AVALIKUKS KASUTAMISEKS
OSDE/GD(96)16

JUHTIMISKONTROLL KAASAEGSES VALITSUSADMINISTRATSIOONIS:

MÕNINGAD KOGEMUSLIKUD VÕRDLUSED

SIGMA KOGUMIK: Nr 4

Avalikuks kasutamiseks OSDE/GD(96)16

JUHTIMISKONTROLL KAASAEGSES VALITSUSADMINISTRATSIOONIS: MÕNINGAD KOGEMUSLIKUD VÕRDLUSED

MAJANDUSLIKU ARENGU JA KOOSTÖÖ ORGANISATSIOON (OECD)
Pariis 1996

28378
Complete document available on OLIS in its original format

Tõlge inglisekeelsest originaalist:
Management Control in Modern Administration: Some Comparative Practices;
Copyright, OECD, Paris 1996
Tõlkijad: Karin Kuller, Rein Rannik, Rein Söörd, Enn Uusen
Toimetajad: Jüri Hansen, Karin Leesment
Vastutav toimetaja: Jaan Tedder

Translation from the English text which is the official version of this publication entitled
Management Control in Modern Administration: Some Comparative Practices;
Copyright, OECD, Paris 1996
Translators: Karin Kuller, Rein Rannik, Rein Söörd, Enn Uusen
Editors: Jüri Hansen, Karin Leesment
General Editor: Jaan Tedder

SIGMA PROGRAMM

SIGMA - Toetusprogramm Valitsemise ja Juhtimise Täiustamiseks Ida- ja Kesk-Euroopa Riikides - on loodud OECD koostöö keskuse (abistab turumajandusele ülemineku riike) ja Euroopa Liidu /PHARE ühisel algatusel, finantseeritakse peamiselt PHARE poolt. Ka OCED ja rida OCED liikmesmaid toetavad programmi omapoolsete ressurssidega. SIGMA abistab Ida- ja Kesk-Euroopa pingutusi avaliku valitsemise reformimisel.

OECD - Euroopa Koostöö- ja Arenguorganisatsioon - on 26. kõrgelt arenenud turumajandusega demokraatlike riikide valitsuste vaheline organisatsioon. Oma põhiliste kanalite kaudu nõustab ja abistab OECD väga ulatuslikus majandusproblemaatika aspektides reformide teostamist Ida- ja Kesk Euroopa riikides ning endises Nõukogude Liidus. EC/PHARE tagab finantssubsiidiume, et toetada oma partnermaid Ida- ja Kesk-Euroopas arenguastmeni, mil nad on valmis enesele võtma Euroopa Liidu liikmesriigi kohustusi.

Asutatuna 1992 aastal, tegutseb SIGMA OCED Avaliku Juhtimise Teenindamise (PUMA) sisemise lülina. PUMA varustab OECD liikmesriikide poliitikuid avaliku juhtimisalase informatsiooni ja ekspertanalüüsidega, hõlbustades kontakte ja kogemuste vahetamist liikmesmaade avaliku sektori juhtide vahel. SIGMA pakub PUMA kaudu üheteist riigi rikkalikke tehnilisi teadmisi, mida on kogutud paljude aastate uurimistöö ja praktilise tegevuse tulemusena.

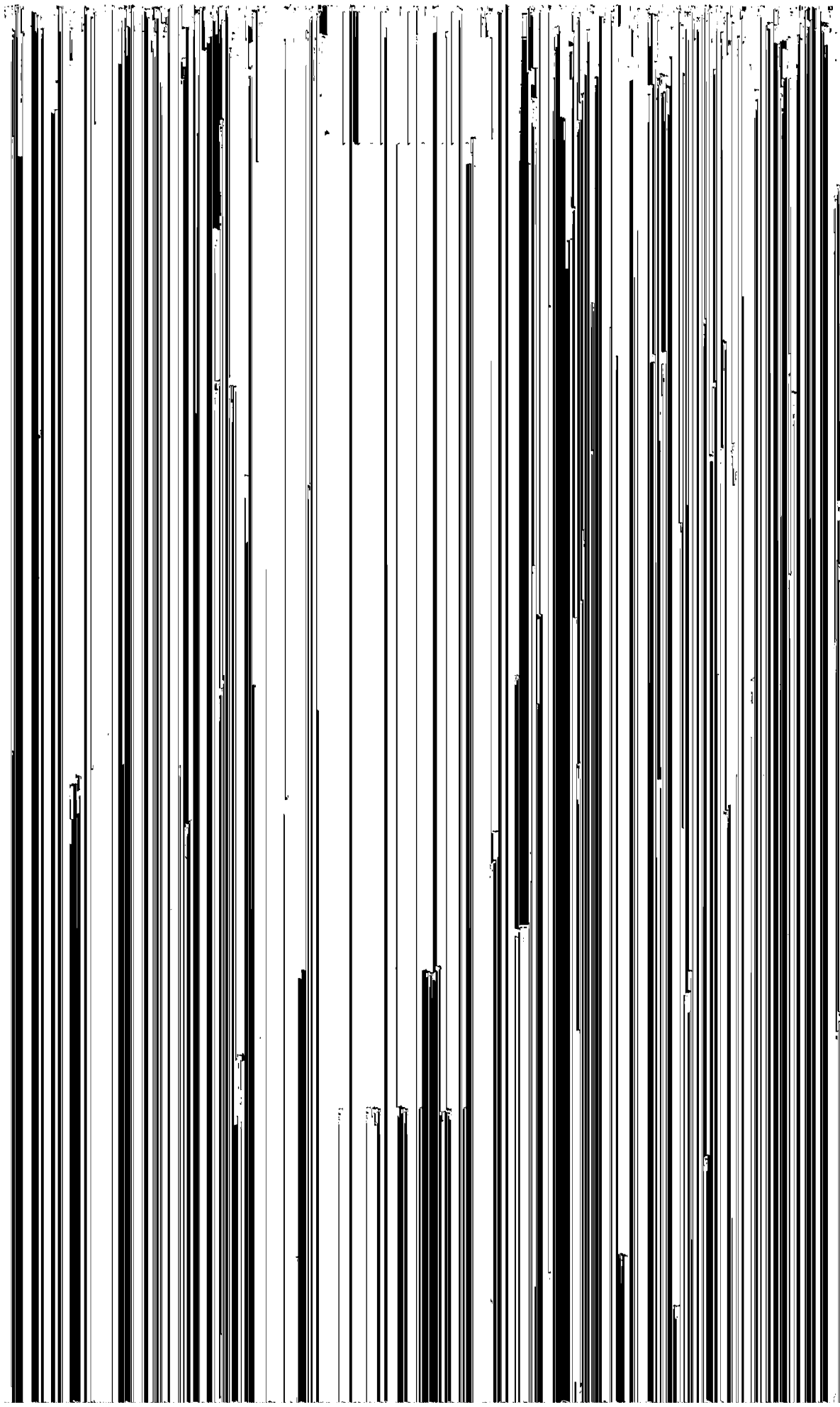
Osalisriikide valitsuste ja SIGMA sekretariaadi koostöö on rajatud paindlikele suhetele, et püstitada tööprogramme, mille eesmärgiks on tugevdada võimalusi valitsemise täiustamiseks just selles liinis, mida iga valitsus prioriteetseks peab, tugevdades koos sellega SIGMA enda missiooni. Avaliku sektori juhtimisstruktuuri täiustamisest loodetakse esimese tulemusena seda, et tagataks nõustamisteenused ja võrdleva analüüsi teostamine erinevate juhtimissüsteemide vahel. SIGMA teeb tihedat koostööd ka teiste rahvusvaheliste toetusi jagavate organisatsioonidega, kes soosivad demokraatlikku arengut ja reforme juhtimises.

Oma töös on SIGMA seadnud väga tähtsale kohale koostöö sujuvaks muutmise erinevate valitsuste vahel. Selle saavutamise üheks mooduseks on logistilise abi osutamine neile Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele, kes kujundavad struktuurimuutusi avaliku sektori juhtimises, kuid toetatakse ka nende riikide ja OECD liikmesriikide seast leitud partnermaa vahelist koostööd.

SIGMA tegevus on jaotunud kuue valdkonna vahel: avaliku sektori institutsioonide reformimine, poliitikategemise juhtimine, juhtimiskulude korrastamine, avalike teenuste juhtimine, võimude omavoli problemaatika ning teabeteenused.

OECD Autoriõigus, 1996
Avaldused, et saada luba käesoleva materjali paljundamiseks, samuti kogu või osa materjali tõlkimiseks, tuleb esitada:
Head of Publications Service, OECD, 2, rue Andre-Pascal, 75775
Paris Cedex 16, France.

Käesolevas kogumikus väljendatud vaateid ei tohi esitada kui Eurokomisjoni, OECD liikmesmaade või programmis osalevate Ida- ja Kesk-Euroopa riikide ametlikke seisukohti.



omapoolse panuse kogumiku heaks. Artiklitest, isegi kui nad on väga head, on ühtse väljaande kokkupanek väga keerukas; see ei oleks olnud saavutatav ilma ingliskeelse toimetaja pr. Doranne Lecercle panuseta, samuti ARCHITEXTE kui prantsuse keelde tõlkinud autuse, pr. Marie-Laure Onnee kui prantsuskeele toimetaja ning pr. Nathalie Lukasiewicz, pr. Joan Levins ja pr. Alison Millot SIGMA sekretariaadi teenistujate kaasabita.

Ei SIGMA ega autorid ei kavanda, et midagi siin raamatus kirjutatut võetaks kui "mudelit". Pigem on loodetud, et siin raamatus arendatud ideed, kirjeldatud edusammud ja äpardused aitavad meie Ida- ja Kesk-Euroopa kolleegidel analüüsida nende omi kontrollivajadusi ja lähenemisi probleemidele, mis vastavad nende traditsioonidele ja püüdlustele.

Lawrence J O'Toole
Nõunik, SIGMA finantsjuht

SISUKORD

JUHTIMISKONTROLL KAASAEGSES VALITSUSADMINISTRATSIOONIS: MÕNINGAD KOGEMUSLIKUD VÕRDLUSED

EESSÕNA 5
JUHTIMISKONTROLL KAASAEGSES VALITSUSADMINISTRATSIOONIS 9
Kokkuvõte 9
1. Sissejuhatus 11
2. Juhtimiskontrolli menetluste ulatus ja mõiste 13
3. Juhtimiskontrolli süsteemide piirid praktikas 15
4. INTOSAI põhimõtted ja standardid 17
5. INTOSAI standardite rakendamine Euroopa Liidus. 18
6. Seos juhtimiskontrolli menetluste ja " avaliku sektori uut tüüpi juhtimise vahel" 19
7. Juhtimiskontrolli süsteemide hindamiseks, jälgimiseks ja kontrollimiseks vajalikud võtted 20
8. Eri maade kogemuse ja praktika võrdlemine 22
9. Järeldus 26
JUTIMISKONTROLL KESKVALITSUSE TEGEVUSES: ROOTSI PERSPEKTIIV 28
Kokkuvõte 28
1. Juhtimiskontrolli reeglistik Rootsis 30
2. Väliskontroll sõltumatu professionaalse kontrollijana 32
3. Juhtimiskontroll keskvalitsusele alluvates ametites 34
4. Juhtimiskontrolli aspektid hangete valdkonnas 39
JUHTIMISKONTROLLI MENETLUSED : TIPPJUHI VAATENURK 47
Kokkuvõte 47
1. Sissejuhatus 48
2. Juhtmisinfo ja juhtimiskontrolli menetlused 48
3. Tippjuhi kontrollivajadus 48
4. Esimene näide: Kanada Rahvusvahelise Arengu Agentuur 49
5. Teine näide: Riigi Pealinna Komisjon 59
6. Lõppjäreldus 63
JUHTIMISKONTROLLI MENETLUSED: KESKASUTUSTE ROLL 64
Kokkuvõte 64
1. Kanada reeglistik juhtimiskontrolli menetlusteks 66
2. Keskasutuste peamised kohustused 69
3. Juhtimiskontrolli menetluste väljakujundamine Kanadas 73
4. Juhtimiskontrolli mõjutavad tegurid Kanadas 79
RIIKLIKU HOOLEKANDESEADUSE RAKENDAMISEST 82
Kokkuvõte 82
1. Juhtimiskontrolli korraldamine Hollandis 84

2. Juhtimiskontroll ja hoolekandeseadus ... 86
3. Hoolekandeseaduse elluviimise peamised suunad ... 88
MAANTEE EHITAMISE PROGRAMMIST ... 97
Kokkuvõte ... 97
1. Juhtimiskontrolli struktuur Saksamaal ... 99
2. Saksamaa kontrollisüsteemid ... 101
3. Juhtimiskontroll - siserevisjon ... 102
4. Juhtimiskontrolli tähtsus välisrevisjonile ... 103
5. Juhtimiskontroll teedeehituses ... 103
6. Järeldus ... 112
PÕLLUMAJANDUSE JUHTIMISE KOGEMUSI ... 114
Kokkuvõte ... 114
1. Sissejuhatus ... 115
2. Juhtimiskontrolli struktuur Taanis ... 115
3. Taani põllumajanduse juhtimine ... 117
4. Juhtimiskontroll tururegulatsioonis ... 119
5. Juhtimiskontroll struktuurimuutusteks vajalike toetuste jaotamisel ... 123
6. Juhtimiskontroll delegeeritud võimu puhul põllumajanduses ... 125
7. Juhtimiskontroll kui poliitiline ja sotsiaalne nähtus ... 125
SISEREVISJONI OSA VALITSUSASUTUSTE SISEKONTROLLI SÜSTEEMIDES: USA LÄHENEMISVIIS ... 128
Kokkuvõte ... 128
1. Juhtimiskontrolli korraldus USA-s ... 130
2. Sisekontroll USA valitsemissüsteemis ... 133
3. Sisekontrolli seadusandlik alus ... 134
4. Sisekontrolli tegevusjuhised ... 137
5. Sisekontrolli kohustuste ulatus ... 138
6. Juhtimiskontrollimenetluste ja sisekontrolli piiratus ... 143
7. HUD skandaal ... 144
8. Peainspektorite süsteemi tugevused ja nõrkused ... 146
9. Lõpetuseks ... 148
VÄLISKONTROLÖRI OSA RIIKLIKU SEKTORI SISEKONTROLLI SÜSTEEMIDES: INGLISMAA LÄHENEMISVIIS ... 150
Kokkuvõte ... 150
1. Raamistik juhtimiskontrolli menetlustele Inglismaal ... 152
2. NAO roll ... 154
3. Suhted NAO, Eelarvekomisjoni ja Rahandusministeeriumi vahel ... 160
4. Sisekontrolli menetluste kontrollimise võtted ... 163
5. Sisekontrolli süsteemide nähtav väärtus ... 168
6. Lõpetuseks ... 168
INTOSAI Sisekontrolli standardid ... 170

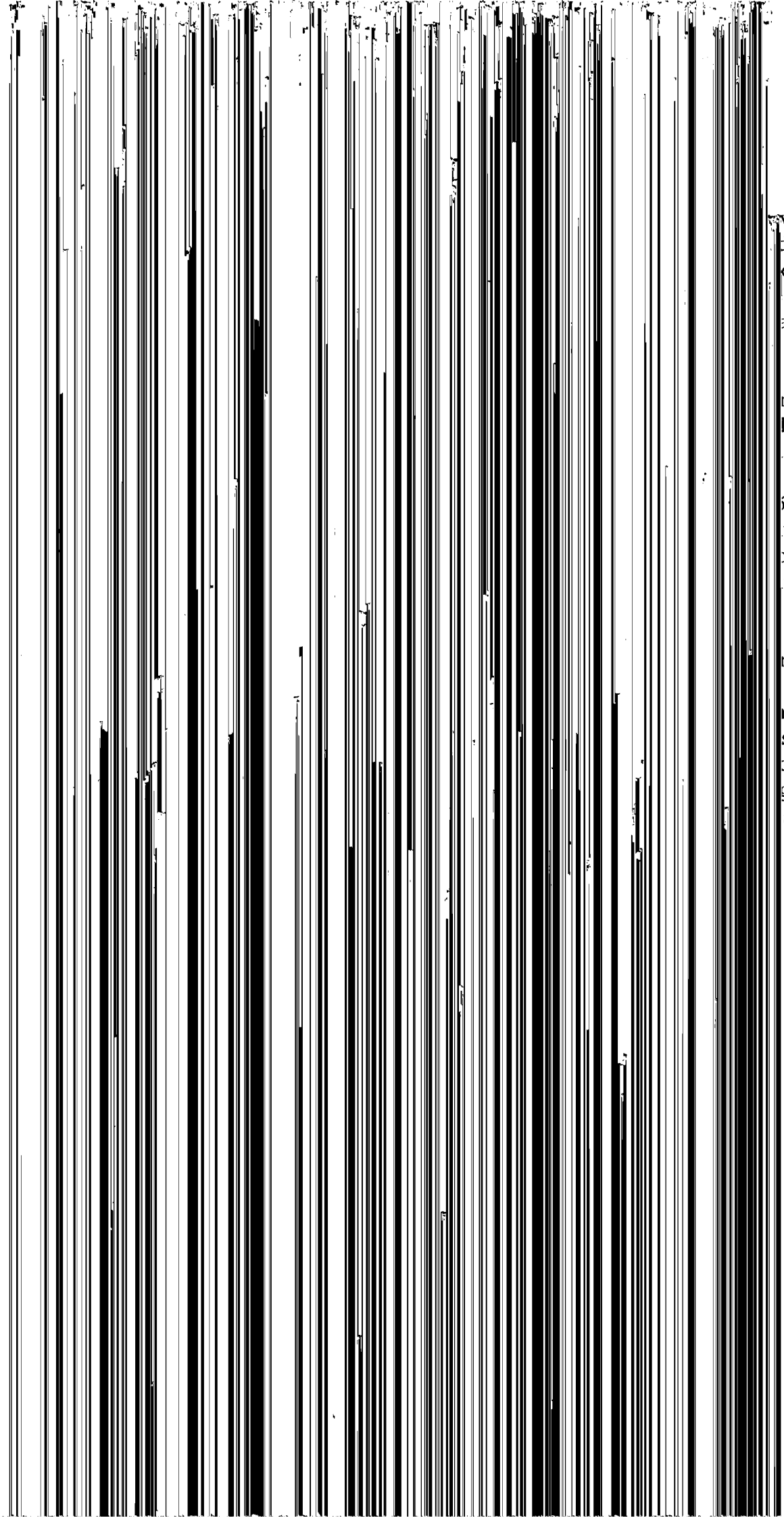
JUHTIMISKONTROLL KAASAEGSES VALITSUSADMINISTRATSIOONIS SISSEJUHATUS

Richard I.G. Allen[1]

Kokkuvõte

Juhtimiskontroll on kogum tegutsemisviise, mida üle kogu maailma on hakatud pidama nii avaliku kui erasektori kõigi suurusjärgu organisatsioonide tõhusa juhtimise üheks olulisemaks tunnusjooneks.

Ettekanded, mida see kogumik sisaldab, [illegible] INTOSAI [illegible] 1998



Auditors) Ühendatud Kuningriigile sarnast siserevisjoni definitsiooni, nimelt:

> ...organisatsioonisiseselt loodud sõltumatu hindamistegevus organisatsiooni ühe teenistusena. See on juhatusepoolne kontroll, mis tegutseb mõõtes ja hinnates teiste kontrollimenetluste efektiivsust.

Kuid nagu märgib omapoolses panuses sellele kogumikule H.S. Havens: "Ühendriikide valitsuse keerukas struktuur ja mitmepalgelised funktsioonid on viinud siserevisjoni tavadeni, mis on paljuski erinevad erasektoris kasutatavatest". Tema ettekandes vaadeldakse laiahaardeliselt nende erinevuste põhjusi ja mõju.

Enamikus riikides on siserevisjon osa organisatsiooni juhtimiskontrolli süsteemist. Saksamaal ei ole see nii, sellele osutab oma ettekandes D. Sparberg:

> ... Saksamaal on siserevisjon väliskontrolli osa. Kuigi siserevisjon on valitsusasutuste tegevuse lahutamatu osa, juhinduvad sisekontrolörid ainult Saksa Riigikontrolli (*Federal Court of Audit / FCA*) erialastest ja metoodilistest soovitustest. Nad on aruandekohustuslikud üksnes *FCA* ees ja ei tohi alluda kellegi teise korraldustele. Seepärast nimetatakse siserevisjoni Saksamaal "*pre-audit* - eelkontroll", mitte *a priori* kontrolli tähenduses vaid sellepärast, et nemad viivad oma kontrollimised läbi enne kui FCA.

Tsiteerides veel näiteid definitsioonide ja lähenemiste erinevustest, märgitakse *EUROSAI* Ekspertide Kohtumise aruandes, et Prantsusmaa ja Itaalia nägemuse kohaselt: " hõlmab siserevisjon ka sisekontrolli aspekte, näiteks tuuakse avaliku sektori raamatupidajad ja inspektorid Prantsusmaal, kellel on võtmeroll kulutuste kontrollimisel", samal ajal kui Poola nägemuses "hõlmab siserevisjon teatud [riigi] reguleerivaid ja järelevalve organeid; lisaks kontrollile avaliku sektori kulutuste üle on need organid vastutavad erialaste standardite ja turvaküsimuste kontrolli eest. Mujal, näiteks Rumeenias, on siserevisjoni pädevuses kontrollida äriettevõtete siserevisjoniüksusi, [väljendades] Riigikontrolli võimu ...lisaks riigiasutustele ... ka äriettevõtete siserevisjoni oma aruannetes kajastada ".

2. Juhtimiskontrolli menetluste ulatus ja mõiste

Juhtimiskontrolli menetlusi võib lühidalt defineerida kui töökorraldust, strateegiat ja protseduure, mida kasutatakse valitsusprogrammidega kavandatud tulemuste saavutamiseks. Nad peavad tagama programmideks vajalike ressursside sihipärase ja vastutava organisatsiooni eesmärkidega kooskõlas oleva kasutamise; programmide ja ressursside kaitsmise raiskamise, väära juhtimise ja pettuse eest; otsuste tegemiseks usaldusväärse ja õigeaegse informatsiooni hankimise, säilitamise, edastamise ja kasutamise.

On oluline, et juhtimiskontrolli menetlusi ei vaadeldaks mitte kui eraldiseisvaid süsteeme iseeneses, vaid kui süsteemidesse integreeritavaid kontrollimehhanisme, mis teenindavad tervet planeerimise, eelarve, juhtimise, raamatupidamise ja kontrolli tsüklit. Niisugused süsteemid peaksid toetamama selle tsükli iga faasi terviklikkust ja efektiivsust ning andma juhtidele pidevalt tagasisidet.

Nagu osutab J.Q. McCrindell oma kaastöös käesolevale kogumikule, peaks efektiivse juhtimiskontrollisüsteemi peamisi eesmärke ja tugevaid külgi olema juhtide juhtimisvõime tõstmine ja nende juhtimispotentsiaali vabastamine organisatsiooni eesmärkide ja sihtide saavutamiseks. Juhtimiskontrolli protseduurid aitavad tagada iga üksiku juhi vastutust, samas ei tohiks neid protseduure pidada kitsenduseks otsustamisvabadusele valdkondades, kus juhid oma võimu on allapoole delegeerinud.

Juhtimiskontroll ei kindlusta valitsusprogrammide efektiivsust ega raiskamise, väärjuhtimise või pettuse vältimist. Kuid ta on abivahendiks valitsuse tegevuse ja programmidega kaasnevate riskidega toimetulemisel. Kontrolliprotseduurid peaksid olema otstarbekohased, säästlikud ning põhinema korralikul riski- analüüsil ja hindamisel. Ministeeriumide ja ametite abistamiseks antud valdkonnas on riski käsitlemiseks väljatöötatud rida võtteid.

Juhtimiskontrolli menetlusi võib vaadelda kahest aspektist, need on:

> -- juhtkonna infosüsteemid, mis on vajalikud organisatsiooni töö juhtimiseks, tööoperatsioonide kvaliteedi ja edenemise jälgimiseks ning organisatsiooni tegevuse tulemuste hindamiseks;
>
> -- strateegia, süsteemid, protseduurid, võimu delegeerimine jne, mis on integreeritud organisatsiooni tegevusprotsessidesse või - ahelatesse, andmaks piisava kindlustunde, et juhtkonna püstitatud eeesmärgid saavutatakse.

Meie arvates on esimene neist teemadest Kesk- ja Ida-Euroopa maades üldiselt hästituntud ja seega on käesolevas kogumikus põhirõhk asetatud teisele neist, nimelt kontrolli mehhanismidele ja protseduuridele.

> Oma arutelus kirjeldab G.M. Kirby suhet kahe aspekti vahel alljärgnevalt:
>
> Tööoperatsioonide juhtimiseks on vajalik informatsiooni hankimine nii organisatsiooni seest kui ka väljastpoolt. Osa sellisest informatsioonist on seotud ressursside kasutamisega ja osa kaupade kättetoimetamise, teenuste osutamise või muutustega "klientide" tarvetes. Juhtimisinformatsioon on juhtimiskontrolli lahutamatu osa, kuid kuid mitte kõigi kontrollimenetluste tõhusus ei sõltu informatsiooniga varustatusest.

Enamikus organisatsioonides saavad efektiivsed juhtimiskontrolli süsteemid alguse eeldusest, et juhid on vastutavad ja aruandekohustuslikud oma töö ja programmide kvaliteedi ja õigeaegse täitmise eest, nende poolt kasutatavate ressursside maksumuse kontrollimise eest ja selle eest, et nende tööd ja programme juhitaks ausalt ja kooskõlas seaduste, keskasutuste (näiteks peaministri või kabineti kantselei) määruste ja juhtnööridega.

> *INTOSAI standardite* I peatükis (I, p 1) rõhutatakse samamoodi:
>
> Sisekontroll on juhtkonna abivahend, mida kasutatakse piisava kindlustunde loomiseks juhtkonna eesmärkide saavutamisel. Vastutus sisekontrolli adekvaatsuse ja efektiivsuse eest lasub seetõttu juhtkonnal. Iga valitsusasutuse ja organisatsiooni juht peab

s korralik sisekontrolli struktuur, viimast jälgitakse ja uuendatakse
ema efektiivsus.

ks peaks olema tõhus "varajane hoiatussüsteem", mis aitab tagada,
oni tipus kui ka allpool, saavad õigeaegset ja korrektset teavet
äsitletaks läbi asjakohase kontrollsüsteemi, rakendades vajadusel
aadi julgeoleku protseduurid on olulised kõigis organisatsioonides,
est kui süsteem ei toimi korralikult, võib see olla destruktiivne ja

ıvandatud juhtimiskontrolli süsteemide puhul on, et nad peaksid
a usaldusväärset ja õigeaegset informatsiooni, sealhulgas
lemuslikkuse võtmeaspektide kohta. G.M. Kirby rõhutab, et
satsiooni juhtimiskontrolli süsteemide väljaarendamise alustamine
järkjärguliselt:

ta kõrgeima taseme juhtide hetke- ja tulevikuvajadused, jõuda
siooni kogumiseks vajalike vahendite suhtes ning nagu teistegi
ıul, peab see protsess olema integreeritud ja antud kõige kõrgema
se. Lõpuks tuleb paika panna süsteem kõrgeima astme juhtide

steemide piirid praktikas

süsteemid on valitsusorganisatsioonidele ilmselgelt vajalikud nii
ja väärtarvituse vastu kui ka abivahendiks, mis kindlustab, et
sioonis korralikult ellu viiakse. Kuid nagu H.S. Havens rõhutab,
est olude ja tööprotseduuride muutmine võib teha ebaefektiivseks
ıdatud kontrollsüsteemi.

on ka teisi piire. H.S. Havens toob näite Ameerika Ühendriikide
elle suuruse ja keerukuse tõttu (kümned miljonid tehingud igal
s välja arendada tasuvaid kontrollimenetlusi ja -protseduure, mis
avastada väärtarvitusi. Kaitseväe hankeid ja lepingute süsteeme
Veelgi enam, H.S. Havens märgib, et isegi hästikavandatud
saavutavad oma eesmärgi ainult juhul kui personal täidab
juhtkond reageerib aruannetele väidetavate puuduste kohta.
ergesti tekitada petliku kindlustunde. See kehtib nii era- kui ka
võib tuua laia kajastamist leidnud hiljutise juhtumi Barings Panga
järelevaatajad ei teinud midagi olukorra parandamiseks, ehkki
a diilereist tegutseb, hoolimata panga poolt kehtestatud piiridest.
l põhjustas diileri poolt tekitatud kahju, mis ulatus mitmete sadade
ıga pankroti.

u veel ühele juhtimiskontrolli süsteemide võimalikule nõrgale

kohale. Niisugused süsteemid on loodud andmaks tippjuhtidele kindlustunnet, et organisatsiooni kõigil tasanditel järgitakse juhtkonna strateegiat ja kaitstakse organisatsiooni finantshuve. Kuigi need süsteemid võimaldavad tippjuhtidel kontrollida organisatsiooni, ei kontrolli nad aga tippjuhte endid. Kui tippjuhtidel on kalduvus kontrollimenetlustest mööda minnna või neid nurjata, on seda suhtelisest kergesti võimalik teha. Erasektoris on olnud palju juhtumeid, kus tippjuhid on seadusevastaselt omandanud suure osa ettevõtte varast. Mõnel juhul on see ilmsiks tulnud alles siis, kui ettevõte on pankrotti läinud. Samuti on olemas hästidokumenteeritud näiteid avalikust sektorist. H.S. Havens kirjeldab nn " HUD skandaali" Ameerika Ühendriikides, mis tuli avalikuks 1980. aastate lõpus, kui korruptsioon Elamumajanduse ja Linnaarengu Ametis (*Department of Housing and Urban Development* = HUD) ulatus juhtkonna kõige kõrgema tasemeni:

> Teatud ringkondades sai üldiselt teatavaks, et HUD-i sekretär, koostöös oma tegevabiga või tema mõjutusel, oli valmis programmideks mõeldud fonde eraldama kui poliitilisi soodustusi. Investeerijad, kes soovisid oma projektile HUD-i heakskiitu, said teada, et edu tagab sellise " konsultandi" palkamine, kelle poliitilised sidemed tagasid talle ligipääsu sekretärile või tema tegevabile. Konsultandi palvel nad kas kiitsid projekti heaks või lasksid seda teistel HUD-i ametiisikuil teha.

Kolme juhtumi uurimused selles kogumikus kirjeldavad sarnaseid näiteid juhtimiskontrolli süsteemide haavatavuse kohta Taani, Hollandi ja Saksamaa kogemuse põhjal, vastavalt põllumajandus- sotsiaalhooldus- ja teedeehitusprogrammides. Saksamaa uurimuses näitab D. Sparberg tugevate juhtimiskontrolli süsteemide väljatöötamise tähtsust arvukate probleemide käsitlemisel teedeehituse valdkonnas, kus efektiivset kontrolli on praktikas raske saavutada, näiteks:

> -- hinna määramisel, ku valitsuse hankelepingu taotlejad lepivad omavahel kokku, kes esitab kõige madalama pakkumise ja milliste (kõrgemate) hindadega teised oma pakkumised esitavad;
>
> -- hankelepingute protseduuri rikkumise puhul, näiteks pärast pakkumistähtaja möödumist, kuid enne lepingute sõlmimist võivad osalejad püüda muuta oma pakkumist enda kasuks;
>
> -- (kuritahtliku) kokkumängu puhul, kus vastutav riigiametnik lepingut sõlmivast ministeeriumist või ametist ja pakkuja teevad salaja koostööd, et kindlustada firmale konkurssieelis.

D. Lashmari uurimuses Suurbritannia kohta tuuakse samuti mõned hiljutised näited valdkondadest, kus juhtimiskontrollisüsteemid on leitud olevat ebapiisavad, mille tagajärjeks on suur kahju riigieelarves. Need hõlmavad Kaitseministeeriumi tehaste programme, tolli- ja impordikontrolli, mis on kavandatud reguleerimaks hankeid välismaalt ja tervishoiuosakonna töösuhte lõppemisel makstavaid rahasid. Kanada kogemusest toob G.M. Kirby kaks näidet föderaalagentuuride kohta, Kanada Rahvusvahelises Arenguagentuuris (*Canadian International Development Agency*) ja Riiklikus Kapitali Komisjonis *(National Capital Commission)* vahetati juhtkond uue vastu, et lahendada tõsiseid efektiivsuse ja pettuse probleeme uute juhtimiskontrolli

süsteemide ellurakendamisega.

4. INTOSAI põhimõtted ja standardid

INTOSAI Standardites (I, p 4 ja p 18-62) tuuakse välja neli üldstandardit ja kuus eristandardit alusena, mida soovitatakse kasutada riigi juhtimiskontrolli süsteemide kavandamisel ja väljaarendamisel.

INTOSAI poolt pakutud üldstandardid on järgmised:

-- **Juhtimiskontrolli süsteemid peavad andma piisava kindlustunde, et üldeesmärgid täidetakse.**
["Piisav kindlustunne" tähendab, et juhtimiskontrolli menetluste maksumus ei peaks ületama sellest saadavat kasu.]

-- **Juhid ja alluvad peavad pidevalt ilmutama ja säilitama positiivset ja toetavat suhtumist juhtimiskontrolli menetluste suhtes.**
[Selle eesmärgi saavutamiseks on oluline, et kõrgeima astme juhid tunnetaksid oma kohustust "ülaltpoolt eeskuju anda".]

-- **Tuleb kindlaks määrata ja välja töötada spetsiaalsed kontrolli eesmärgid mistahes ministeeriumi/ameti iga tegevuse jaoks, mis peavad olema asjakohased, kõikehõlmavad ja mõistlikud ning hästi integreeritud organisatsiooni üleüldiste organisatsiooniliste eesmärkidega.**
[Spetsiaalsete kontrolli eesmärkide väljatöötamiseks soovitab *INTOSAI*, et organisatsioonid grupeeriksid tegevusalad või tööoperatsioonid, mis regulaarselt korduvad ja seejärel liigitaksid grupid omakorda juhtimistegevuseks; programmiga seotud tegevuseks; finantstegevuseks (eelarved, fondide liikumine, varad ja kohustused, muu finantsinformatsioon) ning administratiivtegevuseks (toetavad funktsioonid nagu raamatukogu teenused, posti töötlemine ja kättetoimetamine, trükkimine ja hanked).]

-- **Juhtidel tuleks tööoperatsioone pidevalt jälgida ja otsekohe reageerida iga kord, kui leitakse ebtõhusaid ja mittesäästlikke või mitteseaduspäraseid toiminguid.**
[Jälgimine hõlmab sise- ja väliskontrolöride aruannetes kajastatud kontrolli leidude ja soovituste alusel vajalike paranduste määramist.]

Eristandardid on järgmised:

-- **Juhtimiskontrollli struktuur, kõik tehingud ja olulised toimingud tuleb arusaadavalt dokumenteerida ning dokumentatsioon peab olema kontrollimiseks kergesti kättesaadav.**

-- **Tehingud ja olulised toimingud tuleb kohe registreerida ja nõuetele vastavalt klassifitseerida.**

lma vaid

ehingute

petentne

volitatud
astutuse
a, et teha
näärama

vaadelda
a, kui nad
kontrolli
l neist on
võib aga

Kõrgeima
i vastava
ndardites
naailmne
tis heaks
andardite

bris välja
llimisel.
nad oma
lid. Seal
todeid ja
i väljast-
rektiivid,
onidega;

spoliitika

juhtimisele. See on valdkond, kus kontrolli puudumise tõttu on esinenud tõsiseid probleeme ja mitmeid suuri pettuse juhtumeid, mida on uurinud ja dokumenteerinud Euroopa Liidu kõrgeim kontrolliasutus (*European Court of Auditors*). Euroopa Liidu soovitused sisaldavad lisa, kus käsitletakse standardeid pettusest põhjustatud ebareeglipärasuste kontrollimiseks. EU programmidel või eelarvelistel väljamaksetel põhinevate tehingute käsitlemiseks on oluline välja arendada efektiivne juhtimiskontrolli menetluste võrk, mida tuleks rakendada nii rahvuslikul kui Liidu tasandil. Nagu on näidanud Taani näite varal R. Elm-Larsen, ei ole seda praktikas kerge saavutada.

6. Seos juhtimiskontrolli menetluste ja " avaliku sektori uut tüüpi juhtimise vahel"

Avaliku sektori reformid, millele sageli viidatakse kui "avaliku sektori uut tüüpi juhtimisele" (*new public management / NPM*) rõhutavad enam tegevuse tulemuslikkust [nn kolm E-d *economy* (säästlikkus), *efficiency* (tõhusus) ja *effectiveness* (efektiivsus)] kui ettekirjutatud protsessidest ja määrustest kinnipidamist. Tugev rõhk asetatakse:

-- juhtkonna põhitähelepanu pööramisele inimressursside, kapitali ja muude ressursside (*input*) kasutamiselt ja kontrollimiselt organisatsiooni tulemuste (*output*) kindlaksmääramisele ja mõõtmisele;

-- juhtide juhtimisvabadusele, vähendades kontrolli nende üle, ja neile suurema vastutuse andmisele otsuste tegemisel nende poolt juhitavate programmide ja ressursside suhtes;

-- vastutasuks suurema vabaduse eest on suurem vastutus selliste mehhanismide kaudu nagu tulemuse saavutamise kokkulepe ja aruandlus.

Sellele lähenemisviisile on omased kaks komponenti. Esiteks, kindlatest reeglitest ja protseduuridest kinnipidamise ja organisatsiooni tegevuse tulemuslikkuse parandamiseks rakendatavate abinõude vahel on mingil määral liikumisruumi. Näiteks vähendades ettekirjutatud protseduure valitsuselt kapitali investeerimisprogrammidele heakskiidu saamiseks, võib suureneda eksimise risk, kuid teisest küljest vähendab see tõenäoliselt kulutusi. Riski käsitlemine sisaldab meetmeid riskidega toimetulekuks, kuid ei võimalda neid täielikult kõrvaldada. Teiseks, sisekontrolli mehhanismid ja väliskontrolli- või järelevalveorganid peaksid kontrolli raskuskeset kontrollitava organisatsiooni suhtes muutma "sõudmiselt tüürimisele", kui piltlikult väljendada.

Mõnedes, eriti anglo-saksi valitsustraditsiooniga riikides, on *NPM* põhimõtteid enam rakendatud kui teistes maades. Nendes riikides on võib-olla vaja juhtimiskontrolli protseduure ja süsteeme muuta, et kohandada neid *NPM*-ga (vaata näiteks ettekandeid Kanada ja Ühendatud Kuningriigi kohta).

Kõige tähtsam sõnum siinjuures on see, et efektiivsed juhtimiskontrolli menetlused on olulised sõltumata juhtimissüsteemide tsentraliseeritusest või detsentraliseeritusest. Kontrollsüsteeme on vaja kohandada, kui organisatsioonid detsentraliseerivad oma juhtimisstruktuure. Detsentraliseerimise puhul on uute volitustega juhi ülesandeks kontrollsüsteem efektiivseks muuta. Eessõnas *INTOSAI sisekontrolli standarditele* märgitakse, et:

... huvi [juhtimis] kontrollimenetluste suhtes on kasvanud, kuna valitsusaparaadi juhtimine muutub üha keerukamaks. See aga ei võimalda juhtkonnal jälgida iga üksiku töötaja tööülesannete täitmise korrektsust. Paljude riikide valitsused otsivad teid, kuidas osutada teenuseid säästlikumalt, tõhusamalt ja efektiivsemalt ning kontrollida eelarvedefitsiiti ja riigivõlga. See toob endaga kaasa vanade struktuuride reorganiseerimise, vanade protseduuride ülevaatamise, suurema vabaduse võimaldamise juhtidele ja suurema tuginemise automatiseeritud tehnoloogiatele. Sellises keskkonnas võib efektiivne [juhtimis] kontrollistruktuur anda piisava kindlustunde, et juhtkonna püstitatud eesmärgid saavutatakse.

7. Juhtimiskontrolli süsteemide hindamiseks, jälgimiseks ja kontrollimiseks vajalikud võtted.

Eri maades kasutatakse väga erinevaid võtteid ja lähenemisviise juhtimiskontrolli süsteemide kontrollimiseks ning nende efektiivsuse hindamiseks ja jälgimiseks. Mõnes riigis on seaduste nõuded väga detailsed ja sisaldavad konkreetseid ettekirjutisi. Näiteks Ühendriikides peavad valitsusasutuste juhid koostama ja esitama aastaaruande hinnanguga organisatsiooni juhtimiskontrolli süsteemide kohta. Teistes riikides on asjade korraldus jällegi vähem reguleeritud ja mitte nii ametlik. Mõnel pool on, tänu äärmiselt detsentraliseeritud süsteemile, antud valitsusorganisatsioonide juhtidele märkimisväärne vabadus oma juhtimiskontrolli süsteemide kavandamisel, kuid organisatsiooni väljastpoolt kontrolliva(te)l organi(te)l ja/või parlamendil on oluline kontrollivõim.

Juhtimiskontrolli menetluste tõhususe kontrollimiseks ei ole "standardiseeritud" võtete kogumit, mida võiks soovitada. Praktika erineb riikide kaupa. Enamik juhtimiskontrolli süsteeme sisaldab kombinatsiooni:

-- eelkontrollist *(pre-audit controls)*, mille puhul näiteks tehingu sooritamiseks peab saama volituse mitte ainult asjassepuutuva järelevaataja või juhi käest, vaid allkirja peab andma ka üks kõrgem ametiisik;

-- kaasnevast kontrollist *(concurrent audit controls)*, mille puhul näiteks kinnitatakse eelarvekalkulatsioonid või teenuste osutamine vastavalt kindlale ajagraafikule;

-- järelkontrollist *(post-audit controls)*, mille puhul jälgitakse ja hinnatakse teatud hulga tegevuste, kulutuste või strateegia tulemuslikkust ja tõhusust.

Oluline on vahet teha ka siserevisjoni ja väliskontrolli vahel, isegi kui see erinevus on mõnikord ähmane (nagu Saksamaal), mis on tingitud osalt sellest, et puudub siserevisjoni rahvusvaheliselt aktsepteeritud definitsioon. Kuivõrd saab usaldada ministeeriumi või ameti sisekontrolli süsteemi on paljudes riikides põhimõttelise tähtsusega, kui väliskontrolör teeb otsuse, millist lähenemisviisi kontrollimisel kasutada. Kui valitsusorganisatsioon saab näidata, et tal on olemas efektiivne siserevisjoni üksus, koos rangete, hästitoimivate kontrollimenetlustega, võib väliskontrolör toetuda sellele kontrollisüsteemile, see võimaldab vältida ulatuslikku ja üksikasjalikku kontrolli.

_timiskontrolli protseduuride efektiivsuse hindamiseks kasutab väliskontrolör
si. D. Lashmar kirjeldab neid põhjalikult ja haarab sinna alla järgmised etapid:

rmatsiooni kogumine organisatsiooni kohta: geograafiline paiknemine,
isüsteemide tüüp ja komputeriseeritud funktsioonid, väline keskkond (nagu
lusandlik ja regulatiivne baas), organisatsiooni struktuur, töökorraldus ja
ersonaliküsimused, jne;

ıtrolli hindamine kapitalimahutuste üle: tehingute sooritamise kord, toodangu
rvutiturvasüsteemid töökindlus, kaasa arvatud süsteemi kaasajastamine,
ne andmetöötlus, jne;

siooni aruandlussüsteemide kirjeldus, eriti kas raamatupidamist adekvaatselt
eritakse ja kas süsteemid annavad piisava võimaluse jälgida tehingu käiku
uni *(audit trail)*;

kontrollimenetluste kindlaksmääramine, mis toimivad organisatsiooni igas
lkonnas, nagu näiteks arvete ja väljamaksete võrdlemine, tehingute
õige isiku allkirjaga, ülaltpoolt kontroll tsekkide ja algdokumentatsiooni üle,
dega võrdlemine jne;

puuduste kindlakstegemine kontrollimenetlustes, näiteks kui mingis
konnas ei eksisteeri ühtegi olulist kontrollimenetlust;

ine, kuidas teha kontrollitud ministeeriumis või ametis avastatud mistahes
relkontrolli.

enetluste efektiivsuse jälgimisel ja hindamisel kasutavad nii organisatsioonid
siserevisjoniüksus) kui väliskontrolörid laia infoallikate valikut, Need

de teadmisi, mis on omandatud programmide ja ressursside juhtimise
töö kogemuse põhjal,

uhtimisülevaateid;

steemide ülevaateid, mis on koostatud ministeeriumi või väliskontrolöri või
poolt;

nide hindamisi;

id ja aruandeid parlamendile või kongressile;

ntrolli aruandeid/akte, mis sisaldavad kontrollimiste, revideerimiste,
e jne tulemusi;

plaane - mõnes riigis on need sarnased äri- või
ad paljud kommertsettevõtted.

ıa tihedalt integreeritud organisatsiooni
planeerimisse ja elluviimisse, mille eest
takse näide Rootsi valitsusorganisatsioonidest,
li vormis spetsiaalsete üksuste poolt, mis ei
ı, osana Rootsi detsentraliseerimisprotsessist,
sse sisse.

emine

kontrolli süsteemide põhijooni oma riigis

d või -välised, on vastutavad juhtimiskontrolli
eest?

se seadustega või määratakse kindlaks
akse? Kui palju tegevusvabadust on antud
ardite kohandamiseks nende endi juhtimis-

kasutuste (eriti rahandusministeeriumi) roll
sel, nende alusel tegevuse tulemuslikkuse

d *INTOSAI* soovituste üld- ja eristandardeid?

ontrolli süsteemide toimimise tulemuslikkust?
visjonil ja väliskontrollil? Kui efektiivsed ja

juhid ja personal omaksid vajalikke ressursse,
miskontrolli toimimiseks?

ui mitte otseselt siis kaudselt, kinni *INTOSAI*
darditest ja põhimõtetest. Kuid on ka
id töötavad välja, kehtestavad ja rakendavad
see konstitutsioonilisi erinevusi (näiteks kas
em nagu Euroopa riikides või süsteem, mis
s, osaliselt suuri poliitilisi ja seadusandluse
timisstruktuuride erinevusi.

ustest.

es lasub Rahandustoimkonnal
dele soovitusi ja nõuandeid
Rahandustoimkond lubanud
nisel ministeeriumi tasandil,
nise vastukaaluks on püütud
rendada " avaliku sektori uut
nemisviisis on kaasa toonud
ldi reeglite väljatöötamisele

älgimisel ja hindamisel lasub
iumil on olemas omaenda
organisatsiooni juhile või
ju (Auditor's General Office):
etluste piisavusele, tuua esile
rolli aruanded on avalikud
ic Accounts Committee) suurt
stoimkonda juhtimiskontrolli

um annab välja väga üldise
juhtimiskontrolli menetluste
rel välja arendada omaenda
nisteenuseid Rahandusminis-
süsteemid on avatud avalikule
efektiivsuse jälgimiseks ja
elt antud ministeeriumi/ameti
puudutava informatsiooni või
da aruandluses parlamendi
puudustest juhtimiskontrolli
trollimiste käigus.

selles kogumikus vaadeldud
juhtimiskontrolli standardite
anisatsioon on vastutav oma
avaliku halduse hierarhilisele
eri tasandite vahel. Kõrgema
le juhiseid, kuidas sisse viia
ndamist. Ilmneb, et praktikas

võimaldab selline korraldus valitsusorganisatsioonidele piisava liikumisvabaduse just selliste süsteemide kavandamiseks, mis sobivad nende endi vajadustega.

Liitvabariigi Riigikontroll (*Bundesrechnungshof*) mängib olulist rolli tagamaks, et valitsusorganisatsioonid töötaksid välja efektiivsed juhtimiskontrolli süsteemid. Juhul kui ta oma regulaarsete kontrollimiste käigus avastab valitsusorganisatsioonide juhtimiskontrolli menetlustes puudusi, võib ta anda soovitusi muudatuste tegemiseks nende korralduses. Kuigi Riigikontrollil ei ole mingit seaduslikku võimu oma soovituste maksmapanemiseks, on tal siiski võimalik avaldada kontrollitavale tugevat mõju ning äärmisel juhul võib ta avastatud puudustest informeerida ka parlamenti. Veelgi enam, ta kasutab oma mõju kindlustamaks, et kõik reeglid ja määrused seoses valitsusorganisatsioonide tegevuse tulemuslikkusega sisaldaksid sätteid juhtimiskontrolli kohta. See on võimalik seetõttu, et Saksa süsteemi järgi peab enne föderaaleelarve täitmisse puutuvate määruste kehtestatamist konsulteerima Riigikontrolliga. Riigikontroll jälgib regulaarsete kontrollimiste käigus ka seda, kas juhtimiskontrolli puutuvaid määrusi täpselt täidetakse.

