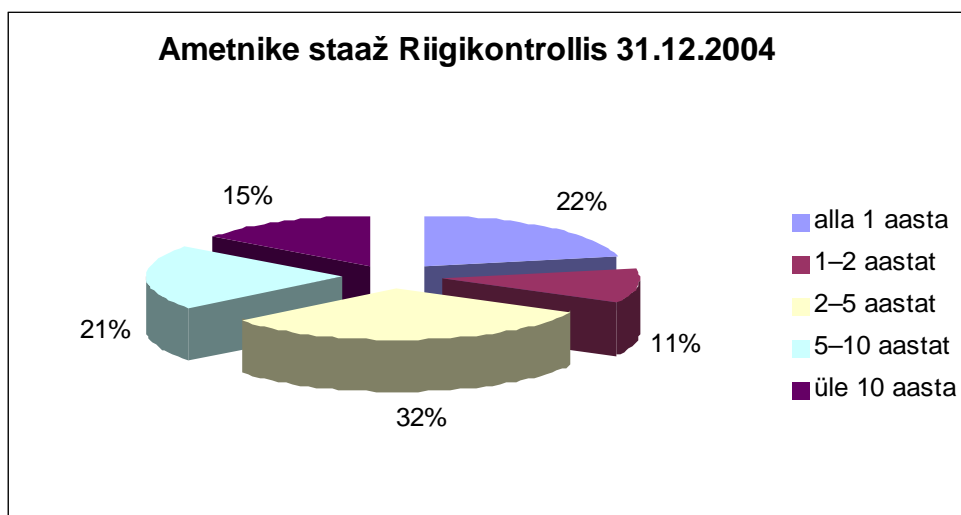
2.2. Personal

2004. aasta lõpus töötas Riigikontrollis 73 inimest. Võrreldes aasta algusega on seda 10, võrreldes planeeritud koosseisuga kogunisti 20 inimest vähem.

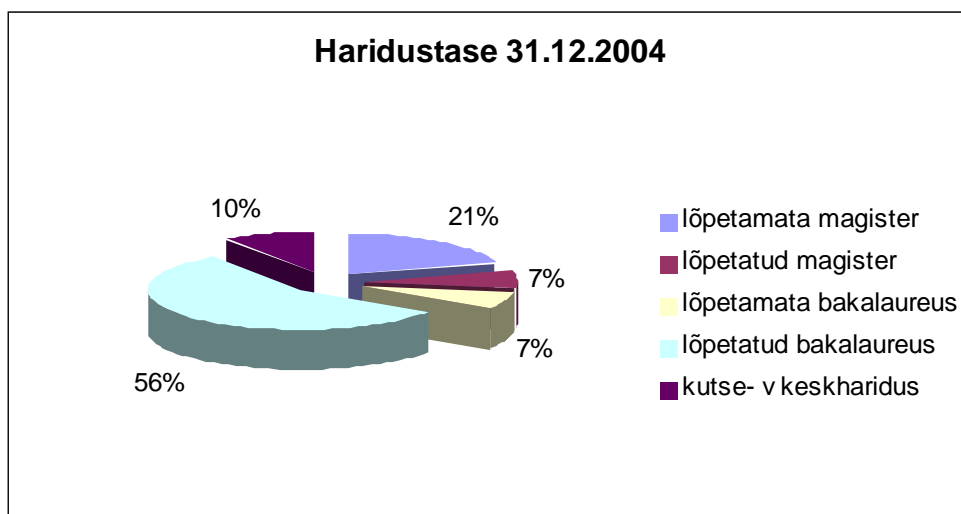
Riigikontrolli töötajaskonnale oli 2004. aasta ühelt poolt keeruline – osa töötajaid otsustas lahkuda, toimus struktuurireform, muudatused juhtimises jätkusid. Teisalt kaasnesid uute osakondade loomisega uued, arendavad väljakutsed töötajaile, ümberkomplekteeritud juhtimismeeskond omas hinnatavaid kompetentse ja potentsiaali.

Personalitöö valdkonnas aasta jooksul toimunud olulisemad sündmused olid kasulikke juhtimisinformatsiooni andnud organisatsioonikultuuri ja töörahulolu-uuringute korraldamine ja palgakorralduse arendamine. Edukas oli akadeemiliste uurimistööde konkurs, osalenute hulgast leiti hiljem ka kolleege.

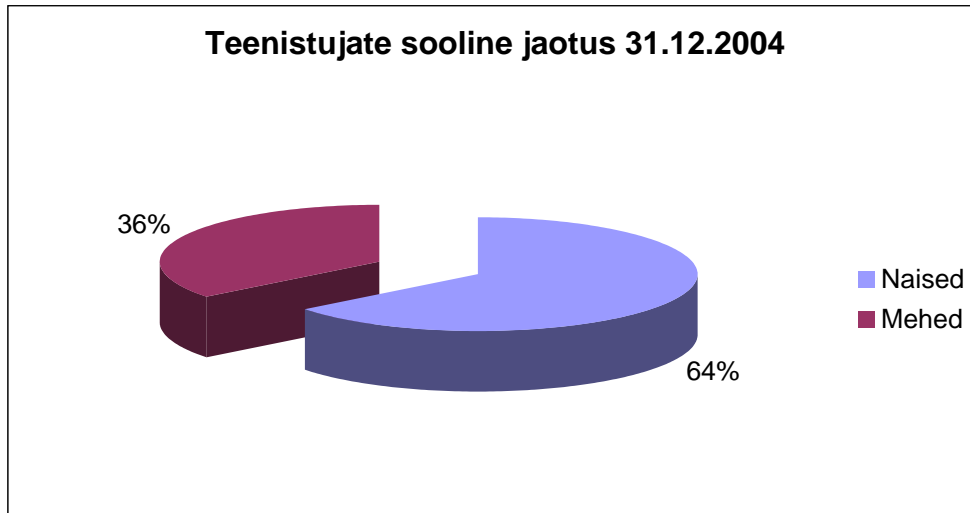
Riigikontrolli töötajaist 15% on siin teenistuses olnud üle kümne aasta, suhteliselt suur on alles teenistusse asunute (22%) ja 2–5 aastat töötanute (32%) osakaal.



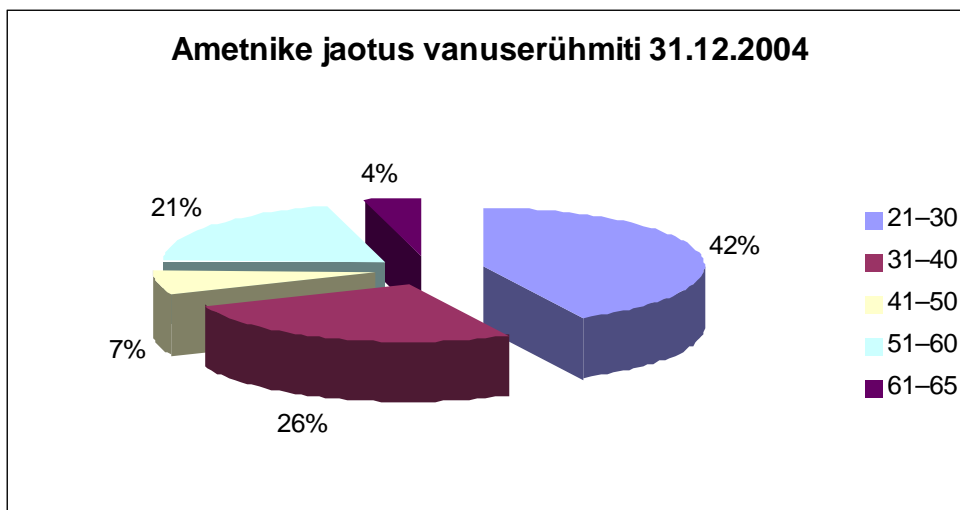
Riigikontrollis on selge kõrgharidusega töötajate enamus – 84% kõigist töötajaist. Põhitegevusüksustes on kõrghariduse osakaal veel suurem – ainult 10% töötajatest ei oma kõrgharidust ja ei ole seda ka omandamas. Palju on ka akadeemilist õpet magistritasemel jätkavaid teenistujaid – kogunisti 21% töötajaist on õpinguid lähiaegadel lõpetamas ja kaitsmas magistrikraadi.



Teenistujate hulgas ka eelnevatel aastatel ilmnenu naiste arvuline ülekaal säilis ning isegi suurenes mõnevõrra.



Töötajate keskmine vanus on 37 aastat ning suurim on kuni 30-aastaste teenistujate vanuserühm (42%), sellele järgneb kuni 40-aastaste teenistujate vanuserühm (26%).



Kairi Kübarsepp
personaliteenistuse juhataja

2.3. Rahvusvahelised suhted

2004. aasta oli Riigikontrollile rahvusvahelises plaanis mitmes mõttes teetähiseks. Eesti vastuvõtmine Euroopa Liitu 1. mail tähendas, et ka Riigikontroll on saavutanud aastate eest seatud eesmärgi – kujundada endast Euroopa Liidu nõuetele vastav institutsioon. Ja mitte ainult – avaliku sektori kontrollikeskkonna täiustamisel on olnud oluline roll Riigikontrolli sihipärasel töö, milles välissuhtlemise käigus saadud teavet ja kogemusi ning meie välispartnerite toetust ei saa alahinnata.

Pikaajalise lõimumisteedkonna lõpp ei tähenda, et nüüd võiks käed rüppe lasta, sest ootamas on uued väljakutsed. Euroopa Liidu fondide heaperemeheliku kasutamise kõrval on oluline Euroopa Liidu eelarvesse kantavate summade, sealhulgas maksutulude arvestamise ja ülekandmise õigsuse kontrollimine. Seda silmas pidades osaleti Euroopa Kontrollikoja ja liikmesriikide kõrgeimate kontrolliasutuste käibemaksu auditeerimise töörühmas.

Riigikontroll oli esindatud ka töörühmas, mis tegeleb projektiga “Euroopa Liidu finantsjuhtimise aruanded” ja on seadnud eesmärgiks, et iga liikmesriigi kõrgeim kontrolliasutus koostaks ülevaateid Euroopa fondide raha juhtimise, kasutamise, aruandluse ja auditeerimise kohta, saamaks tervikpilti Euroopa maksumaksja raha kulutamisest ning teavitamaks sellest parlamenti ja avalikkust.

Liitumisega avardasid võimalused auditalaseks ühistegevuseks liikmesriikide audititest ja töörühmadest osavõtu raames. Nagu eespool viidatud, auditeeris Riigikontroll Euroopa Liidu Läänemere-äärsete riikide koostöös teiste selle piirkonna riikide kõrgeimate kontrolliasutustega kokkulepitud ühiste kriteeriumide alusel Helsingi konventsiooni rakendamist. Kuna rahvusvahelisest leppest tulenevad auditikriteeriumid on samad ja ka paljud probleemid on riikidel sarnased, oligi otstarbekam audit teha koostöös teiste riikidega. Läänemere-äärsete riikide auditite tulemused koondati ühisaruandesse, mis annab võimaluse võrrelda merekeskkonna kaitse korraldust eri riikides.

Euroopa Kontrollikoja ja liikmesriikide kõrgeimate kontrolliasutuste koostöö toimub nende juhtide kontaktkomitee kaudu. Kontrolliasutuste juhid kohtuvad kord aastas koosolekul, kus vaetakse tehtut ja seatakse sihid kontaktametnike ja töörühmade järgmise aasta tegevuseks. Kümne võrra suurenenud liikmete arvu juures tuleb üht-teist ümber hinnata ning 25 Euroopa Liidu kõrgeima kontrolliasutuse juhtide ja Euroopa Kontrollikoja kontaktkomitee 2004. aasta koosoleku üks keskseid teemasid oligi omavahelise suhtlemise ja koostöö edasine korraldus, millekohaste ettepanekute ja projekti väljatöötamine jääb kontaktametnike ja rakkerühma põhiülesandeks enne järgmist koosolekut ning mille suhtes teeb oma ettepanekud ja kujundab seisukoha ka Riigikontroll.

Teiseks oluliseks tähiseks oli oktoobri teisel nädalal Ungaris toimunud INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) XVIII kongress, kus kiideti heaks INTOSAI strateegia aastateks 2005–2010. Kuigi INTOSAI suundumused jäävad põhiolemuselt senisega sarnaseks, on täpsustatud eesmärgid ja nende saavutamise teid nii, et INTOSAI võiks muutuda säästlikult, tõhusalt ja tulemuslikult toimiva organisatsiooni musternäidiseks, mis on samas ka üks strateegilistest eesmärkidest. Kongressi üheks peateemaks oli kõrgeimate kontrolliasutuste koostöö, mis haakub hästi strateegilise eesmärgiga edendada koostööd ja ühistegevust ning jätkusuutlikku arengut teadmiste jagamise, parima praktika tundmaõppimise ja oma tulemuste võrdlemise ning uurimistegevuse kaudu. Seni on Riigikontroll osalenud INTOSAI privatiseerimise ja keskkonna auditeerimise töörühmades. Strateegia eesmärkidest lähtuvalt vajavad uut mõtestamist ka Riigikontrolli osaluse vormid INTOSAI töös ning välissuhtlemine laiemalt.

Peale eespool nimetatud töörühmade osales Riigikontroll jätkuvalt ka EUROSAI (Euroopa Kõrgeimate Kontrolliasutuste Organisatsioon) keskkonnaauditi ja infotehnoloogia alase auditi ning Euroopa Liidu kõrgeimate kontrolliasutuste auditikäsiraamatute töörühma töös. Kogemustevahetuse ja konkreetsete tegevuste kavandamise ja elluviimise kõrval on töörühmade tegevuses olulisel kohal auditi meetodika küsimused. Auditikäsiraamatute töörühm on loodud spetsiaalselt selleks, et aidata liikmetel eri valdkondade auditeerimiseks juhiseid välja töötada ja ühtlustada eesmärgiga koondada need kontrolliasutuste auditikäsiraamatuisse.