Holland

Hollandi valitsuse puhul, nagu kirjeldatakse eelarve ja raamatupidamise seaduses, on kõrgeimaks võimuks juhtimiskontrolli vallas parlamendi seadusandlik võim. Parlament sätestab juhtimiskontrolli menetlusi ka muudes seadustes (näiteks hoolekandeseadus). Eelarve ja raamatupidamise seaduse kohaselt on üldiste standardite paikapanemise eest finantsaruannete ja juhtimiskontrolli osas vastutav rahandusministeerium. Kuid teised ministeeriumid peavad välja töötama omaenda täpsemad protseduurid, kusjuures kõrgeim ametnik (*the Secretary General*) on otseselt vastutav oma ministeeriumi süsteemide kvaliteedi ja efektiivsuse eest. Igal ministeeriumil on ka revisjonikomisjon, kes vastutab organisatsiooni finantsjuhtimise, juhtimiskontrolli ja revisjoni korraldamise eest alluvates ametites. 1980 aastate keskel, pärast laialtlevinud puuduste avastamist juhtimiskontrolli vallas, käivitati vastav reform (*Government Accounts Reform Operation*). Selle tulemuseks on juhtimiskontrolli menetluste, alluvate ametite revisjoniprotseduuride ning finantsinformatsiooni liikumise tunduv paranemine nii valituses endas kui valitsuse ja parlamendi vahel.

Hollandi Riigikontrollil (*Algemene Rekenkamer*) ei ole ametlikku rolli juhtimiskontrolli standardite väljatöötamisel ega kehtestamisel. Kuid ta on kaudselt seotud juhtimiskontrolli

Üldised juhtnöörid juhtimiskontrolli menetluste osas annnab välja valitsus määrustena, mida toetab seadusandlus. Kuid üleüldine vastutus finantsjuhtimise ja ametite kontrollimise eest lasub Rootsi Riigikontrollil (*RRV*), millel on seega suurem roll kui enamikus riikidest. Finantsjuhtimise valdkonnas on *RRV*-l oluline roll välja töötada spetsiaalsed ja detailsed juhtimiskontrolli standardid kõigile ametitele. Ametid peaksid seejärel välja töötama kontrolli protseduurid, mis peaksid nende nõuete täitmise tagama. Iga ameti juht on vastutav juhtimiskontrolli süsteemide efektiivsuse hindamise ja jälgimise eest, mis on ka *RRV* regulaarsete revisjonide objektiks. Kui ilmneb puudusi või tõstatatakse olulisi põhimõttelisi või praktika küsimusi, võib *RRV* pidada vajalikuks informeerida sellest valitsust. Ka parlament küsib tihti informatsiooni RRV kontrollimiste kohta.

Suurbritannia

Peamised juhtimiskontrolliga tegelevad organid Suurbritannias on rahandusministeerium (*Treasury*), Riigikontroll (*National Audit Office / NAO*) ja parlamendi eelarvekomisjon (*Public Accounts Committee / PAC*). Rahandusministeerium on valitsusasutus, kelle ülesandeks on otsustada, kuidas riiklikke kulutusi tervikuna tuleks kontrollida; Riigikontrolli ülesandeks on väliskontroll keskvalitsuse kulutuste üle; ja eelarvekomisjon valvab parlamendi nimel, et riiklike kulutuste üle oleks järjepidev ja korralik kontroll.

Põhiliseks vahendiks, mille abil rahandusministeerium on kehtestanud standardid juhtimiskontrolli süsteemide kohta, on valitsuse raamatupidamise käsiraamat pealkirjaga *Government Accounting.* Selles käsiraamatus tuuakse esile põhimõtted, mis valitsevad raamatupidamise ja juhtimiskontrolli süsteemide üle kogu valitsuse tegevuse ulatuses. Juhtnööride detailne rakendamine on jäetud ministeeriumide ja ametite hooleks. Käsiraamatus defineeritakse vastutava ametniku (*Accounting Officer*), kõrgeim (auastmelt ministrist või ameti peadirektorist järgmine) riigiametnik ministeeriumis või ametis, võtmerolli. Temal lasub isiklik vastutus organisatsiooni finantstegevuse ja - aruandluse õigsuse ja seaduslikkuse, mõistliku ja ökonoomse haldamise, raiskamise ja ekstravagantsuse vältimise ning organisatsiooni ressursside tõhusa ja efektiivse kasutamise eest.

Regulaarse finantskontrollimise käigus võib *NAO* juhtida tähelepanu puudustele ministeeriumi või ameti juhtimiskontrolli süsteemis, kui on alust arvata, et need mõjutavad ebasoodsalt organisatsiooni aruandeid. *NAO* viib läbi ka tegevuse tulemuslikkuse kontrollimisi, mille üks peamistest eesmärkidest on teha kindlaks, kas usaldatavad juhtimiskontrolli süsteemid on omal kohal tagamaks säästlikkust, tõhusust ja efektiivsust. Kui eelarvekomisjon küsitleb ministeeriumi vastutavat ametnikku tõstatatud küsimuste suhtes tugineb ta tihti NAO kontrolliaruannetele.

Ameerika Ühendriigid

Ameerika Ühendriikide lähenemine juhtimiskontrolli menetlustele on väga killustatud. Mõned põhitingimused (näiteks aruandlus valitsuse tulude ja kulude kohta) on sätestatud põhiseaduses. Muud juhtimiskontrolli menetlused on kehtestatud spetsiaalsete Kongressi poolt vastuvõetud seadustega. Need sätestavad Riigikontrolli (*General Accounting Office / GAO)* kui kõrgeima kontrolliasutuse ja Personali ning Juhtimise Ameti (*Personnel and Management Office)* kui valitsuse personalipoliitika ja tavade reguleerija asutamise. On kehtestatud veel teisi seadusi,

milles nõutakse finantskontrollimiste läbiviimist ja igaaastast juhtimiskontrolli menetluste hindamist.

Teoorias peaks Ameerika Ühendriikide keskagentuurid juhtimiskontrolli menetluste väljatöötamisel isegi suuremat rolli etendama kui paljudes teistes maades. See on sellepärast nii, et kõige kõrgematele ametikohtedele valitsusagentuuride juhtkonnas nimetatakse tavaliselt poliitikuid, kelle ametisoleku tähtaeg on piiratud ning kellel puuduvad või on vähe praktilisi kogemusi valitsusasutuste juhtimiseks. Sel taustal on sageli leitud, et keskagentuuride poolne tõhusa juhtimiskontrolli süsteemi loomise juhtimine, tegelikult puudub. Veel on probleemiks, et Kongress kaitseb kiivalt oma autoriteeti mõnede agentuuride suhtes ning võtab tarvitusele abinõud isoleerimaks neid sellest, mida tema ise ja need agentuurid peavad keskagentuuride sekkumiseks.

Kuni viimase ajani oli iga agentuuri juhtimiskontrolli menetluste kontrollimine suuremalt jaolt agentuuri enda ülesandeks, mida vajadusel täiendasid *GAO* kontrollimised. Nüüd on neid protseduure tugevdatud kahe tähtsa õigusaktiga. 1982 aasta seadusega (*Federal Managers Financial Integrity Act*) nõutakse iga agentuuri juhilt igaaastast agentuuri juhtimiskontrolli süsteemide hindamist ning hindamise tulemuste aruannet presidendile ja Kongressile, kus tuleks esitada ka soovitused puuduste parandamiseks. Vastutava finantsametniku seadusega (*Chief Financial Officers Act)* nõutakse 24 suurima agentuuri igaaastast finantskontrolli, kusjuures kontrolliaruanne peab sisaldama hinnangu juhtimiskontrolli menetluste kohta.

9. Järeldus

Käesoleva kogumiku ettekanded sisaldavad väärtuslikku informatsiooni eri riikide kasutatavatest juhtimiskontrolli menetlustest ja viisidest kuidas nende efektiivsust kontrollitakse ja hinnatakse. On selge, et ei ole olemas ühtainust mudelit või lähenemist, mida saaks rakendada kõigil juhtudel. Nagu siin vaadeldud riikides, kehtib see tõenäoliselt ka Kesk- ja Ida-Euroopa maades. Kuigi enamik riike on omaks võtnud, kas otseselt või kaudselt, peamised INTOSAI põhimõtted ja standardid, on neid kohandatud ja sobitatud oma riigi konkreetsete konstitutsiooniliste, poliitiliste, seadusandlike ja kultuuriliste erisustega.

Valdkonnad, milles lähenemisviisi erinevused maade vahel tunduvad olevat eriti märkimisväärsed, hõlmavad:

-- siserevisjoni definitsiooni ja rolli;
-- eri riikide juhtimiskontrolli menetluste detsentraliseerituse ulatust, kooskõlas "avaliku sektori juhtimise uue tava" põhimõtetega;

-- ulatust, mil määral kontrollimenetlusi kehtestatakse esmase seadusandlusega või seadusandlusele toetuvate määrustega või administratiivsete protseduuridega;

-- ulatust, mil määral kontrollimenetlused on otseselt kavandatud valitsusprogrammide kulutuste kohta käivatesse või neist sõltumatult välja töötatud otsustesse;

-- kõrgeimate kontrolliasutuste konstitutsiooniline staatust, rolli ning ulatust, mil määral nad toimivad sõltumatult valitsusest.

Juhtimiskontrolli menetluste efektiivse struktuuri ülesehitamine on raske. Mida keerulisem on valitsemissüsteem ja vastastikused seosed teiste majandusvaldkondadega, seda keerulisemaid jutimiskontrolli menetlusi läheb tarvis. Veelgi enam, nagu märgib H.S. Havens oma uurimuses, võib hästikavatsetud seadustel ja administratiivsätetel olla vastakas mõju. Näiteks Ameerika Ühendriikide seadus peainspektori ametikoha kohta (*Inspector General Act*), millega peainspektorile pandi aruandekohustus presidendi ja Kongressi ees, kavandati selleks, et tugevdada siserevisjoni ja juurdluse funktsioone. Selle asemel on see tekitanud lojaalsuse konflikti.

JUHTIMISKONTROLL KESKVALITSUSE TEGEVUSES: ROOTSI PERSPEKTIIV

Jan Hagvall[4]

Kokkuvõte

Rootsi süsteemi põhieesmärgiks on, et kodanikel oleks usaldus keskvalitsuse tegevuse suhtes ja et neil oleks võimalik seda kriitiliselt hinnata. Keskvalitsuse tegevuse detsentraliseerimise eesmärgiks on olnud ametite töö tulemuslikumaks muutmine ning otsustamisprotsessi üksikule kodanikule võimalikult lähemale toomine. Seaduse järgi on kõik ametid kodanike teenistuses ja annavad neile soovi korral informatsiooni oma tegevuse kohta. Juhtimiskontroll ametites peab selle õiguse tagama.

Juhtimiskontrolli viidi ametites varem läbi enamasti kui eelkontrolli spetsiaalsete üksuste poolt, mis ei olnud osaks organisatsioonist endast (näiteks kontrolliti, kas arvet suudetakse tasuda, kas taotlejaile suudetakse anda teatud suuruses toetusi jne.) Tänaseks on kontrollimenetlused enamasti organisatsiooni tegevuste lahutamatuks osaks ja teenivad laiemat eesmärki.

Rootsi Riigikontroll (*Riksrevisionsverket* = RRV) vastutab valitsusektori väliskontrolli eest. Kuna RRV ressurssid on piiratud, peavad kontrolörid analüüsima riskisituatsiooni, määrama kindlaks küsimused, mida tuleks kontrollimisel käsitleda. Veelgi enam, et ametitel oleks kontrollimistest võimalikult suur kasu, oleks vaja tugevdada professionaalset koostööd sise- ja väliskontrollija vahel. 1995 a kehtestatud valitsuse määrusega nõutakse, et suurimatel ametitel ja väiksemate ametite gruppidel oleks teatud kindlatele nõuetele vastav siserevisjoniiüksus.

RRV kontrolliaruanded suunatakse tavaliselt kõige madalamale (kontrollitava) tasemele, kus on loota efektiivsete abinõude tarvitusele võtmist. Valitsust informeeritakse vaid tõsistel juhtudel, kui kontrollitav amet reageerib aeglaselt, ning igal juhul, kui küsimus on oma põhimõtetes üldist huvi pakkuv. Viimasel ajal küsib sageli informatsiooni RRV kontrollimiste kohta ka parlament.

Mis puutub ametite hangetealasesse tegevusse, siis selles vallas on vaja parandada üldisi juhtkonnale käepäraseid kontrolllimenetlusi, näiteks plaane ja eelarveid, hinnanguid, asjaomase personali kvalifikatsiooni ja oskusi ning dokumentatsiooni. Ametite juhtimiskontrollimenetluste põhjaliku kontrollimisega aitavad väliskontrolörid kindlustada juhtkonna suutlikkust jälgida

---

[4]Rootsi Riigikontrolli kontrollidirektorina (*Audit Director*) on autor vastutav kõigi Rahandusministeeriumi alluvuses olevate ametite kontrollimise eest. Riigi Võlaamet, Rootsi Toll ja Riigi Maksuamet on mõned kõige olulisemad neist. Autor on täitnud Rahandusministeeriumi, Tervishoiu- ja Sotsiaal- ning Tööministeeriumide eriülesandeid finants- ja halduskusimustes. Tema kõige viimane aruanne valitsusele tuli 1994.a juhitud komisjonilt ning käsitles juhtimiskontrollimenetluste täiustamist keskvalitsusele alluvates ametites prioriteetsetena, vajadusel vaatama ümber kontrolli plaani ning teostama nii tõhusat kontrolli kui võimalik.

hanketegevust ja paremini aru saada selles toimivatest protsessidest.

Detsentraliseeritud hanketegevuse eduks on vaja, et juhtkond mõistaks sisekontrolli vajalikkust, et ametites oleksid kompetentsed hankealase kogemusega allüksused ning nende töötajail põhioskused finants- ja halldusküsimustes. Keskvalitsuse hanketegevusprotsessis peavad ametid täitma äripõhimõtete rakendamise nõuet, tagades konkurentsi ja objektiivsuse.

1. Juhtimiskontrolli reeglistik Rootsis

Kontroll keskvalitsuse tegevuse üle

Rootsis on valitsuse tegevuse efektiivse kontrollimise üheks oluliseks eelduseks võimalus teha seda avalikult ja peaaegu piiramatute võimalustega. Igaühel peaks olema võimalus valitsuse tegevust kriitiliselt hinnata. Reeglina on valitsuse ja ametite dokumendid registreeritud, tagamaks neile üldsuse vaba juurdepääsu. Konfidentsiaalsus on võimalik üksnes teatud kindlatel seadusega määratud juhtudel. On äärmiselt oluline need põhimõtted muutmatuna säilitada, isegi kui Rootsi saab Euroopa Liidu liikmeks. Vabal ja sõltumatul meedial peab olema võimalik valitsusadministratsiooni kriitiliselt uurida ja hinnata. Valitsuse tegevuse valgustamine aitab tagada efektiivsust ja seadustest kinnipidamist. See omakorda nõuab meedia pluralismi ja tugevaid kaitsemehhanisme, et säilitada meedia vabadus ja sõltumatus poliitilisest kontrollist.

Valitsuse tegevuse poliitilist hindamist parlamendi poolt teostab osaliselt Põhiseaduse Alaline Komisjon *(Standing Committee on Constitution)* parlamendiliikmete hulgast valitud kontrolöride toetusel. Parlamendi kontrolöridele on omakorda toeks väike, vähem kui viiekümnest professionaalsest kontrolörist koosnev kontrolliorganisatsioon. Selle organisatsiooni eesmärgiks on võimaldada parlamendi erinevatel alalistel komisjonidel etendada efektiivsemat osa valitsuse tegevuse hindamisel. Lisaks sellele on olemas ombutsmani talitus *(Office of the Parliamentary Ombudsman),* abistades üksikkodanikke, kes tahavad ametite suhtes kaitsta oma õigusi.

Enamus keskvalitsuse professionaalsetest kontrolöridest töötab RRVs, kes on vastutav kõigi valitsuse ametite aastaaruannete ja juhtimiskontrollisüsteemide regulaarse väliskontrolli eest. Parlamendi ombutsmani ekvivalendiks valitsuses on õiguskantsler, aga tal on ka lisaülesandeid, mida ei saa pidada amninistratiivseks kontrolliks.

Rootsi valitsuse struktuur erineb paljude teiste maade omast. Rootsi keskvalitsusele on iseloomulikud väga väikesed ministeeriumid. Ministeeriumeis töötab vähem kui 1 protsent keskvalitsuse 300 000ndest töötajast. Ametid, mis tegutsevad erinevate ministeeriumide haldusalas, on neist suurel määral sõltumatud. Keskvalitsuse ametid vastutavad oma otsuste eest juhtudel, mis hõlmavad seaduste rakendamist ja avaliku võimu teostamist. Iga amet, mida juhib peadirektor, on vastutav valitsuse ees ja igapäevase töö praktikas ministri ees.

Juhtimiskontrollimenetluste väljatöötamine ja kehtestamine

Rootsi valitsus annab määrusi, kui teise astme õigusakte, mis on olulised ametite juhtimiskontrollimenetluste seisukohalt. Nendega määratakse kindlaks kontrollimenetluste põhieesmärgid. Valitsus on parlamendi ees kollektiivselt vastutav selle eest, et sõltumatute ametite kontrollimenetlused oleks kooskõlas parlamendi otsustega. Keskvalitsuse tegevuse jagamine Rootsis "ostja funktsiooni teostavaks", mille eest valitsus on kollektiivselt vastutav ja sõltutmatuteks "täitvateks ametiteks" tähendab suhteliselt võetuna, et keskvalitsuse tegevus on laialdaselt detsentraliseeritud. Arvatakse, et selline olukord suurendab sisekontrolli vajalikkust Rootsi administratioonis.

Keskametite osa

Rootsis on selles suhtes ebatavaline süsteeem, et üleüldine vastutus finantsjuhtimise ja kontrollimise eest valitsussektoris lasub ühelainsal organisatsioonil. RRV kehtestab põhilised raamatupidamise standardid kõigi ametite jaoks. Ametid vastutavad nende standardite rakendamise eest, ning RRV kontrollib aruannete põhjal nende tegevust. Teine RRV tegevuse oluline lõik finantsjuhtimise vallas on keskametitele sisekontrollistandardite väljatöötamine. Need standardid avaldatakse ametite raamatupidamise juhendites ja instruktsioonides. RRV defineerib, töötab ja annab neid juhendeid välja. Seejärel tagab RRV oma kontrollimistega, et ametid järgiksid heakskiidetud standardeid. Peale selle annab RRV valitsusele operatiivset informatsiooni, mis on vajalikuks taustaks majandus- ja eelarvestrateegiat puudutavate otsuste tegemisel. Oma kontrollimiste ja nõuandeteenustega aitab ta kaasa ka ametite tegevuse tulemuslikkusele.

Ametite juhtidel on teataval määral liikumisruumi standardite kohandamisel omaenda juhtimisvajadustega. Mõned eristandardid on kohustuslikud, näiteks spetsiaalsete finantsoperatsioonide puhul. Teisalt võib amet teatud etteantud rahalistes piirides näiteks personalijuhtimisega seotud standardite kohta ise otsuseid vastu võtta. Allpool käsitletakse Rootsi kõige tähtsamaid ametite jaoks kehtestatud standardeid.

Esiteks, ülalmainitud valitsuse määrused kehtestavad väga üldised kõigile ametitele mõeldud reeglid. Eeldatakse, et ametid tulevad oma tegevusega ise toime vastavalt valitsuse poolt kehtestatud teatud kohustustele, mis on kooskõlas järgnevates dokumentides sisalduvate parlamendi otsustega:

-- avaldus kõigi ametite põhiülesannete ja kohustuste kohta;

-- spetsiaalsed instruktsioonid iga üksiku ameti ülesannete ja kohustuste kohta;

-- volikiri kulutuste tegemiseks, mis igal aastal saadetakse igale ametile, kus määratakse ära ameti käsutada olevad fondid ja spetsiaalsed ülesanded, mis võivad aasta-aastalt muutuda;

-- iga ameti kohustus esitada aastaaruanne ja anda informatsiooni ameti finants- ja muu tegevuse tulemuste kohta.

Teiseks, täpsemad ja detailsemad juhtnöörid antakse aastaaruannete koostamise ja esitamise ning kontrolliprotseduuride kohta, mida ametitel tuleks rakendada. Need juhendid antakse põhiliselt RRV poolt ja on täienduseks üldistele reeglitele

Kolmandaks, eeldatakse, et iga amet töötab välja omaenda juhtimiskontrolli protseduurid, tagamaks ülalkirjeldatud nõuete täitmist. Need peaksid hõlmama näiteks instruktsioone, kuidas korralda ameti tööd, jagada vastutust üksikute juhtide vahel ning koostada aastaaruandeid ja tegevusplaane.

Võrdlus INTOSAI Standarditega

Rootsi ametid kasutavad INTOSAI standarditele sarnaseid standardeid. Ametite jaoks on eluliselt tähtis tagada, et valitsuse igaaastased nõudmised täidetaks käsutuses olevate fondidega ja kooskõlas seadustega. Paljude tähtsate aspektide seas hõlmab ametite juhtimiskontroll seost valitsuse kavatsuste ja ametite tegevuse eesmärkide vahel, samuti ametitesisest vastutust ning ülesannete täitmist selliselt, et saadakse maksimaalseid tulemusi minimaalse vigade esinemise riskiga.

Juhtimiakontrollisüsteemi järelevalve ja hindamine

Ameti juht on vastutav juhtimiskontrollimenetlustega saavutatud tulemuste hindamise ja järelevalve eest kooskõlas ülalmainitud standarditega, mis on võrreldavad INTOSAI *Standarditega* (p 1). Peale selle kontrollib RRV, kes on väliskontrollija, finantstegevuse seaduslikkust ja tegevuse tulemuslikkust. Siserevisjoni üksuste tähtsus on kasvamas ja nõuab praegu enam ressursse kui varem. Siserevisoni meeskonnad on mõeldud selleks, et aidata kaasa kontrolli kvaliteedi tõstmisele, eriti suuremates ametites. Valitsus on otsustanud, et alates 1995 a nõutakse suurtelt ja tähtsatelt ametitelt, et neil oleks teatud kindlatele nõuetele vastav siserevisjoniüksus (vt osas 3, sisekontrolli tugevdamine üksuste loomisega).

Juhtimiskontrolli rakendamiseks vajalikud ressurssid, oskused ja koolitus

Efektiivse juhtimiskontrollisüsteemi loomiseks ja toimimiseks on vaja professionaalse koolitusega personali, kes on võimeline kasutama organisatsiooniteooriat ja hindama selle erinevaid mudeleid. RRV töötab küllaltki palju juhtide ja personali arendusprogrammidega, nii individuaalsel kui ka grupi tasandil. Ametid teevad koostööd kasutades olemasolevaid eksperte kõige efektiivsemalt. Juhtimiskontrollisüsteemid keskenduvad ikka veel peamiselt finantsküsimustele, kuid situatsioon on muutumas ning rohkem tähelepanu pööratakse saavutatud tulemustele.

Ametite suurem vabadus fondide käsitlemisel kombineeritult ulatusliku detsentraliseerimisega, püstitab neile suured nõuded vastutuse ja professionaalsete oskuste osas. Samal ajal oodatakse, et ametid teeksid suuremaid jõupingutusi rahuldavate tulemuste saavutamiseks. Need asjaolud mõjutavad RRV kontrollimiste rõhuasetust. Lähimas tulevikus pööratakse ametite töö tulemustele kontrollimisel enam tähelepanu.

2. Väliskontroll sõltumatu professionaalse kontrollijana

RRV kontrollimandaat

Valitsuse otsuste kollektiivsus, kombineeritult täiesti vaba juurdepääsuga kõigile ametite tegevusega seotud dokumentidele, on vastutoimeks otsustamisega seotud riskidele valitsuse töösse puutuval tasandil. Arvestades seda tausta ja keskvalitsuse laiaulatuslikku detsentraliseerimist, võib öelda, et suurimad riskid peituvad keskvalitsusele alluvate ametite tegevuses. RRV kontrollimandaaat katab nii ameteid kui ka suureneva arvu keskvalitsuse

ettevõtteid ja sihtasutusi. 1994 a töötas RRVs 260 kontrolöri st vähem kui üks iga tuhande keskvalitsuse töötaja kohta.

RRV on kõigis olulistes aspektides ametitest tõeliselt sõltumatu, kuna tema kontrollimisi finantseerib reeglina valitsus. Seega ei ole RRV ja kontrollitavate ametite vahel mingeid finantssidemeid. Selles suhtes erineb RRV eraaudiitorfirmadest, kellel on kontrollitavate organisatsioonidega finantsside. Autonoomse ametina ja sõltumatu kontrollijana, viib RRV kontrollimisi läbi ilma valitsuse sekkumiseta, tuginedes üldaktsepteeritud kontrollistandarditele ja omaenda professionaalsele reeglistikule.

RRV kontrollimiste sõltumatus määrab ka RRV kui kontrolliorgani usaldatatavuse. See omakorda on oluliseks eelduseks rahvusvaheliste ettevõtmiste puhul, eriti suhetes teiste kõrgeimate kontrolliasutustega.

RRV kontrollib regulaarselt ametite aastaaruandeid. Peale selle viib RRV läbi uurimisi, millega selgitatakse välja takistused valitsussektori ressursside efektiivsel ja tõhusal kasutamisel. Ta annab parlamendile, valitsusele ja ametitele informatsiooni, võimaldades neil teha otsuseid efektiivsuse parandamiseks.

Viimastel aastatel on RRV kontrollitööle iseloomulik olnud kontrollitavate ja valitsuse ulatuslik abistamine. Selles suhtes tehtud jõupingutused on olnud märkimisväärselt suuremad kui üldised nõuanded, mis peaks alati kontrollimisega kaasnema. Sarnase rõhuasetuse muutuse põhjuseks on, et kontrollimine sisaldab ka kontrollitava abistamise, samuti järelkontrolli ülesande tulemuste üle, milliseid meetmeid on tarvitusele võetud keskvalitsuse tegevuse, kontrolli ja raamatupidamise vallas. RRV täidab oma põhiülesannet - kontrollib, kuid annab nõu seal, kus see tundub olevat mõjuv (p 80). See asetab suured nõuded kontrolöridele nende töös, nii nende professionaalsetele oskustele kui aususele.

Rõhuval enamusel ameteist on praegu sisse viidud korralik raamatupidamisarvestussüsteem. Üleminek ametite uuele finants- ja tulemustele orienteeritud kontrollile on olnud oodatust sujuvam. Sellele vaatamata on täheldatud veel puudujääke allpoolkirjeldatud juhtimiskontrollisüsteemides. Need on sageli seotud asjaoluga, et finantsvastutus on detsentraliseeritud või et amet lõpetab tegevuse. Küsimusi on kerkinud näiteks seoses riigihangete, finantsoperatsioonide, riigiametnike osalise tööajaga töötamisega, jne.

Kontrollimine

Riskianalüüsi käigus määratakse kindlaks, milliseid konkreetseid küsimusi peetakse kontrollimisel prioriteetseks. See protsess on suure tähtsusega, kuna piiratud kontrolliressursse peab kasutama efektiivselt. Kontrolli käigus tuleb järgida head kontrolli tava, kontrolli ulatus peab olema piisav ja tuleb rakendada mõistlikke professionaalseid põhimõtteid. Oluliste tööoperatsioonide kriteeriumid ja riskile avatus ning muidugi kontrolöri(de) kogemused on tegurid, mis mõjutavad kontrolli kavandamist. Käesoleval ajal pühendab RRV enam aega kontrolli kavandamise hindamise meetodite parandamisele.

Iga kontrollietapp on hoolikalt planeeritud. Kontrolliplaan määratleb uurimiseks kõige

olulisema(d) probleemi(d); oskused, mida kontrollimeeskonnas vajatakse; kontrollimiseks vajaliku aja ja kontrolli lõpetamise kuupäeva; kulud; sisemise aruandluse ning kontrollitava ameti ja valitsuse informeerimise korra.

Kontrolli valmistatakse ette aegsasti enne kontrollitava asutuse külastamist. Elektroonilise andmetöötluse võrgusüsteemide kaudu on RRVl hea juurdepääs ametite jooksva aasta aruannetele. Neid analüüsitakse ja avastatakse kahtlased tehingud. Kogutakse ka muud kättesaadavat informatsiooni ameti kohta. Ameti erinevate üksuste ja osakondade kontosid võrreldakse omavahel. Valmistatakse ette küsimustik, mida kasutada ameti külastamisel. Ja nii edasi.

Selline süsteemne lähenemine võimaldab viia miinimumini ametis vajaliku kohaloleku aja. Kohalolekut kasutatakse töötajate küsitlemiseks ja erinevate dokumentide läbivaatamiseks, kinnitamaks või ümber lükkamaks seda, mida jooksva aasta aruanded ja muu informatsioon on näidanud. Seda aega kasutatakse ka juhtimiskontrollisüsteemide uurimiseks, eriti selleks kuidas need toimivad.

Lõpuks koostatakse tulemustest kontrolliaruannne. Tulemustest teatamisel on põhimõtteks see, et kontrolli aruanne suunatakse kõige madalamale tasemele, kus on loota tõhusate abinõude tarvitusele võtmist. Valitsust informeeritakse vaid tõsistel juhtudel, kui kontrollitav amet reageerib aeglaselt ning igal juhul, kui on on tegemist põhimõtteliste ja üldsust huvitavate küsimustega. Viimasel ajal küsib ka parlament sageli informatsiooni RRV kontrollimiste kohta.

3. Juhtimiskontroll keskvalitsusele alluvates ametites

Detsentraliseerimispoliitika tagajärjed

Käesoleval ajal on valitsuse tegutsemisaladel varieeruv vabadusaste, nii finantseerimisel kui ka eesmärkide osas. Ressursside detailne reguleerimine on erandlik. Keskvalitsusele alluvate ametite tegevuse eesmärgid põhinevad parlamendi poolt kindlaksmääratud poliitilistel eesmärkidel. Iga tegevuse puhul võimaldavad kindlad näitajad jälgida ja kontrollida tegevuse tulemusi. Keskvalitsuse tegevust on detsentraliseeritud eesmärgiga muuta ametite töö veelgi efektiivsemaks ning viia otsustamine kodanikule lähemale.

Varem teostati ametites kontrolli enamasti eelkontrollina spetsialsete üksuste poolt, mis ei olnud organisatsiooni osaks (näiteks kontrolliti kas ollakse võimeline arvet tasuma, kas teatud suuruses toetusi võib maksta teatud taotlejatele jne). Nüüd on kontrollimenetlused organisatsiooni tegevuse lahutamatuks osaks. Vastutuse detsentraliseerimine eelarvest eraldatud ressursside kasutamise üle seotakse hajutatud kontrollisüsteemiga. Allüksuse juht võib vaid siis maksmise kinnitada (heaks kiita), kui on olemas tõendatud maksedokument, kui maksmine puudutab valdkonda, mille eest üksus on vastutav ning kui summa ei ületa teatud kõrgemalt poolt kindlaksmääratud piiri. See kehtib nii eelkontrolli kui järelkontrolli kohta. Lisaks sellele teostatakse järelkontrolli üha sagedamini organisatsioonist sõltumatu väliskontrollina.

Pikka aega on juhtimiskontrolli põhitunnuseks olnud, et informatsioon ametite kontode ja

tegevuse kohta annab tõepärase pildi ning, et vead ja probleemid tulevad ilmsiks ja parandatakse. Elektroonilise andmetöötluse tehnoloogia ja telekommunikatsioonide arenemine on laiendanud ka kontrollimenetlusi. Käesoleval ajal hõlmab juhtimiskontroll ametite kõiki tegevusalasid. Juhtkonnal on nüüd võimalik pidevalt jälgida ja analüüsida tegevusi ja vajadusel võtta tarvitusele abinõud olukorra parandamiseks. Detsentraliseerimispoliitika, ressursside piiratus ja pidavalt suurenev järelkontrolli vajadus on tõstnud nõudlust juhtimiskontrolli järele nagu on toonitatud ka *INTOSAI Standardite* eessõnas.

Ameti peadirektor, kes annab aru oma ministrile on see, kellel lasub põhivastutus, et parlamendi ja valitsuse kavatsused täidetakse arvestades seadusi, et eraldatud fonde kasutatakse õigesti ning, et aruandlus tegevuste kohta on tõepärane. Selle saavutamiseks on tarvis, et vajalikud kontrollimenetlused oleks ameti struktuuri, süsteemide ja töörutiini, aga samuti suhtumise lahutamatuks osaks. See soodustaks vara korralikku haldamist ja korraliku juhtimiskontrolli säilitamist. Ametite juhid peavad mõistma juhtimiskontrolli ülesehitust, eesmärke ja seda, mida vastavate kontrollimenetlustega tahetakse saavutada (p 3).

Puudused

Ametite juhid peavad laiendama juhtimiskontrolli kogu tegevusele, mille eest nad vastutavad, et täita järjest komplitseeritumaks muutuvaid tegevusi puudutavaid nõudeid. Vastavad nõuanded on olnud nii RRV teostatud kontrollimiste kui ka RRV poolt valitsusele esitatud keskvalitsuse finants- ja haldustegevust peegeldavate aruannete korduvaks ja iseloomulikuks jooneks.

Allpool antakse lühiülevaade arvukatest probleemidest, mis on ametite tegevuses toonud kaasa olulisi riske ja mida juhtimiskontrollimenetlustega ei ole küllaldaselt käsitletud. Samuti käsitletakse jooksvaid kontrolliprobleeme, eeskätt finants- ja raamatupidamise küsimusi. Seega antakse küllaltki täielik pilt momendi riskidest keskvalitsuse tegevuses. Need on sellised riskid, et neid saab põhiliselt kõigis olulistes üksikasjades käsitleda kontrollimenetluste laiendamisega vastavalt *INTOSAI Standardite* eristandardite peatükile (p 4). Oleks õiglane mainida, et paljud ametid on juba asunud tegelema puuduste kõrvaldamisega parandades juhtimiskontrollimenetlusi.

Toetuste käsitlemine

Toetusfonde tuleb kasutada selleks ettenähtud otstarbeks. Näiteks toetust regionaalse arengu projektidele, mis on maakonnanõukogu vastutusel, eraldati valesti maakonnanõukogu enda halduskulude finantseerimiseks, tema tegevuse ümberkorraldamiseks jne. Tehnoloogia, regionaalpoliitika ja uue energeetikatehnoloogia vallas on kontrollisüsteemid ebapiisavad. Ei ole võimalik vältida toetuse andmist mittesobivale taotlejale ning kindlustada, et seda kasutatakse ettenähtud otstarbeks. Peale selle on kontrollimenetluste puudulikkust täheldatud siis, kui keskvalitsuse toetuste jagajatena on kasutatud valitsusväliseid organisatsioone. Detsentraliseerimine ja/või delegeerimine raskendab toetuste käsitlemiseks sobivate kontrollimenetluste ülesehitamist.

RRV tähelepanekutele tuginedes on valitsus ametitelt nõudnud valesti väljamakstud toetuste tagasimaksmist. Seda on tehtud vähendades selliseid vigu teinud ametite igaaastasi

eelarveeraldisi personali ja administratiivkuludeks. RRV on andnud valitsusele nõu kuidas parandada toetuste käsitlemisega seotud direktiive.

Finantstehingute käsitlemine

Detsentraliseerimine viib sageli vastutuse ja finantstehingute sooritamise õiguse üleandmisele ametnikele, kes ei ole selles valdkonnas töötamisega harjunud. Vastutus likviidsete varade käsitlemise eest, mis kohati võib ulatuda miljonitesse kroonidesse, võidakse vähestelt keskuse töötajatelt üle anda võibolla kümme korda suurema arvu isikute kätte, kes ei ole piisavalt kvalititseeritud või kelle kvalifikatsioon võib olla täiesti erinev nendest oskustest, mida sedalaadi ülesandeks vajatakse. See muutus on märkimisväärselt suurendanud riski, et väljamaksed tehakse valedele saajatele, valel ajal, ilma ametliku kinnituseta või mitte õigeks ja ehk isegi vääraks otstarbeks. See ei tähenda, et detsentraliseerimise otstarbekus ise seataks küsimärgi alla, pigem püütakse siin rõhutada rangete juhtimiskontrollimenetluste vajalikkust.

RRV on pööranud sellele probleemile tähelepanu oma 1993 ja 1994 a kontrolliaruannetes, eriti sarnase struktuuriga ametite puhul, mida võib tinglikult nimetada katusameteiks, millele allub sadu regionaalseid ja kohalikke allameteid. RRV on ka märganud, et ametid on oma kontrollimenetlusi parandanud, kuigi oleks vaja rakendada rohkem meetmeid. RRV hoiab antud küsimust oma terava tähelepanu all. Samas ei ole see ka probleem, mille puhul RRV sooviks, et valitsus võtaks kasutusele erilised abinõud.

Huvide konflikt ja sellele sarnased situatsioonid

Ameti töötaja puhul on tavaline, et tal on ülesandeid ja huvisid, mis on kaugemaleulatuvamad kui tema töö ametis. Detsentraliseerimine ja/või vastutuse ning võimu delegeerimine toob endaga kaasa huvide konflikti ja sellele sarnaste situatsioonide tekkimise riski suurenemise. Üks selliseid situatsioone tekib kui riigiametnikke nende kohustuste täitmisel mõjutavad vääralt nende töövälised tegevused või harrastused. See kehtib eriti ülikoolide ja mitmesuguste erialainstituutide kohta, kus paljudel töötajatel võib olla veel teisi tegevusalasid. Näiteks võivad ülikooli töötajad omada firmasid, millel on ärisidemeid nende enda ülikooliga. Sellised situatsioonid, mis on iseenesest küsitavad, võivad tähendada, et töötajad eelistavad oma ülikooli teaduskonna nimel tehtaval enampakkumisel omaenda firmat. Huvide konfliktist tulenevad probleemid võivad kõigutada Üldsuse usaldust riigiametnike suhtes kui ameti juhtkond ei suuda ameti sisekontrolli süsteemis rakendada haldusseadusest huvide konflikti puudutavaid sätteid. Huvide konflikt ja osalise tööajaga töötamine kujutavad endast ikka veel tõsist probleemi, eriti ülikoolides.

1994 a lõppenud ühe riigi ülikooli kontrollimisel nõudis RRV, et ülikool vaataks antud küsimust täies ulatuses ja kindlustaks olemasolevate reeglite järgimise. Ülikool määras probleemi uurimiseks spetsiaalse ametniku. Ülikooli juhtkond koostas ka uued direktiivid, milles rõhutatakse olemasolevaid ettekirjutusi. Riigikantseleis *(Cabinet Office)* moodustat eraldi töörühm töövälise tegevuse uurimiseks eesmärgiga koostada valitsuse määruse projekt haridusvaldkonnas tervikuna rangemate reeglite kehtestamiseks selles suhtes. Töörühma ettepanekud rajanevad RRV kontrollitulemustel.

Elektroonilise andmetöötluse usaldatavus

Tundub, et ametid sõltuvad liialt oma andmetöötlusest. See toob kaasa suure riski finantsarvestuse andmete usaldatavuse suhtes, jne. Veelgi on sagedased juhused, et ametite andmetöötlusalane asjatundlikkus on vaid spetsiaalse üksuse pärusmaa. Nõudmised sellisele üksusele tegevuse tulemuslikkuse osas võivad mõjutada tehingute ja tootmise ahela kontrolli. Selline situatsioon võib kergesti ette tulla kui organisatsiooni ülejäänud osas ei suudeta jälgida ja otsustada, kas andmetöötlus on oma kohustusi piisava hoole ja nõutava kvaliteediga täitnud. On olemas risk, et asjatundlikkuse puudumine organisatsiooni ülejäänud osas, ja eriti juhtkonnas, viib olukorrani, et andmetöötluse talitusele esitatakse liialt elementaarsed nõudmised. Juhtimiskontrolli tugevdamiseks peaks juhtkond süsteemide, programmide pidevaks hindamiseks ja protseduuride testimiseks kasutama sõltumatute andmetöötluse ekspertide abi.

Strateegiaga seotud kiired muutused seadusandluses ja määrustes tingivad ka vajaduse kiirete muutuste järele andmetöötlusrutiinides, -süsteemis ja selle süsteemi mehhaanilises kontrollis. Töötlusrutiinide muutmise ja mitmesuguste testimisprotseduuride abil, mis viiakse läbi enne tööprotseduure, on võimalik vältida mitmeid probleeme. Suutmatus seda korralikult teha võib viia selleni, et tekib suur vigade esinemise risk ja seejuures probleemid, näiteks finantsjärelkontrolliga. Järelkontrolli ebaõigel või eksitaval informatsioonil põhinevad tulemused võivad omakorda viia valede otsusteni. Juhtimiskontroll peaks sisaldama kontrollimenetlusi tagamaks, et informatsioon, mille põhjal otsustatakse, on õige.

Keskvalitsus on näiteks teinud investeeringuid suurtesse maksude kogumise ja sotsiaalkindlustuse süsteemide haldamise erasektori ja keskvalitsuse fondide haldamise andmetöötlussüsteemidesse. Praktiliselt iga amet kasutab andmetöötlust abivahendina finantsjuhtimisel, projektide järelkontrollil ja mitmeks teiseks otstarbeks. Üheks korduvalt esinevaks probleemiks on, et liiga paljudele töötajaile on antud juurdepääsu õigus neile süsteemidele. Süsteemi pääsmekaartide igapäevane kasutamine kujutab endast probleemi kui pööratakse liiga vähe tähelepanu turvavajadustele. Näiteks võib kaarte terminaalidesse jätta. See suurendab tarbetult riski, et andmetöötluse informatsiooni kasutatakse vääral viisil ja, et informatsioon kaob või, et seda moonutatakse. Kokkuvõtteks võib öelda, et liiga paljudes ametites on andmetöötlussüsteemidele juurdepääsu rutiinide turvalisus ebapiisav.

Üks RRV olulisemaid ülesandeid on kontrollida ametite elektroonilise andmetöötluse süsteeme. Nagu ülalöeldust nähtub, on RRV täheldanud puudusi korralike kontrollimenetluste kehtestamisel andmetöötlussüsteemide üle. RRV on nõudnud ka andmetöötlussüsteemide kasutuseelset põhjalikku testimist, andmetöötlussüsteemidele juurdepääsu rutiinide turvalisuse tagamist, jne.

Valitsuse jaoks on andmetöötlussüsteemide funktsioneerimine strateegiline ja keeruline küsimus. Üksikud ametid ei ole lühikese aja jooksul võimelised oma ressurssidega uurima ja lahendama kõiki selle küsimusega seotud probleeme. RRV on moodustanud spetsiaaalse grupi, et tugevdada ametite andmetöötlussüsteemide kontrollimist. See grupp töötab koos RRV teiste kontrolöridega. Tuginedes RRV süvendatud kontrollimistele võib valitsus nüüd andmetöötluse alal rangemaid meetmeid tarvitusele võtta.

Kontrollimenetlused küsimuste käsitlemisel, mis mõjutavad mitmeid ameteid

Mis puutub rohkem kui ühe ameti poolt käsitletavatesse küsimustesse, siis on ilmnenud, et sel puhul on rahuldavate kontrollimenetluste säilitamisega raskusi. See seletub ebakindlusega selles suhtes, kus lõpeb ühe ameti ja kust algab teise vastutus. Selline olukord võib keskvalitsusele põhjustada ebameeldivaid finantstagajärgi. Näiteks võib üleliia käibemaksu maksnud ettevõte saada maksuametilt tagasimaksu isegi kui tal on võlgu teistele ametitele. Ilma uute seadusandlike meetmeteta, vaid hea juhtimiskontrolliga, võib maksmata võlgade probleemi oluliselt vähendada.

Heade kontrollimenetluste säilitamine on eriti tähtis, kui keskvalitsuse ameteid restruktureeritakse või nad lõpetavad tegevuse. Kuna see on ebatavaline olukord, on olemas risk, et ametil ei ole rahuldavat reeglistikku kasvõi näiteks varade müügiks. Ühel näitel hoolitses varade müügi eest ameti ostuosakond. Muutumine ostjast müüjaks (vähem kogenud) tekitas olukorra, kus ameti müügitehingud suurendasid oluliselt äririske. Lisaks sellele tekitas puudulik arvete esitamise kord vead saadud tulude arvestuses.

Tuginedes RRV tähelepanekutele on valitsus nüüd sätestanud, et ettevõtete maksete tasumise tähtaja lõppedes, näiteks importitud toodete käibemaksu puhul, peab Rootsi Toll andmed maksuametitele palju kiiremini üle andma. Ainult neil on võimalik teha eri liiki maksete tasaarveldus valitsusametite ja eraettevõtete vahel. Valitsus on saanud olulist kasu lubades maksukogujatel sekkuda protsessi varasemas staadiumis ja maha arvata ettevõtete maksude tagasisaamise nõudeist valitsuse nõuded ettevõtete vastu.

Hanked

Nõrgad kohad ametite kauba ja teenuste hankesüsteemides kujutavad endast tõsist probleemi. Siiski on hankeprobleemide tõsidus varieeruv. Palju on tehtud protseduuride parandamiseks. Sellele vaatamata kerkib esile raskusi. Osas 4 antakse detailne aruanne hankeprotsessi ja asjakohaste juhtimiskontrollisüsteemide kehtestamise kohta. Tuuakse esile ka peamised nõrgad kohad hankeprotsessis. Protsessi erinevaid kontrolliprotseduure seostatakse ka *INTOSAI Standarditega* (p 4).

Rootsi on nüüdseks kehtestanud riigihangete suhtes rangemad ja ulatuslikumad reeglid, mis vastavad Euroopa Liidus kehtivaile. Rangemad sanktsioonid tähendavad muuhulgas seda, et hankeid korraldavat ametit võib kohustada hankeprotsessi uuesti alustama või maksma märkimisväärset kahjutasu ebaõiglaselt koheldud pakkujale. Uued tingimused kehtivatele reeglitele mittevastavate hangete tühistamiseks asetavad suuremad nõuded nii ameti juhtkonnale kui RRVle.

Sisekontrolli tugevdamine üksuste loomisega

Ülalkirjeldatud probleemidest on kontrollitavaid ameteid regulaarselt informeeritud. Teatud ametid on võtnud tarvitusele vajalikud abinõud. Teisalt on RRV mitu aastat osutanud sarnastele probleemidele. See viis selleni, et 1994 a volitas valitsus oma otsusega RRVd uurima täiendavate abinõude vajadust ametite juhtimiskontrolli parandamiseks. Selle uuringu eest, mis kestis maist

detsembrini 1994, vastutasin mina. Uuringu tulemusena on nüüd olemas valitsuse määrus, millega suurimatelt ametitelt ja ametite gruppidelt nõutakse teatud kindlatele nõuetele vastava siserevisjoniüksuse olemasolu (p 74,78,84 ja 85). Need nõuded on:

-- siserevisjon peab jälgima kontrollimenetlusi, mida kasutatakse ameti eri süsteemides, tavades ja töökorralduses, peab jälgima raamatupidamisarvestuse põhjal kuidas ta tuleb toime oma kohustustega;

-- ameti juhatus, teatud juhtudel ameti peadirektor, peab heaks kiitma aasta kontrolliplaani;

-- plaan peab tuginema siserevisjoniüksuse analüüsile tegevuse kohta, kus oluliste vigade esinemise oht on suurim;

-- plaani heakskiitmine peab toimuma pärast RRV-ga konsulteerimist;

-- siserevisjon viiakse läbi kooskõlas vastavate üldaktsepteeritud standarditega;

-- sisekontrolörid peavad oma tähelepanekute kohta aru andma ameti juhatusele, või kui seda ei ole, siis ameti peadirektorile.

Valitsuse määrus kohustab ameteid pöörama enam tähelepanu kontrollile ja turvalisusele. See määrus ei tähenda mingil juhul, et siserevisjon võiks asendada juhtimiskontrolli allorganisatsioonides või mujal.

4. Juhtimiskontrolli aspektid hangete valdkonnas

RRV usub, et Rootsi kogemus, eriti hangete valdkonnas, võib sobida rakendamiseks teistes riikides, sõltumata seaduste ja teiste õigusaktide erinevustest riikide vahel. RRV on keskendunud eriti konsultatsiooniteenuse hankimisele ametite poolt. See valdkond näitab ilmekalt ametite kasvavat sõltuvust tehnoloogiliselt keerukast keskkonnast. Selles keskkonnas peab toime tulema ja seda võimalikult hästi ära kasutama, muuhulgas ekspertteenuse professionaalsel tasemel hankimisega, mis võib ameti tegevuses aegajalt vajalik olla. Mitmeti on hankeprotsess ja sellega seonduvad probleemid rakendatavad võrdselt nii kaupade kui teenuste puhul. Kuid kogemus on näidanud, et ametitel on raskem toime tulla teenuse hankimisega.

Väliskontrollijana on RRVl oluline roll ametite tegevuse järelkontrollil. Siiski selgub näitest, kui tähtis ikkagi on ameti jaoks võtta järelkontrolli tõsiselt, võtta seda kui osa juhtimiskontrollist.

Hanked arvudes

1980ndate lõpus arvestati valitsusele alluvate ametite, korporatsioonide ja riigiettevõtete avalike hangete kogumaksumust umbes 100 miljardile rootsi kroonile, rohkem kui 50 % selle sektori tarbimisest ja investeeringutest.

Valitsus kehtestab ametitele üldised nõudmised maksumuse (säästlikkuse) osas, mis on oluliseks küsimuseks kaupade ja teenuste hangete juures. Tähelepanul, mida ametid osutavad hangetele, on oma alus, muuhulgas näitab rahvuslik ja rahvusvaheline kogemus, et diskrimineerimine on hankeprotsessis küllalt tavaline. Euroopa Komisjoni poolt toodud arvestused 1980ndate lõpus näitasid, et protektsionistlike meetmete tulemusena maksid liikmesriikide kodanikud igal aastal umbes 40 miljardit eküüd üleliia vastavates riikides toimunud avalike hangete eest. Rootsi valitsuse 1990ndate algul tehtud uurimuses tõsteti esile, et potentsiaal efektiivsuse suurendamiseks on olemas -- seda arvestati vahemikus 10 kuni 50 % võrra -- mida oleks võimalik saavutada hankekonkurssi laiendamise teel.

Konkurss on kommertspõhimõtete rakendamise väljendus ja see mängib olulist rolli keskvalitsuse tegevusaladel. Kõigi finantsküsimuste käsitlemine peab toimuma Avalike Hangete Seaduse reeglite piires, mõistlike äriprintsiipide alusel, ilma tarbetute viivitusteta.

Käitumine hanketurul

Turul pakutakse üha keerukamaid kaupu ja teenuseid. See omakorda nõuab ostmisega tegelevatelt valitsusametnikelt muuhulgas paremat kvalifikatsiooni. Tarnijad pakuvad kaupade ja teenuste pakette, nagu näiteks haridus ja väljaõpe kombineeritult arvutite ja nende paigaldamisega. Teenuste rida, mida pakuvad organisatsiooni konsultandid, reklaamiagentuurid, raamatupidamisfirmad ja teised, suureneb. Teenuste kvaliteet varieerub suures ulatuses. See situatsioon toob endaga kaasa kulusuunad, mida on raske jälgida ja analüüsida.

Kaupade ja teenuste keerukus tingib, et ametid pühendavad küllalt palju jõupingutusi saamaks teada ja analüüsimaks, mida turul pakutakse, millised tarnijad turul on, uurimaks kui suurel määral saab amet ise vajalikku tööd teha, ning valimaks alternatiivide vahel. Tarnijate poolt tehtud pakkumised ei allu mitte ainult konkursile vaid ka kriitilisele hindamisele. Samal ajal on oluline mõista klientide ja tarnijate vahelise koostöö sünergeetilisi mõjusid. Klientide ja tarnijate vahelised integreeritud suhted on mõnikord eelistatavamad kui omaenda asjatundlikkuse arendamine, mis on vajalik otsustamaks, milliseid tooteid tuleks kasutada. Lisaks sellele paneb ametite tegevuse detsentraliseerimine juhtkonnale suuremad nõudmised hanketegevuse jälgimisel.

Ametite juhtimiskontrolli oluline osa on kindlustada, et hankeprotsess funktsioneeriks rahuldavalt. See tähendab, et iga amet peab võimaldama juhtidele ja teistele hanketegevuse eest vastutavatele nõu ja informatsiooni selle kohta, kuidas kommertshankeid korraldatakse, ning infot, mis selgitaks Avalike Hangete Seaduse sätete tähendust ja annaks konkreetse sisu spetsiaalsetele reeglitele, mida hanketegevuses tuleb otseselt kasutada. Ametite juhtkond peaks kindlustama, et seadust ka tegelikult täidetakse.

"Samm-sammult" meetod konsultatsiooniteenuste hankimiseks

Kastis 1 kirjeldatakse avalikke hankeid ja selle tegevuse erinevaid faase lähtudes kontrolli perspektiivist näite varal, kus ametid kasutavad konsultante. Tuleks märkida, et ametid peaks kasutama konsultante eeskätt abiallikana erialateadmistes või ajutise kompetentsuse probleemi lahendusena. Valitud näidet võib vaadelda ka teenustega seotud avalike hangete

kasvuproportsiooni taustal Rootsi avalikes hangetes tervikuna, mis käesoleval ajal moodustab koguhulgast rohkem kui 50 % ja konsultatsiooniteenuste hangetega seotud juhtimiskontrolli suhtelise raskuse taustal.

Juhtimiskontroll hõlmab hangetega seotud üldist laadi ja spetsiaalsed kontrolliprotseduurid, mis on seotud hankeahela erinevate osadega alates vajaduse kindlaksmääramisest kuni konsulteerimise tulemuste järelkontrolli ja hindamiseni, aga ka järelevalveni nende kontrolliprotseduuride üle. Kirjeldatud kontrolliprogramm ei kata kõiki aspekte, kuid põhineb faktoritel mis aja jooksul on tõestanud oma olulisust ja mille suhtes tuleks kontrolli rakendada, kui hangitakse konsultandi teenuseid.

Ametite hankeprotseduuridesse puutuvat kogemust vaadeldakse allpool. RRVs alustavad kontrolörid kontrollimist vaadeldes hankeküsimusi ametite üleüldise kontrollsüsteemi kontekstis. Sõltuvalt iga üksiku juhtumi tingimustest, valib RRV uurimisobjektiks ametite järelevalve omaenda kontrollitegevuse üle, kuidas see töötab üldist laadi kontrolli osas, või kuidas toimib kontroll hankeahela teatud osades. Programm on hästi kooskõlas *INTOSAI Standarditega (p 4)*.

Kast 1. Juhtimiskontroll ja konsultantide hankimine

Alljärgnevate kontrollimenetluste üle peaks järelevalvet teostama kvalifitseeritud personal, kellel on ameti juhtkonna usaldus.

Üldist laadi kontrollimenetlused

Plaanid, eelarved jne.

Hanketegevuse juhtimise kaheks peamiseks instrumendiks on planeerimis- ja eelarveprotsess. Igaaastase eelarvekava kaudu eraldatakse ametite erinevatele allüksustele ressursid palkadeks ning kaupade ja teenuste ostuks. Ressursid tuleb jaotada üksustele eesmärgiga, et ameti tegevus oleks tõhus. Üksused peavad ise saama korraldada, kuidas neile eraldatud ressursse kasutada. Hanketegevus peab olema säästlik.

Üksuste hanketegevuseks kasutatavate ressursside osas on vajalikud teatud piirangud ning need peavad kajastuma plaanides, eelarvetes ja teistes otsustava sisuga dokumentides. Otsustamaks kas teha töö ise või kasutada lepingulist tööjõudu väljastpoolt peab järgima ameti strateegiat. Allüksuse juhi poolt ameti nimel alla kirjutatud lepingud ei tohi ületada teatud kindlaksmääratud piirsummat. õigus piirangute kehtestamiseks on valitsuse juhenditega delegeeritud ametitele. Piirsumma ületamise korral läheb vastutus allüksuse juhi otsesele ülemusele. Piirsummad kehtivad ka allüksuste lihtsamate, vähemametlike hangete kohta. Ametid peavad kasutama ühiseid ostulepinguid, ning arvutite ja muude andmetöötlusseadmete hankimine peab toimuma tsentraalselt, et vältida häireid arvutite ekspluatatsioonis ja teisi probleeme, mis on seotud arvutite ja nende toetussüsteemide juurutamisega ametite töös.

Üks põhilisi tingimusi hanketegevuse puhul on see, et üksainus isik ei tohiks olla vastutav mitmete võtmetegevuste eest hankeprotsessis (p 4). Sellisteks võtmetegevusteks on konkurssidokumentide koostamise, avaliku pakkumise väljakuulutamine, tehtud pakkumiste hindamine, lepingute sõlmimine, maksmine ja raamatupidamisarvestus. Peale selle tuleb hankeprotsessi erinevate osade kooskõlastamist teha pidevalt, kogu aasta jooksul.

Konsultantide tegevuse kontrollimine ja hindamine

Konsultant, kes on ameti poolt tööle võetud, ei peaks oma ülesannet täitma täiesti omapäi. Amet peab eraldama ressursid kontrollimiseks, tagamaks, et konsultandi töö tulemused oleks rahuldavad.

Konsultantide töö hindamine ja järelkontroll peaksid olema suunatud konsulteerimisülesande kõige tähtsamatele aspektidele. Kõigi kaasatud konsultantide kohta tuleb pidada registrit. See register peab sisaldama konsultandi nime, tööülesande eesmärgi, tegeliku lõpetamisaja võrreldes lepingus ettenähtud ajaga, tulemuste hinnangu ja konsultantteenuse tunnitasu. Konsultandi tööle hinnangu andmine on ameti jaoks oluliseks lähtekohaks edaspidiste tööde planeerimisel.

Kvalifikatsioon ja kogemused

Ameti juhtkond vastutab selle eest, et personal on sobiva kvalifikatsiooni ja kogemustega (p 28-31). Juhtimisfunktsiooni üks tähtis aspekt on personali motiveerimine. Juhtimiskontrollisüsteem peaks tagama, et olemasolev kvalifikatsioon ja kogemused vastaksi hetkevajadustele. See peaks mängima ka olulist rolli tegevuste arendamisel ja tagama nende tõhusamaks muutumise. Hanked on just üks selline valdkond, kus oskuste ja kogemuste omamine on rea ametite jaoks muutunud oluliseks tingituna sellest, et 1995 a algul jõustus uus Avalike Hangete Seadus ja loomulikult tuleb seda professionaalselt rakendada. Hankeseadus on palju detailsem kui eelmised vastavad juhised. See sisaldab ka sanktsioone ebakorrektse hanketegevuse puhul. Uued tingimused tähendavad olulist muutust hankeprotseduurides, sealhulgas vajaduse kontrolli tugevdamise järele.

Kast 1. Juhtimiskontroll ja konsultantide hankimine (järg)

Muuhulgas peab juhtimiskontrollisüsteem aitama selgitada, kuidas personali töölevõtmise ja arendamise eest vastutavad juhid peaks ametis levitama juhtimisstrateegiat sobivate oskuste ja kogemustega personaliga komplekteerimise tagamiseks. Lisaks õpetamisele ja täienduskoolitusele võib oskusi arendada tööülesannete täitmise professionaalse juhendamise, uute ülesannete andmise ja töötajate vahetusprogrammide kaudu, näiteks kasvõi ametite vahel, kelle tegevuses on sarnasusi. Võimalus täiustatud oskusi kasutada on tõenduseks, et oskusi väärtustatakse.

Spetsiaalsed kontrollimentelused hankeprotsessi erinevate osade kohta.

Hankimisotsus

Enne kui see otsus tehakse tuleks hoolikalt uurida alternatiive otsusele osta konsultatsiooniteenust väljastpoolt. Näiteks, kas probleemi on võimalik lahendada sisemiste ressursside ümberjaotamisega või peaks uusi inimesi tööle võtma. Amet peaks lähtuma seisukohast, et olemasolevate ressursside tugevdamine toetudes konsultantide abile, on tavaliselt kallis. Amet peab pühendama aega konsultantide töö kontrollimiseks. Muidu on konsultandil vähe võimalust oma tööülesannet korralikult täita.

Ostuviisi valik

Konsultatsiooniteenuste ostmise puhul on ametil sageli raske selgelt ja täielikult vajatavaid teenuseid pakkujaile kirjeldada. See suurendab vajadust nõuda pakkumisprotsessi läbiviimist ametlikult reguleeritud ja dokumenteeritud viisil, mis tugineb läbirääkimistele pakkujatega. Kui küsimus on väikestes rahasummades, olukordades, kus tuleb kiiresti otsustada või kus on teisi tähtsaid kaalutlusi, tuleks ostmisel järgida lihtsustatud protseduuri, mis on kindlaks määratud Avalike Hangete Seadusega.

Dokumentatsioon pakkujaile seoses ostetavate teenustega

Dokumentatsioon peab olema nii selge ja täielik kui võimalik. Ta peaks määrama kindlaks ülesande ulatuse ja osutama rakendatavatele äri- ja administratiivtingimustele. Kui on raske formuleerida ülesande selget ja täielikku kirjeldust, peaks amet teostama ostuprotsessi faaside kaupa.

Pakkumiste väljakuulutamine

Ostev amet peaks ära kasutama võistlusmomenti seoses pakkumisprotsessi objektiks olevate kaupade ja teenustega, mis on pakkumisprotsessi objektideks. Pakkujatesse tuleb suhtuda objektiivselt. Pakkumisi tuleks taotleda nii paljudelt tarnijatelt kui vajalik, sõltuvalt ülesande olemusest ja olmasolevast turukonkurentsist.

Pakkumiste ja pakkujate läbivaatamine ja konsultandi valik

Läbivaatamise aluseks on avaliku pakkumise dokumendid, konsultantide tehtud pakkumised ja asjaolud, mis võivad olla tekkinud pakkujatega läbirääkimiste käigus. Valikuprotsessis peaks võtma arvesse hinda ja muid kehtivaid põhimõtteid, mis peaks viima parimatele tulemustele. Otsus sisaldab ka seisukohavõtu protseduuriga hõlmatud erinevate konsultantide suhtes. Enne kui amet aktsepteerib pakkumise, peaks ta kindlaks tegema, kas tegemist on tõsise pakkumisega. See tähendab välja uurima, kas pakkuja on võimeline oma ärikohustusi täitma, kas tema maksud on makstud, jne. Valiku põhjendused peavad olema kirjas pakkumise protokollis või teistes sarnastes dokumentides.

Kast 1. Juhtimiskontroll ja konsultantide hankimine (järg)

Leping ja lepingutingimused

Lepingu tingimused peaks reguleerima kõik olulised küsimused ameti ja tööks palgatud konsultatsioonifirma vahel. See viib miinimumini arusaamatuste tekkimise võimaluse küsimustes, mida tegelikult otsustati lepingu sõlmimisel. Konsultatsiooniülesande teema ja lepingutingimused ei tohiks mingil viisil olla konfliktis pakkumisdokumentidega ja pakkumiste hindamisega.

Kliendi informeerimine

Nii suulised kui kirjalikud konsultandi poolsed vahe- ja lõpparuanded tuleks reguleerida lepinguga.

Maksmine

Konsultandile maksmine peaks toimuma pärast lõpparuande esitamist, juhul kui lepingutingimustes ei ole kokku lepitud teisiti. Asjaga tegelema volitatud ameti töötaja peab maksmise heaks kiitma, kuid ainult kokkulepitud ja aktsepteeritud tööülesannete täitmise eest. Maksed võib heaks kiita, kui need on vastavuses spetsiaalsete arvetega, millel on saabumise kuupäev ja mis on kinnitatud väljamaksmiseks teise ametiisiku poolt (I, p 4). Kui maksed on suhteliselt suured, võib nõuda kahekordset (kahe isiku poolset) kinnitamist.

Raamatupidamine

Hankeprotsessi raamatupidamine peab olema kooskõlas üldiselt aktsepteeritud raamatupidamise põhimõtetega, teiste sõnadega, rammatupidamine peab olema järjepidev, täielik, täpne, võrreldav ja konkreetseks otstarbeks sobiv (I, p 4).

Nõrgad küljed konsultantide hankimisel

Planeerimisel ja eelarve koostamisel pööravad ametid liiga vähe tähelepanu küsimustele, mis puudutavad säästlikkust konsultantide kasutamisel ning teiste hanketüüpide puhul. Paljude ametite jaoks on konsultantide kasutamine planeerimata ja *ad hoc* nähtus, isegi kui sellisele teenusele kulutatakse olulisi ressursse. Kokkuvõtteid konsultantide hankimise konkreetsetetel juhtudel saadud kogemusest tehakse liiga harva, et selle põhjal oleks võimalik sisse viia hankesüsteemide ja -tavade põhjalikumat ümberhindamist.

On olemas küllaltki head ja detailsed maksete ja raamatupidamise finantskontrolli menetlused. Kuid kontodes sisalduva finantsinformatsiooni analüüs võib esile tuua märkimisväärseid kõrvalekaldeid loodetud tulemustest. Need kõrvalekalded võivad anda tunnistust põhjustest ja küsitavatest asjaoludest, mis ajendavad juhtimiskontrolli tugevdama. Aegajalt leitakse perekonna- või muidu lähedasi sugulussidemeid ostmise eest vastutava isiku ja palgatud konsultandi vahel; mõnikord tehakse ostjale hinnalisi kingitusi või soodustusi, ning võib leida tõendusmaterjali teatud konkreetsete firmade ja teatud regioonide eelistamise või diskrimineerimise kohta. Juhtimiskontrolli oluline eesmärk on töötada nende ja muud laadi korruptsiooniilmingute vastu.

Juhtimiskontrollisüsteemi täiendavaks eesmärgiks on korrastada ameti dokumentatsiooni. Kus dokumentatsiooni osas on olulisi puudusi, on informatsiooni tagasiside raskendatud. Eriti tõsine on see olukorras, kus eelmine Avalike Hangete Seadus on asendatud uue seadusega, mis tugineb Euroopa Liidu mõnevõrra erinevatele avalike hangetega seotud reeglitele. Reeglite rikkumine tuleb avastada ja vead parandada. Kui uuest seadusest ei peeta kinni, võib kohus anda käsu hankeprotsessi peatamiseks või nõuda ostvalt ametilt kahjutasu maksmist.

Juhtimiskontrollisüsteemid ei ole kindlustanud hangete valdkonnas momendil vajalikke oskusi. õpetamise ja täienduskoolituse programmid on olnud uue reeglite süsteemi jaoks ebapiisavad. Pidades silmas uue seaduse jõustumise aega hakati neid programme küllaltki hilja ellu viima.

Väliskontrollijana eeldab RRV, et järelkontrolli vormis juhtimiskontrolli teostatakse süstemaatiliselt ja analüütiliselt (p 76 ja 77). Praegusel ajal see päris nii ei ole. Näiteks on oluline alustada hästipõhjendatud hüpoteesidest hanketegevuses esineda võivate riskide kohta. Hüpoteese tuleks kontrollida hinnates ja võrreldes protseduure hankeprotsessi olulistes faasides. Seda tüüpi järelkontrolli kohta tuuakse näide järgmises alajaotuses.

Järelkontrollimenetlused konsultantide kasutamisel

Esiteks tuleb kindlaks teha ameti kõige suurema riskiga allüksused. Sellised allüksused võib kindlaks määrata kolme erineva kategooria alusel: ostuprofiil, ostutehingute vähene kaitstus riski eest ja töökorraldus.

> -- *Ostuprofiil*: Suurte koguste ost; pikaajalised tarnesuhted; strateegiliselt tähtsad ostud; ostud, mis kogemuste põhjal toovad kaasa probleeme.
>
> -- *Ostutehingute vähene kaitstus riski eest*: Arved, mida on raske kontrollida; nende suur arv; mitmed erinevad kululiigid; tarnijate suur arv; arvete esitamise, vastutuse delegeerimise, spetsialiseeritud tegevuste ja raamatupidamise ülekannetega seotud kõrvalekalded tegevusmallidest.
>
> -- *Töökorraldus*: tegevus sõltub suuresti ostetud andmetöötlusteenustest; põhitegevuseks palgatakse lisaks oma personalile kalleid konsultante; üleüldised finants/administratiiv-oskused on unarusse jäetud; Finantssüsteemis on tehtud muudatusi ja see on toonud kaasa probleeme; reorganiseerimine; juhtide vaheldumine; juhtivad kohad täitmata; või muutused ametis loovad tegevuseks uued tingimused.

Teiseks tuleb formuleerida olulised hüpoteesid ameti suure riskiga allüksuste kohta, näiteks kas strateegilised ostud tehakse kooskõlas tegevusplaaniga; kas ärikaalutlused on otsustava tähtsusega, eriti peamiste ostude puhul; kas finantsidega seotud kontrollimenetluste kvaliteet on aktsepteeritav ja hanked korrektselt kajastatud.

Kolmandaks tulerb esitatud küsimusI testidA. Testide rakendamisel on ametid leidnud olevat kasuliku vaadelda hankeprotsessi koosnevana alljärgnevast kümnest sammust:

> -- avaliku pakkumise dokumentatsioon;

-- avaliku pakkumise väljakuulutamine;

-- hindamine/läbirääkimine;

-- maksukontroll;

-- leping/tellimus;

-- tarnekontroll;

-- arve töötlemine;

-- maksmine;

-- raamatupidamine;

-- aruandlus, jne.

Neljandaks tuleb järelkontrolli tähelepanekute põhjal rakendada meetmed, mis viivad rahuldavate hankestandardite väljatöötamiseni.

Järeldused

Mitme aasta jooksul on RRV väljendanud rahulolematust seoses ametite raskustega nõudmiste täitmisel, mis puudutab äripõhimõtete, objektiivsuse ja võistluse põhimõtete rakendamist valitsuse hankeprotsessis. Professionaalsem lähenemine juhtimiskontrolli ellurakendamisel ametites avalike hangete valdkonnas annab veel küllalt paranemisruumi.

JUHTIMISKONTROLLI MENETLUSED : TIPPJUHI VAATENURK

G. M. Kirby[6]

Kokkuvõte

Käesolevas töös kirjeldatakse tippjuhi kogemusi kahe erineva funktsiooni täitmisel paaris üsna erinevas organisatsioonis,mis mõlemad olid väliste võimuinstantside arvates kontrolli alt väljas.Näidete põhjal selgitatakse, kuidas saab luua keskkonda, milles kontroll etendab positiivset osa, kuidas kindlaks teha sobiva kontrollikeskkonna olemasoluks vajalikud tegurid, nagu strateegia määratlemine, juhtimistegevuse või tegevuskava korrigeerimine.

Kontrollialaste puuduste kõrvaldamine organisatsioonis võib juhtkonnalt nõuda märkimisväärseid ressursse ja pingutusi,ent tulu sellest on suur, olgu selleks siis tegevuskavade tõhusus, täiustunud otsustamisprotsess,ressursside tootlikum kasutamine või üldsuse usaldus organisatsiooni suhtes ja selle töötajate ametiuhkus.

Mõned juhtimiskontrolli menetlused on enamjaolt administratiivse loomuga ja puudutavad selliseid küsimusi nagu ressursside (personal, informatsioon ja põhivara nii rahalises kui ka naturaalses mõttes) kaitse ja haldamine. Teised on rohkem tegevuslikud, olles tihedalt seotud tegevuskavadega, toodete- ja teenustevajaduste ning nende hankimisega. Kuivõrd organisatsioonid erinevad oma olemuselt, peavad ka nende juhtimiskontrolli menetlused erinema, nagu ilmnebki kahe näiteks toodud organisatsiooni puhul.

Tippjuhi kohus on kindlaks määrata see informatsioon, mida ta vajab ettevõtte tegevuse kontrollimiseks ja veendumiseks, et juhtimiskontrolli süsteem on igas suhtes paigas. Sellise kindlustunde annab tavaliselt sisekontrolli efektiivne korraldus ja juhtkonnapoolse järelevalve arukas süsteem. Kordan, et selle saavutamise võimaluste kohta järgnevad näited.

Juhtimine on väljakutse, ent see võib olla ka nauding. Olla kõrgel ametikohal organisatsioonis, mis on uhke oma ärikorralduse üle ja mida üldsus peab edukaks ning milles ressursside kasutamisel peetakse alati hoolikalt silmas sellest saadavat tulu, pakub suurt rahuldust.

---

[6]Autor on Ottawa-Carletoni Majandusarengu Korporatsiooni president. See on eraorganisatsioon Kanada suuruselt neljanda suurlinnapiirkonna majandusliku arengu kavandamiseks ja vastava programmi elluviimiseks. Autor on varem töötanud 12 ministeeriumis, kahes eraetevõttes ja kahes rahvusvahelises organisatsioonis, samuti on ta tegutsenud erakonsultandina.

1. Sissejuhatus

Selles töös vaadeldakse juhtimiskontrolli menetlusi tippjuhi vaatenurgast. Autor uurib neid põhjusi, miks tippjuhi vajadusi kontrollivallas tuleb silmas pidada organisatsiooni tegevuse igas lõigus, ja toob illustratsiooniks kaks näidet oma praktikast. Nendeks on kogemused tööst rahvusvahelise abi organisatsiooni kontrolörina ja kinnisvara hooldava agentuuri tegevjuhina.

Kuigi selles kogumikus publitseeritus on peatähelepanu suunatud juhtimiskontrolli süsteemi vajalikkusele riigivalitsemisel, eksisteerib sama vajadus ka riigietevõtetes ja erasektoris ning asjakohased põhimõttedki on kõikjal kohaldatavad. Definitsiooni kohaselt eeldab juhtimine tegevuse järelevalvet, tulemuste analüüsi ja toimuva mõjutamist tagasiside kaudu. See oleks vastavuses hea juhtimistava nõuetega,nagu on soovitatud *INTOSAI sisekontrolli standardite põhialustes* (I,p 72) .

2. Juhtimisinfo ja juhtimiskontrolli menetlused

Tippjuhid võivad hästijuhitud organisatsioonis kindlad olla,et selle ressursside - rahalised ja materiaalsed vahendid, personal, kinnisvara ja info - usaldusväärset haldamist tagav menetlus ja vajalikud protseduurid on olemas ja need on tõhusad. Ressursside kontrollimine hõlmab siserevisjoni ja juhtimisanalüüse, mis annavad juhile kindlustunde, et kõik on endiselt korras, või vastupidisel juhul võimaldavad teha korrektiive. Juhid saavad seega keskenduda strateegia ja tegevuse kavandamisele ning kavandatu elluviimisele.

Tegevuse juhtimine nõuab nii organisatsioonisisese kui ka -välise info hankimist. Osa sellest puudutab ressursside kasutamist,osa aga selliseid küsimusi nagu kaupade ja teenuste hankimine või klientide vajaduste muutumine. Juhtimisteave on juhtimiskontrolli lahutamatu osa, kuid mitte igasugune kontroll ei nõua info hankimist olemaks efektiivne.

Mõnes organisatsioonis, kus ressurssihalduse menetlused ja protseduurid pole mõjusad, on olemas oht, et ressursse võidakse raisata, omastada või riisuda, või seda tehaksegi. Sellise olukorra parandamine nõuab juhtkonnalt suuri jõupingutusi ning kulutab energiat ja tähelepanu, mis peaks olema suunatud põhitegevusele. Ressursikasutuse parandamiseks nähtav vaev tasub aga end saadava kasu näol ära.

3. Tippjuhi kontrollivajadus

Kuigi kõigil juhtimiskontrolli süsteemidel on ühiseid osiseid nagu rahandus-, personali- või varude kontroll, on igal ettevõttel ainult temale iseloomulikke tunnusjooni nii tema rolli, tegevusaja ja -keskkonna kui ka prioriteetide mõttes. Just see ainulaadsus määrab tippjuhi üksikud kontrollivajadused. Sõltumata sellest, kas need juhid tegutsevad era- või avalikus sektoris,peegeldavad nende ettevõtete sihid ja nende sihtideni jõudmise kavad seda keskkonda, kus nad tegutsevad, neid eelistusi, mida nad on endale seadnud, ja nende käsutuses olevaid ressursse. Pealegi on tippjuht ettevõttes see, kes suunab kõigi teiste astmete juhtivtöötajaid. Selleks peab tal olema usaldusväärne ja õigeaegne teave mitte üksnes rahandusliku seisu ja

muude igale juhile tavapärast huvi pakkuvate näitajate kohta, vaid ka info nendest teguritest,mis on just antud ajahetkel (I,p32) kriitilise tähtsusega ettevõtte heale käekäigule .

Nii söekaevanduse president, põllumajandusministeeriumi kantsler,kosmoseettevõtte tippjuht kui ka suure kaubamaja direktor on vastutavad oma ettevõtte töö eest, kuid oluline informatsioon, mida nad vajavad juhtimistegevuses, ei ole samane ettevõtte olemuse erinevuste tõttu. Lisaks muutub informatsioon ka ajas. Kui kaubamaja vajab teavet müügiandmete,laoseisu,kauba riknemise jm kohta, siis kantsleri jaoks on selleks parlamendiküsimused, ettevalmistatavate poliitiliste dokumentide seis või esmatähtis info tegutsemise kohta olulisimates valdkondades, näiteks põllumajanduse toetamise eriprogrammi täitmine.

Tippjuhi muutuvad vajadused ja nende tähtsuse järjestus tingivad juhtimiskontrolli süsteemi kujundamise alates tipust järkjärguliselt allapoole. Tuleb välja selgitada tippjuhi praegused ja arvatavad tulevased vajadused, teha selgeks, kuidas tarvilikku teavet koguda ning kõik see koos teistele kontrollisüsteemidele vajalikuga integreerida ja anda juhi käsutusse. Lõppetapil tuleb kehtestada juhtkonna otsuste elluviimise kord.

Juhtkonna vajaduste määratlemise nõue juba kontrolli- ja informatsioonisüsteemi loomise algstaadiumis on oluline ka tehnilistel põhjustel. Kaasaegsed arvutisüsteemid on väga võimsad ja suudavad töödelda ning anda samadest andmetest mitut liiki teavet. Need süsteemid aga sõltuvad andmestruktuuri täpsest kirjeldamisest andmebaasis. Kui see on kord tehtud,on sageli üsna raske lisada süsteemi uusi tingimusi ja uut liiki teavet.

Tippjuhtide tihtiesinev nõue juhtimiskontrolli süsteemile on see, et neil pole aega tegelda tavajärelevalvega. Sageli võtavad nad juhtimise endale vaid eriolukorras. See tähendab, et nad jätavad ettevõtte juhtimise, tavategevuse järelevalve ja kontrolli teistele ning sekkuvad sellisesse tegevusse vaid hädavajadusel. Mida mõelda "hädavajaduse" all, erineb isikuti - mõni võib soovida kavandatust hälbimise või probleemi tekkimisel sekkuda varem, teine hiljem.

Tippjuhtide soovid neile tarviliku info osas on väga erinevad. Nende nõudmised võivad muutuda, kuna need on seotud ettevõtte teatud ajamomendi nõrkade kohtade või prioriteetidega.

Kontrollisüsteemid, mida kohaldavad kaks juhti ühe ja sama tegevuse puhul,võivad olla väga erinevad, ent samas mõlemad tõhusad. Juhtimisstiilid ei pea olema ühesugused,seda peavad olema vaid põhimõtted. See on väga selgelt väljendatud ka *INTOSAI* põhialustes.

4. Esimene näide: Kanada Rahvusvahelise Arengu Agentuur

Kanada Rahvusvahelise Arengu Agentuur (CIDA) on Kanada peamine valitsusasutus välisabi plaanimiseks ja osutamiseks. Kui ma 1982. aastal agentuuri tööle asusin, tegutses see umbes 80 riigis, tal olid esindajad kõigi regionaalsete arengupankade juhatustes ning ta toetas ligikaudu 15 mitmepoolset arenguagentuuri ja umbes 400 valitsusvälist organisatsiooni nagu CARE, Punane Rist ja Kanada Maailmaülikooli Teenistus. Sel ajal oli CIDA aastaeelarve 2,4 miljardit Kanada dollarit. Ottawas töötas umbes 1200 inimest ja väljaspool Kanadat veel 400.Agentuuri programm koosnes neljast osast:

- kahepoolne programm eelarvega umbes 1,2 miljardit Kanada dollarit ja 1200 projektiga 60 riigis;

- mitmepoolne programm üldeelarvega ligikaudu 800 miljonit, millest hädaabiprogrammile oli kavandatud 20 miljonit, toetusteks 15 mitmepoolsele abiagentuurile ja rahvusvahelistele arengupankadele vastavalt 250 ja 350 miljonit ning toiduabiprogrammi kuludeks 120 miljonit Kanada dollarit, teisteks väiksema mastaabiga ettevõtmisteks eelarve ülejäänud osa;

- eriprogrammid 120-miljonilise eelarvega toetamaks umbes 400 väiksemat või suuremat valitsusvälist organisatsiooni, mis vahendasid Kanada ärimeeste koostööd Kolmanda maailmaga. Nad korraldasid põhiliselt neid abiaktsioone, mis ei mahtunud hästi kahte esimesse programmi;

- administratiivprogramm, mille umbes 150 miljonilisest eelarvest kaeti töötajate palgad ja hüvitused ning kõik abiprogrammide täitmisega seotud muud administratiivkulud.

Ma töötasin CIDA asepresidendi ja finantsjuhina 1982. kuni 1986. aastani. Olin kõrgeim finants- ja informatsiooniala ametnik, kellele allus 245 töötajat; vastutasin ka siserevisjoni administratiivse tagamise eest. Finantsjuhina olin ma agentuuri lepingukomitee eesotsas, mis vaatas aastas läbi lepinguid umbes 260 miljoni dollari väärtuses,olin siserevisjoni komitee liige ning ametlik kontaktisik föderaalsetele valitsusasutustele, mis vastutasid ministeeriumide juhtimisstrateegia eest. Minu kohustuste hulka kuulus ka suhtlemine Kanada peaaudiitoriga (riigikontrolöriga).

Minu enda juhtimiskontrolli alane tarve oli määratud nii minu ülesannete kui ka presidendi seatud prioriteetidega.Kõrgeima informatsiooniala ametnikuna tuli mul hea seista ka selle eest, et agentuuri kõigi juhtide info- ja juhtimiskontrolli alased vajadused saaksid rahuldatud.

Vahetult enne minu agentuuri tööleasumist oli seal aset leidnud mitu pettustega seotud suurt skandaali. Kanada peaaudiitor oli seal läbi viinud komplekskontrolli ja hindas väga kriitiliselt agentuuri ressursside järelevalve menetlust ja metoodikat. Aasta lõpul tehtud kulutusi peeti läbimõtlematuiks ja ebatõhusaiks. Peamine integreeritud infosüseem oli kavandatud ja parajasti loomisel. Agentuuri finantsistide reputatsioon oli madal,kuna neid peeti aeglaselt reageerivateks ja saamatuteks, kes põhitegevust eriti ei toetanud. Parlament oli kahtluse alla seadnud ka lepingute sõlmimise erapooletuse.

Sel ajal olid mul juba üsna suured juhivilumused, ent kogemus Kolmanda maailma arengust puudus. Ma ei vastutanud küll arenguprogrammide eest, kuid oli ilmne, et juhtimiskontrolli süsteem pidi katma ka selle valdkonna, mis oli kõige ohtlikum kontrolli alt väljumise mõttes.Seetõttu alustasin sellest, mida ma nimetasin "haavatavuse analüüsiks" (I,p 32). See kujutas endast agentuuri nende toimingute ja tegevusalade ülevaatust,mis oma olemuse poolest olid potentsiaalselt ohustatud. Need ohukohad polnud üksnes sellised, kus juhuslike või tahtlike tegudega võis põhjustada ressursside kaotsimineku, kõrvaldamise, väärkasutuse või omastamise; nimetatud analüüs määras kindlaks ka momendid, mis võisid olla ohtlikud poliitilises mõttes. Avalikus teenistuses olijad tavaliselt teavad neid valdkondi, milles asetleidnud vead, eksitused

või ebaseaduslikud toimingud ei too küll kaasa märkimisväärset ressurssikaotust, kuid panevad piinlikku olukorda valitsuse. Võib-olla oleks siin sobiv näide sotsiaalkorterite eraldamine. Kui sotsiaalkortereid pole piisavalt ja neid jagatakse soosikutele, mitte aga vanuritele ja tõeliselt abi vajajatele, siis riik ju ressursse ei kaota, kuid selline üldsusele teadaolev soosimine võib valitsusele väga piinlik olla.

Enne kui ma kirjeldan mõnda ohupunktide kontrolli alla võtmiseks juurutatud süsteemi, tahaksin toonitada, et mu eduvõimalused juhtimiskontrolli menetluste parandamisel ei rajanenud üksnes minu otsustavusel ja tarmukusel, vaid ka agentuuri presidendi ja esimese asepresidendi toetusel (I,p 25). Pealegi oli kogu agentuur väga mures ja tundis omajagu piinlikkust selle üle,et peaaudiitor oli komplekskontrolli aruandes andnud agentuurile kehva hinnangu. Järelkontrolli oli oodata kolme aasta pärast (I,p 80) ja agentuuri töötajad soovisid järgmisel korral jätta endast parem mulje (I,p 26). Lõpuks oli ka Kanada avalikkuse usaldus oma välisarenguagentuuri suhtes peaaudiitori poolt avalikustatu tõttu kõikuma löönud ning üldsuse valmisolekut lugeda CIDA´t jätkuvalt oma maksude märkimisväärse osa mänedžeriks ei saadud enam endastmõistetavana võtta. Kui CIDA ei oleks parandanud oma juhtimist,võinuks ta tegevus lõppeda.

Üldsuse usaldus on väga tähtis igale organisatsioonile,olgu tegemist era- või avaliku sektoriga. Head juhtimiskontrolli avalikkus ei pane tähele,küll aga halba ning see toob kaasa usu kaotuse; kaob ka usaldus organisatsiooni vastu (I,p 19).

Projektijuhtimine ja sellega seotud vara kaitse

Kahepoolse programmi valdkond oli üks kõige ohualtimaid. Nagu märgitud, oli ligikaudu 60 riigis käsil 1200 kahepoolset projekti. Need maad on kahtlemata maailma kõige korruptiivsemate seast, kusjuures CIDA kulutas neile 1,2 miljardit dollarit aastas. Projekti raha arvel palgati kohalik personal, tasuti kohapealsete lepinguliste tööde eest, aga ka ehituseks, halduseks ja järelevalveks tarvilike kaupade eest, kaasa arvatud liiklusvahendid ja iga liiki seadmed.

Veenmaks kahepoolse programmi eest vastutavaid asepresidente selles, et kogu nende tegevust hõlmavate adekvaatsete kontrollisüsteemide puudumisega nad ohustavad mitte üksnes oma programme, vaid kogu agentuuri, kohtusin nendega nii neljasilmavestlusteks kui ka nõupidamistel ja pakkusin oma abi (I, p 25).

Nende toetust arvestades määrasin kahepoolse programmi iga alamprogrammi (neid oli 4) peale ühe oma vastutava töötaja koos mõne abilisega. Nad asusid nimetatud alamprogrammide eest vastutavates struktuuriüksustes ja nende ülesandeks oli põhjalikult tutvuda vastavate projektide, riikide ja töötajatega. Peale selle tuli neil või nende alluvatel (I,p 31) käia vähemalt kord aastas igas riigis meie kohalikus esinduses. Nende tegutsemine seal oli täpselt reglementeeritud ja hõlmas kõigi peamiste projektide juhtimise, esinduse arvepidamise ja tegevuskorra revideerimist ning väljasõite kohtadele veendumaks,et arveraamatutes kajastatu vastab tegelikkusele (I,pp 34 ja 58). Iga sellise lähetuse lõpul koostati ettekanne agentuuri vastava riigi kohaliku esinduse juhile, millest koopiad saadeti mulle ja vastava alamprogrammi eest vastutavale asepresidendile (I,p 59). Vastaval esindusel tuli saata agentuurile aruanne,milles olid kavandatud abinõud nende lähetuste tulemusel fikseeritud probleemide lahendamiseks, ning järgnevate visiitide käigus kontrolliti, kas need said ka realiseeritud.

Sellise järelkontrolli vajadus ilmneb ka *INTOSAI põhialustest*, ent selle tähtsust tuleb rõhutada eraldi. Nii nagu peaaudiitori poolt avalikustatud aruanne oli agentuurile ajendiks juhtimiskontrolli menetluste täiustamiseks,võib ka sisekontrolöride ettekanne või juhi järelkontrolli alane tegevus olla juhtimiskontrolli menetlustes puudujääkide viivitamatu ja mõjuva kõrvaldamise tagatiseks.

Kõigi nende lähetuste kestel olid mu alluvad ja ma ise väga tihedas kontaktis sisekontrolli töötajatega,kel paluti asi üle võtta juhul,kui ilmnes, et tegemist võis olla ebaseaduslike toimingutega (I,p 78).

Kahepoolse programmi eest vastutavate asepresidentidega kohtumiste tulemusena algatasime ka finantsjuhtimise erikursuse kõigile projektidega tegelevatele ametnikele.Selle eesmärk oli tagada, et projektijuhid teadvustaksid, mille poolest võivad nende uued projektid olla avatud kuritarvitustele või väärjuhtimisele, ning õpetada neid hoolitsema selle eest, et töötajad rakendaksid vajalikud protseduurid tagamaks projektijärgsete ressursside kaitset. Teiste sõnadega, me kindlustasime projektijuhtidele vajaliku väljaõppe võtmaks endale vastutust nende endi juhtimiskontrolli menetluste eest (I,pp 58 ja 72). Peale selle kaasati mu töötajaid kokkuleppel personaliüksusega projektimeeskondade nende liikmete töölevõtmisse,kelle ülesannetesse kuulus ressursijuhtimine (I,p 31). Kui töötajate väljaõpe ja uus töölevõtmispraktika hakkasid tulemusi andma, võisid mu alluvad piirduda protseduuride ja menetluste kontrolliga ning loobuda tööst üksikute operatsioonide tasandil.

Ulatusliku aastase kontrolliplaaniga sisekontrolliteenistus oli otseselt aruandekohustuslik presidendile (I,p 54). Kuigi termin "kohustuste lahusus" viitab üldiselt riski vähendamisele tähtsamate tehingute tegemise olulistel etappidel, on selline lahusus oluline ka kontrolli puhul. Organisatsiooni tegevjuht vajab sõltumatut ja objektiivset järelevalvet kontrollimenetluste üle (I,pp 13-15 ja 78) nii nagu ka kinnitust,et ka kõige kõrgemad ametnikud täidavad oma kohustusi, kaasa arvatud kontrollialased. Sõltumatu ja objektiivse sisekontrolli korraldamine on üks levinumaid ja efektiivsemaid teid selle eesmärgi saavutamiseks. Selle sõltumatus ja objektiivsus aga ei häirinud minu töötajate ja sisekontrolliteenistuse viljakat koostööd.

Sisekontrolli töötajad tegutsesid tõhusalt ja põhjalikult,ent arvestades ülesandeid CIDA keskasutuses ja 60 riigi esindustes,suutsid nad iga riiki külastada vaid kord viie aasta kohta. Meie tihe koostöö võimaldas neil kavandada hädavajaduse korral ka erakorralisi visiite (I,p 74). Kontrolöride kaasamine projektijuhtimise parandamisse laienes kogemuste lisandumisega oletatavate kuritegelike aktsioonidega tegelemisel. Me saatsime sisekontrolli töötajaid erikursustele õppimaks eristama ebaseaduslikke toiminguid ja lisaks sellele hakkasime kaasama ka õigusalase ettevalmistusega audiitoreid oletatavate pettuste puhul.

Meie eesmärgiks polnud üksnes ebaseaduslike toimingute avastamine,vaid ka nende ärahoidmine. On hämmastav, kui kiiresti sellised toimingud lakkasid, kui neisse segatud või sekkumiskiusatust tundvad isikud adusid,et võimalus vahele jääda on võrdlemisi suur.

Aastalõpu kulutuste juhtimine

Kanada valitsus on avalikult teatanud oma eesmärgist anda välisabi 0,5 % ulatuses rahvamajanduse kogutoodangust. Kui ma töötasin agentuuris, oli Kanada majandus tõusuteel ja me eelarve kasvas iga aastaga - seda mitte meie taotluste, vaid majanduskasvu tõttu. Kui majanduskasv oli oodatust suurem, saime me vahel ootamatult aasta keskel eelarvesse lisa. Finantsjuhile ja tema meeskonnale on oodatust enama raha saamise rõõm kahe otsaga.

Asja muutis keerulisemaks projektide ajakavade ebamäärasus. Igal aastal koostati 1200 kahepoolse projekti kohta eelarved ja iga projekti kulutused seostati vastavate etappide tähtaegadega ajakavas - nii nagu näeb ette hea projektijuhtimise kontrolli metoodika igas organisatsioonis (I,p 32). Probleeme tekitas see, et vahel ei suudetud objektiivsetel põhjustel ajakava järgida ning raha jäi kasutamata. Aasta algul oli võimatu ennustada, milline projekt jääb graafikust maha, ent senise kogemuse põhjal võis kindlalt väita, et mõni neist jääb. Niisiis teadsime aasta algul, et kahepoolsete projektide üsna suured rahad jäävad selle aasta lõpuks kasutamata. Kanada valitsuse praktika kohaselt (väheste eranditega) eelarveaasta lõpuks kasutamata raha "aegub",see tähendab, et vastavaid summasid ei või enam tarvitada.

Meie esmaülesanne oli varasema kogemuse alusel kindlaks määrata, kui suur on summa, mis tavaliselt jääb ettenähtud eesmärgil kasutamata. Ajaloolise analüüsi kohaselt moodustas see 8-12%; kõige väiksem number oli 8%, mis minu agentuuris oleku ajal tähendas 96 miljonit Kanada dollarit.

Probleemi lahendamisel oli meie esimeseks sammuks veenda kahepoolse programmi ametnikke selles, et oleks üsna loogiline taotleda täiendavaid volitusi vahendite kasutamiseks 8% ulatuses nimetatud programmi eelarvest, algatades sellega võrdse maksumu-sega lisaprojekte. On ilmne, et kui iga projekti täitmine läheks graafikukohaselt, ajaksime panga lõhki, ent statistiliselt oli selline võimalus 1200 projekti arvestades üliväike. Nimetatud ametnikel oli raske mõista asja statistilist alust,aga kui meil õnnestus neid veenda, saime ka vajalikud volitused keskasutustelt täiendavate kahepoolsete projektide algatamiseks, mille maksumus oli 8% eelarvest (I,p 68).

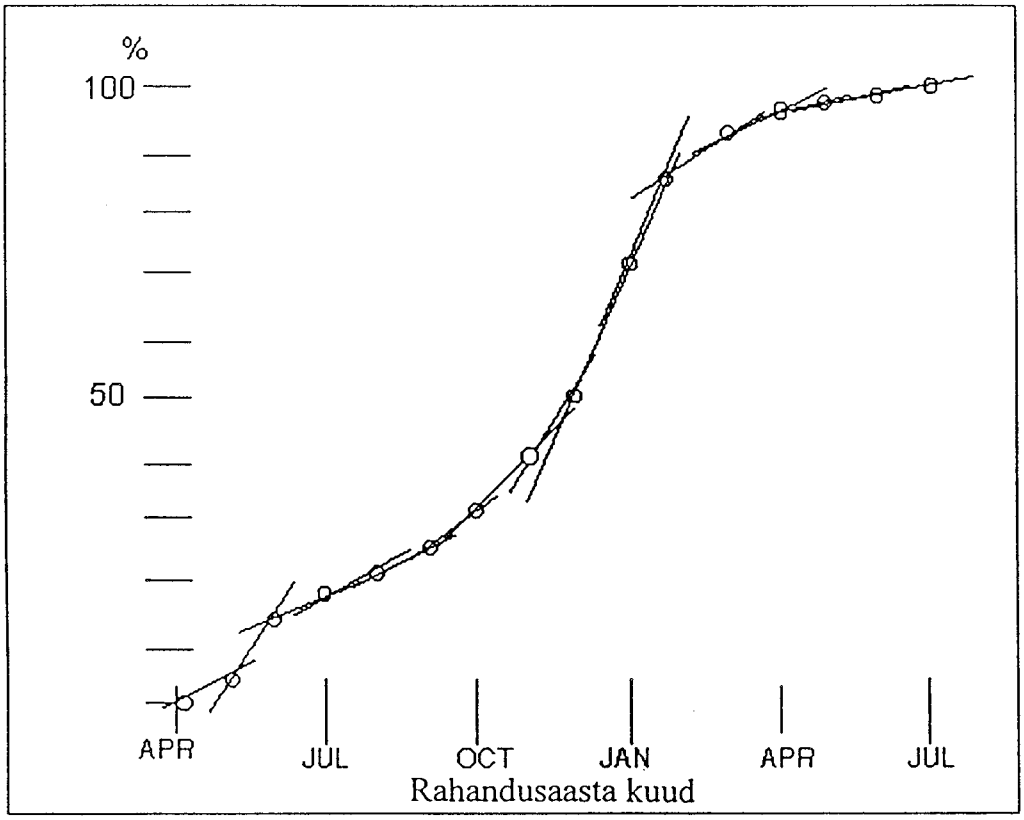
Me kasutasime edaspidi sama ajaloolist andmestikku tüüpilise kulutuste mudeli loomiseks tüüpiliseks rahandusaastaks. Selleks võtsime andmed 3 eelneva aasta kohta ja iga-aastaste hälvete minimeeri-miseks leidsime keskmise, saades tulemuseks joonisel 1 kujutatu.