INTOSAI nelja strateegilise eesmärgi seas on koolituse ja muu arendustegevuse abil kontrolliasutuste ametialase suutlikkuse ja võimekuse suurendamine. Teadmisi ja oskusi, mida Eestist ei saa, omandasid Riigikontrolli töötajad Euroopa Kontrollikoja ja EUROSAI seminaridel, Ühendkuningriigi kahe-nädalasel finants- ja tulemusauditi kursusel ning stažeerides Euroopa Kontrollikojas, kusjuures EUROSAI koolituskomisjoni ja infotehnoloogia (IT) töörühma korraldatud seminaril tutvustati infotehnoloogia valdkonna enesehindamist, mida ka Riigikontroll kavandab.

Riigikontroll on olnud omavalitsuste auditeerimise parema korraldamise eestvedajaks, et rahakasutus avaliku sektori igal tasandil oleks läbipaistev ja kontroll usaldusväärne. Sel eesmärgil käidi tutvumas Leedu ja Läti Riigikontrolli vastavate kogemustega. Baltimaade kõrgeimate kontrolliasutuste sidemed on olnud tihedad ning eelmisel aastal tähistati Riias koostöölepe sõlmimise kümnendat aastapäeva. Kokkulepest on välja kasvanud Balti riikide kõrgeimate kontrolliasutuste delegatsioonide iga-aastased kohtumised, millega liitusid 2000. aastal Põhjamaad ja eelmisel aastal Poola. 2004. aasta kohtumise teemadeks olid maksu- ja IT-vahendite auditid. Peale infovahetuse võimaldavad sellised kohtumised luua kasulikke kontakte ning leida eksperte ja koostööpartnereid.

Väga oluline roll on kahepoolsetel suhetel teiste kontrolliasutustega, mis annavad võimaluse partnerite töökorraldusega põhjalikumalt tutvuda ja millest võrsuvad lepped koostööks vastastikust huvi pakkuvates konkreetsetes valdkondades ja küsimustes. Riigikontrolör käis koos delegatsiooniga ametlikel visiitidel Soomes, Taanis ja Bulgaarias, kus oldi visiidil esimest korda. Tihe rahvusvaheline koostöö seniste partneritega jätkub ka edaspidi ning Riigikontroll on valmis pakkuma oma teadmisi ja kogemusi kõrgeimatele kontrolliasutustele, kes on alles demokraatlike ümberkorralduste teel.

Rein Söörd
välissuhete teenistuse juhataja

3. Riigikontrolli raamatupidamise aastaaruanne

Tegevjuhtkonna deklaratsioon

Tegevjuhtkond kinnitab oma vastutust lehekülgedel 26 kuni 37 toodud 2004. aasta raamatupidamise aastaaruande koostamise eest ja kinnitab oma parimas teadmises, et

1. raamatupidamise aastaaruande koostamisel rakendatud arvestuspõhimõtted on vastavuses Eesti hea raamatupidamistavaga;
2. raamatupidamise aastaaruanne kajastab õigesti ja õiglaselt raamatupidamiskohustuslase finantsseisundit, majandustulemust ja rahavoogusid.

Mihkel Oviir
riigikontrolör

Tõnis Saar
Riigikontrolli direktor

27.05.2005

Bilanss

(kroonides)

	Lisa	31.12.2004	31.12.2003
Varad			
Käibevara			
Muud nõuded ja ettemaksed	3,4	109 108	101 604
Käibevara kokku		109 108	101 604
Põhivara			
Materiaalne põhivara	5	23 401 574	22 291 728
Immateriaalne põhivara	6	110 641	156 762
Põhivara kokku		23 512 215	22 448 490
Varad kokku		23 621 323	22 550 094
Kohustused			
Lühiajalised kohustused			
Võlad hankijatele	9	146 555	80 730
Võlad töövõtjatele	9	721 886	823 205
Maksuvõlad ja saadud maksude ettemaksed	3,10	195 817	38 868
Laenukohustused	7	0	95 333
Lühiajalised kohustused kokku		1 064 258	1 038 136
Riigieelarvesse akumulieeritud tuleml		22 557 065	21 511 958
Kohustused kokku		23 621 323	22 550 094

Mihkel Oviir
riigikontrolör

Tulemiaruanne

(kroonides)

	Lisa	01.01.2004–31.12.2004
Tegevustulud		
Muud tulud		50 048
Tegevustulud kokku		50 048
Tegevuskulud		
Tööjõukulud		
Töötasukulud	14	-17 592 272
Erisoodustused	14	-650 683
Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	14	-6 429 803
Kokku tööjõukulud		-24 672 758
Majandamiskulud	11	-5 541 844
Maksu-, lõivu-, trahvikulud		-1 331 442
Põhivara amortisatsioon	5,6	-2 200 340
Antud toetused	13	-12 309
Tegevuskulud kokku		-33 758 693
Tegevustulem		-33 708 645
Finantstulud ja -kulud		
Intressikulu	7	-3 042
Finantstulud ja -kulud kokku		-3 042
Aruandeperioodi tulem enne arveldusi riigieelarvega		-33 711 687
Netofinantseerimine riigieelarvest		33 711 687

Arvestuspõhimõtete muudatuse tõttu pole võimalik esitada 2003. aasta majandusaasta võrreldavaid andmeid.

Mihkel Oviir
riigikontrolör

Eelarve tulude ja kulude täitmise aruanne

(kroonides)

Klassifikaator	2004		2003	
	Eelarve	Täitmine	Eelarve	Täitmine
Tulude eelarve kokku	0	50 048	0	0
38 Muud tulud	0	50 048	0	0
3888 Kindlustushüvitis	0	50 048	0	0
Kulude eelarve kokku	34 007 672	33 998 742	32 004 000	31 890 638
4 Eraldised	14 000	12 309	16 000	13 310
4500 Liikmemaksud	14 000	12 309	16 000	13 310
50 Personalikulud	23 833 600	23 833 600	21 477 522	21 477 521
500 Töötasud	17 477 000	17 652 079	15 679 976	15 703 764
505 Erisoodustused	254 000	222 738	297 605	295 153
506 Personalikuludega kaasnevad maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	6 102 600	5 958 783	5 499 941	5 478 604
55 Majandamiskulud	6 200 000	6 199 964	7 290 478	7 286 446
5500 Administreerimiskulud	1 576 413	1 583 547	2 034 258	2 012 716
5502 Uurimis- ja arendustööde ostukulud	86 783	86 783	100 000	51 646
5503 Lähetuskulud	903 000	923 057	766 000	754 418
5504 Koolituskulud	526 000	539 414	638 200	704 722
5511 Kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud	1 765 900	1 722 339	2 253 900	2 239 401
5513 Sõidukite ülalpidamise kulud	332 300	333 509	260 000	297 336
5514 Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	492 000	489 104	722 772	723 116
5515 Inventarikulud	510 604	516 726	473 348	470 407
5522 Meditsiinikulud	7 000	5 485	42 000	32 684
65 Intressikulud	4 000	3 590	21 000	20 845
6502 Intressikulud kapitaliliisungult	4 000	3 590	21 000	20 845
Finantseerimistehingud	96 000	95 333	177 000	177 000
2082 Kapitaliliisingu maksed	96 000	95 333	177 000	177 000
15 Materiaalsete ja immateriaalsete varade soetamine ja renoveerimine	3 860 072	3 853 946	3 022 000	2 915 516
1551 Rajatiste renoveerimine	3 181 289	3 176 494	2 000 000	1 962 311
1555 IKT-seadmete soetamine ja renoveerimine	653 383	653 217	911 000	857 617
1557 Mitteamortiseeruvate väärtuste soetamine	10 000	8 835	6 000	5 988
156 Immateriaalsete põhivarade soetamine	15 400	15 400	105 000	89 600

Tulud

Riigikontroll ei kavanda üldjuhul eelarvesse tulusid. Muude tuludena on 2004. aastal kajastatud kindlustushüvitis 50 048 krooni, mis laekus IF Kindlustuse kahjukäsituselt büroohoone veeavarii likvideerimiseks.

Kulud

Tekkepõhised kulud olid 2004.aastal 33,8 miljonit ja kassapõhised kulud 34,0 miljonit krooni.

Erinevus Riigikontrolli eelarve tulude ja kulude täitmise aruande ning tulemiaruaude vahel on tingitud sellest, et eelarve täitmise aruande koostamisel on kasutatud kassapõhist arvestust ja tulemiaruaude koostamisel tekkepõhist arvestust.

Rahavoogude aruanne

(kroonides)

	Lisa	01.01.2004–31.12.2004
Rahavood põhitegevusest		
Tegevustulem		-33 708 646
Korrigeerimised		
Põhivara amortisatsioon	5,6	2 200 340
Kokku korrigeeritud tegevustulem		-31 508 306
Käibevarade netomuutus		-7 504
Kohustuste netomuutus		121 455
Kokku rahavood põhitegevusest		-31 394 355
Rahavood investeerimistegevusest		
Tasutud põhivara soetamisel	5,6	-3 264 065
Rahavood investeerimistegevusest kokku		-3 264 065
Rahavood finantseerimistegevusest		
Laenude tagasimaksed	7	-95 333
Makstud intressid	7	-3 042
Netofinantseerimine eelarvest	12	34 756 795
Rahavood finantseerimistegevusest kokku		34 658 420
Puhas rahavoog		0
Raha ja selle ekvivalendid 31.12.2003		0
Raha ja selle ekvivalentide muutus		0
Raha ja selle ekvivalendid 31.12.2004		0

Mihkel Oviir
riigikontrolör

Raamatupidamise aastaaruande lisad

Lisa 1

Raamatupidamise aastaaruande koostamisel kasutatud arvestusmeetodid ja hindamisalused

Riigikontrolli raamatupidamise aastaaruanne on koostatud kooskõlas hea raamatupidamistavaga ja riigieelarve seadusega. Hea raamatupidamistava tugineb rahvusvaheliselt tunnustatud arvestuspõhimõtetele (Euroopa Liidu raamatupidamise direktiivid, rahvusvahelised finantsarvestuse standardid ja rahvusvahelised avaliku sektori raamatupidamise standardid) ning selle põhinõuded on kehtestatud raamatupidamise seaduses, mida täiendavad Raamatupidamise Toimkonna välja antud juhendid ning riigi raamatupidamise üldeeskirjas sätestatud nõuded.

Raamatupidamise aastaaruanne on koostatud lähtudes soetusmaksumuse printsiibist. Rahavoogude aruanne on koostatud kaudsel meetodil. Raamatupidamise aastaaruanne on koostatud Eesti kroonides.

Arvestuspõhimõtete erinevusest tingituna ei ole esitatud võrreldavaid andmeid 2003. aasta tulemi ja rahavoogude kohta ning osaliselt puuduvad võrdlusandmed ka raamatupidamise aastaaruande lisades.

Varad ja kohustused

Varad ja kohustused on bilansis jaotatud lühi- ja pikaajalisteks, lähtudes sellest, kas vara või kohustuse eeldatav valdamine kestab kuni aasta või kauem arvestatuna bilansikuupäevast. Puhkusetasude reservi korrigeeritakse üks kord aastas – majandusaasta lõpus.

Maksu- ja muud nõuded

Maksu- ja muud nõuded on bilansis kajastatud korrigeeritud soetusmaksumuse meetodil. Nõudeid kajastatakse bilansis nõudeõiguse tekkimise momendil ning hinnatakse lähtuvalt tõenäoliselt laekuvatest summadest. Võimaluse korral hinnatakse iga konkreetse kliendi laekumata nõudeid eraldi, arvestades teadaolevat informatsiooni kliendi maksevõime kohta. Ebatõenäoliselt laekuvad nõuded on bilansis tõenäoliselt laekuva summani alla hinnatud. Aruandeperioodil laekunud, eelnevalt kuludesse kantud nõuded on kajastatud aruandeperioodi ebatõenäoliste nõuete kulu vähendusena. Nõuet loetakse lootusetuks, kui juhtkonna hinnangul puuduvad võimalused nõude kogumiseks. Lootusetud nõuded on bilansist välja kantud.

Materiaalne ja immateriaalne põhivara

Materiaalseks põhivaraks loetakse varasid hinnangulise kasuliku tööeaga üle ühe aasta ja soetusmaksumusega alates 10 000 kroonist. Varad, mille kasulik tööiga on üle ühe aasta, kuid mille soetusmaksumus on alla 10 000 krooni, kajastatakse väheväärtusliku inventarina ja kantakse kuludesse vara kasutuselevõtmise hetkel.

Põhivara rekonstrueerimise väljaminekud, mis pikendavad vara kasulikku tööiga ning parandavad vara kvaliteeti või suurendavad tööjõudlust üle algselt arvatud taseme, kapitaliseeritakse bilansis põhivarana. Põhivara remondi- ja hoolduskulud, mis tehakse eesmärgiga säilitada vara esialgset taset, kajastatakse nende kulude tekkimisel aruandeperioodi kuludes.

Põhivarasid kajastatakse soetusmaksumuses, millest on maha arvatud akumulieeritud kulum ja võimalikud väärtuse langusest tulenevad allahindlused. Kulumi arvestamisel kasutatakse lineaarset meetodit. Kulumi norm määratakse igale põhivara objektile eraldi, sõltuvalt selle kasulikust tööeast.

Kuluminormid aastas on põhivara gruppidele järgmised:

hooned ja rajatised	2%	
masinad ja seadmed	20%	
infotehnoloogilised seadmed ja arvutustehnika	33%	Mihkel Oviir
muu inventar, tööriistad ja sisseseade	20%	riigikontrolör

Maad ja kunstiväärtusi, mille väärtus aja jooksul ei vähene, ei amortiseerita.

Immateriaalse põhivarana kajastatakse füüsilise substantsita vara kasuliku tööeaga üle ühe aasta ja soetusmaksumusega alates 10 000 kroonist. Immateriaalset põhivara kajastatakse soetusmaksumuses, millest on maha arvatud akumulieeritud kulum ja võimalikud väärtuse langusest tulenevad allahindlused. Immateriaalne põhivara amortiseeritakse viie aasta jooksul (20% aastas), kasutades lineaarset meetodit.

Kapitali- ja kasutusrent

Kapitalirendina käsitletakse rendilepingut, mille puhul kõik olulised vara omandiga seonduvad riskid ja hüved kanduvad üle rentnikule. Muud rendilepingud kajastatakse kasutusrendina. Kasutusrendi maksed kajastatakse kuluna ühtlaselt rendiperioodi jooksul.