1. aprillist 31. märtsini kestev rahandusaasta algas uute projektide eelarvete kättesaamisega üsna loiult. Põhilised eelarveassigneeringud pandi paika kaupade ja teenuste hankelepingute sõlmimisega, ent väljamakseid tehti vähe, kuna enamiku tellimuste täitmine võttis aega mitmeid kuid. Edaspidi aeglustus protsess suvepuhkuste saabumise tõttu ja töötajate huvitatus projektidest taandus perekondlike huvide ees paremini ära kasutada koolivaheaega ja ilusat ilma. (Kahepoolse programmi ametnikud käisid sageli kolmenädalastel töölähetustel, olles aastas keskusest ära kokku kuni kuus kuud.)

Väljamaksed hakkasid tõeliselt liikuma alles septembris, kui suuremad lepingulised hanked olid tehtud.Rahandusaasta selles staadiumis jälgisid projektijuhid ajakavasid ja ettenähtud etappide täitmist hoolikalt, et õigeaegselt fikseerida viivitusi projektide realiseerimisel ning teavitada

kõrgema taseme juhte raha olemasolust, mida võiks kulutada kuskil mujal (I,p 39). Nii kui aastalõpp lähenes ning raha ümberpaigutused olid toimunud ja jõustunud, hakkasid väljamaksed vähenema. Kanada valitsuse rahandusalased eeskirjad lubasid tasuda arveid kaupade või teenuste eest, mis on hangitud enne aasta lõppu, ka teatud aja jooksul pärast aasta lõppu; nii kestsid maksed järgmise rahandusaasta juunini.

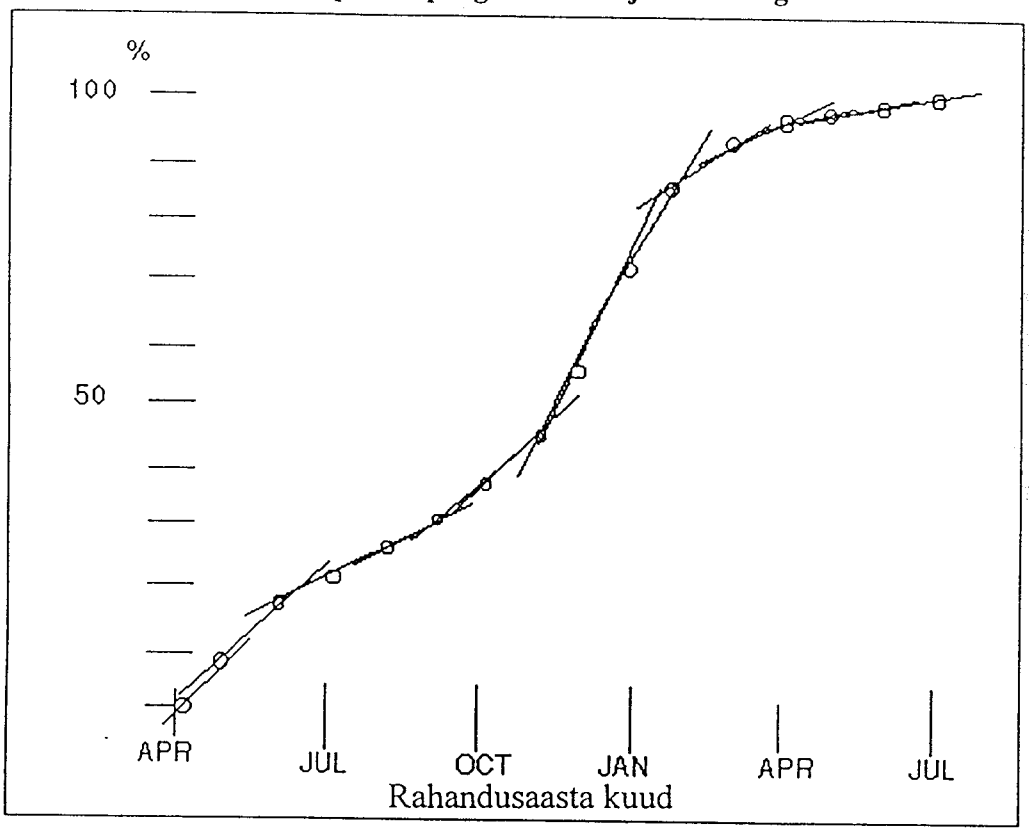
Joonis 1. **Kahepoolse programmi väljamaksete graafik 1**



Vajasime põhjendatult tõhusaid mooduseid oma eelarveraha võimalikult täielikuks kulutamiseks. Meie minister pidas tähtsaks rahvusvahelist kohustust kulutada 0,5% rahvamajanduse kogutoodangust välisabiks. Samas ei võinud me kehtiva korra kohaselt ületada oma kulude eelarvet - see oleks olnud vastuolus finantsjuhtimise seadusega (I, p 3). Niisiis vajasime väga täpset informatsiooni oma väljamaksete kohta.

Kõrvaldamaks aastalõpu kulutuste kontrolli puudujääke tuli meil muuta kogu lähenemist juhtimisele eelarvega seotud valdkonnas (I,p 73). Eelarvekulutusi tuli teha varakult, eelarvesummade arvel tuli lubada võtta lisakohustusi ning "ideaalsest" väljamaksete graafikust kõrvalekaldumistest tuli hoiatada senisest varem. Kui need meetmed olid võetud ja omandatud teatud praktilisi kogemusi, kujutas meie kulutusi graafik 2 (joonis 2).

Joonis 2. **Kahepoolse programmi väljamaksete graafik 2**



Me ei olnud elimineerinud kõiki hälbeid, kuid kulutused oli enam kooskõlastatud ning prognoositavad ja kontrollitavad. Meie kehtestatud juhtimiskontrolli menetlused väljamaksete jälgimiseks võimaldasid meil jõuda minu sealoleku ajal olukorrani, kus aasta lõpuks jäi meie eelarvest kasutamata keskmiselt 800 000 kuni 2 miljonit Kanada dollarit. See moodustas meie eelarvest umbes 0,05%.

Meie suutlikkus tagada hoolikas kontroll ja juhtimine tugines osaliselt asjaolule, et finantsandmeid sisestas meie uude raamatupidamissüsteemi vahetult tehingu eest vastutaja. Sellega tagati alati meie informatsiooni õigeaegsus ja täpsus (I,p 1).

Me ei koostanud üksnes kahepoolse programmi graafikut, vaid tegime need ka iga alamprogrammi jaoks, milliseid oli neli. Meie analüüsivad kuuaruanded, mis said kättesaadavaks kuue päeva möödumisel kuu lõpust, olid täpsema suunitlusega ja andsid juhtkonnale jooksvat teavet arengusuundadest ning kavandatust kõrvalekaldumistest (I,p 39).

Kahepoolse programmi alamprogrammi tüüpiline projektisummade aruanne peaks sisaldama:

--tegelikud ja kavandatud väljamaksed ning maksete bilanss;

--tegelikud ja kavandatud kohustused ning kohustuste bilanss;

--ülaltoodu võrdlus eelneva aasta tulemustega;

--iga kavandatust kõrvalekaldumise teadaolevad põhjused;

--soovitatavad korrektiivid.

Valmistati ette ja analüüsiti ka muud informatsiooni, näiteks reisikulude, palkade jne kohta.

See informatsioon koostati nii graafiliselt kui ka kirjalikult nii kahepoolse programmi kohta tervikuna kui ka agentuuri iga muu programmi kohta. Halduskulude eelarve aruandes kajastati eraldi selliseid valdkondi nagu lähetused, külaliste vastuvõtt, palgad ja informaatikakulud. Meie kuuaruanne ulatus kolmekümne leheküljeni, millest esimesel anti kokkuvõtlikult ülevaade olulisematest hälvetest võrreldes kavandatuga ning osundati detailsema teabe asukohale. Presidendil ja kõigil teistelgi töötajatel oli seetõttu üsna pea pärast kuu lõppu teada agentuuri rahaline seis. Nad võisid süveneda soovitaval määral üksikasjadesse ja neil oli, millele tuginedes teha otsuseid vajalike muudatuste kohta kavandatu saavutamiseks (I,p 19).

Kaupade ja teenuste hankelepingute sõlmimine

Töö hankelepingutega toimus agentuuris asepresidentide komitee järelevalve all, kes mitte üksnes vastutasid kogu lepingute sõlmimise protsessi eest, vaid kontrollisid üle ka pakkumiste kutsed enne nende väljakuulutamist (I,p 39). Pakkumiste kutsed kujutasid endast pöördumist kõigi huvitatud hankijate või nende teatud rühma poole taotlusega esitada agentuurile oma ettepanekud talle vajalike kaupade või teenuste hankimise korra ja hinna kohta.

Hankelepingute sõlmimise põhinõuded olid ette nähtud Kanada Rahandusnõukogu (Kanada valitsuse kabinetikomiteede süsteemi kuuluv ministrite komitee) käsiraamatus. Seda protsessi jälgis Rahandusnõukogu sekretariaadi vastav üksus, ent võrdlemisi suur otsustamisvabadus oli jäetud tegelikele täitjatele (I, p 68).

Agentuuri kritiseeriti üsna arusaamatu süsteemi pärast, mis soosis suuri, kogemustega äriühinguid; eelistatud olid need kompaniid, mille juhtkonnad asusid CIDA peamajale lähemal. Ka võttis liiga kaua aega lepingu heakskiitmine ja käikuandmine. Ûks osa projektiga seotud ametnikke kaldus soosima teatud kindlaid hankijaid. Mõned kuud osalemist komitee töös veensid mind kriitika põhjendatuses.

Olukorra parandamist alustasime oma hankijate registreerimise ja pakkumiste esitamise meetodite korrigeerimisest. Edasi koostasime käsiraamatu, mille saatsime kõigile meie hankijate nimekirjades olnud üksikettevõtjatele ja kompaniidele. Ka saatsime üle kogu Kanada oma töötajaid selgitama, kuidas täita vastavaid blankette ja kuidas töötab arvutitel põhinev valikusüsteem (I,p 45). Meie töötajate esinemistel demonstreeritud arvutiotsingud näitasid osalejatele süsteemi toimimist ja aitasid mõista otsinguloogikat. Anti ka selgitusi saabunud pakkumiste hindamise protseduuri kohta. Kõik see aitas potentsiaalsetel hankijatel mõista, kuidas parimal viisil üksikasjalikult kirjeldada oma huvivaldkondi ja kogemusi ning kuidas teha suurema eduvõimalusega pakkumisi.

Sel ajal oli meie eesmärgiks kehtestada, dokumenteerida ja teha teatavaks selline hankeprotsess, mis oleks lihtne, "läbipaistev" ja järjekindel. Me soovisime käivitada protsessi, mida selles

osalejad, olgu need siis hankijad või agentuuri projektiametnikud, võiksid usaldada (I,p 20). Me teadsime, et süsteemi kuuluv kontrollimenetlus võimaldab meil edaspidi keskenduda oma muude eesmärkide saavutamisele. Põhisüsteem peab olema toimiv enne ajaliselt või rahaliselt suuremate investeeringute tegemist, püüdamaks seda korrigeerida.

Paralleelselt hankijate andmebaaside ülevaatamise ja "puhastamisega" juurutasime ka uuendatud nõudevormi kasutamiseks töötajatele lepingute sõlmimise taotluste algatamisel. Varem olid eri üksustel erinevad menetlused, igal olid ka oma vormid ja oma arusaamad vajalikust informatsioonist. Me piirasime rangelt "hädaolukorraga" põhjendatavaid taotlusi, mida komitee võis vastu võtta ja mis eeldas kõigi vajalike dokumentide esitamist komitee liikmetele vähemalt kolm päeva enne istungit.

Tegime presidendile ettepaneku ja saime temalt nõusoleku näha ette teatud arv lepinguid, mis tuleb sõlmida väikefirmade ja algajate äriühingutega (I,p 32).

Me lõime andmebaasi, mis võimaldas jälgida lepingute geograafilist jaotust , ning süsteemi jälgimaks seda, palju kulub aega otsusest hankelepingu sõlmimise taotluse kohta lepingu tegeliku käikuandmiseni (I,p 39).

Me revideerisime töötajatele antud volitusi aktsepteerida neid taotlusi ilma komitee poolt üle vaatamata, samuti aruande vormi, mis tuli komiteele esitada koos kõigi selliselt heakskiidetud lepingute loeteluga (I,p 22).

Me juurutasime süsteemi , mis andis meile teavet äriühingute või üksikisikute kohta, kelle saadud lepingud ületasid teatud arvu või koguväärtuse. Saime sealt teavet ka kaebuste arvust ja liigist lepingute sõlmimise kohta ning tehingute heakskiitmisest, mis ületasid meile Rahandusnõukogu poolt kindlaksmääratud limiite ja nõudsid enne tehingute toimumist nõukogu kinnitust (I,p 68).

Komitee koosolekud toimusid igal nädalal ja neil vaadati läbi meie töötajate taotlused volituste saamiseks pakkumiste kutsete väljakuulutamiseks. Koosolekute dokumendid kajastasid ka kontrolliinfot ja nädala statistikat. Anti välja kvartali-aruandeid, mis visandasid suundumusi ja määratlesid võimalikke murepunkte (I,p 39). Niiviisi olime lõpuks loonud oma hankelepingutega seotud juhtimiskontrolli süsteemi ja pannud selle toimima.

Informatsiooni juhtimine

Mitme tuhande samaaegselt käigus oleva ja eri arengujärgus projekti juhtimisega võib toime tulla raalideta. Ka üksteisega seotud kulutuste ning nende kajastamise korraldamine üldkontodel ja eelarvetes on võimalik arvutisüsteeme kasutamata, ent selleks on vaja arvukat personali ja eksimise võimalused suurenevad tohutult.

Kui ma tulin CIDA'sse, oli seal mõni algeline automatiseeritud süsteem olemas. Nende küündimatust ja täiustamise võimalusi oli mõistetud ning algatati suur projekt eesmärgiga luua juhtkonda agentuuri tegevuse iga valdkonna juhtimisel abistav seostatud andmebaasiga soliidne süsteem. Varasemad jõupingutused luua Kanada valitsusasutustes automatiseeritud süsteeme olid sageli liiva jooksnud ja meie personal oli neist kogemustest tõsiselt õppust võtnud. Eriti tähendas

see soovitust mitte püüda teha korraga liiga paljut.

Sellest lähtudes tegime varakult otsuse kitsama ulatuse ja piiritlusega süsteemi kasuks. Näiteks otsustati loobuda välja arendamast allsüsteemi tippjuhtide tarbeks- nagu hiljem selgus, oli see vale otsus- ning luua süsteem allsüsteemide (moodulite) kaupa, millest esimesed oleksid finants- ja projektijuhtimiseks.

Finantsjuhtimise allsüsteemi väljatöötamine oli keerukas ning oli üsna raske jõuda sellega andmete sisestamise etappi. Ometi polnud selle allsüsteemi loomine kaugeltki nii raske kui tema kasutuselevõtmine. See pidi võimaldama siduda projektid finantsaruandlussüsteemiga, kuna edaspidi pidid mõlemad süsteemid kasutama samu andmeid eri eesmärkidel. Esialgsetel süsteemidel polnud tegelikult omavahelisi seoseid- näiteks üks neist andis infot projekti edenemise kohta võrreldes kavandatud etappidega, teine aga teavitas lepingutest tulenenud rahaliste kulutuste tegemisest.

Loomulikult võtsime esialgsetest uude finantssüsteemi üle kontrolliseosed. Vanad projektijuhtimissüsteemid hõlmasid ka põhilisi eelarveamdmeid, ent need olid nõrgalt seotud tegevusetappide tähtaegade ja eelarvetega. Esialgu olime nende süsteemide ühildamisega seostatud andmebaasis üsna hädas. Klassikalise probleemiga "mida sisestad süsteemi, seda sealt ka saad" tegemist ei olnud, kuna iga varasemgi süsteem oli üsna tõhus. Küsimus oli selles, et nad polnud üksteisega seostatud. Projektijuhid teadsid küll, mis staadiumis on nende projektid, ent ei seostanud neid agentuuri eelarvesüsteemiga. Finantsjuhid olid kursis lepingute ja rahaliste kohustuste täitmise seisuga, kuid neil puudus info nendega seotud konkreetsete projektide osas. Sellest ei tekkinud küll eriti tõsiseid probleeme, kuna igasuguste aukude täitmiseks oli alati olnud piisavalt vaba raha ning aastalõpu kulutuste juhtimise tähelepanu all oli eelarve, mitte aga projektide elluviimine.

Puuduvate seoste loomiseks tuli üle vaadata iga agentuuris teoksil olev projekt, määratleda tema seis ja suhestada algeelarvega, seostada uutviisi eelarved ja etappide tähtajad ning sisestada kõik need uued andmed andmebaasi, tagades samal ajal algkontode ja eelarvete puutumatuse. Selleks kulus ligi aasta, põhjustades suure hilinemise uue süsteemi lõpliku vastuvõtmisega. Ent ilma nende jõupingutusteta polnuks võimalik ka meie töö aastalõpu kulutuste juhtimisel.

Eelneva käigus tuli meil tegelda ka andmekirjelduse, -hoolduse ja -kaitse probleemide ning suure hulga muude küsimustega, mis lõpliku süsteemi terviklikkuse ja usaldatavuse saavutamiseks tuli korralikult lahendada.

Tippjuhtide infovajadusi arvestava allsüsteemi loomisest loobumise otsuse tagajärgi tunnetasime õige pea pärast uue süsteemi valmimist ja üsna edukat käivitamist. Agentuuri presidendil oli vaja infot projektide arvu kohta, mis mingil moel mõjutasid naiste olukorda Kolmandas maailmas. Seni ei olnud kellelegi pandud ülesannet selgitada välja tippjuhtide soove neile vajaliku teabe suhtes, keegi ei eeldanud ka sellise vajaduse tekkimist. Sellist infot ei olnud arvesse võetud andmete kirjeldamisel ega kogutud ka siis, kui revideeriti ja sisestati uude süsteemi iga projekti andmeid. Kuna president pidas asja oluliseks, tuli iga projekt uuesti üle vaadata ja luua süsteemis uus andmeblokk ning sisestada, kontrollida ja analüüsida lisaandmed. Selle ülesande saime lahendada paralleelselt uue süsteemi ekspluateerimisega, ent see läks maksma mitmeid sadu

tuhandeid dollareid.

1984 aastal korraldas Kanada Riigikontroll agentuuris oma teise komplekskontrolli. Me andsime endale aru, et juhtimise täiustamisel ei olnud me suutnud veel kõike teha,ent samas tundsime suurt uhkust juba teokstehtu üle. Me suutsime Riigikontrolli tema kontrollimise kava arutamisel veenda, et nad peaksid ette kandma mitte üksnes sellest, mida on veel tarvis teha (see on nende ametlik ülesanne), vaid tunnustaks meid ka juba tehtu eest. Riigikontrolli 1985 aastal avaldatud ettekanne andis tasakaalustatud hinnangu meie vajakajäämistele ja saavutatule.

5. Teine näide: Riigi Pealinna Komisjon

Riigi Pealinna Komisjon (The National Capital Commission) haldab enamikku föderaalkinnisvara Kanada pealinna piirkonnas, mida ei kasuta selle administratsioon või riigi valitsus igapäevasteks vajadusteks. Nimetatud piirkond ulatus üle Ontario ja Quebeci provintsi piiride ning haaras enda alla Ottawa ja Hulli linnad koos suurte aladega nende kahe linna ümbruses.

Minu töötamise ajal komisjonis oli tema varaks umbes 800 ehitist, kaasa arvatud viis ametlikku residentsi, sh kindralkuberneri ja peaministri omad, 100 km puiesteid, 250 km asfalteeritud teeradu puhkajaile, 40 000 ha täiuslikku, enamasti metsikut loodusparki, 17 000 ha äärelinna ja linnaparke ning arvukalt sildu, tugiseinu, piirdeid jne. Komisjoni halduses olid ka kämpingukohad, plaazhid, loodusnäituskeskused, suusarajad, golfiväljakud ja muudki selles piirkonnas. Komisjoni pädevusse kuulus ka maakasutuse korraldamine ning kogu föderaalmaa ja -hoonete väljanägemine, kaasa arvatud haldus, linnaplaneerimine, perspektiivplaneerimine pealinna tarbeks ning üleriigiliste pidustuste korraldamine piirkonnas.

Komisjoni personali koosseisu kuulus maksimaalselt 1500 inimest, ent see kõikus hooajati. Minu tööleasumisel komisjoni 1986 aastal oli selle eelarve 130 miljonit Kanada dollarit, millest 30 miljonit saadi tuludena rendist, lubade väljaandmisest, külastusmaksudest jne. Eelarvekärped vähendasid järgmise nelja aastaga meie üldeelarvet umbes 25%.

Olin komisjoni tegevdirektoriks aastatel 1986 - 1990. Minu ülesandeks oli juhtida kogu tema tegevust ja ma andsin aru komisjoni esimehele, jõulisele isiksusele, kes oli olnud ametis umbes kaks aastat. Ta toetas igati juhtimisalaseid täiustusi ja võttis endale vastutuse välissuhtlemise korraldamise ja pealinna perpektiivse väljakujundamise eest (I,p 25).

Komisjoni peeti endast liiga heas arvamuses olevaks, uimaselt reageerivaks ja saamatuks. Minu eelkäija oli tunnistatud süüdi pettuses. Järgnenud eelarvesummade kärpimised sundisid komisjoni oma tegevust pealinna ehitamiselt üle viima olemasolevate hoonete ja rajatiste hooldamisele. Töötajate moraal polnud just kõrge.

Tegevjuhile vajalik juhtimiskontroll

Mu petturist eelkäija tekitatud raskusi ületada püüdval organisatsioonil tuli minu tööleasumisel oluliselt muuta oma arusaamu selle ametikoha funktsioonidest ja prioriteetidest. Personal pidi aru saama mitte üksnes sellest, et "uus luud" kavatseb kaotada petturlust võimaldavad tavad, vaid

aduma ka seda, et mõnelgi tuleb oma töötegemise üle tõsiselt järele mõtelda(I,pp 29 ja 30). See tähendas teabe kogumist jooksva tegevuse kohta ning nõudis kontrollisüsteemide põhjalikku revideerimist ja mulle kontrolliks vajaliku informatsiooni uut määratlemist (I,p 39).

Vajalike uute suhete loomiseks otsustasin oma ametiaja alguses tegelda nn mikrojuhtimisega. See tähendas, et ma hakkasin nõudma üsna üksikasjalikku teavet komisjoni kõigist olulistest ettevõtmistest selmet jätta detailid teistele ja keskenduda eriolukordadele.

Kohtusin komisjoni vanemametnikega, kes vastutasid finantseerimise, transpordivahendite kasutamise, inventari, lepingute, personalitöö,planeerimise, festivalide korraldamise ning kinnisvara ja loodusressursside haldamise eest ning leppisin kokku vajalikes sammudes nendes tegevusvaldkondades korra loomiseks, mille eest nad vastutasid. Kehtestasime ka näitajad edusammude jälgimiseks, määrasime teatud eesmärkide saavutamise tähtajad ja otsustasime, millised peaksid olema nende jõupingutuste eeldatavad tulemused (I,p 32).

Palkasime mitmeid arvutiasjandust õppivaid teise aasta üliõpilasi, kes olid oma praktikal või töötasid akadeemiliste ettevõtmiste vaheajal. (Üliõpilased on hoopis rikkama kujutlusvõimega ja märgatavalt odavam tööjõud kui kogemustega arvutispetsialistid.) Üks neist sai ülesande luua minu jaoks nn ülekandesüsteem. See on kas käsitsi peetav või automatiseeritud süsteem selle registreerimiseks,et mingi dokumendi või toimingu juurde tuleb edaspidi teatud kindlal päeval tagasi tulla, ning tuletab kasutajale selle tähtpäeva meelde (I,p 60). Minu ülekandesüsteemis ilmus hommikul arvutit sisse lülitades ekraanile esimesena dokumentide ja toimingute loetelu, millega mul sel päeval tuli uuesti tegelda. Süsteem võimaldas mul oma asjakohaseid märkusi edastada elektronpostiga küsimuse eest vastutavale isikule ja nõuda temalt aruannet.Vastus võis tulla elektronpostiga või saadeti mulle vajalik ettekanne, dokument või teade. Edasi võisin sisestada süsteemi järgmise tähtaja, mil ülesanne ilmub mu arvutiekraanile . Üksvahe oli mul süsteemis 140 erinevat küsimust. Mõni neist tuli üle vaadata mõne nädala möödudes, teine kord kvartalis ning osa vaid kord aastas. Probleemid oliderinevad: finantsaruanne, peaministri residentsi katuse remont, suurejoonelise festivali plaanimine.

Mu vanemametnikud harjusid süsteemiga peagi ja kui ma neile teatasin, et olen sisestanud küsimuse oma süsteemi ning kokku leppinud tähtaja, võtsid nad selle oma süsteemides arvele varasema tähtajaga, meenutamaks, et ma ootan neilt aruannet.

Kombineerituna tavaliste finants- ja personaliküsimustes esitatavate ettekannetega, moodustaski see ülekandesüsteem minu juhtimiskontrolli süsteemi. See haaras enam detaile kui paljude teiste tippjuhtide oma, kuid seda tingisid konkreetsed asjaolud.

Kinnisvara haldamine

Ümberorienteerumise ehitamiselt vara hooldamisele muutis keerukaks vajaliku kogemuse puudumine (I,p 49).Varem võeti remont ette vaid siis, kui see oli muutunud möödapääsmatuks, ette neid ei kavandatud. Pealegi oli meil sellise vajaduse tekkimisel ka raha remondi eest tasumiseks. Eelarvevahendite kärpimise tõttu selline olukord edasi kesta ei saanud. Me teadsime samuti, et suur osa ehituslikust infrastruktuurist oli rajatud enam-vähem ühel ajal ning on saabumas aeg, mil see vajab ka korraga kapitaalremonti. Meie kinnisvara haldamine polnud

korraldatud just eriti mõistlikult.

Pean toonitama, et kontrollsüsteemi ei olnud võimalik juurutada enne, kui juhtimiseks oli loodud usaldatav alus ja meie hooldamisel oleva vara kohta olemas korralik, kooskõlastatud ja ammendav andmebaas. Selle me saavutasime umbes 15-liikmelise operatiivgrupi töö tulemusena. Sellesse määrasime spetsialiste teede, ehitiste,parkide ja maakasutuse alalt, kes käisid järgnenud 18 kuuga läbi kõik objektid, hinnates nende seisundit ja kirjeldades tulemusi detailselt. Kogu info viidi arvutisse. Samal ajal uuris väiksem rühm kirjandust ja pidas nõu asja-tundjatega, määramaks iga varaliigi hooldamiseks optimaalsed ajalised parameetrid ning rahalised tagajärjed, kui hooldus jätta õigeaegselt tegemata. Ka see informatsioon lülitati andmebaasi (I,p 4). Operatiivgrupi töö tulemuste põhjal koostati hooldusinvesteeringute strateegia kümneks aastaks. Meil oli selleks ajaks olemas kinnisvara andmebaas ja lähenemisviis hooldusele, mis hõlmas ka vajalikud kontrollisüsteemid.

Sellest ajast alates võeti igal aastal meie hooldusplaanist olulisemad projektid(objektid) komisjoni aastaplaani ja -eelarvesse. Kui tööd jäid venima või nappis raha, võidi alustada kõige hädalisemaid uusi projekte ja neid muudatusi arvestades korrigeeriti plaani. Aasta jooksul esitati komisjonile ja vanemametnikele aruandeid sel aastal ettevõetud tööde käigu kohta koos soovitustega juhul, kui töid ei tehtud vastavalt ajakavale (I,p 38). (Nagu CIDA'ski, algatasime projekte veidi suurema maksumusega kui me eelarve lubas, pidades silmas mõne võimalikku venimajäämist). Asjatundja külastas iga objekti igal aastal veendumaks, et selle seisund ei ole eeldatust enam muutunud. Meie kinnisvara haldamise süsteem oli hakanud tööle.

Renditulud

Paljud komisjoni 800 hoonest olid välja renditud elamuteks, kauplusteks ja muudeks äriettevõteteks, ladude ja farmide tarbeks. Meil oli üsna korralik andmebaas rendileandmiste, rendiväärtuste ja laekumiste kohta (I,p 49),eht rentimise korraldus tekitas suuri raskusi.

Aruandeid võlgnevuste kohta ei saanud me regulaarselt ja polnud mingit strateegiat võlgnevuste vältimiseks tehtavaks tööks.Kordan veel kord, et kontrollisüsteemide loomine takerdus teiste juhtimisprobleemide lahendamise taha. Meie esimeseks sammuks oli koostada dokument strateegia kohta, milles nähti ette käitumine rendivõlgnevuste tekkimise puhul, sanitaarremontide tegemise kord uute üürnike tuleku puhul ja eri liiki ehitiste remondil rakendatavad normatiivid (I,p 40). Pärast nende reeglite kinnitamist tehti nad kõigile üürnikele teatavaks ja kui rendilepingu tähtaeg saabus, võeti uude lepingusse juba uuest strateegiast tulenevad tingimused. Rendi määr tõsteti järk- järgult erasektoriga võrreldava tasemeni.

Tehti kättesaadavaks kuuaruanded laekumiste, eri perioodide võlgnevuste, remondikulude, renditähtaegade lõppemise ja vabade pindade kohta. Vajadusel mõnda eeskirja täpsustati. Kuuaruannetes olid ka kokkuvõtted esinevatest probleemidest koos soovitustega olukorra korrigeerimiseks.

Looduskeskkonna haldamine

Laiaulatuslike pargi- ja metsaalade omaniku rolli täitmine tähendas ka kohustust tõhusalt

valitseda faunat ja floorat. Vahete-vahel kadus tasakaal nende looduse kahe komponendi vahel ning ilmnes vajadus sekkuda. Meenuvad kaks näidet.

Komisjoni looduspark oli enamjaolt metsik ja raskesti ligipääsetav. Metsaressursside haldamisega seoses oli tarvis uurimisretkedel käia esialgu jalgsi. See on üsna aeganõudev ja mitte just eriti efektiivne järelevalveviis. õhuvaatlused on kulukad ja nõuavad eriseadmetega varustatud lennukit. Näiteks põua ja saastumise mõju on kõige paremini näha infrapunaste kiirte meetodil tehtud fotodel. Me hakkasime metsade kontrollimise ja haldamise huvides kasutama satelliidifotosid. Muretsesime viie eelnenud aasta satelliidilt tehtud värvi- ja infrapunafotod ning kehtestasime korra nende komplekti hankimiseks edaspidi igal aastal. Muutusi ja suundumusi oli nüüd võrdlemisi kerge märgata ning neile sai vajalikult reageerida.

Looduspark oli kobraste meelispaik ja kuigi piiber on Kanada rahvusloom, muutus ta liigselt paljunedes nuhtluseks neile, kes valitsesid metsaressursse. Iga kobras langetab arvukalt puid, kuid lisaks sellele ujutavad nad tamme ehitades üle suuri piirkondi, kus hukkuvad kõik puud. Koprad on väga osavad paisuehitajad ja leiavad kiiresti üles ning parandavad tammide lekkekohad. Siiski murdis vesi tammidest mõnikord läbi ja puhuti olid sel üsna tõsised tagajärjedkomisjoni infrastruktuurile ja teistelegi.Tulvavesi lõhkus üsna sageli meie teid.

Kuigi satelliidifotod aitasid meid palju uute paisude avastamisel, oli üleujutatud alade puude päästmiseks sageli liiga hilja. Sagedaste uurimiskäikudega ohustatud aladele avastasime tavaliselt värsked tammiehitused ning võisime koprad kinni püüda ja pargialalt eemale toimetada. Mõnevõrra raskem oli otsustada, mida ette võtta siis, kui koprad ehitasid tamme kõrgemaks, ujutades sellega üle laiemaid alasid. Me ei tahtnud lõhkuda iga tammi,vaid püüdsime piirata üleujutatud piirkonda ja kobraste arvukust. Ûks me looduskaitsetöötaja leidiski lahenduse. Kaldu läbi tammiseinte paigaldati 10 cm läbimõõduga umbes 7 m plastist dreenitoru, mille üks ots ulatus paisuvee pinnani 4m kaugusel tammist. Kui koprad üritasidki tõsta tammi kõrgust, jäi see ikkagi lekkima, ükskõik kuidas nad ka poleks katsunud läbijooksu kõrvaldada. Ûsna pea väsisid nad katsetest tamme kõrgendada ja kolisid mujale. Kontrollimenetlusi saab kohaldada isegi kobraste valitsemisel!

Kirjavahetus

Komisjon sai tavaliselt päevas umbes 100 kirja selle piirkonna elanikelt, ministritelt, muudelt valitsusasutustelt ja mujalt väga erinevates küsimustes alates puutumatust loodusest ja lõpetades uute eelarveassigneeringutega. Minu tööleasumisel hoolitses kesksekretariaat selle eest, et kogu post saadetaks asutuse vastavatele töötajatele, ja vaatas hiljem üle esimehele või mulle allakirjutamiseks esitatavad kirjad, tagamaks, et need on vormistatud nõuetekohaselt, neis on nõutav teave ja neid võib esitada allakirjutamiseks. Süsteemi kirjade liikumise jälgimiseks polnud, mistõttu mõnele neist jäigi vastamata või saadeti vastus väga suure hilinemisega.

Turgudel on saada palju kirjavahetuse jälgimissüsteeme, mille seast ostsime ja võtsime kasutusele meile sobiva. Kehtestasime korra, mis nägi ette kirjade ringluse aja, kirjade liigid, millele oli õigus alla kirjutada eri tasandite töötajatel, samuti kohustuslikud toimingud juhuks,kui näiteks kirjale ei olnud võimalik vastata nõutud tähtajaks, ning juurutasime uue süsteemi. Kui vastused hilinesid, saatsime töötajatele meeldetuletusi, kuuaruannetes andsime ka statistilised

andmed iga struktuuriüksuse tulemustest kohustuste täitmisel kirjavahetuse osas.

Rõhutan veel kord, et juhtimiskontrolli menetlusi sai kehtestada alles pärast sobiva andmebaasi loomist ja asjakohase strateegia määratlemist.

6. Lõppjäreldus

Pole olemas juhtimist ilma kontrollita. Organisatsiooni tegevuse iga tahku saab kontrollida ning on juhi kohus otsustada, mis ulatuses ja millises vormis seda teha. Organisatsioonid, millele on iseloomulikud asjakohased kontrollimenetlused ja pikaajaline korralik juhtimine, ei sõltu nii väga intensiivsest kontrollitegevusest kui selline, mis üritab vabaneda halva juhtimise tagajärgedest. Siiski on ka kõige soliidsemas ja hästijuhitavas organisatsioonis tarvis süsteemi, mis annaks juhtkonnale kindlustunde, et kõik on endiselt hästi ning kõik süsteemid toimivad nagu kavandatud.

Tasub vaeva asuda tööle küündimatu juhtimisega organisatsiooni ja osaleda puuduste kõrvaldamises ning näha, kuidas asjad paranevad. Tulu investeeringutest juhtimise parandamisse on väga suur ja seda mitte üksnes rahalises mõttes. See väljendub ka töötajate uhkustundes ja nende suhtes üles näidatud lugupidamises.

JUHTIMISKONTROLLI MENETLUSED: KESKASUTUSTE ROLL

(Kanada)
James Q. McCrindell[7]

Kokkuvõte

Lähtudes põhiliselt Kanada vaatenurgast, on selles töös keskendatud tähelepanu keskasutuste rollile ministeeriumidele juhtimiskontrolli reeglistiku loomises. Riigiti praktika erineb - on sarnast lähenemist, aga kasutatakse ka teistsuguseid vahendeid tõhusa juhtimiskontrolli struktuuri väljaarendamiseks ja kehtestamiseks, näiteks oma kõrgeima kontrolliorgani abi või seaduse täpseid ettekirjutusi.

Kanada keskasutuste osa peavastutajana juhtimiskontrolli eest põhineb traditsioonil, mis sai alguse õige pea pärast Kanada kujunemist iseseisvaks riigiks, umbes 125 aastat tagasi. Peale juhtrolli täitmise fiskaal- ning kulude ja inimressursside juhtimisel annavad need asutused peaministri kaudu nõu valitsusele ning tegutsevad selle nimel avaliku teenistuse korraldamisel; viimati mainitud roll erineb valitsusprogrammide juhtimisest, mille eest vastutavad muidugi ministrid.

Lisaks keskasutustele nagu Rahandusnõukogu, mis on aruande-kohustuslikud Kanada valitsuse ees, on riigis ka otseselt seadusandjale aru andvaid keskasutusi. Tähtsaimad nende seas on Kanada kõrgeim kontrolliorgan - Peaaudiitori Ametkond (Riigikontroll) ja Avaliku Teenistuse Komisjon, mille tegutsemiseesmärk on kaitsta personali komplekteerimise parimaid põhimõtteid, see tähendab hoida ära diskrimineerimist riigi teenistusse võtmisel ja teenistujate edutamisel.

Kuigi Kanada keskasutused ei ole välja arendanud juhtimiskontrolli kõikehõlmavat reeglistikku, on enamik *INTOSAI sisekontrolli standardite põhialustes* sisalduvaid juhtimiskontrolli tunnusjooni Kanada seadusandluses ja tema keskasutuste strateegias kajastatud. Kanada avaliku sektori äsjased reformid,mis puudutavad kvaliteetteenuseid,suuremat aruandekohustust ja infotehnoloogia laiemat kasutamist, on samuti kooskõlas INTOSAI põhimõtetega.

Kanada peaaudiitori (riigikontrolöri) mõju juhtimiskontrolli menetlustele on suur, kuigi ta vormiliselt ei vastuta nende arendamise ja rakendamise eest.Oma ettekannete kaudu seadusandjale ning sõltumatute uurimustega Kanada ja muu maailma sellekohasest edumeelsest praktikast toetab peaaudiitor hinnatavalt keskasutusi ja iga üksikut ministeeriumi kontrolli tugevdamisel.

---

[7]Kanada Rahandusnõukogu vanemametnik James Q. McCrindell on käesoleval ajal Waterloo Ülikooli teadur. Ta on olnud Kanada peakontrolöri asetäitja, kes vastutas föderaal-ministeeriumide keskse suunamise ja juhendamise eest finantsjuhtimise ja -kontrolli vallas.

Kuigi peaaudiitor peab Kanada põhilisi sisekontrolli süsteeme heaks ja üldiselt toetab reforme, on ta avalikult väljendanud oma muret ebapiisava tähelepanu pärast, mida keskasutused juhtimiskontrolli menetlustele osutavad, ja eriti vajalikuks lugenud aruandekohustust seoses üha suurema vastutuse delegeerimisega ministeeriumidele.

1. Kanada reeglistik juhtimiskontrolli menetlusteks

Volitused juhtimiskontrolli menetlusteks

Kanadas on juhtimiskontrolli menetlusteks volitusi andvaks kõrgeimaks organiks parlament. See on kõrgeim seadusandja ja igasugune tema poolt delegeeritud õigustloov võim on juba oma olemuselt talle alluv. Parlament on volitatud andma iga seadust, mida ta peab vajalikuks, alludes ise vaid põhiseadusele ning õiguste ja vabaduste hartale. Samas on aga seadusandja delegeerinud ulatuslikud volitused täidesaatvale võimule.See annab võimulolevale valitsusele võrdlemisi suure tegevusvabaduse oma kohustuste täitmisel.

Finantsjuhtimise seadus[8] on juhtimiskontrolli menetlustele seadusandlik alus. Selles seaduses on hulk kontrollistandardeid, ent võib-olla kõige olulisem on see, et seadusega on ette nähtud ministrite alatine komitee nimega Rahandusnõukogu, mis vastutab kogu avaliku teenistuse juhtimise eest. Kuulumata rahandusministeeriumi struktuuri, kuid olles sellega igapäevases tihedas koostöös, vastutab Rahandusnõukogu täielikult eelarve kulude eest.

Selline seaduse nõue on ebatavaline, kuna ministrite komiteede (tuntud kabinetikomiteede nime all) moodustamine on üldjuhul peaministri, mitte seadusandja pädevuses. Siiski on see kooskõlas Kanada traditsiooniga, mille kohaselt avaliku teenistuse korraldamine, rahalised kulutused ja nendega seotud kontrollimenetlused peavad olema valitsuse tähtsaimaks mureks. See seaduse nõue kehtestati esmakordselt enam kui 125 aastat tagasi, õige pea pärast Kanada kujunemist omaette riigiks.

Finantsjuhtimise seadus näeb ka ette, et üks vanim valitsuse liige nimetatakse Rahandusnõukogu presidendiks ning veel neli ministrit liikmeteks. Rahandusminister on nõukogu liige *ex officio*, arvestades tema mõju valitsusesisesele planeerimise ja eelarve kujundamise protsessile. Rahandusnõukogus on tavaks, et arutluste käigus taanduvad nõukokku kuuluvate ministrite ametkondlikud huvid valitsuse kollektiivsete huvide ees.

Juhtimiskontrolli menetluste väljatöötamine ja kehtestamine

Välja arvatud mõned finantsjuhtimise seaduses sisalduvad üldised kontrollimenetlused, on seadusandja enamiku menetlusi kehtestanud eriseadustega, mis käsitlevad mitmesuguseid valitsusprogramme nagu näiteks maksude ja lõivude kogumine. Kõiki valitsemisalasid hõlmavat reeglistikku juhtimiskontrolli menetlusteks seadustes siiski ei ole. Neid menetlusi on arendatud ja kehtestatud Rahandusnõukogu strateegiate ja juhenddokumentidega.

Rahandusnõukogu strateegia kujutab endast seadustel põhinevat eeskirja, juhenddokumendid annavad aga juhiseid või parima tegutsemise näiteid. Kuigi need dokumendid pole kohustuslikud, käsitavad audiitorid neid sageli standarditena. Siiski ei heida audiitor tavaliselt ette ka teistsugust praktikat, kui see on sama tõhus ja kulutusi silmas pidades annab parima tulemuse.

---

[8]The Financial Administration Act

Rahandusnõukogu strateegiad ja juhenddokumendid tehakse ministeeriumidele teatavaks "Rahandusnõukogu käsiraamatus". Rahandusnõukogu sekretariaat annab välja ka "Juhi teatmikku", milles lihtsas keeles kirjeldatakse tähtsamaid juhtimiskontrolli menetlusi, mida juht peab tundma. Nendes ja Rahandusnõukogu muudes dokumentides sisalduv teave on nüüd valitsuse ja ministeeriumide infovõrkudes olemas ka elektroonilisel kujul, samuti laserplaatidel, mis on kättesaadavad ka avalikkusele.

Keskasutuste roll

Peale Rahandusnõukogu presidendi ametiposti seadis finantsjuhtimise seadus sisse ka aseministri staatuse ja volitustega Rahandusnõukogu sekretäri ametikoha. Aseminister on ministeeriumi kõrgeim avalikus teenistuses olev ametnik. Loodi ka keskasutus,nimega Rahandusnõukogu sekretariaat. See on valitsuskomitee staatuses oleva Rahandusnõukogu üksus, mille ülesandeks on luua ja arendada juhtimiskontrolli menetluste reeglistikku ministeeriumide tarbeks. See vastab INTOSAI soovitusele, mille kohaselt ülalviidatud ülesande võib panna keskasutusele, millel on võim teiste valitsusasutuste üle (I, p 64).

Kuigi Kanada peaaudiitoril ei ole vormiliselt võimu ega vastutust juhtimiskontrolli menetluste vallas, mõjutab ta võrdlemisi palju nende väljaarendamist ja kehtestamist. Põhjuseks on see, et peale seadusandja ülesandel juhtimis-kontrolli menetluste hindamise ja nende puuduste ning parandamisvõimaluste kohta ettekannete koostamise korraldab ta ka ulatuslikke uuringuid Kanada ja välisriikide parimatest juhtimiskontrolli kogemustest ja avaldab tulemused seadusandjale esitatavates perioodilistes aruannetes. Need avalikustatud uurimused ja see huvi, mida nad äratavad parlamendikomiteedes, eelkõige eelarvekomitees[9], ergutavad Rahandus-nõukogu juhtimiskontrolli menetluste reeglistikku täiustama.

Avaliku Teenistuse Komisjon on parlamendile aruandekohustuslik sõltumatu asutus, mis reguleerib personali komplekteerimist ja edutamist avalikus teenistuses. Juhtimiskontrolli tunnusjooned ilmnevad tema tegevuses, eelkõige sanktsioonide ja kontrol-linõuete kehtestamise näol.

Võrdlus INTOSAI põhialustega

INTOSAI standardeid ei ole Kanadas terviklikult juhtimis- kontrolli reeglistikku lülitatud. Siiski on Rahandusnõukogu kehtestanud mitmed omaette nõudmised iga juhtimisvaldkonna tarbeks. Näiteks on suunamine ja juhendamine küllaltki järjekindel ning selge finantsjuhtimise puhul (finantsarvestus, -kontroll ja -aruandlus), kulutuste juhtimisel (eelarve koostamine ja selle täitmise aruanded), hangete, riskide ja personali juhtimisel jne. Analoogilised reeglid on olemas ka siserevisjoniks ja programmide hindamiseks.

Peale selle on Rahandusnõukogu sekretär püüdnud alati ergutada paremini aru saada juhtide vastutusest kontrolli eest, andes üha uusi juhiseid valitsusorganisatsioonidele kontrollifunktsiooni täitmisel, mis on tarvilik igas organisatsioonis,et:

---

[9] Public Accounts Committee

--toime tulla finantsriskiga;

--mõista enne otsuse tegemist selle finantstagajärgi;

--nõutavalt jälgida ja aru anda rahalistest tehingutest ning kõigi finantsotsuste tulemustest;

--kaitsta vara pettuse, rahandusalase lohakuse, finantseeskirjade ja -põhimõtete rikkumise ja kadude eest.

Juhtimiskontrolli süsteemide järelevalve ja hindamine

Iga ministeeriumi avalikust teenistujast tippjuht kannab üldjuhul aseministri ametinimetust. Aseminister on ministri ees aruandekohustuslik ministeeriumi operatiivjuhtimise, ministri eeliskavatsuste teostamise ja talle antavate poliitiliste nõuannete eest. Peale selle annab aseminister aru peaministrile oma tegevusest üldjuhtimise alal, ja seda hinnatakse igal aastal Rahandusnõukogu kriteeriumide järgi. Kuigi terminoloogias on erinevusi, kattuvad mõned neist kriteeriumidest INTOSAI juhtimiskontrolli standardite vastavate valdkondadega. Keskasutused teatavad peaministrile iga aseministri juhtimistulemustest.

Juhtimiskontrolli eest vastutajana tuleb aseministril koos oma kõrgeima rahandusametnikuga igal aastal Rahandusnõukogule ja peaaudiitorile saadetavas nn esituskirjas tõendada, et ministeeriumi lõppenud aasta finantsaruanne on täpne ja usaldatav. Iga sellist tõenduskirja kasutab Rahandusnõukogu sekretariaat valitsuse esitatava riigieelarve täitmise aruande ettevalmistamisel ning peaaudiitor selle aruande auditeerimisel. Nende iga-aastaste aruannete osaks on finantsaruanded, mille kohta peaaudiitor esitab oma ametliku seisukoha, kas see kajastab valitsuse rahalist seisu tõeselt või mitte.

Igal ministeeriumil on ka oma siserevisjoni- ja hindamisüksused, mis tavaliselt annavad aru otse aseministrile või tema juhitavale kontrollikomiteele. Nende aruanded on avalikud dokumendid ja seetõttu seadusandjale ja laiale üldsusele kättesaadavad.