Kapitalirendi tingimustel renditud varasid amortiseeritakse sarnaselt omandatud põhivaraga, välja arvatud juhul, kui ei ole piisavat kindlust, kas rentnik omandab rendiperioodi lõpuks vara omandiõiguse – sellisel juhul amortiseeritakse vara kas rendiperioodi jooksul või kasuliku tööea jooksul, olenevalt sellest, kumb on lühem. Kapitalirendi maksed jagatakse kohustust vähendavateks põhiosa tagasimakseteks ning intressikuluks.

Maksude arvestus

Põhivara või varude soetamisel tasutud mittetagastatavad maksud ja lõivud (näiteks käibemaks, juhul kui ostjaks on mitte-käibemaksukohustuslane) on kajastatud soetamishetkel kuluna ning neid ei kajastata varade soetusmaksumuse koosseisus.

Tulude arvestus

Tulu võetakse arvele tekkepõhiselt.

Välisvaluutas toimunud tehingute kajastamine

Välisvaluutas fikseeritud tehingute kajastamisel on aluseks võetud tehingu toimumise päeval ametlikult kehtinud Eesti Panga valuutakursid. Välisvaluutatehingutest saadud kasumid ja kahjumid on tulemiaruanDES kajastatud perioodi tulu ja kuluna.

Netofinantseerimine riigieelarvest

Kulude ja põhivara soetus kaetakse riigieelarvest ja kajastatakse saadud siiretena. Arvestatud tulude üleandmist riigieelarvesse kajastatakse antud siiretena.

Bilansipäevajärgsed sündmused

Raamatupidamise aastaaruandes kajastuvad olulised vara ja kohustuste hindamist mõjutavad asjaolud, mis ilmsid bilansikuupäeva ja aruande koostamise päeva vahemikul, kuid on seotud aruandeperioodil või varasematel perioodidel toimunud tehingutega.

Bilansipäevajärgsed sündmused, mida ei ole varade ja kohustuste hindamisel arvesse võetud, kuid mis võivad oluliselt mõjutada järgmise aruandeaasta tulemust, on avalikustatud raamatupidamise aastaaruande lisades.

Mihkel Oviir
riigikontrolör

Lisa 2

Raha ja selle ekvivalendid

Riigikontrolli eelarvest teeb ülekandeid ja kõiki Riigikontrollile kuuluvaid laekumisi teenindab riigikassa. 2004. aastal oli Riigikontrollil rahandusministri loal ja kehtestatud tingimustel õigus kasutada eelarveväliste ülekannete tegemiseks kontsernivälist kontot Krediidipangas. Aasta jooksul oli konto käive Krediidipangas 452 762 krooni.

Lisa 3

Tehingud avaliku sektori ja sidusüksustega (kroonides)

I. Kohustused ja nõuded

	Lühiajalised kohustused		Lühiajalised nõuded	
	31.12.2004	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2003
Maksu- ja Tolliamet	195 817	38 868	0	3 508
Rahvusarhiiv	0	15	0	0
Avaliku Teenistuse Arendus- ja Koolituskeskus	0	0	3 600	0
Riigiraamatupidamiskohustuslased kokku	195 817	38 883	3 600	3 508
Eesti Post AS	6 341	4 026	0	0
Andmevara AS	0	192	0	0
EMT AS	13 623	9 217	0	0
Elion Ettevõtte AS	6 519	7 162	0	0
Teised tehingupartnerid kokku	26 484	20 596	0	0

Kohustused Maksu- ja Tolliameti ees on täpsustatud lisas 10.

Kohustused ettevõtetele kajastuvad bilansis kirjel "Võlad hankijatele".

Ettemaks 2005. aasta koolitusteenuse eest on bilansis kirjel "Muud nõuded ja ettemaksed".

II. Kulud

	Majandamis- kulud	Maksu- ja lõivukulud	Kokku kulud
Riigiraamatupidamiskohustuslased	43 670	1 331 442	1 375 112
Kohalikud omavalitsused	6 054	0	6 054
Muud avalik-õiguslikud juriidilised isikud	51 141	0	51 141
Sihtasutused ja mittetulundusühingud	5 400	0	5 400
Tütarettevõtjad	36 280	0	36 280
Sidusettevõtjad	165 651	0	165 651
Teised tehingupartnerid kokku	264 526	0	264 526

Maksukuludest moodustab valdava osa arvestatud käibemaks – 1 325 093 krooni.

Maamaksu kulu on 6 245 krooni ja intressikulu 104 krooni

Mihkel Oviir
riigikontrolör

Lisa 4
Muud nõuded ja ettemaksed
(kroonides)

	31.12.2004	31.12.2003
Ettemakstud tulevaste perioodide kulud	104 472	87 845
Kinnipidamised töötasudest	4 636	0
Ettemakstud kindlustuspreemiad	0	10 251
Maksude ettemaksed	0	3 508
Kokku muud nõuded ja ettemaksed	109 108	101 604

Valdava osa ettemakstud tulevaste perioodide kuludest moodustavad 2005. a perioodika ettemaksed 97 945 krooni (seisuga 31.12.2003 oli ettemakstud perioodika kulu 79 875 krooni).

Lisa 5
Materiaalne põhivara
(kroonides)

	Hooned ja rajatised	Masinad ja seadmed	Muu põhivara	Lõpetamata tööd ja ettemaksed	Kokku
Soetusmaksumus 31.12.2003	24 166 817	5 561 575	3 373 726	1 918 798	35 020 916
Akumuleeritud kulum 31.12.2003	-6 701 644	-3 632 301	-2 395 242	0	-12 729 187
Jääkväärtus 31.12.2003	17 465 173	1 929 274	978 483	1 918 798	22 291 728
2004. a toimunud muutused					
Soetused ja parendused	2 696 347	481 236	73 431		3 251 014
Ümberklassifitseerimine	1 918 798	31 699	-31 699	-1 918 798	0
Amortisatsioon	-483 336	-1 216 876	-440 956	0	-2 141 168
Soetusmaksumus 31.12.2004	28 781 962	5 458 691	3 417 756	0	37 658 409
Akumuleeritud kulum 31.12.2004	-7 184 980	-4 233 358	-2 838 497	0	-14 256 835
Jääkväärtus 31.12.2004	21 596 982	1 225 333	579 259	0	23 401 574

Aruandeperioodil võeti põhivarana arvele ventilatsiooni- ja jahutussüsteem maksumusega 4 615 145 krooni. Projekt algas 2003. aastal ning seisuga 31.12.2003 oli tehtud tööde maksumus 1 918 798 krooni. 2004. aasta kulud olid 2 696 347 krooni. Projekti tööd jätkuvad 2005. aastal ja 2005. aasta eelarves on ventilatsiooni väljaehitamise lõpetamiseks ette nähtud 1 050 000 krooni.

Aasta jooksul osteti 27 arvutit maksumusega 339 445 krooni.

Serverite soetamisele ja parendamisele kulus 141 791 ning inventari ja mööbli väljavahetamisele 73 431 krooni.

Aasta jooksul kanti maha amortiseerunud põhivara soetamismaksumusega 613 521 krooni.

Vara anti taotluse alusel tasuta üle Puiatu Erikoolile.

Üleantud varade koosseis oli järgmine: 17 sülearvutit, 16 monitori, 4 lauaarvutit, 1 printer.

Lisa 6**Immateriaalne põhivara**

(kroonides)

	Tarkvara	Kokku
Soetusmaksumus 31.12.2003	244 830	244 830
Akumuleeritud kulum 31.12.2003	-88 068	-88 068
Jääkväärtus 31.12.2003	156 762	156 762
2004. a toimunud muutused		
Soetused	13 051	13 051
Amortisatsioon	-59 172	-59 172
Soetusmaksumus 31.12.2004	257 881	257 881
Akumuleeritud kulum 31.12.2004	-147 240	-147 240
Jääkväärtus 31.12.2004	110 641	110 641

Immateriaalse põhivarana on kajastatud arvutitarkvara.

Lisa 7**Võlakohustused**

(kroonides)

	Kohustus 31.12.2003	Tagasi- maksed 2004	Intressikulu 2004	Intressikulu 2003	Intressi määr	Kohustus 31.12.2004
Kapitalirent	95 333	95 333	3 042	20 845	3,19%	0
Kokku	95 333	95 333	3 042	20 845	—	0

2004. aasta alguseks oli Riigikontrollil vaid üks kapitalirendikohustus tagasimaksetähtajaga 30.06.2004.

Riigikontroll rentis Hansa Liising Eesti AS-ilt kapitalirendi tingimustel kontorimööblit.

Leping oli sõlmitud 30.06.2000 ja tehingu maksumus oli 1 265 134 krooni.

Ostetud kontorimööbel on kajastatud bilansis põhivarana muu põhivara hulgas.

Lisa 8**Kasutusrent**

kroonides

	Maksed		
	2003	2004	2005
Makstud kasutusrendimakseid	146 153	137 228	122 135

Riigikontroll rendib kasutusrendi tingimustel järgmiseid masinaid ja seadmeid:

sõiduauto Volvo (alates 30.10.2001)

koopiamasin Minolta (alates 07.11.2002)

Sõiduauto rendileping lõpeb 30.04.2005 ja koopiamasina rendileping 30.11.2005.

Rendilepingu lõpetamise korral rendileandja Riigikontrolli suhtes trahvi ei rakenda.

Mihkel Oviir
riigikontrolör

Lisa 9**Võlad hankijatele ja töövõtjatele**

(kroonides)

	31.12.2004	31.12.2003
Võlad hankijatele	146 555	80 730
Võlad töövõtjatele	721 886	823 205

Võlad hankijatele on detsembrikuu teenuste eest tasumata arved.

Töövõtjate võlana on kajastatud väljamaksmata puhkusetasu kohustus seisuga 31.12.2004.

Lisa 10**Maksud**

kroonides

	Maksuvõlg		Ettemaks	
	31.12.2004	31.12.2003	31.12.2004	31.12.2003
Sotsiaalmaks	185 101	38 341	0	0
Füüsilise isiku tulumaks	0	527	0	0
Erisoodustustele arvestatud tulumaks	10 716	0	0	3 484
Kogumispensioni maksed	0	0	0	24
Kokku	195 817	38 868	0	3 508

Lisa 11**Majandamiskulud**

kroonides

	01.01.2004-31.12.2004
Kinnistute, hoonete ja ruumide halduskulud	1 531 833
Administreerimiskulud	1 348 785
Lähetuskulud	870 682
Õppevahendite ja koolituse kulud	538 104
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulud	488 585
Inventari majandamiskulud	364 051
Sõidukite ülalpidamise kulud	314 031
Uurimis- ja arenduskulud	73 850
Muud kulud	11 923
Kokku majandamiskulud	5 541 844

Arvestuspõhimõtete muudatuse tõttu pole võimalik esitada 2003. aasta majandusaasta võrreldavaid andmeid.

Lisa 12**Netofinantseerimine riigieelarvest**

(kroonides)

Rahalised siirded riigieelarvest	34 756 795
Saadud riigieelarvest ülekannete tegemiseks	34 808 771
Riigieelarvesse antud laekumised	-51 976
Siirded tulemiaruandest	33 711 687
Riigieelarvesse akumulieeritud tulem seisuga 31.12.2003	21 511 958
Netosiire tekke- ja kassapõhise tulemi vahe kandmiseks riigieelarvesse	1 045 107
Riigieelarvesse akumulieeritud tulem seisuga 31.12.2004	22 557 065

Lisa 13
Antud toetused
(kroonides)

	31.12.2004	31.12.2003
EUROSAI	7 323	7 345
INTOSAI	4 986	5 965
Kokku liikmemaksud	12 309	13 310

Riigikontroll on INTOSAI liige alates 1992. ja regionaalse ühenduse EUROSAI liige alates 1993. aastast.

Lisa 14
Tööjõukulud
(kroonides)

Töötasukulud	2 004				2 003	
	Astme- ja põhipalk	Lisatasud ja tulemus- tasud	Puhkuse- tasud	Toetused ja hüvitised	Kokku töötasu- kulu	Kokku töötasu- kulu
Ametnikud						
Riigikontrolör	427 698	85 539	73 047	37 114	623 398	441 694
Kõrgemad ametnikud	4 054 625	1 012 920	622 353	1 024 459	6 714 357	5 971 140
Vanemametnikud	5 738 627	1 229 618	866 304	1 476 453	9 311 002	8 905 674
Nooremametnikud	555 787	36 604	30 982	27 524	650 897	198 965
Kokku ametnikud	10 776 737	2 364 681	1 592 686	2 565 550	17 299 654	15 517 473
Töötajad						
Töölised ja abiteenistujad	58 512	3 000	11 370	12 000	84 882	75 001
Kokku töötajad	58 512	3 000	11 370	12 000	84 882	75 001
Ajutised töötajad	207 736	0	0	0	207 736	111 364
Kokku töötasukulud	11 042 985	2 367 681	1 604 056	2 577 550	17 592 272	15 703 838

Keskmine töötajate arv **2 004** **2 003**

Ametnikud		
Riigikontrolör	1,00	0,76
Kõrgemad ametnikud	24,76	19,90
Vanemametnikud	49,06	58,92
Nooremametnikud	5,07	2,85
Kokku ametnikud	79,89	82,43
Töötajad		
Töölised ja abiteenistujad	1,00	1,00
Kokku töötajad	1,00	1,00

Erisoodustused **2 004** **2 003**

Õppelaenude kustutamine	422 000	171 199
Muud erisoodustused	228 683	295 844
Kokku erisoodustused	650 683	467 043

Maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed **2 004** **2 003**

Sotsiaalmaks töötasudelt	5 807 109	5 184 700
Töötuskindlustusmaksed	84 772	76 311
Tulumaks erisoodustustelt	237 050	170 421
Sotsiaalmaks erisoodustustelt	300 872	216 303
Kokku maksud ja sotsiaalkindlustusmaksed	6 429 803	5 647 735

Töötasukuludest moodustavad juhtkonnale makstud tasud 2 373 451 krooni.