Juhindudes Rahandusnõukogu standardeist, on nende üksuste kohustuseks läbi viia peaaudiitori omadega sarnaseid sõltumatuid revideerimisi, kui mitte arvestada seda, et need aruanded koostatakse pigem tippjuhtide kui seadusandja tarbeks.

Peale ministeeriumide ja peaaudiitori järelevalve ja hindamistegevuse teeb valitsus vahetevahel kas Rahandusnõukogule või väljastpoolt valitsusasutusi valitud asjatundjate erikomisjonidele ülesandeks läbi viia sõltumatuid analüüse. Selliste analüüside aruannetele pööravad suurt tähelepanu nii ajakirjandus kui ka parlamendiopositsioon, samuti haridus- ja muud huvitatud asutused. Need on arutelude aineks veel aastaid kestel pärast avaldamist. Viimaseks näiteks on finantsjuhtimise ja -aruandluse kuningliku komisjoni avalik aruanne, milles tehti ulatuslikke ettepanekuid valitsuse juhtimis- ja kontrollitegevuse parandamiseks.

Juhtimiskontrolli süsteemide juurutamiseks vajalikud ressursid, oskused ja väljaõpe

Rahandusnõukogu sekretariaadi töötajad püüavad ministeeriumide kulude eelarvete läbivaatamisel saada tagatisi,et ükski kulude ümberjaotus ega eelarve kärpimine ei kahjusta ministeeriumide võimalusi hoida juhtimiskontrolli menetlusi nõutaval tasemel. Näiteks võivad nad soovitada, et ühest või teisest administratiivsest abinõust ei loobutaks, kui loobumisega riskitaks kontrolli nõrgendada. Olgu selle illustreerimiseks juhtum, kus ministeerium taotles palgatšekkide kätteandmist oma töötajatele mitte rahandustöötajate, vaid personaliüksuse kaudu. Need tshekid, mille valmistab ette Riigikassa (Kanada valitsuse keskne maksekontor), saadetakse ministeeriumi rahandusametnikele väljajagamiseks. Kuigi selle taotluse rahuldamine võimaldanuks säästa teatud määral tööaega ja üldkulusid, ei nõustunud Rahandusnõukogu sekretariaat sellega, kuivõrd see olnuks vastuolus põhilise kontrollistandardiga kohustuste lahususe kohta (I,p 55). Palgasaajate kohta infot ettevalmistavad personalitöötajad saanuks nende andmete alusel väljakirjutatud tšekkide üle kontrolli.

Rahandusnõukogu sekretariaat kehtestab raamatupidamise ja finantskontrolli alal töötajate kutsealased standardid. Tema ametnikud osalevad valitsusasutustes finants-, revisjoni- ja atesteerimisala vanemametnike ametikohtadele kandideerijate tehnilist ettevalmistust hindavate personali komplekteerimise ja edutamise komisjonide töös.

Rahandusnõukogu sekretariaadil on juhtroll ka ülikoolide lõpetajate töölevärbamisel valitsusasutustesse ning rahandusala ametnike, sisekontrolöride ja programmihindajate väljaõppel ja ümberpaigutamisel. Peale selle korraldab ta põhitegevuse juhtidele kursusi mitmes tegevusvaldkonnas, nagu näiteks finants-, riski- ja projektijuhtimine. Selline tegevus on kooskõlas INTOSAI üldstandardiga juhtimiskontrolli menetluste eest vastutajate aususe ja kompetentsuse tagamise kohta (I,p 28).

2. Keskasutuste peamised kohustused

Selles osas peatutakse lühidalt, peamiselt Kanada vaatenurgast lähtudes, keskasutuste kohustustel. Väga tähtis on tõdeda,et keskasutuste volitused ja võim sõltuvad igas konkreetses riigis mitmesugustest teguritest - nii volituste jaotusest seadusandliku ja täidesaatva võimu vahel kui ka riigi- ja provintsi(osariigi)valitsuse ning kohaliku omavalitsuse vahel.

Kui seadusandja on täidesaatvale võimule volitusi napilt delegeerinud ja enamik kontrolliregulatsiooni lähtub seadustest või muudest seadusandja ettekirjutustest, pole tugevaid keskasutusi eriti vaja. Seadusandja võib ka otsustada, et juhtimiskontrolli on otstarbekam suunata ja selle üle valvata sõltumatul institutsioonil nagu on seda kõrgeim kontrolliorgan (riigikontroll), mis annaks aru otse temale.

Kuna Kanadas on täidesaatvale võimule traditsiooniliselt delegeeritud suured volitused, vajatakse valitsemiseks keskasutusi, mis võimaldaksid valitsusel tõhusalt täita oma "korporatiivset" rolli kogu valitsemisskaala ulatuses. Juurdunud tavaks Kanadas on ka see, et ministrid vastutavad isiklikult oma ministeeriumide tegevuse eest ning koos peaministriga kollegiaalselt kogu valitsuse juhtimistegevuse eest.

Kanada keskasutuste eriti oluliseks eesmärgiks on nende institutsionaalsete väärtuste või tegutsemismooduste edenda-mine, mida tunnustavad ja järgivad kõik avaliku teenistuse juhid ja teenistujad, sõltumata sellest, millega nad tegelevad. Kõiki Kanada avalikke teenistujaid on õpetatud oma käitumises ja igapäevases tegevuses olema kaalutlevad ja ausad. Keskasutuste poolt selliste väärtuste ergutamine on muidugi väga kasulik juhtimiskontrolli tõhustamiseks ning ka *INTOSAI põhialused* rõhutavad taolise toetava suhtumise tähtsust juhtimiskontrolli hea taseme tagamisel (I,p 24).

Kuigi pole olemas valitsustele alluvate keskasutuste korralduse ja kohustuste ühtset mudelit, võib mitmes Kanada õigussüsteemiga sarnases riigis täheldada valitsemises nende kolme selgelt eristatavat rolli, mida kirjeldatakse järgnevalt.

Peaministri ja valitsuskabineti nõustajad

Peaministril on nii nagu teistelgi ministritel oma väike erakantselei, mille töötajad on ametisse nimetatud mitte niivõrd avaliku teenistuse põhimõtete alusel kui poliitilistest kaalutlustest lähtudes. Samal ajal toetub ta avalike teenistujatega komplekteeritud keskasutustele, mis valmistavad Kanada peaministrile ja valitsusele ette poliitilisi analüüse ja soovitusi kooskõlas ülalviidatud tavaga, mille kohaselt teatud küsimustes vastutab valitsus kollegiaalselt, ületades ministrite ametkondlikud huvid.

Keskasutuste informatsioonile ja nõuandeile, mida need annavad peaministrile, toetub viimane peamiselt selliste ülesannete täitmisel nagu:

--eriarvamuste vahendamine ja kokkulepete saavutamine ministrite vahel küsimustes, mis on antud valitsusele otsustamiseks;

--valitsuse üldise organisatsioonilise struktuuri kindlaksmääramine ja ministeeriumide vaheline pädevuse jaotus (selles on tema sõnal võrdlemisi suur kaal);

--ministeeriumide ja teiste valitsusasutuste tippametnike nimetamine ja nende tegevuse juhtimine.

Keskasutuste informatsioon ja nõuanded kabinetile kajastavad Kanada valitsuse kollegiaalset vastutust

--avaliku teenistuse korralduse ja juhtimise,

--föderatsiooni ja provintside suhete ning

--eelarve koostamise ja kulutuste juhtimise eest.

Värske näide taolisest ühisest nõuandest on seotud avalikus teenistuses olevate isikute arvu drastilise vähendamisega kolme aasta jooksul 45 000 töötaja võrra. See moodustab umbes 15 % teenistujate üldarvust, mõnes ministeeriumis on protsent aga tunduvalt suurem. Enne selle otsuse teatavakstegemist andsid keskasutused peaministrile ja koondamisega tegelevale ministrite

komiteele oma seisukoha, mida tuleks ette võtta ning mis läheb maksma paljude avalike teenistujate ergutamine kasutama ennetähtaegse errumineku ja enne pensioniea saabumist pensionile jäämise võimalust. Nad andsid ka oma hinnangu kogu selle ettevõtmise võimaliku mõju kohta teenustele, mida osutatakse avalikkusele. Seda tehti peamiselt ministeeriumidelt saadud ettepanekute alusel, mille need olid esitanud keskasutustele seoses personali vähendamisega.

Mis puutub keskasutuste vastutusse, siis tuleb märkida, et nende tegevuse üle otsustatakse suurel määral nendelt saadud nõuannete järgi. Kuigi mõnikord on nende soovitustest tulenevat raske hinnata, on sagedamini tulemused üsna selged, nagu eelnevas näites. Koosseisude koondamise plaani teatavakstegemisele ja esialgsele elluviimisele järgnenu näitas, et reageerimine erruminekustiimulitele oli eeldatust hoopis aktiivsem. See näitas, et keskasutuste soovitatud abinõud olid üle pakutud. Tulemuseks olid suuremad kulutused kui hädavajalik ja avaliku teenistuse pakutavad teenused vähenesid kiiresti ametnike arvu kahanemise tõttu.

Keskasutused annavad soovitusi ka sobivaimate avaliku teenistuse tippametnike ning riigiettevõtete[10] tegevjuhtide ametikohtadele kandideerijate suhtes.

Keskasutustel on olulise tähtsusega osa ka föderatsiooni ja provintside vahelise suhtlemise nõustamisel, olgu siis põhiseaduse suuremate muudatuste kavandamisel või riigi valitsusjuhi ja 10 provintsi peaministrite regulaarsete kohtumiste päevakorra kujundamisel.

Teine valdkond, mille eest põhivastutajaiks on keskasutused, on avaliku teenistuse juhtimine. Kuigi sellest on avalikult vähem räägitud, on see siiski väga tähelepanuväärne ja oluline ülesanne. Tuleb rõhutada, et see vastutus puudutab avaliku teenistuse juhte, mitte valitsust. Peaosa etendab siin Kanada kõrgeim avalik teenistuja, kes on otseselt aruandekohustuslik peaministri ees ja kannab valitsuse sekretäri ametinime. Tegelikult on ta peaministri aparaadi juht.

Kuigi seadusandja ja Rahandusnõukogu annavad vastavalt seadusi ja kehtestavad strateegiaid, millest avalikus teenistuses juhindutakse kõigi valitsuse pädevusse kuuluvate küsimustega tegeldes, lähtuvad tähtsaimad ettepanekud avaliku teenistuse juhtimise reformimiseks enamasti valitsuse sekretäri meeskonnast. Teda tunnustatakse nende reformide elluviimise juhina, mis valitsus on heaks kiitnud. Näiteks on sekretär välja töötanud Kanada avaliku teenistuse ajaloo ühe kõige tähtsama reformi, mida tuntakse nime all "Avalik teenistus 2000", ja juhtinud selle elluviimist. Reformi eesmärgiks on kujundada uuendusaldim, teenuste osutamisele paremini orienteeritud avalik teenistus, mis kasutaks kõige kaasaeg-semaid ja odavamaid, aga samas efektiivsemaid juhtimismeetodeid. Lisaks reformi elluviimise juhtimisele koostab sekretär nüüd ka peaministrile iga-aastasi avalikustatavaid aruandeid programmi "Avalik teenistus 2000" eesmärkide saavutamiseks tehtu kohta.

---

[10]Kanadas on need ettevõtted tuntud *crown corporation* nime all.

Inimressursside juhtimine

Keskasutus võib olla ka kõigi avalike teenistujate tööandjaks, juhindudes tavaliselt sellekohastest eriseadustest. Nendes nähakse ette avalikku teenistusse töölevõtmise tähtajad ja tingimused ning klassifikatsiooni- ja palgatasemed. Peale selle võivad keskasutused esineda valitsuse nimel ameti-ühingutega peetavatel läbirääkimistel kollektiivlepingute sõlmimise üle. Nad võivad hoolitseda ka kõiki ministeeriume haaravate väljaõppe- ja arendusprogrammide eest.Kanadas täidab neid ülesandeid Rahandusnõukogu.

Valitsusele alluvad keskasutused ei vastuta tavaliselt perso-nali komplekteerimist reguleerivate standardite ja eeskirjade eest, kuna seadusandja on pidanud õigeks moodustada selleks omaette asutus, mis kaitseks komplekteerimise parimaid põhi-mõtteid, st tagaks, et avalikke teenistujaid võetaks tööle nende kvalifikatsioonist lähtudes, mitte aga poliitiliste sidemete või muude võimalike eelmõjutuste alusel. Kanadas on selleks asutuseks Avaliku Teenistuse Komisjon (vt 1. osa).

Eelarve koostamine ja kulutuste juhtimine

Sellel rollil on nii sise- kui ka väline aspekt. See haarab riigi rahandusasjade jälgimist hea fiskaaljuhtimise kaudu, näiteks valitsuse eelarveettepanekute parem koostamine, laenude võtmise ja võlahalduse järelevalve, valitsusele alluva panganduse korraldamine ning soovituste andmine õigusliku ja poliitilise reeglistiku loomiseks maksustamise vallas, kaasa arvatud tollimaksud, ja kõige selle elluviimise eest hoolitsemine. Kulutuste juhtimine on tihedalt seotud fiskaaljuhtimisega ja sisaldab endas valitsusele süsteemi loomist ministeeriumide kulutuste kavade ülevaatamiseks ning ressursside paigutamiseks vastavalt valitsuse eelistustele ja fiskaalplaanile. See hõlmab ka valitsuse kuluvajaduste koondamist ja kulude eelarve või riigieelarve esitamist seadusandjale heakskiitmiseks. Kanadas moodustab kirjeldatud roll valitsuse kollegiaalse vastutuse ühe osa, kuna esitatud riigieelarves ei või parlament põhiseadusest tulenevalt parandusi teha. Riigieelarve vastuvõtmata jätmine tähendaks valitsuse kukkumist.

Paljudes riikides on rahandusministeerium iseseisev keskasutusena tegutsev organisatsioon, mille ülesandeks on sularaha- voogude juhtimine ja võlahaldus, tsentraliseeritud maksesüs-teem ning finantsraamatupidamine. Kanadas annavad strateegiaid ja standardeid nimetatud küsimustes rahandusministeerium ja Rahandusnõukogu, praktilisi operatsioone teostab aga teenindav ministeerium nimega Riigikassa[11].

Muu

Peale kirjeldatud, üsna hästi sätestatud rollide on Kanada keskasutustel muidki administratiivseid ülesandeid nagu näiteks riigihanked ja infotehnoloogia-alane strateegia. Sellised funktsioonid koondatakse keskasutuste kätte tagamaks valitsuse teatud üldiste eesmärkide saavutamist. Nagu 1. osas viidatud, on ka hangeteks olemas Rahandusnõukogu juhtimiskontrolli eristandardid.

---

[11]Receiver General of Canada

INTOSAI on seisukohal, et sellist laadi juhtimistegevus moodustab valdkonna, mille tarbeks kontrollistandardid on hädavajalikud (I,p 35).

3. Juhtimiskontrolli menetluste väljakujundamine Kanadas

Selles osas arendatakse edasi 1.osas antud lühikirjeldusi ja teataval määral 2.osa. Selgitatakse üksikasjalikumalt, kuidas keskasutused edendavad juhtimiskontrolli menetlusi Kanada valitsusele alluvates valdkondades.

Juhtimiskontrolli menetluste seadusandlik baas

Kanada juhtimiskontrolli menetlused põhinevad seadustel. Esi-meses osas märgiti, et finantsjuhtimise seadus on tähtsaim õigusakt juhtimiskontrolli menetluste vallas, kuivõrd see näeb ette, et valitsus moodustab eriorgani, Rahandusnõukogu, mis töötab välja ja kehtestab kontrollimenetlused valitsusasutuste tarbeks. Siiski on seadusandja teatud detailseid menetlusi ka ise seadustes ette kirjutanud. Näiteks annab finantsjuhtimise seadus järgmised tingimused rahaliste kohustuste võtmise kontrollimiseks:

> Ühtki lepingut ..., mis näeb ette väljamakse, ei või sõlmida, ... ilma et oleks olemas rahuldav tasakaalustatud bilanss ... sellel rahandusaastal, mil lepingulistesse suhetesse ... kavatsetakse astuda.
>
> Aseminister ... kehtestab vastavalt Rahandusnõukogu ette- kirjutustele protseduurid ja korraldab arvepidamise nii, et rahalisi kohustusi kontrollitaks.

See seadus keelab valitsusel sõlmida lepinguid (võtta kohustusi) teiste pooltega, kui seadusandja pole selleks raha ette näinud; see nõuab ka, et iga aseminister hoolitseks nõuetekohase raamatupidamisarvestuse ja rahaliste kohustuste kontrolli menetluste eest, lähtudes Rahandusnõukogu juhistest.

Seadusandja kirjutab ette ka menetlused kaitsmaks kohustuste lahususe põhimõtet (I,p 54):

> Ühtki väljamakset ei või teha ... ilma ... et isik ..., keda on volitanud asjaomane minister, tõendaks ..., et töö on tehtud...
>
> Ühtki kulutust ei või teha enne rahaeraldust, välja arvatud selle isiku nõudmisel ..., kellele on volitused andnud asjaomane minister... .
>
> Iga väljamakse ... toimub ... juhtimise ja kontrolli all ... sellises vormis ja selliselt tõestatuna, nagu Rahandusnõukogu määrab.

Pole oluline, et fraasi "nii nagu Rahandusnõukogu määrab" tuleb Kanada seadustes üsna sageli ette. Selle mõte on anda Rahandusnõukogu strateegiatele seadusega tagatud eeskirjade staatus.

Ülalnimetatud seadustest lähtuv Rahandusnõukogu strateegia rõhutab näiteks ranget kohustuste

lahusust (I,p 54). Iga minister peab määrama tegevusala juhid igale eelarvekulu liigile. Nemad tõendavad, et kaubad või teenused, mille kohta on esitatud arve, on vastu võetud ja vastavad tellitule nii kvaliteedi kui ka hinna poolest. Minister peab sõltumatutele finantsistidele, kes pole seotud ostutehinguga, panema ka vastutuse: 1) tõendamise eest, et arvega kaasnevad kõik nõutavad dokumendid nagu vastav hanketellimus ja allkirjastatud vastuvõtukviitung, et juhi allkiri on kehtiv ning et tehtav kulutus vastab rahaeraldusele ja see on kooskõlas eelneva kohustusega; 2) kehtiva maksenõude ettevalmistamise ja allakirjutamise eest. Peale selle näeb Rahandusnõukogu strateegia ette, et Riigikassa tõendab nõuetekohaselt allkirja ehtsust maksenõudel enne tsheki väljakirjutamist.

Lisaks finantsjuhtimise seaduse paljudele sedalaadi ettekirjutustele on ka teisi seadusi, millega seadusandja toetab olulisi kontrollimenetlusi. Näiteks avaliku teenistuse tööhõive seadus[12], mis kirjutab ette mitmeid personalialase kontrolli menetlusi, nende seas keelu kehtestada uusi palgatasemeid ilma Rahandusnõukogu nõusolekuta. On ka selliseid seadusi, mis käsitlevad üksikute valitsusprogrammide kontrolli vastandina kogu valitsuse tegevusvalda haaravale kontrollile, mida korraldab Rahandusnõukogu sekretariaat. Olgu nende näiteks riigi terviseseadus ning tolli- ja aktsiisiseadus. Finantsjuhtimise seaduse ja kõigi Rahandusnõukogu strateegiate asemel kuuluvad kohaldamisele need õigusaktid kui eriseadused. See võib vahel olla audiitoritele probleemiks, kuna neil tuleb tegevuse õigusaktidele vastavust kontrollides teha kindlaks, millisel menetlusel on prioriteet.

Kuni 1970 aastate lõpuni määras peaaudiitori kohustused ja vastutuse finantsjuhtimise seadus. Praegu on peaaudiitori kohta eraldi seadus, mis määratleb selgelt selle institutsiooni sõltumatuse valitsusest. Muude aspektide kõrval annab seadus tema asutusele iseseisva tööandja volitused, kellele ei laiene avaliku teenistuse tööhõive seaduse piirangud. See võimaldab peaaudiitoril maksta mõnevõrra kõrgemat palka kui mujal avalikus teenistuses, et saaks tööle võtta asjatundlikke audiitoreid. Seadus annab peaaudiitorile volituse kontrollida ka valitsuse tegevuse tõhusust ning ministeeriumide protseduure nende juhitavate programmide tulemuslikkuse hindamiseks.See on aga selgelt juhtimiskontrolli valdkond.

Seadustest tulenevad kontrollimenetlused

Juhtimiskontrolli menetluste täiustamisel on Rahandusnõukogu esmane ülesanne tagada seadustes ettenähtud kontrollistandardite elluviimine. Tegelikult näevad paljud seadustes olevad kontrollistandardid spetsiaalselt ette Rahandusnõukogu kohustuse anda juhiseid nende rakendamiseks, kuivõrd neis on selliseid nõudmisi nagu fraas "nii nagu Rahandusnõukogu määrab", mida võib leida eelpool osundatud tekstides.

Rahandusnõukogu peab tagama, et seadusandja kohustuslikke ettekirjutusi õigesti mõistetaks ja viidaks nõutaval viisil ellu saavutamaks kavandatud eesmärke. Tema kohuseks on ka nõuete omavahelise seostatuse tagamine, nii et need üksteist täiendaksid, selmet olla omavahel vastuolus (I,p 11). Olgu siin näiteks üks seadusest pärit kontrollistandard, mis keelab ministeeriumil omatulu kasutamise seadusandja volituseta; samas on olemas ka selline säte, mis annab

---

[12]Public Service Employment Act

ministeeriumidele erivolituse kulutada üleliigse vara müügist saadud tulu. "Rahandusnõukogu käsiraamatus" selgitatakse selle juhu kohta, et keelu asemel tuleb lugeda kehtivaks erivolitus. Seadusandjale valmistab selliste ettekirjutuste esialgsed projektid ette Rahandusnõukogu, vältimaks probleeme seaduste tõlgendamises.

Nõukogu osaks vastava reeglistiku väljatöötamisel ja -kuulutamisel on ka selle tagamine, et ministeeriumidele antavad üksikasjalikud juhised võimaldaks seadusandja ettekirjutusi loogiliselt tõlgendada. Näiteks kontoplaanide puhul on kohustuslik järgida ühtseid arvestuspõhimõtteid kõigis valitsusasutustes. Kuigi seda pole otseselt seaduses ette kirjutatud, peab Rahandusnõukogu strateegia selle ette nägema, kui tahetakse järgida finantsjuhtimise seaduse nõuet, mille kohaselt valitsusel tuleb esitada auditeeritud riigieelarve täitmise aruanne. Vastasel juhul poleks võimalik kokku võtta kõiki valitsuse finantstehinguid.

Kui seadusest tulenevad strateegilised eesmärgid on kindlaks määratud, tuleb Rahandusnõukogu sekretariaadi asjatundjatel otsustada, kui detailsed peavad olema nende elluviimiseks vajalikud juhendid. Mõnikord piisab nimetatud eesmärkide teatavakstegemisest ja mõnest üldisest juhtnöörist, teisel juhul võivad olla olulise tähtsusega just eesmärkide elluvii-mise meetodid ja need tuleb strateegiasse kirja panna. Seadusandja vastava volituseta igasuguste kulutuste tegemist keelav kontrollistandard näiteks võib-olla ei nõua edasi-arendamist, kuid standard, mille kohaselt valitsus peab korraldama raamatupidamisarvestust, et näidata tingpassivat, võib vajada täpsustavaid juhtnööre, kuna see haarab küllaltki keerukat valdkonda, mida enamik avalikke teenistujaid eriti hõlpsasti ei mõista.

Sõltuvalt seaduse ettekirjutusest võib Rahandusnõukogu juhend olla kitsendav, tagamaks ministeeriumi tegutsemist kooskõlas vastava seadusega; näiteks Rahandusnõukogu strateegia kohaselt ei ole ministeeriumil õigust ilma nõukogu nõusolekuta maha kanda võlgu, mis ületavad kindlaksmääratud summat. Teised seevastu võivad anda õigusi; näiteks võib avaliku teenuse kasutamise eest Rahandusnõukogu eeskirja järgi võtta tasu. Juhtimiskontrolli menetluste eest üldvastutajana hindab Rahandusnõukogu igal üksikul juhul korra mittejärgimise või kuritarvituste riske ning teiselt poolt standardi pakutavaid võimalusi ja koostab vastavad strateegiad.

Võlgade mahakandmise puhul tunnetas Rahandusnõukogu suurt ohtu, et võlgu hakatakse kustutama, ilma et oleks vajalikult tegeldud nende sissenõudmisega. Sellest tulenevalt nähti strateegias ette ranged protseduurid, mida ministeeriumidel tuli järgida, enne kui võla võis maha kanda. Nende kohaselt pidi iga ministeerium moodustama võlgade kustutamise komitee, mille ülesandeks on vastavate taotluste läbivaatamine ministeeriumis, lähtudes Rahandusnõukogu kriteeriumidest, tagamaks, et võla sissenõudmiseks on tehtud kõik vajalik. Tasu kehtestamise juhtumi puhul oli nõukogu veendunud, et ministeeriume tuli ergutada teenuste eest tasu võtma ja stiimulina rakendati võimalust saada järgmise rahaeralduse korral eelarvest krediiti ministeeriumile laekunud teenustasude ulatuses.

Keskasutuste kehtestatavad kontrollimenetlused

Peale seadusandja poolt ettenähtud kontrollistandardite elluviimise tagamiseks väljatöötatava strateegia on ka Rahandusnõukogul õigus otsustada, milliseid eeskirju ta oma pädevuse piires

peab vajalikuks täiendavalt kehtestada hea juhtimise korraldamiseks. Seda tehes tuleb tal määratleda: 1)kas on puudu midagi sellist, mis on seotud ressursside kaitsega raiskamisest, kuritarvitustest, väärjuhtimisest, vigadest, pettustest ja korraldamatusest tingitud kadude vastu (I,p 7) ja 2) kas olemasolevad eeskirjad kajastavad adekvaatselt praegusi ja eeldatavalt kujunevaid vajadusi ja võimalusi, sh võimul oleva valitsuse eelistusi ja eesmärke.

Ettevaatusabinõude või kaitsva iseloomuga kontrolli menetlused on selgelt riski küsimus. Riskist lähtuv strateegia kujundatakse ebasoovitava sündmuse asetleidmise tõenäosuse ja tagajärgede alusel (kas on tegemist tõsise rahalise kaotusega või ebameeldiva situatsiooniga, mis kahjustab avaliku teenistuse või valitsuse mainet).

Suur risk õigustab suuremaid kulutusi kaitsvatele menetlustele kui väiksem risk. Teisest küljest püüab Rahandusnõukogu tagada, et tema strateegia oleks võimalikult tõhus minimaalsete kulude juures (I,p 12). Näiteks näevad tema eeskirjad maksete ja nende kinnituse kontrollimise kohta ette võimaluse mõningaid tehinguid teistest vähema rangusega revideerida. See strateegia annab lihtsalt üldjuhiseid ministeeriumidele kontrolli korraldamiseks; nii soovitatakse hästituntud ja väga usaldusväärsete hankijate nagu näiteks telefonikompanii arveid isegi suurtele summadele põgusalt kontrollida, samas aga mõne uue ja tundmatu hankija suhteliselt väikest arvet tuleb kontrollida hoolikalt. Ministeeriume ergutatakse võtma kasutusele kaasaegseid tehnikaid nagu statistiline valik, mis aitab töödelda arvete suuri koguseid (pakke). Selline lähenemine on odavam ja sageli töökindlamgi. Reageerides uuele või muutuvale keskkonnale kooskõlas algatusega "Avalik teenistus 2000", on valitsus avalikustanud oma kavatsuse vähendada tunduvalt kulutusi kontrollile, suurendades ministeeriumide aruandekohustust. Sellele vastuseks laiendas Rahandusnõukogu ministeeriumidele delegeeritud volitusi, tõstes taset, mille ületamisel tehingud peavad saama nõukogu kinnituse; näiteks olgu lepinguväärtus dollarites, mille ületamisel oli vajalik nõukogu eelnev nõusolek. Kahjuks näitab värske analüüs, et võistupakkumisega lepingute sõlmimise osakaal on valitsusasutustes vähenenud, mis annab tunnistust selle uue volituse kuritarvitamisest mõne ministeeriumi poolt. Rahandusnõukogu sekretäril tuli seetõttu korraldada koosolek aseministritega, kes peavad võistupakkumise lepingute arvu vähenemise põhjused välja selgitama. Kui kuritarvitused osutuvad tõendatuks, siis leiab see asjaolu kajastamist informatsioonis aseministrite juhtimistulemustest (vt 1.osa, Juhtimiskont-rolli süsteemide järelevalve ja hindamine).

Kui valitsus oli otsustanud panna Rahandusnõukogule liidri-rolli infotehnoloogia kasutamisel, kiitis nõukogu vastusena muutustele heaks mitte just ametliku strateegia, küll aga uue korra, mis võimaldas ministeeriumidel investeeringuteks uude tehnoloogiasse "saada laenu" tsentraliseeritud reservist eeldusel, et tagasi makstakse tulevase kokkuhoiu arvel. Tegelikult ei või ministeeriumid valitsusasutuste raamatupidamiseeskirjade kohaselt ei laenata ega ka investeerida. Siiski on sellist laenamist ja investeerimist olemasolevate seadusandlikult määratud volituste piires korraldatud sisemiste raha ümberpaigutuste sildi all. Kui valitsus läheb täielikult üle tekkepõhisele arvestusele, mis on välja kuulutatud aastaks 2000, saab seda tavalist äri-praktikat kasutada ilma riskantse ja vähemtõhusa teeskluseta.

Infotehnoloogia kasutamine paremaks ja odavamaks kontrolliks

Uue infotehnoloogia kasutamise sund on esitanud uusi väljakutseid Rahandusnõukogu

sekretariaadile ka kontrolli valdkonnas. Eelnimetatud sund lähtub nii avalikus teenistuses hõivatud juhtide poolt, kes soovivad selle tehnoloogia abil vähendada kulutusi ja parandada teenindamist, kui ka valitsusega ärisuhetes olevate ja keerukat tehnoloogiat valdavate pankade, suurte äriühingute jt poolt. Valitsus ja tema asutuste juhid on muidugi ka suurte riist- ja tarkvara ning telekommunikatsiooniteenuseid pakkuvate kompaniide pideva surve all. Vastuseks sellele väljakutsele koostas ja kehtestas Rahandusnõukogu hiljuti uued tegevusjuhised elektroonilise volitamise ja tõestamise tarvis ning mitu standardit elektroonilise andmevahetuse ja rahaülekannete jaoks. Parlament muutis tema ettepanekul ka finantsjuhtimise seadust, mis võimaldab teha makseid, kasseerida ja deponeerida raha ning teha ülekandeid üksnes elektrooniliselt; varem oli sel puhul tarvis tõendusmaterjali paberi või arvutiketta näol.

Rahandusnõukogu sekretariaat on veendunud nende kontrollimenetluste suuremas efektiivsuses, mis on tavalise juhtimistegevuse osiseks, võrreldes täiendavatega, mida võetakse koormana. Tehnoloogia toob kergendust. Näiteks olgu Kanada ministeeriumides käimasolev eksperiment lähetuste ekspertsüsteemi tarkvaraga; see tarkvara võimaldab täielikult automatiseerida lähetuste korraldamise, mille kontrollimine oli valitsusasutuste juhtidele, kel tuli reisida, väga koormav. Selles süsteemis täidab ametnik lähetuse taotluse oma lauaarvutil ja järgib seejuures kõiki eeskirju lihtsalt hiireklõpsuga pildiikoonide abil mitmetele tavalistele küsimustele vastates. Kui lähetusse sõitja teeb klõpsu selleks, milleks tal pole volitusi, viitab ekraanile ilmuv teade keelavale reeglile. Kui ülemal on õigus lubada soovitut, näitab programm ekraanil selle volituse saamise võimalust elektroonilisel teel. Selle näiteks võib olla vajadus rentida suurem auto, kui eeskirjad tavaliselt lubavad.

Mõne minutiga täidab lähetusse sõitja kõigi eeskirjadega kooskõlas oleva lähetustaotluse, milles on täielik info maksumuse ja vajalike lubade kohta. See ekspertsüsteem loob edaspidi aluse väga kiireks lähetusnõuete vormistamiseks ja revideerimiseks. Võidakse väita, et parema kontrolli huvides võiks lähetuseeskirjad asendada päevarahadega. Selline mõtlemine on kooskõlas protsesside ümberkorraldamise põhimõttega, mida Rahandusnõukogu sekretariaat kavatseb järgida, enne kui soovitab uut tehnoloogiat kasutama hakata. Sekretariaat ongi seda tegelikult teinud; ühes ministeeriumis tehtud pilootuuring näitas aga, et päevaraha kasutamine pole kulutuste aspektist otstarbekas, kuna see viis üldiste lähetuskulude märgatavale kasvule.

Peale ekspertsüsteemide kasutamise kontrolliks on käsil ka teisi projekte, kasutamaks ära selliseid äriala tehnikaid nagu elektrooniline andmevahetus ja rahaülekanne. Need automatiseeritud kontrollimehhanismid kasutavad samuti elektroonilist volitamist ja tõestamist, mida toetavad asjakohased julgeolekumeetodid nagu andmete kodeerimine ja dekodeerimine era- või avalikke shifreid kasutades. Nagu ekspertsüsteemidki, võimaldavad need paremat kontrolli ja ka vigade võimalus on väiksem, kuna info sisestatakse süsteemi vaid üks kord, mitte aga mitmeid kordi eri isikute ja organisatsioonide poolt.

Kontrollimenetlus, mis on tuntud elektronkaubanduse nime all, on palju kasutajasõbralikum kui tavaline või fragmentaarne kompuuterkontroll. See võimaldab ka paremat sularaha liikumise juhtimist, mis on teine oluline kontrolliliik. Kanada valitsus kasutab sellist menetlust: 1)mitmetesse miljarditesse dollaritesse ulatuvate maksude kogumisel, kusjuures juriidilistest ja üksikisikutest maksumaksjad võivad nüüd elektroonilisel teel edastada maksuteavet ja teha täiendavaid makseid või saada enammakstud raha tagasi; 2) töötajate palkadest mahaarvatud

mitmemiljardiliste summade kogumisel, kus arvukad tööandjad peavad elektrooniliselt edastama mahaarvatud üldsumma ja kogu seonduva üksikasjaliku info, näidates nimeliselt ära töötaja tulumaksuks, riiklikuks pensioniks ja töötusekindlustuseks tehtavad maksed; 3) elektrooniliseks kaupade tellimiseks hankijatelt ilma mingi paberitööta, millele järgneb kättetoimetamine, vastuvõtu kinnitamine ning väljamakse sanktsioneerimine ja tegemine.

Kuna üheaegselt on vaja vähendada kulutusi ning parandada teenindamist ja kontrolli, on täiuslikuma infotehnoloogia ilmumine õnnelikuks juhuseks, kuna see avab mitmeid loomingulisi võimalusi parema ja kulude poolest efektiivseima kontrolli sisseseadmiseks. Oleme siin käsitlenud vaid üksikuid kordaminekuid. Kuigi seni pole tõsisemaid läbikukkumisi avastatud, on siiski teatud põhjus muretsemiseks selle pärast, et uue tehnoloogia hoogne rakendamine võib sundida mõnda ministeeriumi liiga kiiresti juurutama uut suurt süsteemi või muutma olemasolevat,panemata hoolikalt tähele Rahandusnõukogu standardeid vastavate süsteemisiseste kontrollielementide loomisel.

Reageerimine ministeeriumide kontrollivajaduste erisustele

Rahandusnõukogu sekretariaat ei tööta oma strateegiaid välja omaette, vaid konsulteerib põhjalikult neid eeskirju kohaldama hakkavate ministeeriumidega, et tulemuseks oleks mõistlik ja kuludelt optimaalne ning mis eriti oluline detsentraliseerimise puhul - erinevate olukordade suhtes piisavalt paindlik strateegiline dokument. Ta peab nõu ka ametiliitudega nagu raamatupidamisega tegelevad organisatsioonid, et tagada strateegiates kõige kaasaegsemate ja praktilisemate lähenemiste kasutamine kontrollieesmärkide saavutamiseks. Suuremate strateegiliste muudatuste puhul konsulteerib sekretariaat tihti Kanada peaaudiitoriga, andes endale alati aru,et ükskõik millist arvamust viimane ka ei avaldaks, ei mõjuta see tema õigust sõltumatult kontrollida juba juurutatud strateegiat.

Rahandusnõukogu sekretariaat reageerib alati mõistvalt üksikute ministeeriumide taotlustele arvestada nende kontrollialaseid erivajadusi või teha põhjendatud erandeid juhtimiskontrolli üldisest reeglistikust. Sellega tunnistatakse vajadust sageli korrigeerida mõnda Rahandusnõukogu pädevusse kuuluvat kontrollimenetlust lähtudes valitsuse programmide ja funktsioonide mitmekesisusest. Kui ministeerium suudab veenda, et kontrollinõuetest kõrvalekaldumine antud olukorras parandab programmi realiseerimist või säästab raha, püüab Rahandusnõukogu sekretariaat vastu tulla niivõrd, kuivõrd see ei too kaasa tõsist lisariski.

Rahandusnõukogu demonstreeris oma tahet olla strateegias paindlik ühe ministeeriumi näitel, mille puhul kaugematest piirkondadest pärit suurte rahasummade hoiustamine hilines märgatavalt. Rahandusnõukogu eeskirjade kohaselt tehti selliseid rahaülekandeid pangateenustega seotud kulude vähendamiseks vaid iga viie päeva tagant. Need eeskirjad pärinesid aga ajast, mil taoliste ülekannete puhul oli tegemist väga väikeste summadega. Nagu ministeerium osutas, läks see strateegia valitsusele intresside saamatajäämise näol palju rohkem maksma kui kulutati teenustasudeks, pealegi oli riskantne hoida selliseid suuri summasid kohtadel röövimiste ja varguste ohu tõttu. Ministeeriumile tehti seetõttu erand kehtivast korast.

Teistel juhtudel ajendavad mõne ministeeriumi uued arengusuunad Rahandusnõukogu taotlema seaduste muutmist, kui taotletav kontrolli puudutav muudatus ei kuulu nõukogu pädevusse.

Üheks näiteks on finantsjuhtimise seaduses tehtud muudatused, mis hõlbustasid elektroonilisi pangaoperatsioone, nagu kirjeldati eespool. Algselt tehti need kontrollialased muudatused eraldi makse koguvale ministeeriumile võimaluse andmiseks kasutada "elektronkaubandust" raha märkimisväärseks kokkuhoiuks ja teenindamise parandamiseks. Hiljem taotlesid seda õigust ka paljud teised ministeeriumid.

4. Juhtimiskontrolli mõjutavad tegurid Kanadas

Reageerides muutustele

Juhtimiskontrolli menetlusi tuleb vastavalt keskkonnas toimuvatele muudatustele pidevalt kaasajastada, nagu on kirjas *INTOSAI põhialustes* (I,p 15). Praegune seis Kanadas pole just päris rahuldav. Tõepoolest, kuigi mitmed uued juhtimisreformid peaksid teoreetiliselt juhtimiskontrolli tugevdama, tunneb Kanada peaaudiitor praeguse olukorra pärast tõsist muret.

Nagu on märgitud 2. osas, on Kanada nüüdsed avaliku sektori reformide keskmes üldsusele osutatavate teenuste täiustamine. Selle eesmärgi saavutamise võtmeküsimuseks on juhtidele suuremate õiguste andmine, millega kaasneb suurem vastutus. Seda protsessi on toetatud selgema volituste delegeerimise ning parema plaanimise ja tegevusest aruandmise korra sisseseadmisega. Rahandusnõukogu sekretariaat on selles valdkonnas koostanud ja välja kuulutanud spetsiaalse reeglistiku:

> --tegevuse plaanimiseks, mille põhiolemuseks on ministeeriumide kohustus esitada oma aasta strateegilised plaanid, mis selgitavad üldjoontes, kuidas kavatsetakse oma programmide täitmisel saavutada kavandatud tulemusi ja kuidas neid resultaate mõõta (varem esitati detailsed plaanid üksikute kuluüksuste ja ürituste äratoomisega, mis ministeeriumide arvates ajendas Rahandusnõukogu sekretariaati neid keskusest pisiasjades juhtima);
>
> --kvaliteetteenusteks, mis nõuab ministeeriumidelt tähelepanu keskendamist üldsusele osutatavate teenuste kvaliteedile, aga kus võimalik, ka sisemise töö kvaliteedile, pidades silmas nende kättesaadavust, ajastamist ja võimalikkust (sel aastal tähendab see ka ministeeriumide teenindusstandardite avaldamist);
>
> --aruandluseks, mis annab juhtimise üldkategooriatest lähtuvad kriteeriumid (mida ministeeriumid võivad kohandada oma programmidele ja ainulaadsetele asjaoludele) aruannete esitamiseks iga ministeeriumi organisatsioonis üles ja edasi parlamendile mis tegutseb kõigi maksumaksjate huvides.

Aruandlus juhtimiskontrolli reeglistiku osas

Rahandusnõukogu aruandlusreeglistik näeb ette ka uusi kriteeriume vastavalt ministeeriumide aruandluseks nõukogule (peamiselt Rahandusnõukogu strateegiate nõuete järgimisest, mis hõlmavad juhtimiskontrolli reeglistikku) ja nõukogu aruandmiseks oma reeglistiku kvaliteedi ja tõhususe kohta. Kui näiteks Kanada peaaudiitor leiab, et kõigil ministeeriumidel on raskusi

Rahandusnõukogu strateegiate elluviimisega, siis annab see tunnistust vastava reeglistiku puudulikkusest või selle rakendamise järelevalve nõrkusest.

Hiljutine ilmekas näide Rahandusnõukogu aruandmisest oli seotud töötajate vabastamise eeskirjade väärkohaldamisega. See strateegia oli kavandatud koosseisude vähendamiseks, ergutades erimaksetega vabatahtlikku töölt lahkumist. Töökohtade kaotamise asemel kasutasid ministeeriumid neid eeskirju kehvematest töötajatest lahtisaamiseks, kusjuures nende töö tuli ikkagi ära teha. Kui eelarvekomitee (parlamendi komitee, kes on peavastutaja peaaudiitori juhtimiskontrolli puudutavate ettekannete läbivaatamise eest) oli tutvunud peaaudiitori sellekohase kontrolliaruandega, luges ta Rahandusnõukogu sekretäri selle eest vastutavaks, et olukorda ei jälgitud ega tõkestatud sellist praktikat tervelt kolme aasta jooksul. See läks maksumaksjatele maksma sadu miljoneid dollareid. Kuigi avalikult küsimust nii ei püstitatud, võib selle strateegia läbikukkumise põhjuseks pidada seda, et ei arvestatud ministeeriumide põhjendatud vajadust vabaneda ebaproduktiivsetest töötajatest.

Infotehnoloogia projekt

Peale uue reeglistiku avaldas Rahandusnõukogu sekretariaat ka projekti valitsusasutuste poolt osutatavate teenuste parandamiseks infotehnoloogia abil. See dokument esitab ministeeriumidele ja üldsusele arvukalt põhimõtteid, norme ning eesmärke infotehnoloogia laiemaks kasutamiseks, tõstmaks tegevuse tõhusust ja kvaliteeti nii valitsusesiseselt (ministeeriumides) kui ka ministeeriumide poolt üldsusele teenuste osutamisel. *INTOSAI põhialuste* sissejuhatuse (I,p 1) kohaselt tuleks enam usaldada automatiseeritud tehnoloogiaid.

Projektis on suurt rõhku pandud uute tehnikate kasutuselevõtule, sh protsesside ümberkorraldamisele, mis on infotehnoloogiasse investeerimise eelduseks. Nähakse ette ka oluline koostöö infotehnoloogia arendamisel ja kasutamisel tõhususe tõstmiseks ja kvaliteedi parandamiseks erasektori ning muude valitsustasandite vahel. Selle ja projekti teiste eesmärkide saavutamiseks on moodustatud mitmeid tähtsaid komiteesid ja nõukogusid nagu infotehnoloogia arengu peasuundade küsimuses nõustav organ Advisory Council on the Information Highway.

Väärib tunnustust projekti eesmärgiks seatud partnerlus erasektori ja muude valitsustasandite vahel. Ent avades uusi võimalusi, esitab see Rahandusnõukogu sekretariaadile ka olulise juhtimiskontrolli alase väljakutse, kuna tegemist on suure riskiga. Sellistesse suhetesse astuvad juhid valitsus-sektorist pole alati korralikult ette valmistatud ega piisavalt kogenud lepingute, projekti- ja riskijuhtimise alal, tagamaks valitsuse huvide täielikku kaitset. Ka pole valitsusel õiguslikku alust parlamendi volituseta sellistesse partnerlussuhetesse astuda, kuna Kanada seaduse kohaselt vastutab partner täies ulatuses projekti teiste osaliste võlgade eest. Seetõttu tuleb juhtidel veenduda,et ühisettevõtmised sellises partnerluses ei tooks kaasa õiguslikult siduvaid tagajärgi.

Juhtide enesekontrolli ergutamine

Kuigi see pole eraldi sõnastatud eesmärgina, peaks avaliku teenistuse kaasajastamise reeglistik aitama parandada ka juhtimiskontrolli keskkonda. Põhjus on selles, et nimetatud reeglid nõuavad igalt ministeeriumilt selgemat vastutust ja aruandlust ning julgustavad kasutama uusi, kaas-

aegseid juhtimisinstrumente, mis aitavad juhte enesekontrollil, selle asemel et lasta end kontrollida keskuse ja ministeeriumi asjatundjate poolt. Juhid hakkavad praegu näiteks kasutama ekspertinfosüsteeme ning elektroonilise volitamise ja kinnitamise meetodeid, mis võimaldavad neil teha otsuseid piisava informatsiooni alusel, vajamata administratiivsete protseduuride lähemat tundmist.

See kontrollimenetluste kaasajastamine ja enesekontrolli kontseptsioon on muutmas ka keskasutuste rolli ministeeriumide suhtes, milles otsene juhtimine asendub volitamise, juhendamise ja koordineerimisega. Keskasutused püüavad keskusepoolse kontrolli asendamiseks aktiivselt soodustada juhtide enesekontrolli. Üldiselt on nende eesmärgiks olla esmajoones juhiks parema juhtimiskontrolli praktikasse, mis on kooskõlas seadusandja kehtestatud reeglistiku ning valitsuse jooksvate sihtide ja eesmärkidega. See üleminek tugevalt tsentraalselt kontrollilt juhtidepoolsele kontrollile on selgelt tunnustust leidnud *INTOSAI põhialustes* (I,p 1).

Peaaudiitori mure

Kanada peaaudiitor üldiselt toetab reformiprogrammi "Avalik teenistus - 2000" ja mitmesuguseid sellest lähtuvaid algatusi. Ent ta on siiski väljendanud seadusandjale muret selle üle, et keskasutused ei ole välja arendanud neid reforme kajastavat spetsiaalset kontrollireeglistikku. Kuigi ta pole otseselt viidanud INTOSAI'le, toetab ta sisuliselt selle juhtimis-kontrolli reeglistiku kasutuselevõttu Kanada valitsuse poolt.

Ta tunnetab ka, et kuigi praegused kontrollimenetlused olid võrdlemisi usaldusväärsed minevikus, pole nad praeguse keskkonnaga enam vastavuses. Ta on seisukohal, et kui suuremate volituste delegeerimine ja tulemustele orienteeritud kontroll peaksid ka andma üldsusele paremaid teenuseid, jäävad need ilma usaldusväärsete ja selgete juhtimiskontrolli menetluste toeta ikkagi suuremate riskide allikaks. Peaaudiitor on eriti mures märgatava tasakaalu puudumise pärast autonoomsuse ja vastutuse vahel,kuna ta pole veel leidnud (peamiselt minis-teeriumide infosüsteemidest) täiustatud mõõdupuid, mis annaksid tunnistust, kui hästi juhid kasutavad oma suuremaid volitusi otsuste tegemiseks.

RIIKLIKU HOOLEKANDESEADUSE RAKENDAMISEST

(Holland)

Christianne E.P.M. den Houting-Stevens
Henny S. de Vos-Koerselman[13]

Kokkuvõte

Käesolev õppematerjal Hollandi riiklikust hoolekandeseadusest näitab, kuidas on üles ehitatud jutimiskontroll Hollandi sotsiaal- ja tööhõiveministeeriumis, et võimaldada ministril, kes seaduse järgi vastutab riikliku sotsiaalpoliitika sõnastamise, sotsiaalvajadusteks minevate summade arvutamise ning hoolekandeseaduses võimalike muudatuste tegemise eest, võtta endale vastutus kõigi eelarveliste kulutuste eest ning anda sellest hiljem aru parlamendile.

Hoolekandeseaduse elluviimine on hea näide aruandluse kujunemisest. Aruandlus on osa täitevvõimu korraldamisest, lülitades endasse suure hulga juhtimiskontrolli meetmeid. Protsess käivitub, kui sotsiaal- ja tööhõiveminister saab parlamendilt kätte riigi sotsiaalhoolekande eelarve. Kogu järgnevaga kaasnev vastutus on täpselt määratletud.

Hoolekandeseaduse alusel jaotavad omavalitsused abirahasid isikutele, kellel on õigus toetustele. Seadusega on fikseeritud toetusesaajate valiku alused, s.o., asjaolud, mis tingivad isiku madala tulukuse ja dokumendid selle kõige tõestamiseks. Kõik 630 omavalitsust saavad ministeeriumilt ettemakse vormis kogu kuuks vajamineva toetuste summa.. Ettemakse suurus tugineb juhendite alusel tehtud kuluarvestusel, mille õigsust hindab ministeerium, kasutades selleks vastavaid toiminguid ja küsimustikke.

Ministeeriumis töötavad riiklikud konsuldandid korraldavad igal aastal omavalitsustes rohkesti uuringuid, et teha kindlaks, kuidas omavalisused viivad ellu hoolkandepoliitikat. Konsultantide tegevus on täpselt kindlaks määratud ja neil tuleb koostada uuringutel põhinev ettekanne. Lisaks sellele peavad nad koostama ka aastaaruande, kus kirjeldatakse täitevvõimu tegelikke saavutusi nii ilmekamate üksikjuhtude kui ka üldtulemi põhjal, mainides ühtlasi ka ilmenud kitsaskohti, omavalisuste suutlikkust kulutusi arvestada ja kui tarvis, siis ka vastavalt kohandada riigi hoolekandepolliitikat.

Lisaks kohustab seadus, et omavalitsuste finantsaruannete juurde peab kuuluma omavalitsuse audiitori koostatud ettekanne. Minister on seaduse rakendusjuhendiga kehtestanud nõude kontrollida üle ka omavalitsuse audiitori kontrollimised, et olla kindlalt veendunud toetussummade

---

[13]Christianne E.P.M. den Houting-Stevens on diplomeeritud revidentraamatupidaja, kes töötab alates 1992.a. Hollandi Riigikontrollis (Algemene Rekenkamer) projektijuhina. On varem mitmed aastad tööta-nud audiitorifirmas. Henny S. de Vos-Koerselman on hinnatud revidentraamatupidaja, kes töötab Hollandi Riigikontrollis vanemaudiitorina alates 1993.a. Varem töötas ta aastaid Ühiskondliku Tervisekaitse Organisatsiooni revisjoniosakonnas.

õiges kasutamises. See protsess ongi saanud nii juhtimiskontrolli kui sotsiaal- ja tööhõive-ministeeriumi sisekontrolli töö lahutamatuks osaks.

Ministeerium määrab omavalitsustele eraldatava toetuse lõpliku mahu täpse kuluarvestuse alusel, tuginedes seejuures ka riigikonsultantide ja omavalitsuse audiitori arvamusele. Ministeeriumi revisjoniteenistus kontrollib seejärel rahaliste arvestuste ja asjakohaste halduspротseduuride õigsust ning koostab vastava ettekande. Selle eesmärgiks on kinnitada, et ministeeriumi juhtimiskontrolli meetmed vastavad nõuetele.

Need abinõud lubavadki ministril võtta enesele vastutuse eelarveliste kulutuste eest ja anda tehtust aru perlamendile.

1. Juhtimiskontrolli korraldamine Hollandis

Juhtimiskontrollile seadusega antud volitused

Juhtimiskontrolli teostamiseks Hollandi valitsuses annab kõrgeima taseme volitusi parlament. Selles suhtes on tähtsaimaks seadusandlikuks aktiks eelarve- ja raamatupidamise seadus. Parlament kindlustab juhtimiskontrolli ka muude seadusandlike aktidega (näiteks, allpool kirjeldatav hoolekandeseadus).

Eelarve- ja raamatupidamise seadus jätab juhtimiskontrollis erilise rolli rahandusministeeriumile. Rahandusministeeriumil on õigus väljastada õigusakte ja juhendeid teiste ministeeriumide juhtimiskontrollidele. Et määrustest ja juhenditest johtub väga suur hulk kohustusi, on ministeeriumidel lubatud mõningane paindlikkus nende täitmisel.

Juhtimiskontrolli väljaarendamine ja korraldamine

Rahandusministeerium koostab eeskirjad, mis on aluseks finantsaruandluse ja juhtimiskontrolli standarditele. Eeskirjad koostatakse koostöös sise- ja välisrevisjoni audiitoritega. Aeg-ajalt eeskirju täiendatakse, nagu seda soovitavad ka INTOSAI sisekontrolli standardid (I, p. 66).

Igas ministeeriumis on ametis peasekretär, kelle ülesanded on määratletud seadusega (Kuninga dekreetiga). Peasekretär on ministeeriumi kõrgeim ametnik, tema vastutusel on personali-, finants-, haldus- ja juhtimisala. Igas ministeeriumis on ka finants- ja aruandlusdirektor, kes vastutab juhtimiskontrolli eest ministeeriumis. Peasektretär, finants-aruandlusdirektor, revisjoniteenistuse direktor koos ministeeriumi ülejäänud allüksuste direktoritega moodustavad revisjonikomitee. Nimetatud komitee on tähtis osa juhtimiskontrolli edendamisel ja läbiviimisel ministeeriumi kogu valitsemisala ulatuses. Finantsjuhtimine, juhtimiskontroll ja ministeeriumi kogu valisemisala revideerimine ongi küsimused, mida arutab komitee.

Ministeeriumi revisjoniteenistus nõuab teistelt allüksustelt rahandusministeeriumi määruste ja juhendite kiiret rakendamist. Lisaks sellele on revisjoniteenistuse audiitorid nõustajateks, et määruse rakendamine kulgeks laduselt.

Hollandi Riigikontrolli ja teiste keskautuste roll

Hollandi Riigikontrollil ei ole ametlikku kohustust juhtimiskontrolli standardite kehtestamisel. Siiski ta seda kaudselt teeb juhtimise tulemuslikkuse kontrollimisel, kuna sellega kontrollitakse juhtimissüsteemi. Kontrollimise tulemusena saabki riigikontroll teha ettepanekuid rahandusministeeriumi koostatud juhendite ja standardite täiendamiseks.

Hollandi põhiseadus kohustab Riigikontrolli kontrollima riigi tulusid ja kulusid. Riigikontroll peab oma missiooniks riigivalitsemise parandamist ning selle saavutamise nimel esitab ta regulaarselt kontrollimiste tulemusi valitsusele ja parlamendile. Avastatud vead ja abinõud olukorra parandamiseks esitatakse ettepanekutes, mis näitavad võimalusi maksumaksjate raha kõige otstarbekamalt kasutada.

Hollandi Riigikontroll on täiesti sõltumatu otsustamaks, mida on vaja kontrollida. Sõltumatus on osalt tagatud sellega, et juhtkond on nimetatud ametisse eluajaks. Seetõttu ei saa iga uus valitsus vallandada juhtkonda ega teha väljavahetusi omal äranägemisel.

Võrdlus INTOSAI standarditega

Üldised ja üksikstandardid, mida sisaldavad INTOSAI soovitused (I, p 4 ja 5) on tingimusteta rakendatavad vaid ministeeriumide revisjoniteenistuste programmides ja rahandusministeeriumi juhendites, sest ministeeriumide eeskirjad ja juhendid olid olemas juba enne INTOSAI standardite heakskiitmist 1992.a. Hollandi Riigikontroll aitab igati INTOSAI standardite kasutuselevõtule kaasa.

Juhtimiskontrolli süsteemi järelevalve ja hindamine

Ministeeriumi siserevisjoni teenistus vastutab juhtimise kontrollsüsteemi järelevalve ja kulutuste hindamise eest. Mõned nimetatud teenistuse ettekanded arutatakse läbi revisjonikomitees.

Vanim ja seejuures Riigikontrolli kõige olulisem tegevus on finantskontroll ehk niinimetatud korraline kontroll. Selle peamine eesmärk on valitsuse aruande heakskiitmine. Viimastel aastatel on nimetatud kontrolliga hõlmatud ka ametkondade haldus- ja finantsjuhtimist. Praktikas on Riigikontrolli kontrollimised toetunud põhiliselt kontrollitava ametkonna oma siserevisjoni avastustele. Riigikontroll teeb kindlaks, kas ministeeriumi siserevisjoni arvamus olukorrast ning vastav ettekanne on usaldusväärne (I,p.83 ja 84). Viimase kümne aasta jooksul on põhjalikult täiendatud just nimetatud revisjoni valdkonda.

1980ndate aastate keskel võitlesid ministrid kehvasti läbiviidava juhtmiskontrolli vastu. Kui revisjoni läbiviimisega viivitati, ilmnesid raskesti selgitatavad korrapäratused. Tihti jäi segaseks, kas kulutatud on vastavuses kehtivate seaduste ja eeskirjadega või ei. Mõjus Riigikontrolli juhis (I, p 66), seda küll osaliselt, et alustati niinimetatud valitsuse aruandluse reformi, mille eesmärgiks oli:

- ministeeriumide haldustegevuse ja juhtimiskontrolli täiustamine;

- sisekontrolli tugevdamine (siin kui ministeeriumi sisekontroll);

- (finants)informatsiooni ringlemise kiirendamine valitsuses ning valitsuse ja parlamendi vahel;

- eelarve täitmise parem esitlemine.

Selle tulemusena täiustus suuresti haldusjuhtimine, kontrollimine ja finantsaruandlus. Finantsaruanne koostatakse nüüd vaid aasta kohta. Seda kontrollib siseaudiitor, kes koostab ka revisjoni kohta ettekande. Ministeeriumidele esitatakse nüüd minimaalselt nõudeid juhtimiskontrolli suhtes. Riigikontrolli avastatu tuuakse ära ettekandes. Kõigi ministeeriumide kohta valimistab koondaruande rahandusministeerium, millest kujuneb valitsuse aruanne ja mille peab heaks kiitma Riigikontroll. Vastuväited, mis kerkivad korraliste kontrollimiste põhjal,

peavad leidma käsitlust enne, kui valitsuse aruanne jõuab parlamenti.

Fakt, et Riigikontroll luges tehtud kulutused seadustele vastavaks, ei tähenda veel tingimata seda, nagu oleks raha kulutatud hästi. Riigikontroll teostab ka tulemuslikkuse kontrolle. Need kontrollimised selgitavad rahakulutuste otstarbekuse maksimaalse säästlikkuse, asjatundlikkuse ja tulemuslikkuse mõttes. Riigikontroll püüab saavutada tasakaalu korraliste (finants) ja tulemuslikkusele suunatud kontrollimiste vahel.

Tulemuskontrolli puhul ei ole otseseid seadusandlikke sanktsioone. Siiski võib Riigikontroll publitseerida tuvastatut ja jätkata ministri tegevuse jälgimist korduvate kontrollimistega.

Juhtimise kontrollsüsteemi vahendid, omandatud kogemused ja kutsealane väljaõpe

Iga ministeerium peab kindlustama, et tema töötajatel oleksid tööülesannete täitmiseks vajalikud vahendid ja kutsealased oskused. See tähendab, et rahandusministeeriumi koostatud eeskirjad ja juhendid peavad olema kättesaadavad igas ministeeriumis. Kuid veelgi tähtsam on vajadus palgata parimaid töötajaid. Seetõttu on äärmiselt vajalik määratleda igale ametikohale esitatavad kvalifikatsiooninõuded ja omada piisavalt rahalisi vahendeid, et värvata nõutava erialase ettevalmistusega personal. Iga ministeeriumi peasekretär vastutab värbamispoliitika eest. Rahandusministeerium organiseerib väljaõpet, et osataks kasutada juhtimiskontrolli eeskirju ja juhendeid.

2. Juhtimiskontroll ja hoolekandeseadus

Siinses lõigus tuuakse näide, kuidas ministeeriumi juhtimiskontroll on ülesehitatud just selliselt, et minister saab kontrollida kulutusi ja kanda sellest ette parlamendile. (Riigikontrolli kontrollimised on põhiliselt rajatud juhtimiskontrolli tulemuste üksikasjalisele läbivaatamisele.) Näide puudutab üksikisikule hoolekandeseaduse alusel makstavaid toetusi, nagu mitmesugused sotsiaalabi liigid, mis kooskõlastatakse omavalitsustega, ja lastetoetuse seaduse alusel makstavad abirahad, mida jaotavad vastavad ametiasutused, kuid raha eraldab ministeerium alles pärast väga põhjalikku andmete kontrolli. On toetusi (nagu töötu abiraha, haigus- ja töövõimetustoetus), mille korraldamist viivad ellu tööandjate ja töövõtjate sõltumatud organisatsioonid ning milleks vahendid laekuvad palgasaajate kindlustusmaksetest.

Enne kui selgitada sellega seotud toiminguid, on tarvis anda ülevaade eelarve süsteemist, selgitada toetusliikide peamisi tunnusjooni ja anda üldiseloomustus seadusele endale.

Eelarve süsteem

Ministeeriumid ja muud valitsusasutused on osa keskvõimust. Nad aitavad ministritel täita oma tööülesandeid võimalikult hästi. Igal ministeeriumil on täita rida ülesandeid, mis on olulised ühiskonnale kui tervikule, nagu seda on rahva tervise eest hoolitsemine (tervishoiu-, rahva heaolu ja spordiministeerium) või vajaliku infrastruktuuri korrashoid (transpordi- ja sideministeerium).

Hollandis eraldatakse igale ministrile aasta eelarve, mida kulutatakse eelnevalt kindlaksmääratud

üritusteks. Aasta lõpul annab minister tehtud kulutustest aru parlamendile; ministri aruandluskohustus on Hollandi demokraatiasüsteemi üks põhimõttelisi aluseid.

Et minister saaks täita oma aruandluskohustust, peab ta üles ehitama haldusjuhtimise organisatsiooni ja juhtimiskontrolli selliselt, mis tagaks täieliku kontrolli ja arvepidamise eelarve kulude üle.

Eritoetused

Nii nimetatakse teatud riiklikke eraldisi omavalitsustele, mis on aasta eelarvesse kantud koos muude eelarve artiklitega ning mille kasutamist kajastab vastava ministeeriumi finantsaruandlus.

Eritoetused on ühisnimetus riiklikele rahaeraldistele, mis antakse madalama astme võimuorganitele keskvõimu kavandatud eesmärkide teostamiseks. Reeglina ei saa madalama astme võimumehed neid summasid oma äranägemisel kasutada, vaid peavad järgima määrusi ja rakendusjuhendeid, mis on seotud iga konkreetse toetusliigiga. Määrused ja juhendid annavad piirid, mille raames madalam võim võib ise teha otsuseid. Hollandis tuntakse seda kaasvalitsemise nime all: riiklikud ülesandeid viiakse ellu madalal tasandil, riik kehtestab reeglid, mida täitmisel tuleb järgida. Oluline on märkida, et kuigi madalama astme võim vastutab ülesande elluviimise eest, on riik - antud juhul ministeerium, kes jagas summasid - ikkagi vastutav, et selliseid kulutusi tehakse täielikult eesmärgile ja seadusele vastavalt. Lõpuks kantakse need kui ministeeriumi kulutused tema finantsaruandesse, mis igal aastal esitatakse parlamendile.

Üldiselt korraldatakse eritoetuste maksmist ettemakse süsteemi kaudu, kus õigsust saab hinnata alles pärast toetuse väljamaksmist. Ministeeriumi toetussumma täpse mahu saab määrata ning otsustada, kas toimus üle- või alamaksmine, alles pärast toimunut. Siis saab hinnata ka seda, kuidas omavalitsus pidas arvestust toetussummade jaotamise üle.

Hoolekandeseadus

Hoolekandeseadus jõustus Hollandis 01. jaanuaril 1965. Koos seaduse väljakuulutamisega võttis valitsus endale kohustuse kindlustada abirahaga igat elanikku, kellel ei piisa vahendeid, mis tagaksid eluks vajalike minimaaltarvete rahuldamise. Hoolekandeseadus on sotsiaalse kindlutusvõrgu viimane päästevöö ja selle seaduse kohaselt makstakse toetust isikule vaid siis, kui tema suhtes ei rakendu ükski teine sotsiaalkindlustuse liik. Hoolekandeseaduse tingimuste kohaselt sai 1994. aasta jooksul toetust umbes 510 000 isikut.

Hoolekandeseaduse elluviimine ja kontroll selle üle on keerukas. Algselt oli seadus lihtne ja väljamakseid teostati isikutele, kelle õigus toetust saada määrati kindlaks ühtsete kriteeriumide alusel. Täienduste kaudu, mida on sisse viidud 1980ndate aastate keskpaigast alates, on toetusrahade tase viidud sõltuvusse isikute sissetulekutest. Enne kui abiraha maksta, on vaja täpselt hinnata, millisesse tulukusrühma isik kuulub. Inimeste majanduslik kindlustatus on erinev, kuid selle kindlakstegemisel esineb nii juhuslikke eksimisi kui ka petmisi.

Hoolekandeseadus läks 1995.a. maksma üle 11 miljardi kuldna. Selle kuludest kannab riik 90%

ja omavalitsused 10%.

Üldine vastutus hoolekandeseaduse eest lasub sotsiaal- ja tööhõiveministril, kes on vastutav järelevalve korraldasmise ja hoolekandeseaduse omavalitsuste poolse täitmise eest. Minister annab parlamendile aru järelevalve tööst, samuti kõikidest tuludest ja kuludest, mis seadusega seotud, aga ka ministeeriumi finantsaruandlusest. Sotsiaal- ja tööhõiveminister kannab seaduse ees vastutust sotsiaalpoliitika kujundamise, arendamise ja sotsiaalkuludeks minevate summade arvestamise eest. Seda vastutust võib täpsustada järgmiselt: Valitsus (antud juhul sotsiaal- ja tööhõiveministeerium) vastutab sotsiaalkindlustuse taseme eest, et sotsiaalhooldus vastaks riigi poliitikale kui tervikule ning valitsus teostaks kõrgetasemelist täitevvõimu.

Ministeeriumile hoolekandeseadusega pandud vastutus on aluseks juhtmiskontrolli rakendamisel ka hoolekande puhul.

3. Hoolekandeseaduse elluviimise peamised suunad

Täitmine

Hoolekandeseaduse alusel saavad omavalitsused ministeeriumilt ühe kuu summa. Saadud summa katab väljamaksed neile isikutele, keda omavalitsused on riigi nimel otsustanud toetada. Ministeerium arvutab kuu ettemakse suuruse esialgse kululoendi alusel, mille ta saab asjaosaliselt omavalitsuselt koos muude valike andmetega.

Omavalitsused on vastutavad toetuste väljamaksmise eest just neile isikutele, kellel hoolekandeseaduse põhjal õigus abirahale. Lisaks sellele peavad omavalitsused perioodiliselt kontrollima, kas toetustsaava isiku olukorra muutused ei vaja ka toetusemaksmise ümberkohandamist. Pealegi tuleb omavalitsustel toetustsaavaid isikuid suunata aktiivse eluhoiaku poole, julgustades neid töö leidmisel, et lõpetada nende taotlused abirahale.

Omavalitsustele antud avansi lõplik korrigeerimine toimub hiljem. Kui toetusrahad on välja makstud, esitavad kõik omavalitsused rahandusaastale järgnenud kindla perioodi vältel ministeeriumile täpse aruande kulutustest. Aruandega on kaasa omavalitsuse audiitori ettekanne. Ministeerium hindab aruannet, mille tulemusena määratakse kindlaks võlgnevus ühes või teises osas. Vahe lõppsumma ja avansseeritud summa vahel kas makstakse kinni või võetakse omavalitsuselt ära.

Sotsiaal- ja tööhõiveminister annab ministeeriumi aastasest tegevusest aru oma finantsaruandes, mis sisaldab hoolekande tulusid ja kulusid. Nagu mainitud, sisaldab ministeeriumi aruanne ka ministeeriumi audiitori ettekande.

Et minister oleks suuteline andma aru hoolekandeseadusega seotud tuludest ja kuludest, peab ta olema veendunud, et kõik kanded on tehtud korrektselt ning seadusele vastavalt. Korrektsus tähendab, et andmed, mida sisaldab ministri finantsaruanne, on õiged ja esitatud vigadeta. Seaduse vastavus tähendab, et esitatud tulud ja kulud on kooskõlas hoolekandeseaduse õiguslike rakendusjuhistega ning muude juriidiliste alusdokumentidega.

Sotsiaal- ja tööhõiveministeeriumi tegevuses võime eristada kolme üksteisega seotud olulist etappi:

- avansside väljamaksmine omavalitsustele (vastutab juhtimistasand);

- kulutuste täpne väljaarvestamine, samuti nende kulutuste määratlemine, mis põhinevad omavalitsuse audiitori avastustel ja riigi konsultantide töötulemil (vastutab juhtimistasand);

- ministeeriumi finantsaruannete kontrollimine ministeeriumi revisjoniteenistuse poolt (vastutab vastav personal).

Kaht esimest etappi käsitleme allpool. Toimingud, mida ministeerium peab järgima, on kirja pandud ametlikes tegevusjuhendites (I, p 43), milles on punkt punkti järel ära näidatud kõikide nende etappidega seotud ministeeriumide ja ametite kohustused: mis küsimuses, miks, millise toiminguga viivad nad seda ellu ning kuidas tuleb seda kõike dokumenteerida.

Nendesse toimingutesse on ametlikult arvatud ka väga suur hulk sisekontrollimisi. Näiteks on sinna arvatud visuaalne järelevalve, funktsioonide lahutamine, registrite koostamine jne. Nende toimingute korraldamise ja funktsioneerimise eest vastutab juhtimistasand. Juhtimiskontrolli ülesehitamine, toetudes INTOSAI soovitustele (I,p 2), tagab ministrile küllaldase kindluse, et püstitatud eesmärk on saavutatav korraliku, säästliku, tõhusa ja tulemusliku tegutsemisega vastavuses asjakohaste seaduste, juhiste ja juhtkonna käskkirjadega.

Mõningad tähtsamad meetmed, millele minister tegusa juhtimiskontrolli saavutamiseks toetub on järgmised:

- seadus, mis määrab toetusesaaja tema tulude taset mõjutavate tingimuste alusel, näidates ühtlasi ära ka selle tõendamiseks vajalikud dokumendid;

- pretensioonide lahendamise kord, mis näitab samm-sammult kõik toimingud, mida iga omavalitsuse amet peab järgima;

- riigi sotsiaalkindlustuse konsultantidele antud instruktsioonid, millele toetudes saab määratleda, kas omavalitsus järgib õigesti seadusi ja juhendeid;

- eeskiri, milles tuuakse ära kõik nõuded, mis peavad kajastuma riigi konsultandi ettekande sisus;

- juhendid kulude väljaarvestamiseks, et määrata kindlaks omavalitsusele antava avansi suurus;

- juhendid omavalitsuse audiitoritele hoolekandeseaduse rakendamise kontrollimiseks;

- eeskiri, milles on nõuded omavalistuse audiitori ettekandele;

- normtiivid ja küsimustikud, mille alusel ministeerium hindab avansi suurust;

- normatiivid ja küsimustikud, mille alusel ministeerium hindab esitatud kulutuste otstarbekust ja õigsust;

- kord, mis määrab kindlaks sisekontrolli üksuse poolt läbiviidavate revisjonide sageduse ja põhjalikkuse;

- ministeeriumi revisjoniteenistuse volitused.

Ministeeriumi revisjoniteenistus osaleb eeskirjade ja normatiivide loomes. See on vajalik, et hiljem kontrollida, kas kohustuslikke toiminguid on järgitud.

Avansside väljamaksmine

Kõik rohkem kui 630 Hollandi omavalitsust saavad avanssi iga kuu. Omavalitsustele on koostatud juhendid kulutuste arvutamiseks ning selle alusel on suhteliselt lihtne määrata kindlaks avansi suurust. Kui omavalitsused on järginud teatud ametlikke vorminõudeid ja esialgsed kulutuste arvestused vastavad oodatule, siis avanss määratakse kulutuste esialgse kalkulatsiooni põhjal. Väljamakstava avansi suuruse peab õigeks tunnistama ministeerium.

Sisekontrolli eesmärk on teha kindlaks

- kas makstav avansisumma on arvestatud juhendite alusel;

- kas makstav avansisumma kuulub ikka antud omavalitsusele;

- kas ministeerium on avansi maksmiseks teinud täielikult kõik vajalikud arvutused.

Terve rea põhjuste tõttu on avansi väljamaksmine üsna riskivaba. Esiteks, töö on üpris rutiinne, suhteliselt lihtne, vajalikke arvutusi on vähe ja needki on suurel määral automatiseeritud. Teiseks, mõningad vead arvestuses ja väljamakses on korrigeeritavad maksujärgsete korrastusmeetmetega. Lõpuks, õigusaktide ja eeskirjade arv, mille alusel määratakse kindlaks avansi suurus, on väike ning sellepärast on suhteliselt hõlbus toimida vastavuses nimetatud normidega.

Kulutuste väljaarvutamine ja toetusesumma täpne kindlaksmääramine

Ministeeriumi tegevus

Nagu mainitud, viivad riiklikku hoolekandeseadust tegelikult ellu omavalitsused; ministeeriumi ülesandeks on vaid järelevalve ja rahasummadega kindlustamine. Teatud abimeetmetele toetudes saab ministeerium teha kindlaks, kas omavalitsus täidab seaduste ja eeskirjade kõiki nõudeid. Kasutatavad meetmed sisaldavad järgnevaid toiminguid:

- riigikonsultantide-poolne järelevalve ja kontroll, mille väljundiks on standardne

ettekanne omavalitsuse kõikide kulutuste kohta;

- omavalitsustes töötavate audiitorite tehtud kontroll; selle väljundiks on ettekanne, millega kaasneb samuti kulutuste õigsuse üle otsustamine.

Nimetatud toimingute andmete põhjal saab teha otsuse toetussummade õigsuse üle. See on tähtis juba seetõttu, et ministril on, millele toetuda, kui ta annab parlamendile aru sellest, mida omavalitsused on teinud ministeeriumilt saadud rahaga. Enne kui suuta otsustada toetussummade kasutamise õigsuse kohta, peab minister omama informatsiooni omavalitsuste tegevuse kohta. See tähendab, et tal peab olema vastus küsimustele:

- kas omavalitsustel on seaduslik õigus tegutseda just nii, nagu nad on teinud hoolekandeseadust ellu viies?

- kas toetussummad, mida omavalitsused hoolekandeseadusega käsutavad, on ikka välja makstud neile isikutele, kellel on seda õigus saada?

- kas need isikud, kellel oli õigus toetustele, on seda ikka saanud niipalju kui ette nähtud?

- kas kulutuste õigsust kinnitav selgitus, mis kuulub audiitori ettekande juurde, on saadud kõikide omavalitsuste kohta?

- kas kindlaksmääratud summa on täielikult ning korrektselt ära kulutatud ja kas omavalitsus kasutas talle antud volitusi õiglaselt?

- kas kõik avansid ja ülekannete arvestused on tehtud korrektselt ja vastavuses kindlaksmääratud kulutuste bilansiga?

- kas kõik kulutused, mis on tehtud kindlaksmääratud kulutuste bilansi raames, tegelikult ikka langevad riikliku hoolekande kulutuste hulka?

- kas kõik tuluartiklid nagu ebaõigesti väljamakstud toetuste tagastamine on omavalitsuses õigesti arvestatud?

- kas tuluartiklites on märgitud need hagid, mis tulenesid omavalitsuse ebaõigest tegevusest või lohakusest?

- kas audiitori ettekandes ilmnenud kindlaksmääratud kulutuste seis on sisuliselt heaks kiidetud ja kas seal ei leidu mingeid märkusi, mis kahandavad heakskiitvat otsust? Kui audiitori ettekanne ei ole positiivne, kas sel juhul on olukorra parandamiseks võetud vajalikke meetmeid?

Ministeerium saab vastata neile küsimustele riigi konsultantidelt ja omavalitsuse audiitoritelt saabunud informatsiooni alusel.

Kontroll selle üle, kuidas toetussummasid on jaotatud ja kas neid on õigesti määratud, sisaldab

riski, mis johtub seadusesätete keerukusest ja sellest tulenevatest väärtõlgendustest ning kuritarvitustest. Lisaks sellele teevad ministeeriumi ülesande keerukaks juhtumid, mis tulenevad ühe või teise omavalitsuse haldusjuhtimise korraldamise erinevustest.

Riiklike konsultantide roll

Selleks et teostada järelevalvet hoolekande üle omavalitsustes, on sotsiaal- ja tööhõiveministeerium ametisse nimetanud 180 sotsiaalkindlustuse konsultanti. Nad töötavad mitmesugustes asutustes üle kogu riigi. Need inimesed on saanud hea kutsealase väljaõppe: kellel on juristiharidus, kellel teaduskraad haldusjuhtimise alal. Nende tähtsamad töökohustused on:

- kontrollida omavalitsusi hoolekandeseaduse elluviimisel;

- teatada kohe olulistematest puudustest, mis nõuavad ministeeriumipoolset kiiret sekkumist;

- viia läbi tööalaseid nõupidamisi omavalitsustega;

- korraldada koostööd teiste asutustega, kes suuremal või vähemal määral on seotud hoolekandeküsimuste lahendamisega.

Riigikonsultandid hindavad aasta jooksul kõikides omavalitsustes, kui hästi need seadust täidavad, ja selgitavad, kas omavalitsuste otsused on vastavuses kehtivate reeglitega. Konsultandid viivad kohapeal läbi uurimusi selle informatsiooni põhjal, mida omavalitsused on saatnud ministeeriumile. Uurimistulemuste alusel määratakse ära need omavalitsused, millistes tuleb läbi viia lisauurimine. Korraldatud uurimiste ja ka lisauurimiste tulemustest koostatakse standardne ettekanne, millega kaasneb omavalitsuste kulutuste seisundi täpne väljaselgitamine. Sellele lisanduvad konsultantide soovitused, mis on kas spetsiifilised ja mõeldud ühele kindlale omavalitsusele või on üldist laadi ja kehtivad rakenduslikena ka teistele omavalitsustele. Kuid riigikonsultantide ettekande põhieesmärgiks on siiski välja tuua, kas omavalitsused hoolekandega tegeldes toimivad vastavuses õigusaktide ja muude asjakohaste dokumentidega(I,p 24). Nagu juba mainitud, on suur risk liialdusteks ja kuritarvitusteks. Pettuse tase kõigub kogu süsteemi ulatuses küllaltki palju. 1993. aasta arvnäitajad pettuste kohta kõikusid 7 kuni 25 protsendini kogu hoolekandele tehtud kulutuste summast. Hoolekandeseadus ja ministeeriumi juhendid suunavad tähelepanu sellele, et omavalitsustel tuleb teha suuri pingutusi, et vältida liialdusi ja kuritarvitusi, ning kui nad ei täida oma ülesandeid ettenähtud korra kohaselt, vähendatakse neile väljamaksmiseks usaldatud summat. Nende suhtes aga, kes püüavad pettuse teel toetust saada, tuleb omavalitsustel rakendada sanktsioone. Omavalitsus võib vähendada neile makstavat toetust või neid sellest täiesti ilma jätta; abiraha, mis on saadud pettuse teel, tuleb alati tagasi maksta.

Lisaks nimetatud iga-aastastele ettekannetele, mis on olulise tähtsusega omavalitsustele eraldatavate toetussummade lõplikul kindlaksmääramisel, koostavad konsultandid aastas veel ühe ettekanne, kirjeldades üksikasjaliselt mõnd eriti olulist saavutust ja üldiselt kõiki tähelepanuväärsemaid saavutusi ning kitsaskohti, mis ilmnevad hoolekandeseaduse rakendamiseks tehtavate arvestuste ja väljamaksete käigus. Kui leidub põhjus, siis lisatakse sellesse ka hoolekandepoliitika kohandamise näiteid (I,p 38). Need ettekanded aitavad ministril

leida vastust ka reaktsioonidele, mis tulevad Hollandi ühiskonnast.

Lõpuks teevad riigikonsultandid ka eriotstarbelisi uurimusi, mille vajaduse otsustab üldjuhul ministeerium, kellel hoolekandepoliitika elluviimisel tuleb kokku puutuda probleemi mõne erilise tahuga. Samuti esitavad konsultandid ministeeriumile järgmiseks aastaks omapoolse tegevuskava.

Omavalitsuse audiitori kontrollimised

Ministeeriumil on vaja teada, kas omavalitsused järgivad ettenähtud toiminguid ja on finantstehingutes korrektsed. Lähtuda tuleks kindlaksmääratud kulutuste bilansist. Kontrolli ei tee ministeerium üksi. Hollandis kehtestab põhiseadus igale omavalitsusele nõude koostada iga-aastane finantsaruanne. Kõikide haldusprotseduuride täitmise täpsust jälgib audiitor, kes teeb ettekande, mis kuulub omavalitsuse finantsaruande juurde.

Endastmõistetavalt on ministeeriumile oluline, millisel viisil teostavad omavalitsuste audiitorid seadusega ettenähtud kontrolli ja esitavad vastava ettekande. Ministeerium peab veenduma, et toetussummad, mis eraldati omavalitsusele hoolekandeks, on kulutatud õigesti; eriti peab ta veenduma kulutuste lõppbilansi korrektsuses (usaldusväärsus, seaduslikkus). See on niivõrd tähtis, et sotsiaal- ja tööhõiveministeerium on kehtestanud täiendava korra omavalitsuse audiitori kontrollitulemi ülekontrollimiseks. Tavaline kontroll, mis põhineb munitsipaalseadusel (omavalitsuse haldusseadus) ja määrab kindlaks kohalike võimuorganite vastutuse, osutub siin ebapiisavaks. Kontrollimise erireeglid on sätestatud riikliku hoolekandeseaduse elluviimiseks ja selle lõpptulemiks on audiitori ettekanne koos kulude täpse bilansiga. Omavalitsuse audiitori kontrolltegevus on üheks lüliks sotsiaal- ja tööhõiveministeeriumi juhtimis- ja sisekontrolli protsessis.

Audiitori ettekanne, millega on kaasas omavalitsuse kulude täpne bilanss, rajaneb omavalitsuse juhtimis- ja sisekontrollil, halduskorraldusel ning omavalitsuse poolt organiseeritavatel sagedastel vaatlustel, millega selgitatakse välja toetuseõiguslikud isikud. Küsimusele, kas omavalitsus on täpselt järginud seadusi ja eeskirju, on ministeerium juba saanud vastuse riigikonsultantidelt.

Toetusrahade täpne jaotamine

Sotsiaal- ja tööhõiveministeerium toetub riigikonsultantide ja omavalitsuste audiitorite ettekannetele, kui hindab omavalitsuse kulutuste bilanssi. Kasutusel on standardne küsitluste leht. Kui küsitlusest ilmneb mitteseaduslikkus või segasus, tuleb kulutuste bilanssi korrigeerida või teha täiendusi. Vastavad toimingud on üksikasjalikult ette kirjutatud valitsuse määrusega, millest on teadlikud kõik omavalitsused (I, p 38).

Omavalitsustele eraldatava toetussumma täpse mahu määrab kindlaks ministeeriumi finantsosakond (I, p 54). Selleks on ette nähtud järgmised toimingud:

- omavalitsust informeeritakse temasse puutuvast;

- hoolekande vajadustele vastavad avansisummad kantakse selleks ettenähtud eriarvele, kust neid omavalitsustele üle kantakse;

- vahe vajalike kulutuste täpse mahu ja avansi vahel kas kompenseeritakse või makstakse tagasi;

- kõik väljamaksete õigsusse puutuvad küsimused ja pretensioonid lahendatakse finantsosakonnas.

Lisaks võivad tingimused muutuda kohustuslikuks. Näiteks kui riigikonsultant avastaks omavalitsuses puudujäägi, siis võib see tähendada, et vaatamata kulutuste kindlale korrale on omavalitsus mingi küsimuse lahendamise protseduurid segi ajanud. Reeglite järgimine peab aga olema järjepidev. Kui omavalitsus ei tee ministeeriumiga pidevat koostööd, võib valesti väljamakstud toetussumma tagasi nõuda ka hiljem, näiteks siis, kui järgmiseks aastaks ettenäh-

tud kulutuste maht on omavalitsusele välja arvutatud. 1994. aastal rakendas ministeerium selliseid meetmeid 65 korral. Omavalitsustele ettenähtud toetussummad vähenesid riigile tagasimaksete tulemusena umbes 10 miljoni kuldna võrra (0,1 protsenti mahust).

Ministeeriumi audiitori revisjon

Ministeeriumi revisjoniteenistus (sisekontroll ministri teenistuses) revideerib kord aastas ministeeriumi aruandlussüsteemi ja koostab ettekande, mis käib kaasas sotsiaal- ja tööhõiveministeeriumi finantsaruandega. Kogu eespool kirjeldatud hoolekandetöö avaldub vastavate sissekannetena ministeeriumi finantsarvelduses ja selle alusel koostatakse ministeeriumi aastaaruanne, millest audiitor peab ette kandma parlamendile. Selleks et otsustada, kas kulutused on vastavuses hoolekandeseadusega, tuleb ministeeriumi audiitoril teha järgmist:

- eelarve täitmise uurimine: kontrollides, kas kõik esinevad kulud ja tulud mahuvad seaduse raamidesse ning kas arveldused on või ei ole vastavuses eeskirjadega. Seaduslikkus on defineeritav kui eelarve täitmisel kõigi normdokumentide korrektne järgimine.

- avansid: ministeeriumi audiitor kontrollib, kas ministeerium arvestas avansse õigesti ning kas on olemas vajalik rahaline kate. Seejärel teeb audiitor kindlaks, kas väljamakstud avansid on nõuetekohaselt läbi vaadatud finantsosakonnas.

- väljamaksete täpne kindlaksmääramine: esiteks hindab ministeeriumi audiitor nende protseduuride õigsust ja töö kvaliteeti, mida on teinud riigikonsultandid. Seejärel kontrollib ta, kas riigikonsultant ja ministeerium on omavalitsuste ebaõige käitumise suhtes tegutsenud õigesti.

Nimetatud kontrollimise eesmärgiks on veenduda, kas ministeerium on vajalikul määral ära kasutanud riigikonsultantide tehtud töö, see tähendab, kas sisekontrolli nõudmistega on arvestatud.

Ministeeriumi audiitor hindab omavalitsuse audiitori töö mõlemat külge, kuna ettekannet kasutatakse kulude bilansi kindlaksmääramiseks ja ka sisekontrolli taseme mõõdupuuna. Omavalitsuse audiitori töö on tohutu tähtis kogu ministeeriumile ja eriti oluline ministeeriumi audiitorile.

Ministeeriumi audiitor uurib revisjonide kaudu igal aastal teatud hulga omavalitsuste (ca 10%) sisekontrolli olukorda. Revisjon koosneb tutvumisarutelust, andmekogudega tutvumisest, lõpparuteludest ja ettekandest.

Kui kohustuslikud nõuded on täidetud, võib normikohase revisjoni asendada piirhinnanguga. Seda tehakse küsitluslehe abil:

- Normikohane revisjon viidi läbi eelmisel aastal ja avastused olid sellised, et ministeeriumi revisjoniteenistus võis oma valitsuse audiitori ettekannet kasutada ilma lisanõudeid esitamata.

- Puuduvad andmed (näiteks riigikonsultantide ettekannete põhjal), et olukord oleks aasta jooksul paranenud või halvenenud.

- Omavalitsuse audiitori ettekande sisu on heaks kiidetud. Juhul, kui seda tehtud ei ole, on võimalik, et omavalitsuse audiitor ei esitanud tööd korrakohaselt; ministeeriumi audiitor nõuab sageli rohkem informatsiooni, mistõttu ettekannet ei kiideta alati heaks).

- Ka muud kontrollitulemid ei näita olukorra halvenemist. See puudutab mõlemat revisjoni - nii riigikonsultantide poolt ministeeriumile esitamiseks läbiviidut kui ka revisjoni, mis on tehtud ministeeriumi protseduurireeglite kohaselt. Nende kahe revisjoni hindamine ei aita võib-olla küll tähele panna omavalitsuse audiitori nõrku külgi, kuid võib siiski peegeldada ebaharilikku situatsiooni. Siis peab aga otsustama, kas selline juhtum iseloomustab andmebaasi kontrolltulemit lõplikult.

Revisjonide tulemuste ja piirhinnangute alusel koostab ministeeriumi revisjoniteenistus hinnangu audiitori ettekande usaldatavuse kohta, esitatuna koos täpse kulutuste bilansiga ja protseduurilise hinnanguga omavalitsuse audiitori tööle.

Lühidalt, ministeeriumi audiitor määrab ära ulatuse, mille piires tuleb omavalitsuse audiitoritel püsida, et viia läbi seadusja eeskirjanõuetele vastav revisjon. Lisaks peab ta otsustama, kas audiitori ettekanne peegeldab hästi tema tegelikke püüdlusi. Ministeeriumi audiitor peab uurima ka seda, kas omavalitsuse audiitor on lülitanud ettekandesse kõik avastatu, mis ministeeriumi puudutavad, ja kas on ära toodud kõik vastukajad, mis nende avastustega seonduvad.

Lõpuks hindab ministeeriumi audiitor ministeeriumi tegemisi kulutuste täpse arvestamise aspektist. Tähelepanu keskmes on mõõdustik, mida ministeerium ise järgib vastavate protseduuride teostamisel. Kui puudused on avastatud, kas võetakse siis kasutusele ka vastavad meetmed ja kas kindlat toetussummat arvestatakse seejärel korrektselt?

Finantsarvelduse revideerimine toimub reeglipäraste standardite kohaselt, milles avansside ja

kulutuste kontrollimine on osa hoolekandeseaduse rakendamisest. Kaks keskset küsimust on, esiteks, kas ministeeriumi finantsaruande tulud ja kulud on vastavuses kehtivate seaduste ja eeskirjadega, ja teiseks, kas arvestatud on ministeeriumi aruandlussüsteemi nõuetega.

MAANTEE EHITAMISE PROGRAMMIST

(Saksamaa)

Dr. Detlev Sparberg[14]

Kokkuvõte

Saksamaa Liitvabariigi valitsusasutuses teostab juhtimiskontrolli nii asutuse juhtkond ise kui ka Riigikontroll (Bundesrechnungshof). Viimane revideerib olemasoleva haldusjuhtimise kontrollsüsteemi tegevust ja tulemuslikkust.

Teede ehitamisel kehtestab juhtimiskontroll iga vastuvõetud otsuse täitmiseks kindla finantslimiidi. Selle ületamisel tuleb iga kord vastu võtta täiendav otsus.

Selline kontrollsüsteem on eriti oluline lepingupartneri leidmiseks korraldataval konkursil, sest viimasel ajal on just selles sfääris märgata seaduserikkumiste kasvu. Tegemist on kolme liiki mahhinatsioonidega: hindade kinnistamine, konkureerivate firmade pakkumisotsuste vaheldumine, kokkumäng.

Valitsuse eesmärk ehitusprojektide maksumuse otsustamisel on suunatud madalaimale pakkumishinnale. Kui pakkumisel osalevad firmad otsustavad omavahel, kes esitab madalaima pakkumishinna, kahjustatakse konkurentsi ning lepingupartneri valimine rajatakse pettusele. Senised kogemused kinnitavad, et hindade kinnistamise tõttu võib lepinguhind tõusta tegelikust turuhinnast 40 % kõrgemaks. Administratsioon tugevdabki juhtimiskontrolli selleks, et vältida kinnistunud hindade teket. Riigikontroll on nimetatud ilmingutesse süvenenud põhjalikult ja pühendab probleemile lahenduse leidmiseks tähelepanuväärse osa oma tööst.

Individuaalpakkujad püüavad üpris sageli muuta oma pakkumistingimusi enne, kui otsustatakse sobiv lepingupartner. Saksamaal on kehtestatud hankelepingu sõlmimiseks üksikasjalised eeskirjad, mida peetakse silmas ka lepingupartneri leidmiseks väljakuulutatud konkursil. Need eeskirjad annavad võimaluse rakendada juhtimiskontrolli meetmeid kogu lepingupartneri otsimise protsessi vältel. Hiljuti kontrollis Riigikontroll elanike palvel ühele ehitusprojektile lepingupartneri leidmise protseduuri. Projekt valiti teiste hulgast välja juhuvaliku alusel. Avastati ebakohti, mida pidanuks leidma asutusesisene juhtimiskontroll. Üle 40 % pakkumisest olid ainult omakasu peal väljas, mis teadagi suurendas märgatavalt kõlvatu konkurentsi ohtu.

Kokkumäng tähendab seda, et riigiametnik, kes on vastutav lepingupartneri leidmise eest, teeb salajast koostööd pakkujaga, andes talle konkursiprotsessis teatud eelistusi. Saksamaal on sedalaadi ebaseaduslik koostöö planeerija ja pakkuja vahel viimastel aastatel suurenenud

---

[14]Riigikontrolli nõunikuna on käesolev autor vastutav maanteede ehitusega seotud kulutuste audiitorkontrolli eest Saksamaal. Esitatud on autori isiklikud seisukohad ning neid ei tohi omistada Riigikontrollile.

selletõttu, et ehitusalane planeerimine on muutunud üha keerukamaks ning puudub vastavatasemeline järelevalve. Pettusi võivad avastada vaid spetsialistid, kes oskavad teha väga kõrgetasemelist tehnilist ekspertiisi. Sellepärast muutubki juhtimiskontrolli tegevus nimetatud pettuse tõkestamisel üha tähtsamaks. Kui on suudetud kehtestada kõikidest seadustest ja eeskirjadest range kinnipidamine ja selle üle teostab juhtimiskontroll ka järelvalvet, siis on ametnikul üsna raske end siduda kokkumängu pakkujaga. Teadmine, et avastamisrisk on suurenenud, väldib paljude töötajate kaldumise ebaseaduslikku tegevusse sellega kaasnevate võimalike negatiivsete tagajärgede tõttu.

Arvete maksmise korraldus on teine rahalisi kulutusi suuresti mõjutav valdkond. Arved sisaldavad terve hulga üksikarvestusi, mis vajavad põhjalikku järelkontrolli. Et muuta vigade ja pettuste tegemine võimalikult raskeks on Saksamaa valitsusasutustes kehtestatud mitmeid juhtimiskontrolli süsteeme. Juhtimiskontrolli printsiibid ei ole mõeldud spetsiaalselt maanteede ehituse tarvis. Nad on üldiselt samad igat liiki haldusjuhtimisele. Peamiseks juhtimiskontrolli printsiibiks on siin vastutuse range eraldamine. Ühise tööga seotakse mitte alla kahe ametniku, kel on samas valdkonnas erinev ja seejuures täpselt määratletud vastutus. Tehakse võimatuks ühel ametnikul vastutav tegutsemine riivamata teiste ametnike vastutust.

Maanteede ehitamisel on tähtis just sellele tegevusalale sobiva juhtimiskontrolli rakendamine, loomulikult on see nii ka teistes tegevusvaldkondades. Olgugi et Saksamaa maanteede ehituse ametites on juba rakendatud tööle väga hea ja laiahaardeline juhtimiskontrolli süsteem, on pidev järelevalve vajalik. Esmatasandil on see juhtkonna kohustuseks. Kuid see on ka juhtkonna enda huvides, sest range ning õigesti rakendatud süsteem on ainus võimalik tagatis haldusjuhtimise häireteta funktsioneerimiseks.

1. Juhtimiskontrolli struktuur Saksamaal

Käesolev peatükk kirjeldab Saksmaa juhtimiskontrolli süsteemi peamisi tunnusjooni. Selleks et kindlustada ametlikult esinevate eritingimuste võrreldavus teiste maade kogemustega, on tähelepanu suunatud kuuele põhivaldkonnale.

Juhtimiskontrolli volitused

Saksamaal ei ole üldist kohustust valitsusasutuste juhtimiskontrolli standardite väljatöötamiseks ja kehtestamiseks. Valitsuse alljaotustel ja organisatsioonidel peab olema juhtimiskontroll ja nad vastutavad ise oma juhtimiskontrolli süsteemide väljaarendamise eest. Siiski võib Saksamaa valitsusasutuste struktuur (kirjeldatakse allpool) tingida seda, et üldist ja peamist vastutust juhtimiskontrolli standardite väljatöötamise ja kehtestamise eest võib kanda valitsusasutuste kõrgtasandi olev juhtkond.