Täiendavaid erisoodustusi ei ole juhtkonnale antud.

Juhtkonna hulka on loetud riigikontrolör, peakontrolörid ja direktor.

Mihkel Oviir
riigikontrolör

4. Riigikontrolöri kõned ja vastused Riigikogu liikmete päringutele

Probleemidest riigi vara kasutamisel ja säilimisel 2003. aastal

Riigikontrolör Mihkel Oviiri kõne Riigikogus 27. oktoobril 2004

Austatud eesistuja, lugupeetud Riigikogu liikmed!

Mõned päevad tagasi hommikul tööle minnes kuulsin raadiost taas ühe pahase kodaniku sajatamist Eesti riigi aadressil – see polevat üldse riik, vaid hoopis mingi vargabande. Et raha kulutatakse tont teab millele ja nii edasi. Lisaks teatas kodanik uhkusega, et tema ei ole küll kunagi käinud neid parasiiite Toompeale valimas ega kavatse minna ka edaspidi. Selle kodaniku arusaamad näitavad selgelt, kui vildakalt inimesed ennast riigiga suhestavad ja oma rolli tunnetavad. Jätakuvalt istub sügaval teadvuses, et see on kellegi teise riik ja see on kellegi teise raha. Ja et vastutus lasub kellelgi teisel, mitte aga kodanikul endal. Ikka ei saada veel aru, et pole olemas mingit müstilist riigi raha, mis tuleb ei tea kust ja läheb ei tea kuhu. On meie raha, maksumaksjate raha, mille oleme Eesti riigile usaldanud, et ta sellega võimalikult mõistlikult ja kõigi huvides toimetaks. Riik on seega omamoodi ühiskassa. Ja kui riik toimetab selle rahaga mõistlikult – võidame kõik. Ja kui raha läheb tuulde, läheb see meie kõigi rahakotist. Valides iga nelja aasta tagant parlamenti, valib rahvas ju sisuliselt rahahaldureid. Ja ka see pahane kodanik võiks lõppude lõpuks aru saada, et valimisi ignoreerides annab ta vabatahtlikult käest õiguse omaenda raha üle otsustada. Süüdistada pole tal pärast kedagi peale iseenda.

Head kaasmaksumaksjad!

Riigikontrolli ülesanne sõltumatu audiitorina on öelda parlamendile ja rahvale, kas seda raha, mis me oleme ühiskassasse maksnud, on kasutatud seaduslikult, säästlikult, tõhusalt ja mõjusalt. Teiste sõnadega – kas valitsus on selle rahaga arukalt ümber käinud. Kaks kuud tagasi parlamendile üle antud Riigikontrolli raportiga eelmise eelarveaasta kohta on küllap praeguseks põhjalikult tutvunud kõik parlamendi liikmed. Seetõttu püüan ma täna austatud parlamendile anda teatud pidepunkte, mis võimaldaks jõuda probleemide põhjusteni. Rõhutan ka, et Riigikontrolli raportis toodud näidete tõlgendamisel ja üldistamisel tuleks olla ettevaatlik. Need on valitud üksikjuhtumid, mida tuleb vaadata kontekstis ja mis sealt välja rebituna võivad jätta väära mulje, nagu koosnekski Eesti riigi tegevus rikkumistest.

See ei ole nii. Aastaga on Eesti riik paremaks läinud, kuigi ideaalist oleme veel kaugel. Samas ei ole rikkumised muutunud süsteemiks ja Riigikontroll kannab selle eest hoolt, et ei muutukski.

Niisiis kõigepealt tähelepanekud eelmisest aastast.

Minu jutt pakub staažikamatele Riigikogu liikmetele ilmselt äratundmisrõõmu või äratundmiskurbust, sest mul tuleb jälle rääkida paljudest probleemidest, millest kõnelesin ka mullu. Eelmisel aastal ei saanud me jätkuvalt selget sotti riigilõivudest. Teada on, kui palju tegelikult riigilõivu laekus, kuid pole võimalik teada saada, kui palju oleks pidanud laekuma. Polnud kellegi asi võrrelda, kas tehtud toimingut eest üldse raha maksti. Nii võib olla jäänud riigil saamata kümneid miljoneid kroone. Kas selleks, et seadusega nõutud järelevalvet tehtaks, on tõesti vaja ära oodata selliseid skandaale riigilõivudega, nagu Riigikontroll avastas aasta tagasi autoregistrikeskuses? Tänavu on siiski mitu ministeeriumit kontrollinud oma valitsemisala asutustes riigilõivude laekumist, nagu seadus nõuab. Eelmisel aastal ei teinud seda aga ükski ministeerium ega ka mitte maksuamet. Jätkuvad ka probleemid riigihangetega – 25 finantsauditi käigus leidsime riigihangete seaduse vastu eksimist 19 asutuses. Seda on palju. Pole ka uudiseks, et riigi vara renditakse välja ülimadalate hindadega ja tulu jääb seega saamata. Hinnanguliselt 80 protsenti rendilepingutest on sõlmitud turuhinnast vähemalt 40 protsenti soodsama hinnaga. Tõsi, need lepingud on enamasti 1990. aastate esimesest poolest ja kehtivad siiaaani tolleaegsete tingimustega. Võib-olla tõesti on mõnda neist äärmiselt raske muuta, sest leping on leping ja muutmine vajab mõlema poole nõusolekut. Kuid üllatav on, kui vähe on siiski lepingute ülevaatamisega tegeldud, kuigi paljudesse neist on iga-aastane ülevaatus sisse kirjutatud. Mis puutub veel riigi varasse, siis näitas Riigikontrolli

audit, et hinnanguliselt ligi 37 protsenti riigi hoonetest seisab kasutult. Et Riigikogu liikmete hulgas on palju jalgpallisõpru, siis olgu öeldud, et see tühjalt seisev pind on niisama suur kui 135 Lilleküla jalgpallistaadioni mänguplatsi või siis 3800 Riigikogu istungisaali.

Osa neist tühjalt seisvatest hoonetest võib olla juba hävinud ja osa on hävimas. Ilmselt on selle vara hulgas ka palju Vene vägede lahkumise järel pärandiks saadud hooneid. Kõik see aga tähendab, et meil puudub ülevaade, mis meie riigil on ja mis see tegelikult väärt on. Selguse saame aga aasta pärast, kui riigis peab olema lõpetatud enne 1995. aastat soetatud varade ümberhindamine. Praegu on nii, et mingi hoone võib olla arvel mitmesaja tuhande krooniga, kuigi tegelikult on järel vaid varemed. Samas on ka olukordi, kus mõni üliväärtuslik kinnistu on arvel väärtusega, mis on kümneid kordi alla turuhinna. Mis te arvate, kui kallilt on arvel kuulus Mustpeade maja Tallinnas Pikal tänaval? 97 000 krooniga...

Üks probleem, millele Riigikontroll on aastast aastasse tähelepanu juhtinud, on riigi käes korterite pidamine. Et terviklikku ülevaadet riigi korteritest ei ole, tuli see Riigikontrollil päringuid tehes ise koostada.

Ilmnes, et riigil on ligi 2400 korterit, millesse on viimase viie aasta jooksul investeeritud üle 20 miljoni krooni. Ligi 400 korteri kasutajal puudub praegu töösuhe vastava ministeeriumi või maavalitsusega. Ma leian, et riik peab endale jätma ainult need korterid, mida on tõesti vaja – näiteks korterid, mis on seaduse järgi ette nähtud kaitseväelastele või piirivalvuritele. Ülejäänud korterid tuleb maha müüa või anda üle Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsile. Oluline on seejuures, et pandaks paika, kuidas see müük hakkab toimuma. Riigikontroll peab vajalikuks, et aastaks 2010 oleks riigil tõesti ainult need korterid, hooned ja see maa, mis on vajalik riigivõimu teostamiseks. Valitsus on selle mõttega päri.

Lugupeetud parlamendiliikmed!

Raha väär või vastutustundetud kasutamine on tagajärg. Probleemid, millele Riigikontroll on osutanud, saavad alguse suhtumisest. On ametnikke, kes mõtlevad, et kui nad seadusi ei täida, ei juhtu midagi. Ja enamasti tõesti ei juhtu, sest küsimus, kes vastutab millegi tegemise või tegemata jätmise eest, jääb lihtsalt õhku. Aga just vastutuse küsimus on tegelikult keskne kogu riigiametis – vastutus tuleb iga tööülesande puhul teha konkreetseks. Ja kui seda ei ole tehtud, siis vaatavad ministrid, kantslerid, ministeeriumiametnikud ja teised sellele kui asjale, millega peaks tegelema keegi teine, aga mitte tema. Tagajärjeks on, et keegi ei tegele ja töö on tegemata. Selline olukord soodustas ka riigi julgeolekuvarust vilja ja gaasimaskide filtrite vargust.

Kolm-neli aastat tagasi käis lakkamatu kurtmine selle üle, et puudub poliitiline vastutus. Öeldi, et ministrid ei tunnetata oma vastutust ega lahku ametist, kui nende haldusalas on meie kõigi raha tuulde lastud. Poliitilise vastutuse vältimiseks viidati vajadusele ära oodata, mida ütleb prokurör, mida ütleb kohus. Poliitilist vastutust ei tunnetatud erilise vastutuse kategooriana, vaid vaadeldi kui juriidilise vastutuse üht liiki. Nüüd oleme jõudnud selleni, et poliitilise vastutuse pool on tunnetatav – Tiit Tammsaar astus viljavarguse pärast tagasi, Signe Kivi astus kultuurkapitali pärast tagasi. Ära on kadunud aga vastutuse teine pool. Enam ei räägita juriidilisest ja administratiivsest vastutusest. Ka teravilja varguses on tunda soovi taandada vastutus jälle ainult kriminaalvaldkonda. Loomulikult, kriminaalõiguslikku vastutust peab kandma varas. Administratiivselt peavad aga vastutama ametiisikud, kes riigi ehk meie kõigi poolt olid pandud selle vilja hea käekäigu eest seisma. Riigikontroll leidis hulgaliselt fakte selle kohta, et vastutuse ahel ei toiminud. Näiteks: Eesti Viljasalve nõukogu ei kontrollinud, kas juhatus on taganud teravilja julgeolekuvaru säilimise. Paljusid olulisi küsimusi, nagu teravilja inventeerimise meetodika väljatöötamist, inventuuride usaldusväärsust, teravilja hoidjate valimise ja nende usaldusväärsuse kontrollimist, ei olnud nõukogu arutanud. Ministeeriumil puudus isegi ülevaade lepingutest, millega Eesti Viljasalv oli vilja hoidmist edasi usaldanud. Samuti ei olnud kontrollitud vilja hoiustajate usaldusväärsust ega majanduslikku seisu. Oli ka põhjusi, miks vastutusahel ei saanudki toimida. Kuigi riigi julgeolekuvaru on salajane, ei olnud Eesti Viljasalve nõukogu liikmetel riigisaladuse luba. Seda ei olnud ka taotletud! Seega pidid need inimesed aru saama, et nad võtavad vastu nõukogu liikme tasu tooli soojendamise ja juhatusele kaasanoojutamise eest. Sama absurdses olukorras oleks Eesti julgeolekuasutuste üle valvama seatud Riigikogu komisjoni liikmed, kui neil poleks juurdepääsu riigisaladusele. Siis hindaks nad kaitsepolitsei tööd ilmselt selle järgi, mida

ajalehed kirjutavad. Muide – nõukogu nõukoguks, aga riigisaladuse luba polnud ka Viljasalve juhatusel, kellel oli ju teraviljavaru kohta täielik info. Ja riigisaladuse luba pole ka skandaali järel ametisse pandud Viljasalve uuel tegevjuhtkonnal ega nõukogu liikmetel. Ma tõesti ei tea, kas nutta või naerda.

Austatud juhatus, Riigikogu liikmed!

Maailma praktika näitab, et ettevõtte nõukogu vastutus üha suureneb. Omaniku esindajana vastutab nõukogu nii strateegilise juhtimise, säästlikkuse kui ka kõikvõimalike riskide maandamise eest. Riigikontrolörina olen ma veendunud, et riik peab esitama Viljasalve nõukogu liikmete vastu hagi ja nõudma neilt solidaarselt välja need kahjumiljonid, mis meie kõigi rahakotist on nende ükskõiksuse ja ebaprofessionaalsuse tõttu kaduma läinud.

Tuleks minna Riigikohtuni, et tekiks pretsedent. Siis saab selgeks, kas olemasolev seadus on puudulik ja seda tuleb muuta ... või on vaja seda lihtsalt rakendada.

Viljasalve nõukogu probleem viitab laiemalt vajadusele reguleerida seda, kes ja kuidas esindavad riiki tema osalusega äriühingute nõukogus. Seda küsimust puudutas alles hiljuti teie ees esinenud õiguskantsler. Mina käsitlen küsimust raha ja riskide poolt.

Kui rääkida usalduslikult ministeeriumide kantsleritega, siis nad ütlevad: “Jah, ma näen, et siin on risk sisse programmeeritud, aga mida ma teha saan. Mina ei oleks ühtegi nendest liikmetest nõukogusse pannud, aga minister tahtis nii. See oli poliitiline otsus.” Kui vestelda juhatuste liikmetega nõukogust, siis nad itsitavad ja ütlevad: “No kuulge, nõukogus istuvad tihtipeale need, kes ei saa antud valdkonnast üldse aru!”

Ma kaldun arvama, et nõukogude ja nende liikmete probleemi lahenduseks tuleks luua rahandusministeeriumi juurde omaette üksusena professionaalsete nõukoguliikmete kogu. Nende inimeste töö olekski esindada ettevõtte nõukogus riigi huve. Ja need peaks olema inimesed, kes tõesti asja tunnevad.

Võib-olla on teatud strateegilise tähtsusega ettevõtete puhul vajalik, et nende nõukogus oleks juhtivad poliitikud, kuid sellisel juhul peaks neid nimetama Riigikogu, neile peaks tasu määrama Riigikogu ja ka aru peaks nad andma Riigikogule, mitte ministrile.

Nüüd probleemidest, mis seotud riigieelarve ja selle täitmisega.

Raha on peamine ressurss, mille abil parlament viib ellu poliitikat, milleks on saadud volitus rahvalt. Parlamendis käib praegugi järgmise aasta riigieelarve arutelu. Riigieelarve on seadus, rõhutan, seadus, mille järgi jagatakse järgmisel aastal meie kõigi raha. Ja teie ülesanne on riigieelarvet kinnitades tagada, et see raha oleks jagatud nii, et iga sent läheks asja ette. See, milleks valitsus kavatses küsitud raha kulutada, ei ole kirjas aga mitte riigieelarve seaduse eelnõus, vaid selle seletuskirjas. Selles 500-leheküljelises kollaste kaantega raamatus, mis on teile laiali jagatud. Aga kui te arvate, et valitsus peabki raha kulutama selleks, milleks ta selles kollases raamatus väidab seda vajavat, siis te eksite... Tegelikuses ei ole sel seletuskirjal mitte mingisugust õiguslikku tähendust. Kui see raha on käes, teeb valitsus nii-öelda tegeliku eelarve, mis võib, aga ei pruugi täielikult kattuda kollase raamatuga. Nii võibki juhtuda, et valitsus küsib raha hobuse jaoks, aga ostab hoopis eesli.

Võib ju küsida – aga mis juhtub siis, kui riigieelarve seadusest kinni ei peeta? Vastan: mitte midagi.

Seadusena vastu võetud riigieelarvet rikutakse kogu aeg, aga mingeid sanktsioone ei järgne, kedagi ei karistata. Seega ei olegi riigieelarve rikkumine nagu seaduserikkumine. Või eesti filmiklassikat parafraseerides – riigieelarve ei olegi seadus, vaid on justkui nagu seadus. Et see saar ei olegi nagu saar, vaid noh selline poolsaare moodi saar. Kui seadusena vastu võetud riigieelarvet, mis on kogu riigi majandus- ja poliitika-aasta olulisim dokument, võib kartmatult rikkuda, siis miks me ootame, et täidetaks valitsuse määrusi, korraldusi ja muid alamal seisvaid akte? Seega – iga kord, kui valitsus tuleb siia, teie ette, uue aasta riigieelarve eelnõuga, siis küsige kõigepealt, mida ta on teinud selle rahaga, mille te eelmisel aastal maksumaksjate nimel valitsusele usaldasite.

Head kuulajad!

Kõik hakkab peale sellesama riigieelarve koostamisest. Vaadake uut eelarvet ning püüdke saada valitsuselt vastus nendele küsimustele, mida küsiks igaüks, kes on huvitatud oma raha heaperemehelikust kasutamisest.

Need küsimused on: mida me tahame saavutada, mida me eesmärgi saavutamiseks teeme ja kui palju see maksab.

Valitsuse tööd eelarve kallal saategi hinnata selle põhjal, kas need kolm küsimust saavad vastuse. Ja kui saavad, tuleks järgmisel aastal valitsuselt küsida: kas saavutasite eesmärgi; kas tegite seda, mida kavatsesite; kas see maksis nii palju, nagu arvasite.

Täna jäävad need küsimused paraku õhku rippuma, kuigi just sellisel moel peaks valitsus teile, austatud parlamendiliikmed, aru andma.

Riigikontroll analüüsis ka riigiasutuste tegevuskavade täitmise aruandeid, kuid need olid äärmiselt ebaühtlase tasemega. Seda, kas asutuste kirjeldatud tulemused ka tegelikult saavutati, pole võimalik hinnata. Eesmärgid sõnastatakse tegevusena ja mitte seisundina, mida saavutada püütakse, ja see näitab segast mõtlemist.

Näiteks: majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi üks eesmärgid oli elamupoliitika kujundamine. Mis oli eesmärgi täitmise tulemuseks – osalemine Euroopa Liidu ja Kanada elamumajanduspoliitikat käsitleval seminaril.

Põllumajandusministeeriumi eesmärgiks oli suurendada maaelanike tööhõivet. Selle eesmärgi täitmise tulemuseks olid aga kvartaliülevaated statistilistest andmetest. Ja nii edasi, ja nii edasi.

Lõpetuseks.

Riigikontrolli kohustus on öelda, kas valitsuse aastaaruanne kajastab riigi finantsolukorda ning eelmisel eelarveaastal toimunud õigesti. Võin kinnitada – valitsuse aruanne on läinud viimase kolme nelja aasta jooksul sisukamaks, informatiivsemaks ja info selles on muutunud õigemaks. Kahjuks ei ole aruanne veel kooskõlas rahvusvaheliselt omaks võetud põhimõtetega. Siiski pole asi lootusetu – Riigikontrolli ergutusel on loodud esmased eeldused heal tasemel finantsaruandluse tekkeks ja vastavate õigusaktide jõustumine algab järgmisest aastast. Väärrib ka tunnustust, et valitsus arutas pea esimest korda pärast iseseisvuse taastamist tõsiselt Riigikontrolli aastaraportis tehtud märkusi. Lisaks on valitsus heaks kiitnud ministeeriumide tegevuskavad, kus kirjas, mida konkreetselt tehakse, et üks või teine probleem saaks lahendatud. Sõltumatus annab Riigikontrollile hea võimaluse pakkuda omalt poolt parlamendile tuge ratsionaalsete lahenduste leidmisel. Riigikontrollil on parlamendis ka selge partner – riigieelarve kontrolli komisjon, kellega koostöös on meil võimalik riiki paremaks teha.

Austatud parlament!

Mõistliku rahakasutuse eestkõnelejana toetab Riigikontroll kõigiti kolme R-i ehk R-kuubis ühendust. Ja Eestile tuleb kasuks, kui need kolm R-i jäävad kokku ja toimivad koos, ükskõik millised kiusatused kõrvalt ka ei ahvatleks. Need kolm R-i on...

RIIK

RAHA JA

RATSIONAALSUS.

Täna teid tähelepanu eest!

Riigikontrolör Mihkel Oviiri vastus Riigikogu liikmete Tõnis Lukase, Helir-Valdor Seederi, Andres Herkeli, Tunne Kelami ja Peeter Tulviste arupärimisele riikliku viljareservi varguse kohta Rakvere Viljasalvest

Riigikogus 10. mail 2004

Austatud juhataja! Lugupeetud arupärijad! Lugupeetud Riigikogu liikmed!

Arupärimine, millele ma vastama hakkan, käsitleb riigi varusid. Arupärimise ajendiks on Rakvere Viljasalves hoitud riigi teravilja julgeolekuvaru vargus. Nagu täna teame, lisandusid sellele veel päästevahendite ning varustuse vargused Siseministeeriumi valitsemisalas ning julgeolekuvarusse kuuluva vilja puudumine ka Tamsalu Veskites. On äärmiselt kahetsusväärne, et sellised asjad toimuda said.

Toimunud varguste kohta kommentaare lugedes on mind tõsiselt häirinud see, et nii mõnigi kord rõhutatakse, et päästevahendid olid vanad ning need oleks tulnud varsti niikuinii maha kanda ning kas meil nii palju ning selliseid varusid ikka vaja on. Riigi varude vargus jääb varguseks ning sellesse tuleb suhtuda äärmiselt tõsiselt ja lubamatu on seda siduda arutlusega varude suuruse või kasutus- kõlblikkuse kohta.

Sissejuhatuseks tahan veel öelda, et riigi julgeoleku huvides on oluline õigeaegselt ja piisavate vahenditega reageerida hädaolukordade ja suurõnnetuste korral. Hädaolukordade korral on oluline tagada elutähtsate valdkondade toimimine ning infrastruktuuri kaitse. Hädaolukordadega toime- tulekuks ja nende tagajärgede likvideerimiseks on vajalik lisaks tavaolukorras kasutatavatele ressurssidele ka täiendavate varude olemasolu. Nende varude moodustamine peab põhinema riski- analüüsil, põhjalikult peab olema läbi kaalutud, mida ja millises koguses on meil kriitilistes olu- kordades vaja ning kuidas seda vajaduse korral kõige otstarbekam oleks kasutada. Ning kui need otsused on tehtud, siis tuleb tagada varude soetamine ning ka varude säilimine.

Vastan nüüd järjekorras arupärijate poolt 31. märtsil esitatud neljale küsimusele.

1. Kui suured on hetkel Eesti strateegilised tagavarad ja kus neid hoitakse?

Riigireserviga seonduvat käsitleb riigireservi seadus. Seadus määrab kindlaks riigireservi liigid ja nende valitsemise korra, reguleerib suhteid, mis tekivad riigireservi moodustamisel, hoidmisel, uuendamisel ja kasutamisel, ning sätestab ka vastutuse seaduses toodu rikkumisel. Seaduse kohaselt on riigireserv Eesti Vabariigi julgeolekut ja sõltumatust tagav materiaalsete ressursside ning tehniliste vahendite kogum, mis võetakse kasutusele hädaolukorras ja sõjaseisukorra ajal.

Riigireserv koosneb julgeolekuvarudest, ettevõtja tegevusvarudest, mobilisatsioonivarudest ning munitsipaalvarudest.

Julgeolekuvaru on riigi käsutuses olev ressursside kogum, mis võetakse kasutusele elanike elutegevuse tagamiseks hädaolukorras ja ka kaitseväge vajaduste rahuldamiseks sõjaseisukorra ajal. Riigireservi seadus määrab kindlaks julgeolekuvaruga tegelevad ministriumid:

Põllumajandusministeerium – toiduainete osas;

Sotsiaalministeerium – ravimite ja meditsiinivahendite osas;

Siseministeerium – tulekustutus- ja päästevahendite ning varustuse osas.

Julgeolekuvaru nomenklatuur ja kogused on riigisaladus.

Põllumajandusministeerium korraldab toiduainete julgeolekuvaru (toiduteravili, konservid jt) haldamist. Nende varude hoidmiseks on ministeerium sõlminud komisjoni- ja hoiulepingud AS-iga Eesti Viljasalv ja AS-iga Riigiressursside Keskus. Toiduainete varu maksumus soetushindades seisuga 31.12.2003 oli raamatupidamisandmetel üle 80 miljoni krooni, arvestades viljavargusi oli varusid tegelikult vähem.

Sotsiaalministeerium korraldab ravimite ja meditsiinivahendite julgeolekuvaru, nende hoidmiseks on ministeerium sõlminud lepingu Tartu Ülikooli Kliinikumiga. Nimetatud varu maksumus käesoleva aasta alguse seisuga on üle nelja miljoni krooni.

Siseministeerium korraldab tulekustutus- ja päästevahendite ning varustuse julgeolekuvaru, sh gaasimaskid ja mitmesugused aparaadid. Hoidmist teostavad erinevad sõjaväestatud üksik-pääste-kompaniid. Varu maksumus soetushindades on veidi üle miljoni krooni. Varu uuendamist ei ole viimastel aastatel toimunud ning see tuleb tõenäoliselt maha kanda lähiaastatel.

Ettevõtja tegevusvarudel, mobilisatsioonivarudel ning munitsipaalvarudel ma pikemalt ei peatu, seda enam et need on jäänud põhiosas loomata.

Lisaks on mitme muu õigusaktiga ettenähtud erinevate varude moodustamine.

Vedelkütuse miinimumvaru seaduse kohaselt peab riik looma viie päeva varu. Tervishoiuteenuste korraldamise seaduse kohaselt määratakse Vabariigi Valitsuse määruses tervishoiuteenuse osutaja ravimite ja meditsiinivahendite tegevusvaru moodustamise tähtajad, kogused ja kord. 2003. aasta riigieelarves eraldati Tervishoiuametile ravimite tegevusvaru soetamiseks miljon krooni. Tervishoiuamet sõlmis selle raha eest tegevusvarude moodustamise lepingu nelja haiglaga.

2. Mida kavatses riigikontrolör ette võtta riigi strateegiliste reservide tagamiseks? Kas nende olemasolu on sel aastal kontrollitud?

Enne kui minna selle aasta tegevuste juurde, peatuksin lühidalt meie varasematel selleteemalistel audititel. Käsitleksin viimaste aastate teravilja julgeolekuvaru alaseid auditeid, arvestades, et see varuliik moodustab rahaliselt põhiosa varudest.

2001. aastal tegime eraldi auditi, mille käigus hindasime toiduteravilja julgeolekuvaru raamatupidamise korraldust Põllumajandusministeeriumis ja julgeolekuvaruga seotud raha kasutamist AS-is Eesti Viljasalv. Juhtisime ministeeriumi tähelepanu, et puuduvad kinnitatud toiduteravilja julgeolekuvaru miinimum- ja maksimumkogused, aga seda nõuab riigireservi seadus, ning et varude arvestus ministeeriumi raamatupidamises ei ole nõuetekohane. Raamatupidamist on praeguseks korrastatud, kinnitatud kogused aga puuduvad käesoleva ajani. Juhtisime tähelepanu, et varu uuendamiseks kasutatav riigi raha ei saa seista äriühingu arvel ja teenida talle tulu. Riigikontrolli ettepanekul kandis AS Eesti Viljasalv rohkem kui 48 miljonit krooni Põllumajandusministeeriumi arvele, sellest aastast toimuvad tehingud varu uuendamisel juba riigikassa kaudu. Lõpetati julgeolekuvaru rahast teraviljakasvatajatele laenude andmine.

Põllumajandusministeeriumi 2001. aasta majandustegevuse auditi aruandes juhtisime ministeeriumi tähelepanu teravilja julgeolekuvaru aastainventuuride andmete erinevusele raamatupidamise andmetest. Aastainventuuride andmed näitasid viljakoguseid olema pidanutest väiksematena. Ministeeriumi vastus oli paraku formaalne. Viljainventuuride tegemise korda ei ole ministeerium kinnitanud kuni tänaseni. Põllumajandusministeeriumi esindaja on osalenud AS-i Eesti Viljasalv töötajate poolt vilja asukohtades korraldatud aastainventuurides. Kuigi need tehti ainult kord aastas ning hoidjad teadsid nendest pikka aega ette ning kuigi inventuuride korraldamiseks puudusid kord ja kehtestatud protseduurid, ei tekitanud see ministeeriumi töötajates mingeid küsimusi.