Juhtimiskontrolli kehtestamine ja areng

Juhtimiskontrolli standardeid ei kehtestata seadusandlusega. Seda võib teha juhtkond ise sõltuvalt oma volituste tasandist. Et Saksmaa haldusjuhtimine on hierarhiline, on selliste otsuste tegemise õigus jaotunud haldusjuhtimise erinevate tasandite vahel. Nii võib juhtimiskontrolli süsteemi põhimõtted kehtestada mõni madalama astme juht oma vastutuse piires iseseisvalt, samal ajal võib kõrgema astme valitsusorganisatsioon kehtestada tingimused oma allasutuste suhtes, ministeeriumil on aga õigus seda teha kogu valitsemisala asutuste osas. Seega määratakse juhtimiskontrolli süsteem kas asutuse juhtkonna oma äranägemisel või kehtestab selle kõrgemalseisev organ kõigi allasutuste suhtes.

Hierarhiline struktuur tingib ka vajaduse selgitada juhtimiskontrolli süsteemi põhimõtteid. Kõrgema astme ametivõim, tavaliselt juba oma positsiooni tõttu, instrueerib madalama astme ametkonda juhtimiskontrolli süsteemi põhimõtetest ja teostab selle rakendamise üle järelevalvet.

See süsteem jätab üldiselt organisatsiooni juhtkonnale piisava paindlikkuse, et kohandada standardeid vastavaiks oma juhtimisvajadustele. Tänaseni on nii, et madalama astme juhtkonnal on vabadus lisada omal initsiatiivil täiendusi juhtimiskontrolli süsteemile ning kaua aega ei ole olnud kuulda olulisi kaebusi paindlikkuse puudumise üle.

Keskasutuste roll

Saksa Riigikontrollil ei ole pärast kontrollimist seadusega ettenähtud kohustust anda asutuse juhtkonnale korraldusi või teha ettekirjutusi. Juhtimiskontrollsüsteemi võib ta kontrollida tavalise kontrollimise käigus, kuid võib sel eesmärgil läbi viia ka spetsiaalse kontrollimise. Viimatimainitud kontrollimise käigus selgitatakse, kas asutuses on küllalt tõhus juhtimiskontroll ja kas seda rakendatakse õigesti. Selline kontrollimine selgitab, kas juhtkond kasutab juhtimiskontrolli vastavalt standarditele ka oma tegevuse jälgimiseks. Riigikontroll kontrollib ka kõikide tähtsamate standardite kasutamist aruandluses, personaliosakonna tegevust ning automatiseeritud andmetöötlussüsteemi õigsust.

Kontrollimistulemuste põhjal annab Riigikontroll soovitusi kontrollitud asutuse juhtkonnale ja/või vastavale ministeeriumile. Kui soovitusi ei järgita, informeerib Riigikontroll sellest parlamenti kas aastaettekandes või esitab eraldi ettekande parlamendile või parlamendi komiteele.

Üldiselt aga ei ole keskasutustel nagu eelarveamet või rahandusministeerium, rohkem võimu kui Riigikontrollil. Keskasutused on rohkem hõivatud eelarve koostamise ja aruandlusega kui järelvalve teostamisega juhtimiskontrolli kaasabil.

INTOSAI põhisuundadega ühildamine

Üldiselt on Saksamaa riigiasutused täielikult viinud ellu INTOSAI soovitatud sisekontrolli standardid. Muidugi tuleb ette ka juhuseid, kus juhtimiskontrolli süsteem on ebapiisav või teda ei ole täielikult rakendatud. Mõned sellised näited esitame allpool. Siiski ei ole Riigikontrollil teada ühtki valdkonda, kus INTOSAI soovitustele vastav juhtimiskontroll puuduks täielikult.

Järelvalve ja hinnang juhtimiskontrolli süsteemile

Juhtimiskontrolli peamiseks kasutajaks on juhtkond ise. Sellepärast on ka juhtkond esimeseks instantsiks, kes teostab juhtimiskontrolli üle järelevalvet. Lisaks sellele uurib põhjalikult juhtimiskontrolli kasulikkust siserevisjon. Kontrollist, mida teostab Riigikontroll, oli juba eespool juttu.

Riigikontrollil ei ole jõudu, et üle vaadata kõiki Saksamaa riigiasutuste juhtimiskontrolli süsteeme. Pealegi ei ole Riigikontrollis spetsiaalset allüksust, kes vastutaks juhtimiskontrolliga seotud küsimuste eest. Seega, kõik kontrolliosakonnad vastutavad ka juhtimiskontrolli kontrollimise eest kui nad kontrollivad riigiasutusi. Ometi on väga paljude kontrollimiste põhjal tekkinud üldmulje, et Saksa juhtimiskontrolli süsteem on tõhus ning madalate ülalpidamiskulude taustal vägagi tulemuslik. Riigikontroll ei ole seni avastanud ühtki tõeliselt ebaefektiivset ja kulukat juhtimiskontrollsüsteemi ning tal ei ole olnud põhjust kritiseerida juhtkonda just sellest aspektist.

Juhtimiskontrollile vajalikud vahendid, oskused ja väljaõpe

Iga riigiasutus peab kindlustama, et juhtidel ja personalil oleksid vajalikud vahendid, oskused ja õppeprogrammid, mis võimaldaks juhtimiskontrolli sujuvalt läbi viia. Kui juhtimiskontrollis on puudu töötajaist, võib see äratada tähelepanu kõrgemalseisvas ametkonnas, kes võib sellest ette kanda ministeeriumile. Kui ministeerium on samuti arvamusel, et juhtimiskontrolli koosseis peaks olema suurem, annab see aluse esitada taotlus järgmise aasta eelarve suurendamiseks. õppeprogrammide taseme ja olukorra eest on samuti vastutav juhtkond. Paljud võimuinstitutsioonid ja erafirmad subsideerivad valitsuse poolt pakutavaid väga mitmesuguseid tõhusaid riigiametnike koolitusprogramme.

2. Saksamaa kontrollisüsteemid

Saksamaal on kaks peamist kontrolli tasandit koos erisuguste alltasanditega.

Halduskontroll

Aasta eelarvesse kalkuleeritu on seaduslik alus, millele toetudes juhtkond kasutab haldamiseks vajalikke tulusid ja kulusid. Nii määratakse eelarve kaudu juhtkonnale limiidid ja võimaldatakse valitsusel, parlamendil ning Riigikontrollil kontrollida juhtkonna tegevust.

Juhtimiskontroll

Juhtkond on ise kohustatud teostama järelevalvet oma tegevuse tulemuslikkuse üle ja seda omaenda huvides. See on juhtimiskontrolli esmaseks ja üldiseks tunnuseks. Juhtimiskontrolli peamiseks eesmärgiks on järelevalve haldusjuhtimise korra- ja seaduslikkuse üle. See on saavutatav:

- eelrevisjoniga, mis revideerib haldus- ja finantstehinguid enne, kui neid sooritatakse. See tähendab, et kõik või teatud tehingud nõuavad asutuse juhi või tema asetäitja kaasallkirja;

- nõustava revisjoniga, mis kujutab endast tavalist juhtimiskontrolli, millega juhtkond teostab ise järelevalvet. See sisaldab finantskontrolli (eelarvevahendite kasutamine), samuti ka haldamist või juhtimist puududavate tunnuste kontrolli (ajagraafiku järgimine);

- järelkontrolliga, mis on kontroll pärast toimingut. See on peamiselt tulemuste, saavutuste või tagajärgede kontroll. Juhtkonnal on äärmiselt tähtis teada, kas tulemused saavutati esialgse või ümberplaneerimise käigus, kas tuli tegevust küsimuse lahendamise käigus muuta, kas saadi kogemusi, mida kasutada tulevikus.

Siserevisjon

Enamikus riikides on siserevisjon juhtimiskontrollsüsteemi osa, on juhtkonnale järelevalve instrument, et teha kindlaks, kas haldusjuhtimine funktsioneerib õigesti. Saksamaal on siserevisjon hoopis väliskontrolli osa. Kuigi siserevisjon moodustab asutuse lahutamatu osa, juhib tema tegevust nii professionaalses kui ka tehnilises mõttes Riigikontroll. Siserevisjoni töötajad annavad oma tegevusest aru Riigikontrollile ja ei tohi endale võtta muid kohustusi. Sellepärast kutsutakse siserevisjoni Saksamaal eelkontrolliks, mitte küll eelkontrolli otseses tähenduses, vaid sellepärast, et ta kontrollib enne Riigikontrolli.

Maanteede ehitamise valdkonnas on siserevisjoni tegevus keskendatud finantskontrollile. Pärast seda, kui riigi keskkassa on maksnud kinni lepingutööde arved, kogutakse need kokku ja saadetakse vastava asutuse siserevisjonile. Siserevisjon kontrollib arveid oma asutuses või sõidab selleks vastavasse omavalitsuse ametisse; tavaliselt toimub see kord aastas.

Siserevisjon võib avastada tõsiseid puudujääke asutuse töös ning tema tegevus on seetõttu juhtimise seisukohalt väga tähtis. Sellele vaatamata, nagu juba mainitud, ei soovi juhtkond, et siserevisjoni kasutada juhtkonna kontrollimise eesmärgil.

Väliskontroll

Väliskontrolli viib läbi Riigikontroll kui iseseisev valitsusasutus, kes vastutab valitsuse juhtimistegevuse ja toimingute jälgimise eest, kannab ette avastatud puudustest ning annab kontrollitulemuste põhjal vajalikke soovitusi täidesaatva võimu lülidele. Riigiasutuste kulutuste kogumaht, mille õigsust kontrollis 480 (410 kontrolöri ja 70 ametnikku) Riigikontrolli teenistujat, ulatus 1995. aastal 500 miljardile margani.

Riigikontrolli kontrollimisi viivad läbi, nagu eespool mainitud, ka siserevisjoni kontrolörid. Kuid isegi nendel ei ole võimalik kontrollida tehtud kulutusi täies mahus.

Poliitiline kontroll

Riigieelarve tulusid ja kulusid arutatakse ja kiidetakse heaks igal aastal parlamendis. See annabki parlamendile võimaluse teostada valitsuse üle poliitilist kontrolli. Parlament eraldab raha, mis võimaldab valitsusel viia ellu kulutusi nõudvaid kavatsusi.

Poliitilise kontrolli teostamisel on oluline roll eelarvekomiteel. Riigikontroll osaleb eelarvekomitee istungitel ja annab sellele tähtsale komiteele soovitusi, eelkõige muidugi kontrollimistel kogetu alusel. Teist laadi poliitilist kontrolli teostab aruandluskomitee, mis on eelarvekomitee allkomitee. Aruandluskomitees on Riigikontrollil õigus kaasa rääkida ning komitee kasutab oma tegevuses Riigikontrolli ettekandeid.

3. Juhtimiskontroll - siserevisjon

Siserevisjon segatakse üsna sageli ära juhtimiskontrolliga. Siiski ei tohiks siserevisjoni lihtlabaselt samastada riigiasutuste või muude asutuste juhtimiskontrolliga, milline hõlmab kogu asutusesisese tegevuse ja juhtimise kontrolli. Juhtimiskontroll on kõrgema astme juhtidele töövahend ja vajalik abistaja, tagades kindlustunde, et asutuse juhtimine on õigel teel.

Juhtimiskontroll, kui tõhus ta ka ei tundu, ei suuda asendada sõltumatut ja põhjalikku siserevisjoni. Neil on erinevad eesmärgid ja erinevad teed selle eesmärgi saavutamiseks. Juhtimiskontroll on rohkem suunatud igapäevaste rutiinsete toimingute kontrollimisele ja tegevuse tõhususe ning tulemuslikkuse tagamisele. Saksa süsteemi puhul kontsentreerib siserevisjon oma tähelepanu sularaha tehingute ja raamatupidamise õigsuse kontrollimisele. Tõhususe ja tulemuslikkuse kontrollimine nõuab teatud viiteaega, sest kumbki neist ei pea avalduma kohe.

4. Juhtimiskontrolli tähtsus välisrevisjonile

Riigikontrollil on seaduslik alus föderaalsete rahaasjade kontrollimiseks, siin ei ole ühtki kontrollivaba valdkonda. Tegelikult on aga võimatu teostada põhjalikku kontrolli kõigis riigiasutustes just selletõttu, et riigieelarve kulutuste nimistu ning riigiasutuste arv on väga suur. See on asja üks külg. Teine probleem on, et Riigikontrolli teenistujate arv on väike ja seda isegi siis, kui arvestada, et neid abistavad kõik siserevisjonide teenistujad.

Isegi siis, kui kontrollimist teostada ühtse näitliku kava kohaselt, ei suuda Riigikontroll nõuetekohaselt täita kõiki kontrollitingimusi. Sellepärast ei ole ka võimalik langetada kõikehõlmavat otsust föderaalsete finantstehingute korrektsuse kohta.

Seega on praegu paratamatu, et tuleb vähendada nii kontrollitavate asutuste kui ka kontrollimise eesmärkide (teemade) arvu. Vastavalt riigieelarve seadusele võib Riigikontroll oma äranägemisel vähendada kontrollimise mastaape ja hoiduda spetsiifilise aruandluse kontrollimisest. Kontrollimiste vähendamist ei tohi otsustada suvaliselt, vaid toetudes professionaalsetele kogemustele.

Millise kontrollimise vähendamine on lubatav? Millises valdkonnas võib loobuda kontrollimisest, et sellega ei kaasneks kahju riigile? Vastuste otsimine neile küsimustele juhib meid juhtimiskontrolli juurde. Riigikontroll võib vähendada kontrollimisi neis valdkondades, kus ta on veendunud, et juhtimiskontroll funktsioneerib hästi ning avastab nõutud tasemel võimalikke vigu ja puudujääke juhtkonna tegevuses. Riigikontrollile kui väliskontrolli teostajale on kontrolli läbiviimise otstarbekuse otsustamisel oluline, millise hinnangu ta annab konkreetsele juhtimiskontrolli tegevusele, kuid see hinnang on tähtis ka juhtimiskontrollile oma tulemuslikkuse parandamiseks.

Riigikontroll kasutab juhtimiskontrolli teeneid kahel teel. Esiteks kasutab Riigikontroll juhtimiskontrolli mõju, et teha kindlaks, kas kõik seadused ja eeskirjad, mis puudutavad avaliku teenistuse tööd, sisaldavad asutuses rakendatuna juhtimiskontrolli tegevuseks vajalikke tingimusi. See on võimalik tänu saksa süsteemile, mille kohaselt Riigikontrollil on õigus enne riigeelarve seaduse täitmisele asumist konsulteerida, kuidas on asutuses korraldatud juhtimine ja kas seejuures on kulud eelarveseadusega vastavuses. Selline võimalus on tähtis, lubades Riigikontrollil sekkuda juba varases staadiumis ja takistada sobimatute otsuste võimalikku heakskiitmist.

Teiseks on Riigikontrolli regulaarse kontrollimise üheks eesmärgiks teha kindlaks, kas juhtimiskontrolli eeskirju on täpselt täidetud. Sellest selgub, kas juhtimiskontrolli kohta kehtivaid nõudeid on täidetud või on neid lihtsustatud.

5. Juhtimiskontroll teedeehituses

Teedeehituse juhtimise õiguslik alus

Enne kui asuda teedeehituse juhtimiskontrolli detailsete küsimuste juurde, on vajalik selgitada

saksa teedeehitusega seotud ametite õiguslikku seisundit ja kogu teedeehituse majandamise omapära.

Rääkides teedest, mõtlen ma ainult magistraalteid, mida hooldab föderaalvalitsus. Riigi magistraalteed on mõeldud riiki läbiva liikluse tagamiseks. Kohalikud teed peavad peavad kindlustama kohaliku liikluse ja nende hooldamise eest vastutab liidumaa. Riigi magistraalteedega seotud kulutusi, väljaarvatud mõned vähesed erandid, finantseerib föderaalvalitsus (vt tabel 1). Ülejäänud teid finantseerivad liidumaad, linnad, kommuunid või ükskõik milline vastutaja. Finantseerimise viisist sõltub kontrollimise vajadus. Kuna Riigikontrolli kohuseks on föderaalkulutuste kontrollimine, on tema kohustuseks ka riigi magistraalteedele tehtavate kulutuste kontrollimine.

Küsimus, kes maksis teede eest, on suhteliselt lihtne. Keerukam on küsimus, kes ehitab ja hooldab teid.

Saksamaa on liitriik, see tähendab, konstitutsiooniline liit, kus nii riigil kui ka liidumaal on riigiasutused. Kokku see moodustabki Saksamaa Liitvabariigi. Põhiseaduse kohaselt on riik magistraalteede omanik ja ehitaja ning ta peab kavandama ülesanded riigi magistraalteede olukorra parandamiseks ja uute teede ehitamiseks. See on sätestatud riigiteede seaduses, mis esitab kõik õiguslikud tingimused nagu klassifitseerimise, hooldamise, uuendamise ja väiksemate teede liitmise magistraalideks. Seaduses on sätestatud ka vastutus ehitamise eest, teede kasutamise üldised ja eritingimused, seaduse rakendamise juhendid ja finantseerimise kord.

Siiski on riigi magistraalteede planeerimise, ehitamise ja hooldamise eest vastutav ka liidumaa. Liidumaad toimivad riigi nimel ja on vastutavad haldamise eest. Nad moodustavad ameti või ametkondade süsteemi, kes tegeleb maanteede ehitamise ja hooldusega. Selletõttu tuleb neil kanda nende ametite halduskulusid, maksta palka jne. Neil tuleb kanda ka maanteede planeerimise kulusid, mis on üsna suured. Riik tasub maanteede ehitamise tegelikud kulud, milles on materjali maksumus, maa omandamise kulud, töötasu, lisaks veel üldsummale 3% planeerimisfaasis tehtud materjalikulude eest.

Liidumaa täidab oma kohustusi iseseisvalt. Riik, antud juhul transpordiministeerium, annab üldisi määrusi ja üksikjuhtudel ka korraldusi. Juhtub siiski harva, et ministeerium teeb seda üksi. Tavaliselt koostatakse määruse projekt liidumaade esindajatega koostöös. On komiteesid, mis koosnevad riigi ekspertidest ja liidumaade esindajatest, nad arutavad teedeehitusega seotud majandusküsimusi ja leiavad ühiselt lahendi. Riigikontroll osaleb tavaliselt komiteede istungitel ning saab sekkuda probleemi selle algstaadiumis, toetudes kontrollimistel avastatule.

Sellisel süsteemil on teatud eelised, kuid ka mõned puudused. Liidumaal on suur ahvatlus kasutada riigi raha näiteks mitte just vältimatult vajaliku silla või heli summutavate seinte ehitamiseks. Viimased on Saksamaal väga moes ja neid võiks liidumaa rajada ka oma raha eest.

Tabel 1. **Riigi magistraalteede ehitamise ülesanded ja vastutus**

Teede klass	Omanik ja finantskohustus ehituseks ja hoolduseks		Haldamine	
	Teelõigud maal	Teelõigud linnas	Teelõigud maal	Teelõigud linnas
Riigi peateed	Föderaalvalitsus	-	Liidumaa föderaalvalitsuse nimel	-
Riigiteed		<80000 elanikku - föderaalvalitsus		<80000 elanikku - liidumaa
		>80000 elanikku - kohalik omavalitsus		>80000 elanikku - kohalik omavalitsus

Süsteem, mille vahendusel liidumaa toimib föderaalvalitsuse nimel, on vastavuses Riigikontrolli kohustustega. Kui föderaalvalitsus ei ole maksnud ehitusametile, siis ei kuulu selle ameti juhtimise kontrollimine Riigikontrolli ülesannete hulka. Riigikontroll kritiseerib juhtkonda vaid siis, kui selle tegevus on riigi kulutusi negatiivselt mõjutanud. Muude kontrollimiste eest vastutab liidumaa kontrolliasutus. Viimase esmaseks huviks on, et hoitaks liidumaa kulutused nii madalal kui võmalik. See aga ei tähenda, et kulutatakse võimalikult vähe riigi raha. Kui Riigikontroll kontrollib teedeehituse asutuses juhimiskontrolli, tuleb tal lahendada teatud keerukaid küsimusi.

Planeerimine

Teedeehitamisel on planeerimine eriti tähtis ja seda mitte ainult tee, vaid ka sellega seotud ehitiste - sildade ja tunnelite tõttu. Planeerimise käigus on kõige olulisem see, milliseks kujuneb tee-ehituse lõplik maksumus. Traditsiooniliselt on nii, et Riigikontrolli kontrollimist ootab ja soosib teeameti juhtkond ise, kui käib planeerimine.

Teede planeerimise protseduur kuulub juhtmiskontrolli süsteemi ja seda sellepärast, et planeerimisspetsialistidele on kehtestatud limiidid. Üldiselt on nii, et liidumaa ehitusamet vastutab ka riigiteede projekteerimise eest. Veel hiljuti täitis teedeameti juhtkond koos oma personaliga selda ülesannet. Viimasel ajal, eriti uutes liidumaades, on vähe oskust ja jõudu selleks ning ametid sõlmivad planeerimislepingu inseneerifirmaga. Valmis projekt, mille nad saavad väliseksperdidelt, lülitatakse töösse võrdselt teiste plaanidokumentidega.

Asutustes, kus on limiitide süsteem, on kehtestatud ka topelt kontrollimise ja topelt allakirjutamise kohustus. Ainult väga lihtsaid ja kulu mittenõudvaid otsuseid võib madalama astme ametnik teha ise. Tavaliselt kontrollib otsuse üle ja kiidab selle heaks kõrgemal seisev ülemus või isegi asutuse juht.

Kuni teatud limiidini võib madalama astme juht teostada planeerimistööd oma volituste piires. Kui ta selle limiidi ületab, kontrollib olukorda ja kiidab planeerimise heaks kõrgema astme ülemus, kuid seda jällegi teatud limiidini. Kui ka see limiit ületatakse, peab kontrollima ja heaks kiitma võimu hierarhias veel kõrgemal asuv ülemus. Lõpuks lahendab olukorra liidumaa

minister. Järgmised limiidid on kehtestanud juba riigi transpordiministeerium ja kui need ületatakse, tuleb lahenduse saamiseks pöörduda ministeeriumi poole. Tabel 2 näitab limiite, mille ületamine nõuab kõrgema astme juhtide heakskiitu.

Tabel 2. **Transpordiministeeriumi kehtestatud alglimiidid, mille ületamine nõuab kõrgema võimuastme kontrolli ja heakskiitu**

Projekt	Heakskiitmiseks (kinnitamiseks)
Ehitamine, laiendamine ja parandamine - riigimaanteed, mille maksumus ületab	20 mln DM
Sillaehitus (klass 60/30), mille üldine sillaava ületab	50 meetrit
Tunneliehitus, kui tunneli pikkus ületab	80 meetrit
Täiendavad inseneriehitised (näit teesüvendid ja tugiseinad), mille maksumus ületab	5 mln DM
Teede remont, rekonstrueerimine ja pindkatte tugevdamine, mille maksumus ületab	5 mln DM
Olemasolevatele kahe vastassuunalise sõiduvööndiga magistraalteedele uute pealesõitude rajamine	iga kord

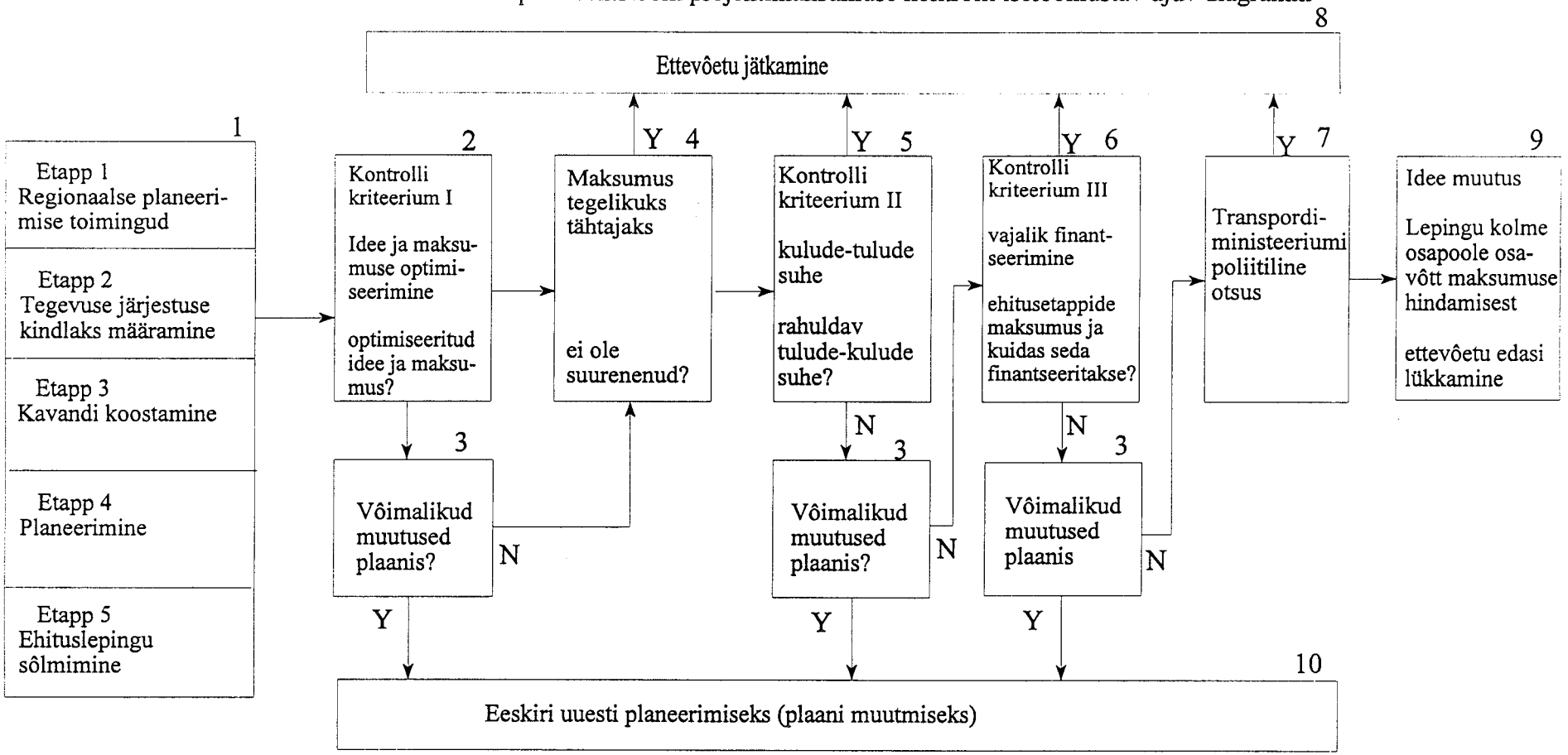
Selline tavakohane juhtimiskontrolli süsteem kindlustab, et ei planeeritaks liigseid või mittevajalikke kulutusi nõudvaid ehitisi ja et maanteid ehitataks kõrge tööviljakuse ja väikeste kulutustega. See on äärmiselt tähtis just nüüd, mil riigieelarve võimalused teede ehitusele pingestuvad, vajalike teede nimekiri aga pikeneb. Samal ajal kasvab pidevalt keskkonnakaitsjate vastuseis uute teede ehitamisele. Nad nõuavad kulumahukate tunnelite või sama kulukate ümbersõiduteede rajamist, müraneelavate seinte ehitamist, viimasel ajal aga üha enam spetsiaalsete tunnelite või sildade rajamist teedületavate metsloomade tarvis.

Riigikontroll on kontrollimistega avastanud juhtimiskontrolli süsteemis hulga nõrkusi. Üsna sageli planeerivad madalama astme juhid projekte tegelikust hinnast märgatavalt odavamana, et jääda nende kompetentsile lubatud limiidi piiresse. Kõrgema astme juhid küll kontrollivad neid, kuid ikka juhtub nii, et asja on juba hilja muuta.

Riigikontrolli seisukohalt ei arvesta kehtivad limiidid seda fakti, et väiksed projektid toovad kaasa olulisi täiendavaid kulutusi. Ühel juhul näiteks avastas ja kritiseeris Riigikontroll väikese jalakäijate silla ehitust, mille kogumaksumus oli ligi 5 miljonit DM, kuigi sobiva silla ehituseks oleks pidanud kuluma üksnes 0,5 miljonit DM. Et ministeerium oli valinud maksumuse limiidist allpool, siis ei nõutud ka ülekulude puhul hilisemat luba. Seda liiki probleeme võib vältida, kui kehtestada absoluutsete limiitide asemele relatiivsed. Transpordiministeerium võib kalkuleerida keskmise maksumuse eri tüüpi konstruktsioonidele ja nõuda kulutustele põhjenduste esitamist nende projektide puhul, mille maksumus ületab teatud protsendi võrra keskmise. See ettepanek on seni vaidluse all.

Sageli on Riigikontroll peale kontrollimist kritiseerinud transpordiministeeriumi, et see ei järgi alati tõhususe ja säästlikkuse printsiipi, kui kinnitab suuremaid või tähtsamaid projekte. Vahepeal

Hinnakujunduse juhtimine
Teedeehituse peadirektsiooni projektimaksumuse kontrolli iseloomustav ujuv diagramm



Allikas: Transpordiministeerium, Teedeehituse peadirektsioon

on ministeerium tegelnud maksumuse korrastamise küsimustega ja esitas hiljuti tutvumiseks uue maksumuse reguleerimise süsteemi (vt skeem 1 ja tabel 3). Selle eesmärgiks on ühtse kontrollsüsteemi kehtestamine kõikidele projektidele. See süsteem võimaldab saavutada ministeeriumisiseselt parema ülevaate ja teadmise kulutustest, et vältida juba algstaadiumis kulumahukate projektide töösse võtmist.

Tabel 3. **Ülevaade transpordiministeeriumi maksumuskontrollimistest**

Alajaotus 1	Üldreeglina toimub maksumuse kontrollimine planeerimise kõikidel etappidel. Igal etapil on erinev kontrollimise aeg.
Alajotus 2	Kontrollikriteerium I Kriteeriumi number ja tüüp sõltuvad sellest, milline on kontrollitav planeerimine. Teostuse ja maksumuse optimiseerimine saavutatakse viie-etapilise tegevuse tulemusena.
Alajaotus 3	Kontrollküsimusi korratakse, kusjuures iga korraga muutub maksumuse vähendamine üha olulisemaks.
Alajotus 4	Võrreldakse projekti tegelikku maksumust plaanis nõutavaga ja viimati kontrollitud projekti maksumusega, arvestades seejuures ka ehitusmaksumuse üldist tõusu. Põhjalik maksumuse kontroll on nõutav iga kord kui maksumuse tõus ületab teatud lubatava indeksi, eriti siis, kui maksumuse üldine tõus on rohkem kui 5%.
Alajaotus 5	Kontrollikriteerium II Kontrollimine, tegeliku maksumuse ja kasulikkuse vahekorra kindlakstegemine, millega arvestatakse maksumuse kasvu ja selle muutumist hilisemal kasutusel.
Alajaotus 6	Kontrollikriteerium III Projektid, mille maksumuse ja kasulikkuse vahekord on ebapiisav ja mille maksumust ei saa vähendada ümberplaneerimise teel, nõuavad täiendavat tõestust, kas nad ikka väärivad ehitamist. Sellise otsuse tegemiseks on kehtestatud üksikasjalikud ja täpsed kriteeriumid.
Alajaotus 7	Mitte ehitusväärilisteks loetud projektide edasine saatus oleneb poliitilisest otsusest (vt: alaj. 6).
Alajaotus 8	Et projekteerimine jätkuks, peab ministeerium andma vastavale liidumaale loa.
Alajaotus 9	Näitab võimalikke lahendeid pärast poliitilise otsuse alusel tehtud projekti läbivaatamist.
Alajaotus 10	Ministeeriumi korraldus uuesti planeerimiseks, et vähendada projekti maksumust.

Selline maksumuse kontroll on kavandatud projektidele, mis nõuavad ministeeriumi heakskiitu. Riigi eelarveseaduse alajaotus 7 kohaselt peab tegema maksumuse ja kasulikkuse analüüsi, et kasutada riigi raha kõige sobivamal viisil. Transpordiministeerium rakendab seda printsiipi kõikide teedeehituseprojektide puhul. Selgitatakse, kas planeeritud eesmärk saavutatakse säästlikult, tulemuslikult ja tõhusalt, kas see nõuab muudatuste tegemist ja kas projekteerimist tuleb jätkata. Ministeerium on teadlik, et juhtimiskontroll, mis on rajatud säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse printsiipidele, on tööülesannetega pidevalt koormatud.

Lepingute sõlminine

See on valdkond, kus heal juhtimiskontrollil on otsustav tähtsus. Palju aastaid tagasi jõudis Riigikontroll arusaamisele, et süsteem, kus riigiametnikel on hea palk ja väga tugev kindlustunne

oma karjääri suhtes, teeb ühiskonna suhteliselt immuunseks pettuste ja kuritegevuse suhtes. Siiski ilmneb, eriti viimasel ajal, et see ei ole kahjuks nii. Minu kontrolliosakond alustas koostööd kartellide keskliidu ning mitmete kuritegusid uurivate ametitega, et ühendada meie kogemused ja oskused. Riigikontrollil ei ole õigust kontrollida erafirmasid, kellega on otsustatud sõlmida leping. Firma olukorda võib kontrollida ainult nende andmete alusel, mis on kohalikus ehitusametis. Need on aga sageli ebapiisavad, et avastada pettust. Kuritegevust uurivatel ametitel on õigus kõrvutada firmade andmeid, kuid neil on raske läbi viia uurimusi ehitusametis. Sellepärast ongi koostöö vastastikku kasulik.

Kuritegevus näitab süsteemi puudulikkust, meie avastused juhivad aga täiendustele juhtimiskontrolli süsteemis. Meie koostame ettekandeid, mis sisaldavad vaatlusmaterjali ja ettepanekuid juhtimiskontrolli täiustamiseks. Möödub vaid aasta ja me pöördume samasse ametisse teise kontrolli asjus ning siis on võimalus veenduda, kas amet on tegelikult parandanud oma süsteemi.

Meie kontrollikogemus lubab järeldada, et teedeehituse valdkonnas on kolm põhilist liiki mahhinatsioone, mis nõuavad kindla juhtimiskontrolli olemasolu:

- hindade fikseerimine;

- muutused konkureerivate firmade pakkumisotsuses;

- kokkumäng.

Hindade fikseerimine

Sobiva riikliku projekti saamiseks otsitakse avalikul konkursil kõige madalama hinnaga kõlblik teede ehitamise või rekonstrueerimise projekt. Kui aga pakkujad otsustavad omavahel, kes teeb madalaima pakkumise ja kui kõrge peab olema siis teiste pakkumishind, pole tegemist ausa konkurentsiga ning lepingu sõlmimise otsus on rajatud pettusele. Kogemused kinnitavad, et hindade fikseerimisega tõstetakse projekti maksumust kuni 40 protsenti kõrgemale turuhinnast. Saksa seaduse kohaselt on konkureerivates hindades kokkuleppimine keelatud, sellise illegaalse tegevuse harrastajaile esitatakse süüdistus ja neid karistatakse.

On aga peaaegu võimatu avastada, kas pakkujad on hinnad varem kokku leppinud, sest turuhinnad kõiguvad ning pakkujad jõuavad madalaima hinnaga pakkumiseni justkui juhuslikult. See avastatakse tavaliselt üksnes informatsiooni läbiimbumise tõttu,näiteks kui ilmneb töövõtjate rahulolematus firmaga. Selliselt avastati hiljuti rahadega priiskav kartell, kes toodab õhukonditsioneere. Kartellide keskorganisatsioon leidis selles firmast teenimatult saadud 50 miljonit DM.

Juhid, kes otsustavad lepingu sõlmimise, saavad kokkulepitust hindades vältida, hoidudes väikeste pakkujate arvuga konkursside korraldamisest. Avalik pöördumine pakkuja poole on ainus tõhus abinõu, mis lubab igal firmal saada soodsa pakkumise lepingu sõlmimiseks. Veelgi enam, pakkumist tegev füüsiline isik on kindlustatud, et teised pakkujad ei saa omavahel kontakti ei pakkumise tegemisel ega spetsiifilise ühistoote kaudu.

Minu amet revideeris hiljuti üleriigilist lepingute sõlmimise praktikat liiklusmärkide hankimisel, teemärgistamisel ja kaitse tõkkepuude paigaldamisel. Sel eesmärgil kulutab riik igal aastal rohkem kui 400 miljonit DM. Meile sai selgeks, et vaid kolmandik tellimustest vormistatakse avaliku konkursiga ning nimetatud turul domineerib väike arv firmasid. Pöördusime tungiva palvega liidumaade poole, et nad parandaksid märgatavalt senist lepingu sõlmimise praktikat. See tähendab aga juhtimiskontrolli vältimatut tugevdamist ametiasutustes.

Esiteks eeldab see lepingute sõlmimise süsteemi täiustamist ja komplitseeritumaks muutmist, et lepinguid ei sõlmitaks ilma tugeva konkursita. See peaks viima selleni, et nõutav heakskiit lepingu sõlmimiseks tuleks kõrgemalseisvalt või teiselt isikult; alternatiiv oleks, et lepingu sõlmimise kiidab heaks spetsiaalne selleks loodud komitee. Kui kõik lepingud läbiksid sellise järelevalve, siis avastataks mittekohane praktika hõlpsasti ning edasised rikkumised oleksid välditavad.

Teiseks võiks isikud, kellest sõltub lepingute sõlmimine, viia teatud aja järel teise ametisse või muude kohuste täitjaks sama ameti sees. Paljudel juhtudel on kuritegelik side ametlike lepingusõlmijate ning pakkujate vahel kujunenud paljude aastate jooksul. Korraline rotatsioon aitaks vältida selliste sidemete kujunemist.

Pärast meie ettekande ilmumist on näha esimesi märke olukorra paranemist. Sellel aastal teostame kontrollimisi, et hinnata tulemusi, mida meie ettekanne juhtimiskontrolli osas on andnud. Me loodame leida selliseid muudatusi juhtimiskontrollis, mis viivad täiendusteni lepingute sõlmimise praktikas.

Muutused võistlevate pakkujate otsustes

Kui konkursipinge on möödas ja kuid lepingu sõlmimist ei ole veel otsustatud, püüavad mõned osalejad üpris sageli veel muuta oma pakkumist. Pakkuja, kes ei nõustu madalaimaks osutunud pakkumisega, püüab nüüd oma pakkumishinda alandada, et saavutada lepingu sõlmimine. Teisest küljest aga pakkuja, kes saavutas madalaima tulemi, võib püüda muuta oma pakkumist sellega, et tõstab pakkumist nii, et saavutab peaaegu sama taseme teise madalaima pakkumisega. Kumbagi tegutsemisviisi ei lubata. Nad on kõlvatud, pikas perspektiivis isegi riigivaenulikud. Sellega tegelejaid võib süüdistada pettuses ja dokumentide võltsimises.

Saksamaal on väga detailsed hankelepingute eeskirjad, mis selgitavad, kuidas lepingupartneri üle otsustada. Hanketehingu menetlus ulatub pakkumiste kogumi moodustumisest kuni kõige edukama pakkuja väljaselgitamiseni, kellega sõlmitakse leping. Eeskirjades on kõik kindlaks määratud, näiteks milliseid üksikasju peab pakkumine sisaldama, kuidas tuleb toimida suletud ümbrikuga, milles on andmed pakkuja kohta, kuidas toimub ümbriku avamine, kuidas on kontrollitud pakkuja andmeid ja neid aktsepteeritud.

Eeskirjade täitmine annab kogu menetluse vältel hulga tööd ka juhtimiskontrollile. On võimalus järelkontrolliks, mis selgitab, kuidas vastab tegelik lepingu sõlmimise käik seadusega ettenähtud nõuetele. Mõnel liidumaal on üks osa lepingu sõlmimise menetlusega seotud vastutusest delegeeritud spetsiaalsele osakonnale, kes korraldab konkursse vastavalt kehtestatud reeglitele. Kontroll-leht on kasutusel kui juhtimiskontrolli töövahend, mis sisaldab küsimusi protseduuri

korrektsuse kontrollimiseks.

Riigikontroll viis hiljuti juhusliku valiku alusel läbi kontrollimise, et selgitada, kas soodne lepingupartner leiti ausalt. Avastati rida puudusi nii protseduurides kui ka ametisisese juhtimiskontrolli töös.

Kontrollimine näitas, et kuni 40 protsenti pakkumistest on ebakorrektsed, mis tunduvalt suurendab ohtu, et eiratakse lubamatult konkursi printsiipe. Näiteks mõnedele pakkumistele on lisatud teenuse kirjelduse asemel blankett, teistel aga tühi paber. Mõnel juhul ei ole pakkuja täitnud hinnalahtrit, nii võib aga hinna kirjutada hiljem. Sageli hoitakse pakkumise andmeid ilma valveta ja lukustamata ametiruumis, mistõttu andmete juurde võib pääseda võõras isik ja kirjutada midagi juurde või teha endale vajalikke märkmeid. Vahel pääsevad võõrad isikud märgistusaparaadi juurde, mis märgistab pakkumise kuupäeva, ja märgistada kuupäevaga mingeid teisi dokumente. Sageli teevad pakkujad täiendusi ja märgivad selle salaümbrikusse, kuigi täiendusi ei ole ette nähtud ei mainitud enampakkumise dokumentides ega protokollis.

Need korrarikkumised võivad paista mitteoluliste ja tühistena, kuid ometi viia tõsiste negatiivsete tagajärgedeni finantssuhetes. Me leiame, et juhtkond ei ole tavaliselt piisavalt teadlik, kui tähtis on juhtimiskontroll nimetatud küsimuste puhul. Ainult pidev juhtimiskontroll on võimeline tagama täpsete pakkumisprintsiipide rakendatuse ning nende reeglite järgimine on kõige tõhusam meetod mahhinatsioonide vältimiseks.

Et vältida pettusi, on Riigikontroll kohustanud juhtkonda hoidma pakkumisandmeid suletuna kuni lepingupartner on otsustatud, ning teostama tõhusat järelevalvet ametnike kohustuste täitmise üle. Peale selle on Riigikontroll pakkunud välja printsiipid, kuidas teha kindlaks muutused, mis on toimunud pakkujate järjestuses konkursile esitamise ja otsuse langetamise päeva vahel. Kontrollitulemuste põhjal koostatud ettekannetele loodab Riigikontroll positiivset reaktsiooni ja tegelikku tulemuste paranemist.

Kokkumäng

Kokkumäng tähendab seda, et vastutav ametnik teeb lepingupartneri otsustamise käigus salajast koostööd ühe pakkujaga, andes talle otsustamise tulemusena eelise. Näiteks võib konkursi kohandada teatud firmale, leppides teadlikult kokku pakutavad kogused või jättes välja teatud spetsifikatsioonid. Kuna sellest on teadlik vaid üks firma, võib ta alandada maksumust ja esitada madalama pakkumise kui konkurendid. Ühel juhul oli näiteks toru läbimõõt konkursi dokumentides erinev sellest, mida tegelikult kavatseti osta. Sellest teadlik pakkuja võis esitada väga madala hinna, sest sellist tingimust polnudki vaja täita.

Saksamaal on sellist liiki ebaseaduslik koostöö konkursi korraldajate ja pakkujate vahel viimastel aastatel sagenenud, sest ehitusalane planeerimine on muutunud keerukamaks ning sellel puudub vajalikul tasemel järelevalve. Sellist pettust võivad avastada spetsialistid, kes ekspertiisiks kasutavad kõrgetasemelist tehnikat. Isegi kui need, kes tegelevad pettuse avastamisega, on midagi leidnud, jäävad nad hätta juhtunu tõestamisega.

Juhtimiskontroll ebaseadusliku tegevuse vältimiseks omandab üha suuremat tähtsust. Vastutus ehitusprojekti erietappidel - planeerimine, pakkujate otsimine, lepingu sõlmimine ja töö teostamine - tuleks jaotada mitme ametniku vahel. Igal sammul peaks kinnitust leidma - selleks ka kontrolllehti kasutades - kas hankelepingu protseduuridest on rangelt kinni peetud. Kuritegelik kokkumäng muutub nii raskemini teostatavaks ja suureneb oht vahele jääda.

Kui juhtimiskontrolli kasutamisega tõhustatakse seaduste ja eeskirjade täpset täitmist ja kindlustatakse järelevalve, muutub ebaseaduslikku koostööd harrastavate ametnike tegutsemine võimatuks. Teadmine olla tabatud suurenevast riskist ja sellega seotud negatiivsetest tagajärjedest hoiab ära paljude ametnike seadusevastase tegevuse.

Finantside juhtimine

Teine otsustav valdkond, mis mõjutab oluliselt finantstegevust, on müügiarvete maksmise korraldamine. Arveid, milles on suurel hulgal üksikasjalisi kalkulatsioone, peab hoolikalt kontrollima ja tasuma. Et muuta vigade ja pettuste tegemist võimalikult raskeks, on Saksamaal loodud juhtimiskontrollisüsteeme, mille põhimõtted on kasutatavad nii teedeehituses kui ka muudes valdkondades.

Kui saabub müügiarve, peab vastutav ametnik seda põhjalikult kontrollima. Üldiselt on esmaseks kontrollijaks kohapealne inspektor, kes võrdleb arvete vastavust ametlikult registeerituga, mida säilitatakse kogu ehitusprotsessi vältel. Ta võrdleb ka müügiarvetes esitatud hindu lepingus märgitud hindadega. Tema ülemus kontrollib omakorda arvet oma kompetentsist ja kehtestatud limiidist lähtuvalt. Pärast vigade parandust ja vajadusel ka summa muutmist kirjutab selleks volitatud isik alla müügiarvele, mis kinnitab dokumendi õigsust. See on kuludesse kandmise eeltingimuseks.

Pärast arve õigsuse kinnitamist saadetakse see teedeehituse ameti finantsosakonda. Finantsosakonna direktor vastutab eelarve õige täitmise eest. Tema koos oma personaliga, vastavalt kompetensile kehtestatud limiidile, kontrollib arvet omakorda. Arve peab olema nii faktiliselt kui ka tehniliselt korrektne ja kinnitatud selleks volitatud isiku poolt. Kulude kandmine toimub lubatud summa limiitide piires. Kui kõik need tingimused on täidetud, kinnitab finantsjuhataja oma allkirjaga arve finantsilist ja aritmeetilist õigsust.

Alles siis saab arve saata riigikassale kulude kandmiseks. Kassiir peab kindlaks tegema, et dokumendil on vastutavate isikute allkirjad vastavuses nende volitustega. Selleks on tal leht nende isikute vastutuse kirjelduse ja allkirja näidistega.

Peamine põhimõte on vastutuse lahusus. Kaasatud peab olema vähemalt kaks, tavaliselt rohkem isikut, igaüks isesuguse, kuid konkreetse vastutusega. On võimatu, et üks ametnik saaks võtta maksekohustuse enda peale, kaasamata teisi vastutavaid ametnikke.

6. Järeldus

Kirjutatu näitab sobiva juhtimiskontrolli tähtsust nii teedeehituses kui ka teistes valdkondades.

Kuigi Saksamaa teedeehituse ametitel on väga hea ja kõikehõlmav juhtimiskontrollisüsteem, on pidev järelevalve tagamaks seaduste ranget täitmist otsustava tähtsusega. See on esmane juhtkonna kohustus. Samuti on see juhtkonna huvides, sest range süsteem korrektselt elluviiduna on ainus võimalik garantii juhtimise tõrgeteta toimimiseks.

Saksamaal üldjuhul sisekontroll ei ühti juhtimiskontrolliga. Sellepärast peab väliskontroll pöörama tähelepanu nende süsteemide tõhususele ja võtma need oma kontrollimise alla. See küsimus on tavaliste kontrollimiste käigus jäänud tähelepanuta mitte huvi puudusel, vaid piiratud aja ja kontrollimisülesannete hulga tõttu. Riigikontroll on uurinud suurte kulutuste põhjusi, samuti tehnilisi, juriidilisi ja keskkonnakaitsega seotud probleeme, mis kerkivad esile teedeehitusel. Kontrolörid peavad mõistma juhtimiskontrolli tähtsust ja otsustama, kas on vaja läbi viia eraldi kontrollimisi või lülitada need regulaarsetesse väliskontrollimistesse.