Põllumajandusministeeriumi 2002. aasta majandustegevuse auditi tulemusena juhtisime ministeeriumi tähelepanu, et toiduteravilja julgeolekuvaru uuendamise käigus müüdava vilja müügihinnad on pidevalt madalamad varude soetusmaksumusest.

Riigikontrolöri põhiseaduslik ülesanne on esitada igal aastal Riigikogule ülevaade riigi vara kasutamisest ja säilimisest. Eelmise aasta sügisel, kui kavandasime käesoleval, 2004. aastal Riigikogule esitatava ülevaate sisu, leidsime riskihinnangutele tuginedes, et eraldi osana tuleks käsitleda selles riigi varudega seonduvaid probleeme. Selleks kavandasime 2004. aastaks mitmeid auditeid.

Praegu on käimas audit “Riigi teraviljareservi moodustamine, säilimine ja uuendamine”, mis lõpeb kavakohaselt juulis. Riigikontrolli audiitor osales märtsis-aprillis riigireservi julgeolekuvarusse kuuluva toiduteravilja inventuuridel kõigis elevaatorites. Inventuuride põhjal tehti kindlaks puudujääkide täpsed suurused – Rakvere Viljasalves puudujääk 14,2 tuhat tonni maksumusega 26,8 miljonit krooni ning Tamsalu elevaatoris puudujääk 327 tonni. Auditi käigus analüüsitakse Põllumajandusministeeriumi ja AS-i Eesti Viljasalv rakendatud sisekontrollimeetmeid, analüüsitakse teraviljareservi hoidjate valiku põhimõtteid, kontrollitakse kõiki varude moodustamisel ja uuendamisel tehtud tehinguid ning hinnatakse varude raamatupidamisarvestuse õigsust.

Käimas on audit “Ravimivaru moodustamine ja uuendamine”, mis lõpeb samuti juulis. Auditi käigus hinnatakse nii ravimite julgeolekuvaru, ravimite tegevusvaru kui ka riigieelarves aidsi- ja tuberkuloosiravimite soetamiseks eraldatud raha kasutamist, korraldatakse inventuurid varude olemi kontrollimiseks, antakse hinnang varude soetamist ja hoidmist puudutavale sisekontrollisüsteemile.

AS-is Riigiressursside Keskus hoiustatud toiduainete, tulekustutus- ja päästevahendite ja varustusevarude inventuurid ning hinnang varude säilimistingimustele antakse vastavalt Põllumajandusministeeriumi ja Siseministeeriumi 2003. aasta majandustegevuse auditite käigus.

Vastavalt seadusele ei või Riigikontroll avalikustada oma seisukohti ning hinnanguid auditi tulemuste kohta enne kontrolliaruande avalikustamist. Seepärast ei saa ma hetkel täpsemalt kommenteerida toimuvaid auditeid.

Riigikontrolli seaduses ettenähtud auditipädevus on lai ning kõiki selles nimetatud kontrollitavaid me regulaarselt auditeerida ei jõua. Arvestades aga varude osas esinevaid riske, jääb sellekohane tegevus ka edaspidi meie süvendatud tähelepanu alla.

3. Kes vastutab riiklike reservide kaotsiminekul?

Riigireservi seaduse § 7 lg 2 kohaselt koordineerib ja kontrollib riigireservialast tegevust Vabariigi Valitsus. Seega vastutab Vabariigi Valitsus tervikuna riigireservi loomiseks ja kontrollimiseks vajalike tingimuste loomise eest.

Sama seadus määrab julgeolekuvarude haldajateks konkreetsed ministeeriumid. Ministeeriumi ja selle valitsemisala ülesannete täitmise eest vastutab Vabariigi Valitsuse seaduse kohaselt ministeeriumi juhtiv minister. Seega lasub otsene vastutus valitsemisalas valitseva korralageduse eest ministril.

Täna võime öelda, et ministritel ei olnud julgeolekuvarude osas adekvaatseid riskihinnanguid ega nende maandamise abinõusid, puudusid selged protseduurireeglid, kontrollimeetmed varude säilimiseks olid ilmselt puudulikud, nende probleemidega ei tegelenud vajalikul tasemel ka siseauditi osakonnad. Konkreetsed tegematajätmissed toome välja oma käimasolevate auditite käigus.

Ning veel üks küsimus. Ministeeriumide siseaudiitorite koostatud riskihinnanguid peab jälgima valitsuskontroll, mille ülesandeid täidab Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond. Valitsus on defineerinud siseauditi funktsiooni, tsiteerin: “Analüüsib prioriteetseid valdkondi, tuginedes igaaastase riskide hindamise tulemustele.” Paraku saan teha ainult ühe järelduse – see süsteem ei ole toiminud. Sest mis saab olla veel prioriteetsem, kui riigi sõltumatust tagavad varud.

See ei tähenda, et reservi kaotsiminekul oleksid süüta riigi poolt järelevalvet teostama määratud asutuste juhid ja ametnikud ning riigi äriühingute juhtorganite liikmed ja töötajad, kes oma lepingulised (järelevalve)kohustused on täitmata jätnud või on täitnud neid mittenõuetekohaselt.

Teraviljavaruga toiminu näitab, et AS-i Eesti Viljasalv juhtorganid ei teostanud lepingu täitmise üle piisavat järelevalvet ning vastutavad seega ametialase lohakuse tõttu. Viljavaru hoidva äriühingu juhtorganid vastutavad vilja ebaseadusliku omastamise eest juba karistusseaduses ettenähtud alustel.

Praeguseks on tagasi astunud põllumajandusminister, välja on vahetatud nii AS-i Eesti Viljasalv nõukogu liikmed kui juhataja. Kaitsepolitsei uurib kolme kriminaalasja raames toimunud vargusi, selgitades välja süüdlased.

Täna tähelepanu eest!

* * *

Vastus ajapuudusel Riigikogus vastamata jäänud küsimusele

4. Kas ettevõttele, kes taotlevad õigust riigireservi hoidmiseks, peaks riik esitama senisega võrreldes täiendavaid tingimusi nende juriidilise staatuse ja majandusliku võimekuse kohta?

Riigi ülesanne on tagada varude säilimine. Ka see, kui varusid hoitakse riigi ladudes, ei taga veel automaatselt nende säilimist. Nii olid päästevahendid lausa sõjaväestatud päästeüksustes hoiul, ning ometi oli vargus võimalik. Pigem on küsimus siin riigi haldussuutlikkuses ning toimivates kontrollimeetmetes.

Kui otsustatakse varud paigutada lepingu alusel erakapitalile kuuluvate äriühingute ladudesse, peaks kindlasti kontrollima eelnevalt nende omanike ja juhtorganite liikmete tausta ning pidevalt nende majanduslikku võimekust. Hoiustajatelt tuleks nõuda tagatise olemasolu. Erinevad kontrollimeetmed (hoiukohtade plommimine, lisaks aastainventuuridele ka erakorralised inventuurid) peaksid tagama varude säilimise.

Riigikontrolör Mihkel Oviiri vastus Riigikogu liikmete Eiki Nestori, Ivari Padari, Andres Tarandi ja Kadi Pärnitsa kirjalikule küsimusele seoses erakondade populaarsusreitingute tellimisega valitsusasutuste poolt

Riigikogus 28. mail 2004

Austatud proua Ergma!

Riigikogu liikmed Kadi Pärnits, Ivari Padar, Eiki Nestor ja Andres Tarand pöördusid Riigikogu kodukorra seaduse § 147 alusel minu poole kirjalike küsimustega, mis puudutasid erakondade populaarsusreitingute tellimist valitsusasutuste poolt. Küsimused olid järgmised:

1. Kas uuringute tellimine erakondade populaarsusreitingute kohta on Põllumajandusministeeriumi ja Riigikantselei ülesanne, lähtudes Vabariigi Valitsuse seaduses ja Põllumajandusministeeriumi ja Riigikantselei põhimääruses sätestatust, ning kas see on vajalik sätestatud ülesannete täitmiseks?
2. Kas erakondade populaarsusuuringute tellimine Põllumajandusministeeriumi ja Riigikantselei poolt riigieelarve vahendite ehk maksumaksja raha eest on koosõlas 2004. aasta riigieelarve seadusega?
3. Kas erakondade populaarsusuuringute tellimine Põllumajandusministeeriumi ja Riigikantselei poolt on maksumaksja raha a) seaduslik, b) tulemuslik kasutamine, millele Riigikontroll Riigikontrolli seaduse §-st 3 lähtudes peaks hinnangu andma?
4. Kas Põllumajandusministeerium ja Riigikontroll (ilmselt eksitus, küsijad on pidanud silmas Riigikantseleid?) avaldasid materjale vastavalt avaliku teabe seadusele?
5. Kui vastus ühelegi eelnevale neljale küsimusele ei ole ainult "jah", siis kes sellise tegevuse eest vastutab ning milles see vastutus seisneb?

Riigikontroll ei ole auditeerinud Põllumajandusministeeriumi ja Riigikantselei tegevust uuringute tellimisel erakondade populaarsusreitingute kohta. Vastust andes on minu käsutuses lepingud, mille alusel uuringuid telliti ja tellitakse, kuid mitte info, kes ja millest lähtudes on vastu võtnud otsuse uuringud tellida. Seega ei saa Riigikontroll anda konkreetset hinnangut isikute vastutuse kohta.

Kui teenistuskohustusi pole täidetud nõuetekohaselt või riigile on tekitatud põhjendamatuid kulusi, peaks sellega kaasnema vastutus. Süü aga peab kindlaks tegema ning karistuse otsustama asutuse juht. Seega peaksid Riigikogu liikmed kahtluse korral nõudma hinnangut valitsuselt ja valitsusasutuste juhtidelt.

Üldise hinnangu riigieelarve vahendite ehk maksumaksja raha kasutamisele üheks või teiseks otstarbeks peaks andma ka seadusandja ehk Riigikogu. Antud juhul oleks Riigikontrolli arvates selguse ja lahenduste huvides vajalik arutelu ning võimalikud otsused Riigikogus teemal, kas valitsusasutuste eelarvevahendeid võib kasutada erakondade populaarsuse hindamiseks.

Neid tingimusi silmas pidades vastan järgnevalt esitatud küsimustele selles järjekorras, nagu nad on esitatud:

1. Vabariigi Valitsuse seadusest tulenevalt korraldab Riigikantselei Vabariigi Valitsuse ja peaministri asjaajamist ning tehnilist teenindamist (Vabariigi Valitsuse seaduse § 77 lõige 1 punkt 1).

Riigikantselei põhimääruse § 8 punkt 1 ütleb: "Oma ülesannete täitmiseks Riigikantselei tagab organisatsioonilised, majanduslikud ja tehnilised tingimused Vabariigi Valitsuse ja peaministri tegevuseks." Põhimääruse § 22 täpsustab seda ning ütleb, et avaliku arvamuse monitooring kuulub Riigikantselei tegevuste hulka. Põhimääruse § 22 punkti 3 kohaselt on Riigikantselei üheks struktuuriüksuseks valitsuse kommunikatsioonibüroo, mis monitoorib ja analüüsib avalikku arvamust,

korraldab Vabariigi Valitsuse, peaministri ja Riigikantselei suhteid avalikkusega ja Euroopa Liiduga seonduvat riigisisest teabelevi ning koordineerib valitsusasutuste suhtekorraldusteenistuste tööd.

Põllumajandusministeeriumi valitsemisalana loetleb Vabariigi Valitsuse seaduse § 64 järgmised tegevused: riigi põllumajanduse arengukavade koostamine ja elluviimine ning vastavate abinõude ellurakendamine, põllumajandussaaduste töötlemise ja põllumajanduse turukorralduse, teravilja kõrgpaljundusseemne ja toiduteravilja riigireservi alase tegevuse korraldamine, toidukontroll ja -järelevalve, taimekaitse, veterinaaria, tõu- ja sordiarvete, maaparanduse, põllumajandusteaduse, -hariduse ja -koolituse korraldamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Ministeeriumi põhimääruse §-s 6 on toodud, et ministeeriumi põhiülesanne on Vabariigi Valitsuse põllumajandus-alane ja maaelualane nõustamine, ettepanekute esitamine ning põllumajanduspoliitika ja maaelu-poliitika elluviimine talle antud pädevuse piires.

Vastavalt Riigikantselei ja AS-i Emor vahel 06.02.2004. a sõlmitud lepingule käsitletakse uuringuga (mis leiab aset jooksvalt ning kus aruandeid tellijale ehk Riigikantsleile esitatakse kaks korda kuus) kaht teemaplokki: toetust EV valitsusele ja Euroopa Liidule esimeses plokis (lepingupunkt 1.3.1) ning toetust Eesti erakondadele (lepingupunkt 1.3.2). Põllumajandusministeerium on 22.03.2004. a sõlminud füüsilisest isikust ettevõtja Marti Taruga lepingu teha uuring "Põllumajandusministeeriumi ja maaelu imago Eesti linnaelanike seas" eesmärgiga välja selgitada linnaelanike ootused maaelule ja põllumajandusele üldisemalt. Uuringu käigus on esitatud muu hulgas küsimusi, mis ei ole seotud uuringu üldise eesmärgi ega Põllumajandusministeeriumi ülesannete täitmisega, näiteks: "Millise erakonna kandidaadile Te andsite oma hääle Riigikogu valimistel märtsis 2003? Juhul, kui järgmisel pühapäeval toimuksid Riigikogu valimised, siis millise erakonna kandidaadile annaksite Te oma hääle praegu?"; "Millised erakonnad peaksid kuuluma Eesti Vabariigi Valitsusse?"; "Milline erakond sobiks Teie arvates kõige paremini juhtima Põllumajandusministeeriumit?".

Riigikontrolli hinnangul ei nõua Riigikantselei ja Põllumajandusministeeriumi kui valitsusasutuste ülesanded erakondade populaarsuuringute tellimist. Hea valitsemistava eristab riigivõimu teostamisel administratiivset tasandit poliitilisest. Erakondade populaarsuse uurimine ja sellest tulenev info ei ole olemuslikult aluseks paremaks valitsemiseks administratiivsel tasandil.

Erakondade rahastamise reformi eesmärk viimase erakonnaseaduse muutmise ajal on olnud suurendada erakondade rahastamise stabiilsust. Nii kirjeldab seadusemuudatuse mõju ka valitsuse seletuskiri seaduseelnõu juurde. Käsikäes kasvavate eraldistega riigieelarvest peaksid erakonnad ise suutma monitoorida oma tegevuse populaarsust. Euroopaliku tava järgi tellivad selliseid uuringuid erakonnad, meedia või muud kolmanda sektori asutused (teadusasutused), või sooritavad neid uuringufirmad ise, turustades neid hiljem mainitud klientidele. Erakonnad, era- või kolmas sektor on mõistagi vabad selliseid uuringuid teostama või tellima.

Valitsuse ja valitsusasutuste tellitud avaliku arvamuse uuringud, monitooring ning analüüs peaksid piirduma hinnangutega valitsuse ja valitsusasutuste tegevusele ja/või konkreetsete valitsemisala probleemuuringutega.

2. 2004. aasta riigieelarve seadus ei määra valitsusasutuste tegevuskulusid sellise täpsusega. Jooksva aasta riigieelarve seaduses ei saa tuua täpset kulude sihitust ning see ei oleks ka vajalik ega võimalik. Riigikontrolli arvates pole võimalik riigieelarves ette näha, milliseid konkreetseid uuringuid ja mis raha eest üks või teine ministeerium või muu valitsusasutus tohib tellida.

Üldine tendents eelarvepoliitika arengus Eestis on viinud selliste otsuste tegemise Riigikogu ehk igaaastase eelarveseaduse tasandilt valitsuse ja ministri tasandile.

Riigiasutuste, sh valitsusasutuste ülesanded on kindlaks määratud seaduste ja asutuste põhimäärustega. Oma ülesannete täitmiseks eraldatakse riigiasutustele igal aastal riigieelarve seadusega vajalik raha.

Riigieelarve seaduse § 25 lõike 1 kohaselt ei ole ministril õigust muuta riigieelarves ettenähtud kulude otstarvet ning sama paragrahvi lõike 2 järgi võib riigieelarves määratud kulude otstarvet muuta vaid riigieelarve muutmise teel. Seega on seadusandja sätestanud eraldatud raha sihtotstarbelise kasutamise.

Lähtudes hea valitsemise põhiprintsiipidest ja maksumaksja raha kasutamise läbipaistvuse nõudest, ei pea Riigikontroll jooksva aasta riigieelarve seadusega vastavaks olevaks neid kulusid, mis ei ole vajalikud asutuse ülesannete täitmiseks. Riigieelarve seaduses nähakse valitsusasutustele ette tegevuskulud ning ministrid või muud valitsusasutuste juhid peavad neid kasutades jälgima, kas tehtavad kulud vastavad asutuse ette püstitatud ülesannetele ning kuidas neid ülesandeid võimalikult säästlikult täita.

Arvestada tuleb, et Riigikantselei on erakondade populaarsuuringute tellimisega tegelnud juba mõnda aega. Küll peaks valitsus võtma selge seisukoha ning selliste uuringute tellimisest valitsusasutuste poolt edaspidi loobuma.

3. Maksumaksja raha kasutamise seaduslikkusele andis hinnangu vastus eelmisele küsimusele.

Erakondade populaarsuuringute korraldamist valitsusasutuste poolt ei saa eelnevast johtuvalt pidada tulemuslikuks maksumaksja raha kasutamiseks, sest raha on kasutatud tegevuseks, mis pole valitsusasutustele vajalik. Lisaks peab Riigikontroll konkreetsel juhul raiskamiseks ehk ebasäästlikuks rahakasutamiseks ka sarnase sisuga uuringute praktiliselt üheaegset tellimist eri riigiasutuste poolt, arvestades tõika, et uuringute hind sõltub küsimustiku mahust ja nende objektiivsuse tagab tellimuse täitja. Põllumajandusministeerium on tellitud uuringus palunud esitada küsimusi, mis kordavad Riigikantselei poolt korraliselt tellitavate uuringute küsimusi.

4. Valitsuse kommunikatsioonibüroo direktor on avalikkuses tunnistanudkiivke kükkuses 86t0007 i.uunion ava(kkesta

Riigikontroll – hunt lambanahas või lammas hundinahas? Valikud ja väljakutsed

**Riigikontrolör Mihkel Oviiri kõne Paul Varuli advokaadibüroo 10. aastapäeva konverentsil
28. oktoobril 2004**

Hiljuti puutus mulle kodus kaminat küttes kätte Eesti Ekspress aastast 1997. Selle asemel et seda tuleürgeks kasutada, asusin seda lugema, sest vanade ajalehtede sirvimine on põnev. Nad tekitavad tihti teipale tagantjärele ühele või teisele sündmusele hoopis isevärki vaatenurga, mida nende sündmuste ajal ei osanud märgatagi.

Selle Ekspressi “Kranaadi”-rubriigis oli üks anekdoot Riigikontrolli kohta. See kõlab järgmiselt: Eesti Panka siseneb röövel, püstol käes. Kära peale tormab kohale panga president Vahur Kraft, vaatab ringi, näeb röövlit ja ütleb kergendusohkega: “Oh jumal, see oled sina... Mina juba mõtlesin, et jälle see neetud Sven Potapov Riigikontrollist.”

Toona, seitse aastat tagasi, olles justiitsministeeriumi kantsler, ei saanud ma sellest loost aru niimoodi, kui ma saan nüüd, olles riigikontrolör.

Nüüd ma tajun omal nahal seda kuvandit, seda suhtumist, mida see anekdoot, mis lähtub küll väga konkreetsetest sündmusest, alateadlikult kannab ja väljendab. Vahemärkusena olgu meenutatud, et toona käis terav poliitilise kõrvalmaiguga diskussioon selle üle, milline on Riigikontrolli õigus kontrollida Eesti Panka.

Kogu 2004. aasta vältel võisime jälgida samalaadset diskussiooni – kas ja millisel määral on Riigikontrollil õigus auditeerida kohalikke omavalitsusi – ja jällegi on asjal lisaks ratsionaalsele ivale küljes selgelt tajutav poliitiline dimensioon. Auditeerimise vastu püütakse leida nii juriidilisi kui ka poliitilisi põhjendusi. Ja kui mõistustlike argumente napib, tuuakse mängu emotsionaalsed.

Kohalike omavalitsuste tegelastele püüti sisendada, et vaat nüüd tuleb Riigikontroll ja teil on lips läbi. Ja kui me seletame, et me tuleme ainult appi, ei usuta meid, vaid hoopis neid hirmutajaid. Eks ole ju levinud ütlemine, et audit algab kahe valega: audiitor väidab, et tulime teile appi, ning auditeeritav vastab, et oleme teid pikalt oodanud ja meil on väga hea meel.

Väärkuvandite küüsis

Erinevail põhjusil meenutavad meie kinnitused sõbralikkusest mitmetele auditeeritavatele taktikat, mis on tuntud vahest igauhe lapsepõlvest, hundi ja kolme põrsakese muinasjutust. Mäletate, hunt üritas seal tallenahka mähkudes ja õrnalt mää-mää tehes põrsakeste juurde majja sisse pääseda, ning kui see ei õnnestunud, hakkas maja ümber puhuma. Ilmselt kardetakse meist sama.

Kas Riigikontrolli tegelik olemus on tungida kurja ja salakavala hundi kombel, lambanahk üll, varjatult külje alla, et siis kihvad kõrri lüüa ja oma kurjad teod korda saata? Või on meie olemus teistsugune? Võib-olla on Riigikontroll aga hoopis väliselt väga jõuline ja hirmuäratav hunt, kuid sisimas suhteliselt saamatu lammas? Nende kahe äärmusliku kuvandi üle arutledes on võimalik Riigikontrolli olemus ja roll ühiskonnas palju selgemaks saada.

Meile tuleb kogu aeg väga palju kirju, avaldusi ja taotlusi, kus kodanikud kurdavad muret. Kui neid kirju vaadata, jääb mulje, et meis tahetakse näha pigem hunt. Ja mida teeme meie Riigikontrollis? Vastame enamasti, et vabandage, teie probleemi lahendamine ei ole meie pädevuses, meie ei saa sellega tegeleda, me võime probleemi edastada jne jne jne.

Seega ei maksa imestada, kui need inimesed küsivad, milleks on üldse sellist organisatsiooni kui Riigikontroll vaja. Milleks on teda vaja, kui ta ei tule ega pane oma raudse rusikaga õiglust ja õigust maksma? Inimestes on teatud ootus, et oma murega Riigikontrolli kui nende silmis tihti viimase instantsi poole pöördudes leiab see lahenduse. Ja kuna enamasti ei leia, siis võib neid tabada pettumus.

Kui ma selgitan inimestele, et Riigikontroll on tegelikult klassikaline audiitororganisatsioon, ei ütle see paraku suurele hulgale neist midagi. Ometigi on Riigikontrolli usaldatavus erinevate uuringute põhjal kõrge. Miks? Püüan vastata, võttes abiks näite raamatust «Yes, minister», mida on nimetatud ka riigiametnike piiblikks.

Mäletate seda peatükki, kus ministril tekkis tahtmine müüa maha oma valimisringkonnas asuv kunstigalerii, et saada sellest raha kohaliku jalgpalliklubi toetamiseks. Sir Humphrey Appleby üheks küllaltki demagoogiliseks vastuargumendiks oli, et kuigi inimesed ei käi selles kunstigaleriis ja seda kunstigaleriid ei ole tegelikult vaja, rahustab inimesi teadmine, et kunstigalerii on olemas. See, kas nad seal ka käivad, on hoopis teisejärguline küsimus.

Riigikontrollil on mõnevõrra samasugune efekt nagu sel kunstigaleriil. Inimesi rahustab juba ainuüksi teadmine meie olemasolust: kusagil on mingi organisatsioon, mille olemusest küll päris hästi aru ei saada, kuid on olemas teatud tunne, mida see organisatsioon sisendab. Kuigi inimesed elavad, tundmata Riigikontrolli olemust, rahustab selle institutsiooni olemasolu neid siiski.

Üks inimestes petliku ootuse loojatest on kahtlemata ka meie nimetus – Riigikontroll. Just sõna “kontroll” hõlmab tavateadvuses teatud jõukasutamise elemente, sellest järeldatakse, et Riigikontroll peaks oma olemuselt olema väga suur, tugev, jõuline organisatsioon.

Sellest kontrolli-sõnast tuleneb tihti ka kujutelm, et meil on ja meil peaksid olema oma repressiivsed vahendid, millega oma otsuseid ja seisukohti ellu viia. See nimetus võeti põhiseadusesse ajaloolistel põhjustel. Ma arvan, et see ei ole kõige sobilikum, sest see hoiab repressiivset kuvandit. Tõsi, kuni 2002. aastani oli Riigikontroll ka teatud määral repressiivsete hoobadega. Meie otsuste täitmata jätmine võis kaasa tuua halduskorras vastutuse.

Riigikontrolli tegeliku ja tänapäevase olemuse teadvustamiseni on veel pikk tee, see ekslik repressiivorgani-kujutelm istub meis kuskil väga sügavalt sees. Meis kõigis, kuni seadusandjani välja.

Kui ma esinesin oma iga-aastase ettekandega Riigikogus, siis suure osa küsimustest, mis mulle lugupeetud parlamendiliikmed esitasid, võib kokku võtta nõnda: jah, kõik, millest te räägite, on väga õige, aga öelge, milliseid funktsioone, milliseid õigusi oleks teil juurde vaja, et te suudaksite oma ettepanekud ellu viia. Öelge, millist seadust oleks vaja muuta.

Ja ma nägin paljude riigikogulaste silmist kummastust, omamoodi uskumatust, kui ma püüdsin selgitada, et minu arvates ei ole meile üldse mingeid täitevhoobasid vaja anda. Meie asi on tuua probleemid Riigikogu ette ja Riigikogu asi on leida lahendused, muuta vajaduse korral seadusi, regulatsioone, nõuda aru jne.

Meiega käib ikka veel kaasas ka nõukogudeaegse, Rahvakontrolli nimetust kandnud asutuse vari. Kindlasti mäletavad paljud, mida tähendas Rahvakontroll. See oli poliitilises hierarhias väga kõrgel asuv organisatsioon, kes sõna otseses mõttes võttis inimesi vajaduse korral oma ametikohtadelt päevapealt maha.

Tänapäeva Riigikontrolli enesekehtestamise hoovaks ei ole mitte repressioon, vaid võimekus teha asjatundlikke ettepanekuid auditeeritavale ja oma põhilisele kodule – parlamendile.

Siit kerkib aga üles taas uus probleemide kogum. Riigikontroll teeb süsteemi parandamiseks ettepanekuid, mis üldiselt on abstraktsed. Avalikkuses aga tahetakse enamasti keskenduda väga konkreetsele probleemile. Üht juhtumit vaadatakse, arutatakse, kuid enamasti ei vaata keegi, mis on selle taga, mis on see põhjus, milles on see probleem.

Me läheme tihti sellise suhtumise õnge. On ju väga hea ja lihtne öelda, et teate, viljasalvest varastati nii- ja naapalju vilja. See on konkreetne fakt. See on konkreetne tegevus, millest on väga palju räägitud.

Tunduvalt vähem on aga räägitud sellest, kuidas see sai juhtuda ja mis selle põhjustas. Üksikfaktidega vehkides püütakse tõmmata endale tähelepanu, üksikfakti ümber tolmu keerutamine läheb peale. Ei viitsita end vaevata süsteemse mõtlemise ja süsteemse käsitlusega.

Poliitilise kultuuri(tuse) meelevallas

Olukorras, kus Riigikontrollil ei ole oma repressiivvahendeid, on väga oluline, millise poliitilise kultuuri tingimustes me tegutseme. Siin on väga palju sarnaseid probleeme õiguskantsleriga: kogu aeg on oht, et süüdistatakse poliitikasse tungimises. Kui me vaatame, kes meid süüdistab, siis on see enamasti koalitsioon. Opositsioon ei ole meid kunagi poliitikasse tungimises süüdistanud. Ei ole meeldiv, kui kogu aeg hoitakse pea kohal sellist universaalset poliitikasse tungimise süüdistuse mõõka.

Riigikontrolli olukord on selles mõttes isegi natukene raskem kui õiguskantsleril, sest meil on pretsedent selle kohta, kui eelmine riigikontrolör tungiski jõuliselt poliitikasse. Koos temaga ja ka hiljem läksid Riigikontrollist mitmed inimesed ministriumidesse poliitilisteks nõunikeks. Kõiki neid tegusid, mis toona tehti, vaadatakse nüüd läbi selle prisma, arvatakse, et need olidki poliitikasse tungimise eelduseks. Seda suppi me helbime tegelikult tänase päevani: me peaks justkui kogu aeg suutma tõendada, et meie ettepanekud ei ole seotud poliitilise võitlusega.

Olen veendunud, et pole võimalik tõmmata mingit jäika piiri selle koha peale, millal ametnik tegeleb poliitikaga ja millal mitte. Klassikalises skeemis peaks olema nii, et poliitikud otsustavad ja ametnikud on vaid kitsalt poliitilist tahet täide viivad tööriistad.

Tegelikkuses on aga väga selge, et iga ametnik tegeleb tahes-tahtmata poliitika kujundamisega. Seda teevad kõik, kes vähegi langetavad otsuseid või kujundavad meie õiguspoliitikat, seda teeb igaüks, kes koostab näiteks seaduseelnõu. Poliitikat teeb sisuliselt iga ametnik, kes otsustab raha kasutamise üle nii või teisiti, sest raha on poliitika elluviimise peamine instrument.

Seega on siin tegelikult õhkõrn ja tunnetuslik piir. See on äärmiselt subjektiivne, sest kunagi ei saa objektiivselt kindlaks määrata, kas ühe või teise seisukohaga on keegi poliitikas või väljaspool seda.

Olen minagi kokku puutunud selle probleemaatikaga, mida nimetatakse riigiametnike politiseerituseks. Ma tean, et mul on selles küsimuses palju oponente, kuid ma olen veendunud, et kuna riigiametnikel on oma poliitilised eelistused, võivad nad täiesti vabalt erakondadesse kuuluda. See ei ole häbiasi, kui on kindlad veendumused ja ka kõik teised teavad seda. Just see distsiplineerib ametnikku, kui tema eelistused on teada, sest kõik vaatavad tema tegevust sel põhjusel topelttähelepanelikult.

Aga ma olen puutunud viimasel ajal kokku ka erakonnastumise pahupoolega. Meie praktikas oli juhtum, kus rünnati väga tõsiselt Riigikontrolli auditit, mis puudutas üht end väga selgelt poliitiliselt määratlenud ametnikku.

Siin tekkis küsimus, kas Riigikontroll peaks oma hinnangute andmisel hakkama vaatama ka seda, millisesse erakonda kuulub üks või teine ametnik, kelle vastutusallas probleemid on. Vastus on kindel ei. Loodan, et see oli üksikfakt, juhuslik kõrvalekalle normist.

Kui selline asi muutub süsteemiks, on see ohtlik näitaja. Ei saa sallida poliitilist kultuuri, kus parteide liidrid kaitsevad puhtparteilistel kaalutlustel mõnd lontrusest või käpardist riigiametnikku.

Seega, kas inimese erakondlik kuuluvus riigiametis toob kasu või kahju, sõltub taas poliitilisest kultuurist. Praeguse poliitilise kultuuri taseme juures ei kujuta ma siiski näiteks kohtunike parteistumist ette. Ja seda mitte niivõrd selle pärast, et ma kahtlustaks erakonda kuuluvat kohtunikku mingis mõjutatuses. Kui näiteks republikaanist kohtunik peab mõistma õigust keskerakondlasest süüdistatava üle, siis ükskõik kui õige ja õiglane see kohtuotsus ka on, seatakse see avalikkuse ees ikkagi kahtluse alla. See aga õhustab inimeste usku kohtusüsteemi sõltumatusse ja erapooletusse.

Meil tuleb kahjuks arvestada asjaoluga, et Eesti on erakondlikult lõhenenud. Kui te näiteks vaatate, kuidas lugupeetud inimesed vabariigi presidendi vastuvõtul vestluseks grupeeruvad, siis te näete, et nad rühmituvad paljuski vastavalt oma erakondlikule kuuluvusele. Eesti ei ole paraku Suurbritannia, kus parlamendisaaalis üksteist küll väga teravalt rünnatakse, aga pärast minnakse ja võetakse koos pint õlut.

Mustast august välja

Kui aastaid kadusid paljud Riigikontrolli auditid nagu musta auku, sest parlamendis polnud konkreetset partnerit, siis 2004. aastal moodustas Riigikogu meiega koostöö parandamiseks eelarve kontrolli komisjoni.

Sellelaadne komisjon on olemas enamikus riikides. Just see komisjon on meie sisend, meie kanal, mille kaudu me saame oma ratsionaalse analüüsi ja ettepanekutega toetada võimalikult mõistlike poliitiliste otsustuste formeerumist.

Selle komisjoni puhul tuleb silmas pidada aga üht erisust – see peaks olema opositsiooni juhtida. Klassikaliselt on selliste komisjonide eesotsas keegi opositsioonist ja ka komisjonis on enam opositsiooni käes. Miks? Sellepärast, et opositsioon on huvitatud probleemide ülestõstmisest. Ma ei julge otsesõnu väita, et opositsioon on alati huvitatud ka nende probleemide lahendamisest, kuid tihti on neil vaja näidata jõulist soovi neid probleeme lahendada. See aga on juba midagi põhimõttel parem pool muna kui tühi koor.

Eestil on nüüd samasugune komisjon, kuid praeguses poliitilises olukorras on üsna hämar, kus on koalitsiooni ja opositsiooni piir. See on aga selgelt ja üheselt poliitiline küsimus, mis tuleb Riigikogul endal lahendada.

Riigikontrolli ei saa vaadelda väljaspool poliitilist kultuuri. Meie efektiivsus saab olla täpselt nii suur, kui olemasolev poliitiline süsteem ja kooslus seda võimaldab ning tahab.

Kui Riigikogus ei pälvi üks või teine küsimus piisavalt tähelepanu, on Riigikontrollil ka teine kanal, et ennast kuuldavaks teha. See on avalikkus. Meie aruanded on avalikud ja tihtipeale kardetakse asja avalikustamist rohkem kui mingit halduslikku karistust.

Me ei saa vastutada olukorra eest riigis, kuid me saame vastutada selle eest, et info tuuakse parlamendi ja avalikkuse ette. Me oleme need, kes hoiavad Eesti riigi ees peeglit, et riik näeks, milline ta tegelikult on.

Lõimumine maailmaga

Riigikontroll ei ole maailmas üksik, me oleme üks osa ülemaailmsest kõrgeimate kontrolliasutuste võrgustikust, me oleme üks kõige enam maailmaga lõimunud organisatsioon. 2004. aasta oktoobris oli Budapestis kõrgeimate kontrolliasutuste kongress, kus osales 180 riiki üle maailma. Me töötame välja ühist tegevuspoliitikat, ühiseid tööreegleid, ühtset metoodikat jm. Maailma kõrgeimad kontrolliasutused osutavad üksteisele vajaduse korral abi ja see abi on omandanud Eesti Riigikontrolli jaoks lausa elulise tähenduse.

Üha keerulisemaks muutub maailmas pörkame teravalt kokku kompetentsiküsimusega. Ei ole enam võimalik, et me omaksime kogu pädevust ja kogu kompetentsi. See ei ole ainult väikeste riikide, vaid see on ka suurte riikide probleem. Kui ikka Briti või Saksa riigikontrolör kurdab, et neil on väga raske leida audiitorit, kes oleks võimeline tiptasemel auditeerima näiteks infosüsteeme, siis viitab see väga selgelt probleemile.

Järelilikult muutub ka kõrgeimate kontrolliasutuste töö üha enam projektijuhtimise põhiseks. Me hakkame üha rohkem vajama teadmisi, mis tuleb sisse osta väljastpoolt organisatsiooni. Teatud teadmisi tuleb aga Eesti Riigikontrollil hakata sisse ostma ka välisriikidest, sest vastavaid teadmisi meie oma riigis lihtsalt pole.

2004. aasta suvel auditeerisime teedehitust, järgmine audit, mis me teede asjus teeme, peaks olema teede kvaliteedi audit. Miks me oleme probleemide ees? Aga sellepärast, et Eestis ei ole võimalik leida teede kvaliteedi alal eksperti, kelle puhul on korraga täidetud mõlemad meile ülimalt olulised tingimused: pädevus ja sõltumatus. Meie teedespetsid on ju tegelikult õppinud kõik ühes kõrgkoolis, kõik tunnevad kõiki. See probleem ei ole sugugi mitte ainult Eestile omane: samalaadse probleemi ees olid meie kolleegid Sloveeniast. Nemad said lõpuks eksperdi Austria Riigikontrolli abil.

Niisiis oleme üleilmastumises jõudnud staadiumisse, kus Eesti Riigikontrolli tegevus peegeldub maailma teiste kõrgeimate kontrolliasutuste tegevuses ja vastupidi.

Sisemise tasakaalu otsingul

Selles muutuvmas maailmas esitab ka Riigikontroll endale kogu aeg küsimusi, kes me oleme ja kuidas tegutseme. Seega on alguses puudutatud hundi ja lamba küsimus kahtlemata üks keskseid. Me ei taha olla ei üks ega teine, meil tuleb leida tasakaal. Selles mõttes peaks meis olema seesmine lambakoer: ta kaitseb meid omamoodi iseenese eest ega lase meis valla pääseda hundil või muutuda mõttetuks ja jõuetuks rohunäksija-lambaks.

Me oleme sellise professionaalse kultuuri kandjad, kes ei pea repressiooni põhiliseks instrumendiks, millel tsiviliseeritud riik põhineb. Samas olen seda meelt, et Riigikogu kui meie põhiline klient peab olema valmis kuulama Riigikontrolli mõistlikke ettepanekuid ja ta peaks olema valmis tegema mõistlikke tegusid, mis on vaja nende ettepanekute realiseerimiseks.

Me tegutseme keskkonnas, kus poliitilised otsused ja ratsionaalne mõistus põrkavad väga tihti kokku. Avalikus sektoris ei saa kahjuks alati prevaleerida ratsionaalne mõtlemine, sest inimesele on omane mõelda pigem emotsionaalsetes kategooriates. Seda olulisem on meie roll tasakaalustajana, sest me ei sõlta valijate häältest. Riik muutub paremaks siis, kui emotsionaalne ja ratsionaalne pool on tasakaalus.

5. Hinnang Riigikontrolli sisekontrollisüsteemi kohta

Riigikontrolörina hindan Riigikontrolli sisekontrollisüsteemi tõhusaks, st sisekontrollisüsteem on reaalselt toimiv, ühtib protseduurireeglites kirjeldatuga, tagab asutuse seaduspärase ja säästliku toimimise ning ressursside kaitstuse.

Riigikontrolli sisekontrollisüsteem hõlmab struktuuri, juhtkonna suhtumist, kehtivaid protseduure jt meetmeid, mis annavad mõistliku kindlustunde, et

- asutuse tegevus on seaduspärane;
- asutuse varad on kaitstud raiskamise, ebasihipärase kasutamise, pettuste ja ebakompetentsest juhtimisest jms tingitud kahju eest;
- asutuse tegevus on säästlik, tõhus ja mõjus ning on tagatud teenuste kõrge kvaliteet;
- asutuse tegevust kajastav juhtimis- ja finantsinformatsioon on usaldusväärne, tõene ja õigeaegne.

Riigikontrollis on kehtestatud õigusaktidest tulenevad ning asutusesisesed vajalikud protseduuri-reeglid, neid täidetakse ja nende täitmist jälgitakse. Tagatud on kohustuste lahusus asutuse funktsioonide täitmisel, tehingute dokumenteerimisel ja autoriseerimisel ning toimub järelevalve.

Mihkel Oviir
riigikontrolör

6. Allkirjad majandusaasta aruandele

Riigikontrolli 31.12.2004 lõppenud majandusaasta aruanne koosneb tegevusaruandest ja raamatupidamise aastaaruandest.

Riigikontrolli tegevjuhtkond on koostanud tegevusaruande ja raamatupidamise aastaaruande. Riigikontrolör ja direktor on majandusaasta aruande läbi vaadanud.

Mihkel Oviir
riigikontrolör

Tõnis Saar
Riigikontrolli direktor

AUDIITORI JÄRELDUSOTSUS

Riigikogule

Oleme auditeerinud Riigikontrolli 31. detsembril 2004 lõppenud aasta kohta koostatud raamatupidamise aastaaruannet, mis on esitatud lehekülgedel 26-37 ja mille eest vastutab Riigikontrolli juhtkond. Meie kohustus on avaldada auditi tulemustele tuginedes arvamust nimetatud raamatupidamise aastaaruande kohta.

Sooritasime auditi kooskõlas rahvusvaheliste auditeerimisstandarditega. Nimetatud standardid nõuavad, et audit planeeritakse ja sooritatakse viisil, mis võimaldaks põhjendatud kindlustundega otsustada, kas raamatupidamise aastaaruanne on koostatud olulises osas korrektselt. Auditi käigus kontrollitakse väljavõtteliselt tõendusmaterjale, millel põhineb raamatupidamise aastaaruandes esitatud informatsioon. Audit hõlmab ka kasutatud arvestuspõhimõtete ja juhtkonnapoolsete raamatupidamislike hinnangute kriitilist analüüsi ning seisukohavõttu raamatupidamise aastaaruande esituslaadi suhtes tervikuna. Usume, et audit annab meile põhjendatud aluse arvamuse avaldamiseks.

Meie arvates kajastab ülalmainitud raamatupidamise aastaaruanne olulises osas õigesti ja õiglaselt Riigikontrolli finantsseisundit seisuga 31. detsember 2004 ja 2004. aasta tegevuse tulemust ning rahavoogusid kooskõlas Eesti hea raamatupidamistavaga.



Urmas Kaarlep
AS PricewaterhouseCoopers



Maris Vask
Vannutatud audiitor

30. mai 2005