PÕLLUMAJANDUSE JUHTIMISE KOGEMUSI

(Taani)

Rolf Elm-Larsen[15]

Kokkuvõte

Käesolev artikkel toob välja juhtimiskontrolli kaks aspekti, mis näitavad Taani valitsuse kulutusi põllumajandusele. Esiteks kirjeldatakse juhtimiskontrolli kui vahendit, mis reguleerib teatud huvigruppide taotlusi põllumajanduspoliitika elluviimisel. Kirjeldatakse puudulikku juhtimiskontrolli Euroopa Liidu programmi alusel pullide ja noorloomade kasvatajatele toetuse maksmisel, kus jaotamine delegeeriti valitsusele. Teiseks aga näidatakse probleeme, mis avalduvad siis, kui juhtimissüsteemil on mitu tasandit nagu Euroopa Liidu põllumajnduspoliitka omavalitsuste tasand ja riigi tasand. Seda küsimust on veelkord illustreeritud juba kirjeldatud pullide ja noorloomade kasvatuse toetamise näitega ja Taani siseturgu ning laomajandusse sekkumise juhtumi kirjeldusega.

Taani juhtimiskontroll on väga paindlik süsteem, mis võimaldab juhtimiskontrolli vastutuse delegeerimist ühele teatud valitsusasutusele. Taani põllumajanduse juhtimisel on kolm tasandit. Esimeseks on poliitiline tasand, see tähendab minister ja ministeerium. Teiseks on haldusjuhtimise tasand, millel on neli täidesaatva võimu ametit. Kolmas on põllumajanduse uurimisasutuste tasand. Taani põllumajandussüsteemi iseloomulikuks jooneks on tema tihe side maamajanduse huvigruppidega.

Taani põllumajandusjuhid on Euroopa Liidu turumajanduslike tingimuste ja rahvusliku majandusstruktuuri korraldajad. Mõnede küsimuste lahendamine on delegeeritud maaelu korraldavatelevatele huvigruppidele. Riigikontrolli ettekannete põhjal on igas juhtimisvaldkonnas puudulikult töötavaid või vähese tulemuslikkusega juhtimiskontrolli süsteeme.

Kui programmid on seaduslikult kehtivad rohkem kui ühele juhtimistasandile (näiteks EL ja rahvuslik tasand), võivad eesmärgid ja probleemid kahe tasandi vahel erineda ja sellepärast ei pea ka juhtimismiskontrollile pandud lootused kokku langema. Juhtimiskontroll peaks olema kavandatud nii, et ta ei looks konflikte juhtimistasandite vahel. Samas peaks ta aga töötama nii, et väldiks üksikute huvigruppide liigse mõju avalik-õiguslikule haldusjuhtimisele.

---

[15]Autor omab 20-aastast riikliku audiitori staazi ja töötab Taani Riigikontrolli osakonnajuhatajana. On audiitori töö problemaatika lektor Kopenhaageni Ärikoolis ja Taani Haldusjuhtimiskoolis. Siin avaldatu ei väljenda nende institutsioonide seisukohti, kus autor töötab.

1. Sissejuhatus

Käesoleva artikli eesmärgiks on näidata Taani kogemuste põhjal, mida õpetlikku pakub juhtimiskontroll põllumajanduse juhtimisel, et levitada parimaid tavasid nimetatud majandusharu juhtimisse.

Artiklis on kasutatud juhtimiskontrolli sama kontseptsiooni, mida soovitatakse INTOSAI sisekontrolli standardites ja mida hiljem on edasi arendatud EL[1] kontrollialase koostöö raames. EL kontrolliinstitutsioonid on välja töötanud rakendusjuhised nimetatud standardite kasutuselevõtuks Euroopas. Sellega loodetakse teha INTOSAI juhtimiskontrolli standardid koheselt kasutatavaks.

Käesolev artikkel näitab Taani Riigikontrolli kontrollimiste põhjal neid puudusi, mis esinevad põllumajanduse juhtimiskontrolli süsteemis. Samuti osutatakse riskile, mis tuleneb sellest, kui juhtimiskontroll on nõrk või puudub. Näidetes kirjeldatakse juhtimiskontrolli erilist tähtsust paljude huvigruppide mõju reguleerimisel või piiritlemisel, kui viiakse ellu põllumajanduspoliitikat. Teiseks selgitatakse näidetega juhtimiskontrolli tähtsust mitmetasandilistes juhtimissüsteemides, eriti kui sellesse on kaasatud nii EL kui ka rahvuslikud struktuurid.

Taani põllumajanduse juhtimisstruktuuri mõningaid aspekte on lühidalt selgitatud selleks, et esitada näiteid nende konkreetses juhtimisalases kontekstis. Taani põllumajanduspoliitika toetub kahele "sambale", EL turule ja strukturiaalsele ülesehitusele. Taani süsteemi iseärasus on see, et juhtimine delegeeritakse erinevatele huvigruppidele.

2. Juhtimiskontrolli struktuur Taanis

Seadusandlik alus juhtimiskontrolli tegutsemiseks ja arenguks

Võttes aluseks valitsuse aruandlusseaduse, milles esitatakse üksikasjaline tegevuskava raamatupidamise korraldamiseks ja arenguks ning standardite väljatöötamiseks erinevates instantsides, volitas parlament rahandusministrit koostama valitsuse aruandluseks vastavad eeskirjad. Sellepärast ongi rahandusministri vastutusel valitsuse aruandluspõhimõtete elluviimine, sealhulgas ka juhtimiskontroll. Rahandusminister on välja andnud juhendmaterjalid ministeeriumidele ja riigiametitele, kuidas need peaksid korraldama aruandlust oma asutustes, sealhulgas ka juhtimiskontrolli. Nende üldiste põhimõtete alusel peab iga minister või riigiameti juht välja töötama oma eeskirjad aruandluse ja juhtimiskontrolli tarvis ning on kohustatud neid ka ellu viima.

Aruandlusseadus ja rahandusministri eeskirjad on trükitud Taani Riigi Teatajas. Eeskirjad, mille alusel korraldatakse juhtimist ministeeriumides ja valitsuse all-asutustes, on kõigile kättesaadavad ja säilitatakse Taani informatsioonivabaduse seaduse alusel.

Printsiip, mille alusel tuleb Taani riigisektoris korraldada aruandlust ja juhtimiskontrolli, on väga paindlikud. Paindlikkus on vajalik, sest eeskirju peavad järgima väga eripalgeliste majanduslike eesmärkide ja struktuurideaga institutsioonid, nii need, kus on tuhandeid

riigiteenistujaid, näiteks kaitseministeerium, kui ka need riigiasutused, kus on lihtne struktuur, vaid mõned töötajad ja väiksed kulutused.

Ühest küljest on muidugi ohtlik anda ministritele suuri volitusi aruandluse reeglite kehtestamiseks[2]. Teisest küljest aga ei ole Riigikontrollil kogemuslikke juhtumeid, kus selles osas oleks esinenud kuritarvitusi. Tegelikult püüavad ministrid ja riigiametid järgida pigem aruandluse üldisi reegleid kui neid ise kehtestada.

Tõsisemad pettused seonduvad üksnes EL põllumajanduspoliitikaga, millele on nüüd pööratud ka juhtimiskontrolli eriline tähelepanu. Selleks on Euroopa juhtimiskontrolli (vaata käesoleva peatüki sissejuhatus) üldsoovitustesse lisatud täiendavad standardid, mis näevad ette kontrollida korralagedusi, millega seostuvad pettused. Et vältida korralagedust ja pettust, on vajalik tõhustada juhtimiskontrolli nii EL kui ka rahvuslikul tasandil.

Keskasutuste kohustus

Valitsusasutuste ettekanded Rahandusministeeriumile annavad pildi suure osa riigisektori aruandlusest. Rahandusministeerium ei teosta järelevalvet riikliku aruandluse ja juhtimiskontrolli täitmise üle. Iga minister vastutab vajaliku juhtimiskontrolli loomise ja tema tegevuse tõhususe eest ise.

Riigikontroll hindab oma kontrollimistega juhtimiskontrolli süsteemi tõhusust. Tähtsamad avastused juhtimiskontrolli möödalaskmistes või tulemusetuses kantakse ette riiklikule aruandluskomiteele. Kriitika, mida sisaldavad kontrollimiste ettekanded, lubab eeldada, et on võimalikud paremad lahendid. Sel eesmärgil lastakse valitussektoris laialt ringlemisse kõik need Riigikontrolli ettekanded, mis olid suunatud riiklikule aruandluskomiteele. Tänaseni ei ole paremat praktikat selles osas suutnud välja pakkuda ei Rahandusministeerium ega Riigikontroll.

Võrdlemine INTOSAI soovitustega

INTOSAI soovitustes (I, p 4 ja 5) esitatud üldised ja üksikasjalised juhtimiskontrolli standardid ei ole veel Taanis viidud seadusandluse kaudu valitsuse tegevusse. Siiski võib enamiku nimetatud elemente leida juba praegu nii riigi aruandlust puudutavast seadusest kui ka eeskirjadest. Üksikstandardid (dokumentatsioon, säilitamine, sanktsioonid) on osa valitsuse aruandluse seadusest ja valitsusasutuste sisereeglitest ning aruandlustoimingutest.

INTOSAI üldstandardid puudutavad ka juhtkonna enda suhtumist juhtimiskontrolli (toetav suhtumine, ausus, kompetentsus). Sellepärast on standardid juba oma olemuselt mõneti ebatäpsed ning neid on raske teha võrdväärseks valitsuse aruandluse seaduse sätetega. Praktikas kasutab neid standardeid riigikontrolör, kui ta teostab kontrolli Taani valitsusasutuste juhtimiskontrolli üle.

Juhtimiskontrolli järelevalve ja hindamine

Taani valitsuses ei ole spetsiaalset allüksust, kelle ülesandeks oleks anda hinnangut juhtimiskontrollile. Juhtkond ise vastutab juhtimiskontrolli tulemuslikkuse eest ning hindab teda

siserevisjoni kaasabil. Selline kohustus on selgesti kindlaks määratud riigikontrolöri ja ministri kui valitsuse esindaja vahel sõlmitud sisekontrolli alases kokkuleppes.

Juhtimiskontrolli hindamine ja järelevalve on Riigikontrolli üks töölõik, kui ta teostab riigi aruandluse finantskontrolli.

Taani põllumajanduse juhtimiskontrolli hindab nii EL komisjon kui ka Euroopa kontrollikoda.

Juhtmiskontrolli teostamiseks vajalikud ressursid, oskused ja õpe

Taanis ei ole üldriiklikku süsteemi, kes kindlustaks tõhusalt tegutseva juhtimiskontrolli vajadusteks kõik ressursid ja personali väljaõppe. Spetsiaalse koolituskorralduse asemel on suurtes valitsusasutustes loodud kindla suunitlusega õppebaasid. Peetakse parimaks lahendiks, et iga riigisektor omab soviva õppekeskuse. Detsentraliseeritud koolituse eelisargumendid on samuti paindlikkus ja väike maksumus.

3. Taani põllumajanduse juhtimine

Taani põlluamajanduspoliitikat viiakse ellu tiheda koostöö kaudu kahel tasandil - ühelt poolt koostöö EL ja rahvusliku talumajanduse vahel, teiselt aga Põllumajandusministeeriumi (ja tema erinevad ametid - vaata allpool) ja talunike huvigruppide vahel.

Põllumajandusministeerium

Põllumajandusministeeriumi peamine eesmärk on edendada tulunduslikku tootmist ja käivet põllumajandussektoris, samuti kindlustada, et talumajanduse probleemid leiaks koha riiklikes programmides. Ministeeriumi ülesandeks on täita nimetatud valdkonna haldusjuhi ja kontrolli funktsioone. Lisaks sellele vastutab ministeerium rahvusvaheliste tingimuste täitmise, äritegevuse edendamise, uurimistööde läbiviimise ja katsetööde teostamise eest.

Ministeerium on jaotatud kolmeks juhtimistasandiks. Esimene neist on poliitiline tasand, kuhu kuuluvad minister ja väiksekoosseisuline personal. Teine on haldamis- ja juhtimistasand, eesmärkidega, mida viivad ellu struktuuripoliitikaamet, veterinaaramet, regulatsiooniamet ja taimekasvatusamet. Kolmas tasand koosneb ministeeriumi teadusasutustest ja diagnostika labaratooriumidest. Põllumajandusministeeriumi struktuur on näidatud skeemil 1.

Struktuuripoliitikaameti peamine eesmärk on subsiidiumide jaotamine ning põllunduse seadusandlik reguleerimine, et tõsta tootlikkust, parandada toodete kvaliteeti, arendada uusi tooteid ja juurutada uusi tootmisvõtteid. Samuti edendab ta riigisest tegevust keskkonna- ja loodustingimuste parandamiseks ja ergutab piirkondi kohanema ning vajalikele struktuurimuutustele kaasa aitama.

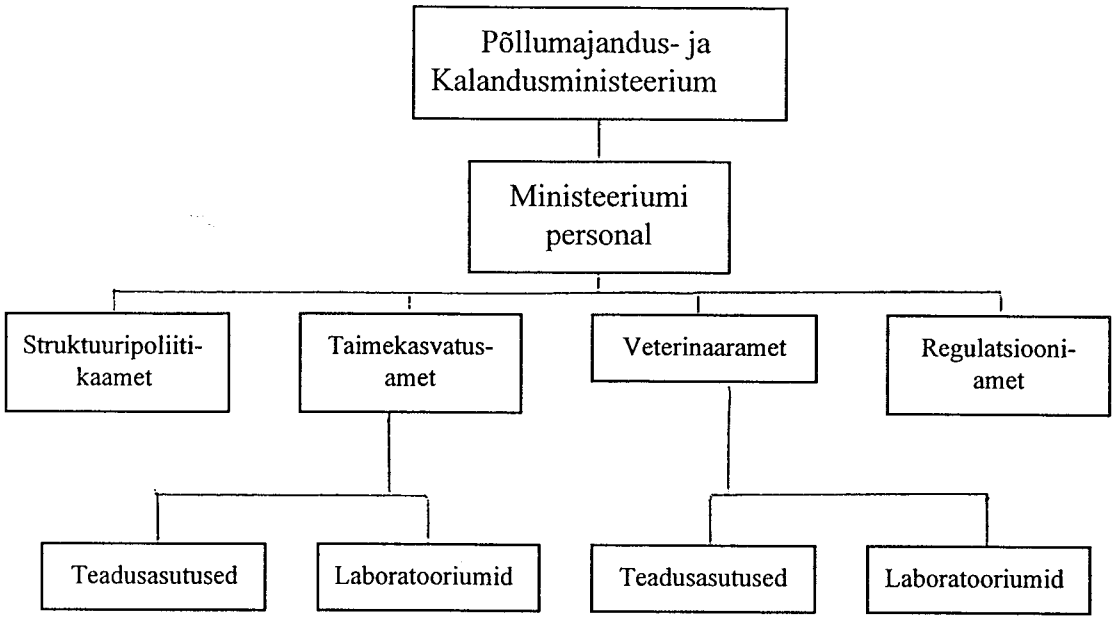
Taimekasvatusameti peamine eesmärk on kontrolli abil, tagada et seemnete ja terade kvaliteet rahuldaks, et taime- ja loomakasvatussaaduste tootmine oleks tulutoov ning toodang sobiv ekspordiks, et liha vastaks tarbija nõudmistele. Osa ameti kuludest katavad farmid ja firmad, kes

kasutavad ameti kontrolliteenuseid.

Veterinaaramet on kohustatud tagama tervete loomade kasvatamise, loomatoidu säilitamise kaitstuna ja tervistavana kuni realiseerimiseni, kindlustama vajaliku kontrolli ekspordiks minevate elusloomade ning loomakasvatussaaduste üle. Lihatootmise ja elusloomade müügiga seotud kulud tasuvad suurel määral tapamajad ja tootjad.

Nii taimekasvatusametil kui ka veterinaarametil on palju teadusasutusi ja laboratooriume.

Skeem 1. **Taani Põllumajandusministeeriumi struktuur**



Taanis on EL põllumajandustoodete turukorralduse juhtimine tehtud ülesandeks regulatsiooniametile, kes arvestab ja maksab välja Euroopa Põllumajandusfondi (FEOGA) subsiidiume. Tema hallata on ka restitutsiooni kujul garantiid ning tururegulatsiooni meetmed, sealhulgas premeerimise korraldamine ning toodete ja tootjate subsideerimise organiseerimine. Lisaks sellele ostab, varub ja müüb regulatsiooniamet tooteid EL programmide raames turu-regulatsiooni eesmärgil.

Regulatsiooniamet on ka kõrgem vastutaja juhtimiskontrolli planeerimise ja koordineerimise eest vastavuses EL turukorraldustingimustega. Tegelikku täitmist teostavad peamiselt taimekasvatus-amet ja veterinaaramet ning seda koostöös tolli- ja maksuametiga.

Erihuvidega organisatsioonid

Taani põllumajanduses on kolm talunike organisatsiooni, mis on ühinenud

põllumajandusnõukoguks. Viimatinimetatu üheks ülesandeks on põllumajanduse huvide tõstatamine parlamendis, valitsuses ja teistes keskasutustes. Erihuvidega organisatsioonidel on Taanis traditsiooniliselt suur mõju riigi põllumajanduspoliitika kujundamisel ning nad on omandanud aktiivse tegutseja rolli juhtorganites. Eriprobleemide lahendamiseks delegeeritakse kogu juhtimine talunike huvigruppidele nende põhimõtete alusel, mis on kokku lepitud põllumajandusministeeriumiga (vaata punkt 6).

Talunike huvigruppide mõjuvõimu kindlustab see, et keskmise suurusega talud, mis arvuliselt domineerivad, on tihedalt seotud liberaalide parteiga, euroopalikus käsitluses liberaalse majanduspoliitilise suunitlusega parteiga. Väiketalunike ühendus on traditsiooniliselt seotud radikaal-liberaalse parteiga, mis paljude aastate vältel kindlustas poliitilise tasakaalu Taani parlamendis, sest see partei paiknes oma sotsiaal-liberaalsete ideedega Taani poliitilise võitluse tsentris.

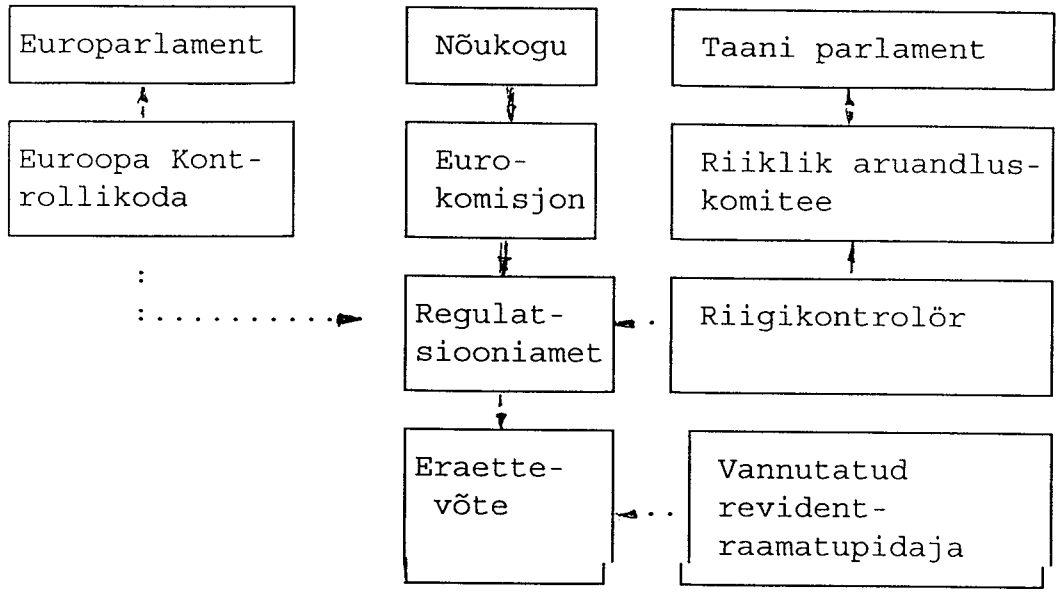
Teoreetilises käsitluses tundub süsteem sellisena, milles huvid ja valitsemine on kaks isoleeritud tasandit. Reaalsuses omab see süsteem siiski palju aspekte, mis on kõrvutatavad korporatiivse demokraatiaga, kus poliitika kujundamisse ja elluviimisse kaasatakse palju huvigruppe. See on tähtis tugi juhtimiskontrollile, ühenduses dotatsioonide, toetuste ja muude põllumajandusse suunatud vahendite jaotamisega.

4. Juhtimiskontroll tururegulatsioonis

Taani põllumajanduspoliitika on lüli EL põllumajanduspoliitikast, millel on täita oma osa põllumajandustoodete turu stabiliseerimises (EEC Treaty, Art.39). Et eesmärki saavutada, ongi kehtestatud Euroopa põllumajandustoodete turu ühtne kord, milles on sellised tingimused nagu hindade reguleerimine, toetus teatud kaupade tootmiseka ja realiseerimiseks, varumise ja maksmise korraldamine, samuti ühised ettevõtmised impordi ja ekspordi stabiliseerimisel (EEC Treaty, Art.40).

Järgnevad kaks näidet illustreerivad juhtimiskontrolli keerukust EL turukorralduse juhtimisel Taanis[3]. Skeem 2 näitab EL põllumajanduskulutuste kontrollsüsteemi.

Skeem 2. **EL põllumajanduse regulatsiooni kontroll**



----- ettekanne
..... kontroll
===== seadused ja fondide kasutusjuhendid

Puudulik juhtimiskontroll pulli- ja nuumloomakasvatajate premeerimisel (subsideerimisel)

EL põllumajandussaaduste turukorraldus on kavandatud selliselt, et kindlustada tootjate tuludele kindel toetusmäär. Selleks on kasutusel regulatsioonimehhanism, mille alusel liikmesriigid võtavad endile kohustuse toetada oste, kui turuhinnad liikmesriigis langevad allapoole etteantud regulatsioonihinna taset.

1987.aastal muudeti loomaliha turustamise tingimusi nii, et võidi alustada ostukorraldusega, mitte küll regulatsioonihinna tasemel, vaid siis, kui turuhind langes teatud summa võrra allapoole regulatsioonihinda. Tootjate tululanguse tasakaalustamiseks rakendati ajutist lisatasu maksmist loomakasvatajatele, kes pidasid pullvasikat kuni teatud vanuse või kehakaaluni. Liikmesriikidele oli antud võimalus valida kahe arvutusmudeli ja subsiidiumide jaotusvariandi vahel. Riigid võisid maksta lisatasu eluslooma eest, kes oli vähemalt 9 kuud vana (talumudel) või looma eest tapakaaluga 200 kg (tapamaja mudel). Lisatasuks (preemiaks) oli kehtestatud 25 ECU-d iga isaslooma eest (pull või nuumhärg). Taani valis talumudeli. Lisatasu maksti loomakasvatajale, kelle loom oli lisatasu taotluse ajal vähemalt 6 kuud vana ning loomakasvataja kohustus looma pidama veel kolm kuud. Tingimuseks oli seatud, et vajadusel saaks kontrollida, kas loom tegelikult ikka on olemas. Taani regulatsiooniamet juhtis programmi ning õigsust tõendavaid kontrollimisi viis läbi veterinaaramet.

1987.ja 1988. aastal sai Taani regulatsiooniamet umbes 33 000 lisatasu taotlust, millest 31 800 taotlust, kokku 266 000 looma eest, rahuldati. Veterinaaramet tegi 1743 kontrollvisiiti ja avastas 564 kokkuleppe rikkumist. Enamik rikkumisi oli seotud kõrvamärgistuse puudumisega, mis tõendaks looma individuaalseid tunnuseid. Selletõttu esines loomade müüki enne kokkulepitud aega või isegi enne lisatasu taotluse esitamist. Seega iga kolmas taotlus lükati kontrolli tulemusena tagasi. Taotluste kontrollimine näitas, et umbes 20 miljonit DKK oli välja makstud hoolimata kokkuleppe rikkumisest. EL reeglite kohaselt tuleks selliste avastuste tulemusena tühistada kogu lisatasude maksmine ja keelduda EL kompensatsiooni maksmisest, kuna seadust ei rakendatud korrektselt.

Riigikontroll viis läbi kontrollimisi juhtimiskontrolli süsteemis ja leidis, et Põllumajandusministeerium peab tugevdama kontrolli ja teostama õiguslikke sanktsioone, selleks et ergutada taotluste lahendites õiglust. Peale selle avastas Riigikontroll, et ministeerium, kui ta valis talumudeli, ei olnud piisavalt hinnanud juhtimise tähtsust, sealhulgas ka sisekontrolli korraldamist. Riiklik aruandluskomitee juhtis tähelepanu puudustele kontrolli ja sanktsioonide osas, mis toimuvad juhtimises, ja kritiseeris ministeeriumi juhtkonda, kes riskis kaotada EEC subsiidiumid.[4]

Alates 1989. aastast läks Taani üle tapamaja mudelile. Lisatasu maksab tapamaja nende loomade eest, kelle kehakaal vastab kokkulepitud nõuetele. See välistab talumudeli puudused, mis võimaldasid maksta mitu korda ühe looma eest. Kõrvamärgistuse alusel informeerib tapamaja register igast tootjast ja saadab andmed regulatsiooniametile tapetud loomade ning õiguse kohta saada subsiidiumi. Sellest ajast kui tapamaja mudel omaks võeti, kontrollib veterinaaramet vaid seda, kas individuaaltootjatel on võimalusi nuumata Taani siseturu vajadustele ja EL kokkuleppele vastav arv loomi. Sellise korralduse juures puudub individuaaltootjatel võimalus kokku leppida, kui palju loomi nad soovivad vastavuses lisatasu tingimustele kasvatada.[5]

Veebruaris 1989 küsis eurokomisjon Põllumajandusministeeriumilt aru, kuidas mõjus Riigikontrolli ettekanne, mis käsitles lisatasude maksmist loomakasvatajatele. See oli seotud FEOGA garantiitähtaja lõppemisega 1987. aasta taotlustele. Peale selle küsis komisjon Taanilt selgitusi, miks lisatasude maksmiseks kontrollvisiitide arvu 1987.aruandeaastal ei suurendatud, kuigi seniste kontrollitulemuste põhjal oleks see olnud vajalik. Taani ametliku vastuse järel teatas eurokomisjon 1989. aastal, et subsiidumide maht kehtestatakse nende arvutuste alusel, mis tehti 1987.ja 1988. aastaks. Pärast järgnenud läbirääkimisi teatas eurokomisjon oma otsusest vähendada subsiidiume, Taani aga ei kaevanud asja EL kohtusse.[6]

Taani otsustas mitte nõuda lisatasude saajailt tagasimaksmist toetuste ekslikku väljamaksmise tõttu; see oleks osutunud ka võimatuks juba näiteks maksetingimuste ja muu sellega seotu väljaselgitamisraskuste tõttu. Tulemuseks oli, et põllumajandusministeerium pidi paluma parlamendilt kulutuste katteks eraldi finantseerimist.

Selgitus

Põllumajanduse erihuvigrupid on loomulikult huvitatud sellisest kontrolli mehhanismist, mis annaks suurimat majanduslikku tulu ja seda nii paljudele grupi liikmetele kui vähegi võimalik

ning nii kiiresti kui võimalik. Selle saavutamiseks on põllumajandus kui majandusharu meeleldi valmis kasutama oma mõjujõudu nii poliitika kui ka täitevvõimu kaudu. Ja kuigi programm oli peamiselt suunatud loomaliha tootjaile, on Taani omapära tõttu otsustav sõna neil talunikel, kelle majanduslik huvi on seotud piimatootmisega. Taanis on levinud dzörsi piimakari ja selle üheks iseloomulikuks jooneks on see, et isasloomal kulub suhteliselt palju aega 200 kg kehakaaluni jõudmiseks. Seega, valides talumudeli võisid põllumajandusorganisatsioonid taotleda suuri subsiidiume kõigile oma liikmetele. Selliselt oli aga võimatu kehtestada kindlat alust kontrolliks, samas puudus majanduslik risk toetuse saamiseks.

Põllumajandusministeerium oli selles küsimuses lojaalne: ta vastutas põllumajanduse subsiidiumide tõhusa ja seadusele vastava kasutamise eest, teisest küljest aga oli mõjutatud nendest huvigruppidest, kes soovisid saada EL fonde niipalju kui võimalik. Tõenäoliselt tunnetas ministeerium, et EL ei kiida heaks kõiki arvestusi, kuni EL kontrolli regulatsiooniga ei ole kindlaks määratud kontrollimiste vajalikku sagedust. Juhtimiskontrolli süsteemi nõrkus talumudeli puhul jättis jäljed üldsuse arusaamadesse, et põllumajandusorganisatsioonidel on suur mõju põllumajandusministeeriumile mudeli valikul. Samal ajal on ministeeriumi roll kahene: ühest küljest kui täitev- ja kontrollvõim, teisest küljest aga kui põllumajandusliku tootmise toetaja. Selline kaksikroll ei soodusta tõhusa juhtimiskontrolli süsteemi loomist.

Juhtimiskontroll regulatsiooni korraldamisel kaubaladudes

EL turureguleerimisprogrammi peamine eesmärk on liikmesriikide poolt tehtud kulutuste tagasimaksmise kindlustamine järgmiselt:

- põllumajandussaaduste ostuga seotud kulud;

- kaubaladudes ladustamisega kaasnevad kulud;

- ladustatud kaupade müügikulud.

Ostetud põllumajandussaadused on kantud regulatsiooniameti inventariraamatusse väärtusega, mida alandatakse vastavalt hoidmisega kaasnevale kvaliteedi langusele. Ostuhinna ja raamatusse kantud esmase hinna vahe tagastab EL.

Kõik ladustamisega (säilitamisega) seotud kulud (pealelaadimine, transport, mahalaadimine, ladustamine, ümberlaadimine, väljasaatmine) korvab eurokomisjon täiendava finantseerimisega. Liikmesriikide intressikaod kogu investeeritud rahasumma pealt selle aja eest, mil tooteid säilitati kaubaladudes kompenseerib samuti eurokomisjon.

Lõpuks, kui tooted on kaubaladudest ära müüdud, viiakse müügihind vastavusse regulatsiooniameti zurnaalis fikseeritud hinnaga. Kui müügiga kaasnes kahjum, katab eurokomisjon sellegi, kui aga kasum, siis kantakse see eurokomisjoni tuludesse.

Riigikontrolli ettekandes riiklikule aruandluskomiteele tuuakse ära regulatsiooniameti kaubaladude kontrollimise tulemused ning hinnang kaubaladude juhtkonna tööle EL programmi täitmisel Taanis.[7] See ettekanne sisaldab ka hinnangu EL turukorralduse juhtimise sisekontrollile

Taanis. Üks lõik on aga pühendatud teravilja- ja loomalihatootmise regulatsioonile.

Kokkuvõttes hindas Riigikontroll Taani regulatsiooniameti töö saamatuks, osalt sellepärast, et ta kasutab väga vähe ressursse kontrolliks, ning osalt viivituse pärast elektroonilise andmetöötluse kasutuselevõtmisel. See tähelepanek kinnitab Taani regulatsiooniameti poolt esitatud selgitust, et ta täitis ettearvamatute takistuste ilmumisel oma töökohustusi puudulikult.

Taimekasvatussektor ei andnud tegelikult ühtki soovitust, kuidas konkreetsel juhul toimida, mis ongi juhtimiskontrolli puudumise kujukas näide. Muude puuduste hulgas tähendab see seda, et Taani regulatsiooniamet oli heaks kiitnud ja ostnud kokku teravilja oluliselt suuremas koguses kui algselt pakkujatega kokku lepiti. Taani regulatsiooniametil ei olnud vastupidise kinnituseks nimetada ühtki tootjat, kellelt varutu maksimaalne limiit ei oleks olnud ületatud. Lisaks sellele puudus täpne informatsioon, kust mingi vili on varutud, kuna ei olnud olnud piisavat juhtimiskontrolli vilja transportimise kulutuste kohta. Ilmesid ka topeltmaksmised, mis avastati vilja liikumisega kaubalattu ja välja seotud kulutuste kontrollimisel, samas kui varumiskulutuste eest tuleks maksta alles pärast kaubalaost väljaviimise tähtaja möödumist.

Mis puudutab külmutusruumide kasutamise kulutusi loomaliha säilitamiseks, siis siingi olid hinnaerinevused suured, mida ei saa põhjendada ladude säilitamistingimuste erinevustega. Puudus ka individuaalsete hinnakokkulepete alus varutud loomaliha säilitamiseks külmhoones. Laokaardid, mida regulatsiooniamet täidab käsitsi, ei olnud säilitatud kasutamiskõlblikena ning loomaliha varude kontrollimine tuli läbi viia külmhoone oma varumislehe alusel. Uurimused näitasid, et kõikide kaubaladude juhtidel ei olnud esitada nõuetekohast aruandlust, ja ka esitatud aruandeid ei olnud võimalik võrrelda regulatsiooniameti varumislehtedega. Seega tõi teravilja ja loomaliha varude kontrollimine päevavalgele rea puudusi.

Üldised märkused

Sõltuvalt sellest, kas on tegemist Euroopa või rahvusliku institutsiooniga, on vaja läheneda erinevalt, et kontrollida juhtimistegevust ja regulatsiooniks vajalike vahendite kasutamist.

Rahvusliku riigikontrolli poolt teostatavad juhtimiskontrolli kontrollimised on eeskätt selleks, et selgitada, kas rahvusliku regulatsiooniameti ülalpidamine end õigustab ja tema tegutsemine on küllalt tõhus ning tulemuseks minimaalsed kulutused riigieelarves.

Eurokomisjoni ja Euroopa Kontrollikoja nõudmiste täitmine eeldab põhjalikumat tegelemist üksikküsimustega ning vajadust seada juhtimiskontrollile selged eesmärgid. Need kaks Euroopa institutsiooni kriipsutavad alla juhtimiskontrolli tähtsust just seoses EL regulatsioonivajadusega.[8]

Ülalesitatud juhtumid näitavad juhtimiskontrolli süsteemi loomise ja elluviimise tähtsust. See on ainus tee, et kindlustada juhtimissüsteemi usaldusväärsus.

5. Juhtimiskontroll struktuurimuutusteks vajalike toetuste jaotamisel

Üks EEC lepingu (Art.39) eesmärke on suurendada põllumajanduse tootlust tehnilise progressi

edendamise ning põllumajanduse arendamise kaudu, kasutades tootmistegureid, eriti tööjõudu, optimaalselt, et kindlustada põllumajandustootjatele ja teenistujatele vastuvõetav elatustase. Selle eesmärgi saavutamiseks sõlmitigi ühisleping põllumajandustoodete turustamiseks (EEC Treaty, Art.40.2). Lepingu toetamiseks võib fondide üldises struktuuris moodustada eraldi fondi. Kõrvuti sellega võivad ka liikmesmaad teatud piires eraldada riiklikke subsiidiume põllumajanduse toetuseks.

Tootlikkus ja efektiivsus

Juhtimiskontroll peaks aitama kindlustada, et kontrollitud asutuste äritegevus oleks säästlik, tulemuslik ja tõhus. See garanteerib, et viidaks ellu kavandatud poliitikat.

Järgnev näide Riigikontrolli 1994 aasta uurimusest käsitleb struktuuripoliitikaameti tegevuse tõhusust ja tulemuslikkust seoses kahe sarnase programmi juhtimisega: esimene on EL subsideerimisprogramm aitamaks kohandada Taani põllumajandusstruktuuri EL tingimustele; teine on rahvuslikud toetuskorraldused tootmise arendamiseks toiduainete tehnoloogia valdkonnas põllumajanduses ning uurimis- ja arenguprogrammid.[9]

Riigikontroll jälgis kahe toetuskorralduse tõhusust pikema aja vältel. Selleks võrdles Riigikontroll subsideerimismenetluste arvu nende korraldamise juhtimiseks vajalike kulutustega. Kolmeaastase uurimise tulemusena järeldati, et esimesel aastal tõhusus langes, seejärel aga toimus tõus. Kuid see uuring ei selgitanud toimunud muutuste põhjusi.

Tulemuslikkuse analüüsiga hinnati organisatsiooni võimet toimida kiiresti, lihtsalt, usaldusväärselt.

Toimimise kiirust võib üksikjuhtudel otsustada tegevuse liigi ja kestuse vahekorra kaudu. Riigikontrolli uurimus näitas, et teatud juhtudel kestab tegevus kauem, kui see on sellise tegevuse puhul põhjendatav.

Lihtsus võiks tähendada, et üksikjuhtumi puhul iseloomustab seda liigse ametlikkuse puudumine. Sellest aspektist näitas uurimus, et enne otsustamist pidi subsideerimistaotlust mitu korda uuesti läbivaatama, sest mõlema uuritud programmi puhul nõuti taotluse rahuldamiseks mitmel korral täiendavaid materjale.

Usaldusväärsust defineeriti kui organisatsiooni võimet tõendada, piiritleda ja selgitada juhtumit nii, et otsustamine oleks korrektne. Seejuures oli jällegi märgitud, et põllumajandusnõukogu ei järginud nõudeid, mida temalt oodati.

Riigikontrolli uuringu alusel teatas riigi aruandluskomitee, et põllumajandusnõukogu tuleb karmilt kritiseerida ja paluda Riigikontrolli läbi viia üksikasjaline uurimus.

Riigikontroll tundis muret, kas struktuuripoliitikaameti juhtimiskontroll tegutseb tulemuslikult, et kontrollitud valdkonnas ei oleks suuri vajakajäämisi säästlikkuse, tõhususe ja tulemuslikkuse osas. Pärast süsteemi uurimist ja ameti juhtimiskontrollis põhjalike lisauuringute tegemist järeldati, et ameti poolt teostatav juhtimine ei vasta korrektse avaliku teenistuse normidele.

6. Juhtimiskontroll delegeeritud võimu puhul põllumajanduses

Taanil on pikaajaline tava delegeerida põllumajanduspoliitika elluviimine sellest huvitatud või teistele valitsusvälistele organisatsioonidele.[10]

Alates 1950. aastatest on väikseid makse sisse nõutud ekspordilt ja põllumajandustoodete müügilt. Aasta tulu anti põllumajandusorganisatsioonidele üle fondisüsteemi kaudu kavandatu katteks. Mõned fondid said raha talunikelt laekunud omandimaksust. Teisi finantseeriti osaliselt valitsuse subsiidiumide kaudu. 1989.aastal oli halduskorralduse alusel põllumajandusorganisatsioonide kasutada ca 1,2 miljardit DKK ehk 0,2 miljardit USD.

Selline fondisüsteem oli rajatud poliitilistele kokkulepetele, mis sõlmiti aastate jooksul talunike organisatsioonide ja põllumajandusministeeriumi vahel. Need kokkulepped ratifitseeriti parlamendis seaduste või eelarve otsuste kaudu. Erihuvidega organisatsioonide ja põllumajandusministeeriumi vahel ei paistnud olevat mingeid konflikte fondide kasutamise suhtes.

Christensen (vt: p.10) kritiseeris delegeeritud juhtimissüsteemis järgmisi asjaolusid:

- eesmärgi muutmine;

- ebaselge aruandlus ja selguse puudumine finantstegevuses;

- põllumajandusnõukogu juhtimise täiendav delegeerimine teistele organisatsioonidele;

- riigikontrolli juurdepääsu tõkestamine all-lepingu täitjate arvepidamisele.

Põllumajanduspoliitika elluviimine nende poolt, kellele see delegeeriti, näib olevat teostamatu nende protseduuride ja meetmete vahendusel, mis kindlustavad korrakohase, säästliku, tõhusa ja tulemusliku haldamise. Ei pea dokumentaalselt tõestama, et delegeeritud juhtimise puhul säilib risk, mis tuleb raiskamisest, valest juhtimisest, vigadest ja muust ebakorrektsusest või et peetaks hoolikalt kinni seadustest ja eeskirjadest (I,p.3). Juhtimiskontrolli puudumine tõi kaasa Riigikontrolli ja riigi aruandluskomitee kriitika.[11]

Kriitika tõttu oli valitsus sunnitud määrama eksperdi uurima põllumajandusministeeriumi vastutust kohustuste delegeerimisel. Taheti selgitada, milline oli asjaosaliste juriidiline vastutus fondide haldamisel. Pärast uuringuid ei võetud aga midagi ette küsimuste lahendamiseks või asja parandamiseks. Hiljem põllumajan-dusministeerium reorganiseeriti ja siis parandati ka juhtimiskontrolli.

7. Juhtimiskontroll kui poliitiline ja sotsiaalne nähtus

Eespool kirjeldatud juhtumite põhjal on võimalik üldistada juhtimiskontrolli tähtsusega seotud asjaolusid, et vältida erihuvigruppide ainumõju saavutamist põllumajanduspoliitika elluviimisel ja kinnitada juhtimiskontrolli vältimatut vajadust juhtimissüsteemi eri tasanditel. Juhtimiskontroll

eri huvigruppide mõju reguleerijana.

Esitatud juhtumid toovad välja kogemuse, kui tähtis on asutuses juhtimiskontroll, et saavutada kaitstus eri huvigruppide omakasupüüdliku mõju vastu.

Demokraatlikus riigis on juhtimisele iseloomulik see, et otsustes ei domineeri ebaobjektiivsed kaalutlused, sealhulgas spetsiaalne orienteeritus teatud huvigrupile. Üldiselt väljendades - juhtimiskontroll ei ole vahend, mis kindlustab üksnes korrektse finantsaruande, vaid ka juhtimise seaduslikkuse ja tulemuslikkuse.

Taani kogemusest võib näha, et vajadus sobiva juhtimiskontrolli süsteemi järele on eriti suur siis, kui huvigrupid omavad mõju ja jõudu poliitika algsel määramisel või kui nad osalevad selle poliitika elluviimisel.

Kui haldusjuhtidel on sobiv juhtimiskontrolli süsteem, on ka risk minimaalne, et eelistatakse või tõrjutakse teatud huve. Nii tõuseb kordkorralt ka juhtkonna finantsaruannete usaldusväärsus.

Neil põhjustel võib juhtimiskontrolli pidada kaasaegse demokraatliku valitsemise nurgakiviks.

Juhtimiskontroll mitmetasandilistes süsteemides

Enamik eespool kirjeldatud juhtumitest puudutavad mitmetasandilist juhtimissüsteemi, mille kõrgem tasand (EL või rahvuslik) planeerib, reguleerib ja teostab järelevalvet juhtimissüsteemi põhifunktsioonides; teise tasandi ülesandeks on kõige selle tegelik elluviimine (rahvuslikul või grupihuvide tasandil).

Esimene tasand loodab, et teine tasand toimib vastavalt juhtimissüsteemi eesmärkidele ja eeskirjadele nagu seda planeeriti. Teine tasand tahab eesmärkide elluviimisel kindlustada juhtimissüsteemi usaldusväärsuse ja loob selle nimel juhtimiskontrolli.

Kui kumbki tasand tegutseb maksimaalselt oma majanduslike huvide nimel, olukord muutub. Siis tekib juhtimiskontrolli eri tasanditel oht huvide konfliktiks. Teine tasand püüab maksimeerida majanduslikke tulusid ja vähendada kulutusi juhtimiskontrollile. Alles siis, kui kerkib rahaliste tulude vähenemise oht, võib teisel tasandil tekkida huvi soosida tõhusat juhtimiskontrolli.

Esimene juhtimistasand omab vähem informatsiooni ja on sellepärast kehvemal positsioonil hindamaks teise taseme juhtimiskontrolli süsteemi tulemuslikkust. Teisalt aga valitseb esimene tasand kompensatsioonistruktuuri ja võib kavandada meetmeid, sealhulgas stiimuleid ja sanktsioone, mis parandavad tegevust ja tugevdavad teise tasandi juhtimiskontrolli.[12]

Lõpuks, kui EL on esimene tasand ja rahvuslik valitsus teine tasand, huvitub kõrgem kontrollorgan nendevaheliste huvide dünaamikast. Euroopa Kontrollikoja tegevus on piiritletud EL eesmärkide ja poliitika toetamisega, kuid sõltub tugevasti rahvusliku riigikontrolli tööst. Kõrgem kontrollorgan peab kontrollima, et EL seadusandlus oleks ellu viidud liikmesmaades isegi siis, kui rahvuslikul valitsusel on majanduslik huvitatus tõlgendada seadusi, seades oma

riigi eelistatud olukorda. Minu arvates on rahvuslik riigikontroll kohustatud käituma kooskõlas kutsealaste standarditega, isegi kui see lühiajaliselt võib mõjuda ebasoodsalt oma riigi huvidele. Kaugemas perspektiivis loob selline käitumine parema lähtepunkti liikmesmaade läbirääkimisteks EL-s; hästi toimiva juhtimise ja kõrgprofessionaalse kontrolli demonstreerimisega loob riik usaldusväärse positsiooni läbirääkimisteks.

MÄRKUSED

1. INTOSAI Auditing Standards. European Community Implementing Guidelines. For Use in Audits of European Community Activities. Authotised for Use on a Test Basis by the Contact Commitee of the Presidents of the Supreme Audit Institutions of the European Community. 29 September 1993.

2. Selline olukord sisendab "reguleerija saagi" fenomeni, mis tä-hendab riski, nagu töötaks regulatsioon informatsiooni nimel, mida reguleerija neilt nõuab, et kahjustada tarbija huve. David Mayston, "Financial Reporting in the Public Sector and the Demand for Information", Financial Accountability and Management, Vol. 8, No.4,p.323.

3. See probleem ei ole ainuomane vaid Taanile. Ühendatud Kuningriigi Riigikontrolli ettekandest selgub, et äpardused eri tüüpi juhtimiskontrollides (juhtimine, aruandlus,töö personaliga) tuleb lugeda paratamatuks riskiks, mis on tulemuseks finantstehingutest aruand-misel kui seda Euroopa Liidu regulatsiooninormidega kooskõlla viia. National Audit Office, Intervention Board for Agricultural Produce: Management, Accountability and the Preventio of Fraud, HMSO, London, 1990.

4. Parliamentary Public Accounts Commitee, Beretning om sammenhol-delse af bevillingen og regnskabstal i Statsregnskabet for 1987 (Report on the Comparison of Budgetary and Accounted Figures in the State Accounts for 1987), Copenhagen, 1989, pp. 51-53.

5. Parliamentary Public Accounts Committee, Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 1987 (Final Thoughts on the State Accounts for the Financial Year 1987), Copenhagen,1990,pp.60-61.

6. Parliamentary Public Accounts Commitee Endelig betænkning over statsregnskabet for finansåret 1988 (Final Thoughts on the State Accounts for the Financial Year 1988), Copenhagen,1991,pp.40-41.

7. Parliamentary Public Accounts Commitee, Report No. 13/92 on the administration and control of the E.U.'s Intervention Warehouses in Denmark, Copenhagen,1994.

8. Roger P. Levy, "Audit and Accountability in a Multiagency Environment: The Case of the Common Agricultural Policy in the UK", Financial Accountability and Management, Vol.10 (1), February, 1994. pp.65-75.

9. Parliamentary Public Accounts Commitee, Report No. 7/93 on the Agricultural Council's Productivity and Effectiveness in the Admi-nistration of Selected Areas of Subsidy, Copenhagen, 1994.

10. Jørgen Grønnegaard Christensen, "Corporatism, Administrative Regimes and Mismanagement of Public Funds",Paper presented at the ECPR Joint Sessions Workshop on New Forms of Public Corruption, Leyden 1993.

11. Parliamentary Public Accounts Commitee, Beretning om finansierings-, afgifts- og sikringsfonde for landbrug, gartneri og fiskeri (Report No. 2/89 on the financing funds, levies, and securing for agriculture, gardening, and fishing), Copenhagen 1990.

12.Seda teemat arendas Rolf Elm-Larsen, "The Relationship between Value for Money Audit and Transaction Cost and Agency Theories", esitatud riikliku aruandluse võrdlusuuringute 5ndale rahvusvahelisele konverentsile, Pariis, Mai 1995.

SISEREVISJONI OSA VALITSUSASUTUSTE SIEKONTROLLI SÜSTEEMIDES: USA LÄHENEMISVIIS

Harry S. Havens[16]

Kokkuvõte

USA valitsus[1] on juhtimiskontrolli küsimustes harjunud olema ebakorrapärane, - järjekindel ja süsteemitu. Seda võib lugeda, vähemalt osaliselt, USA valitsusstruktuuris võimude lahususe tagajärjeks. Mõningates valitsemisalades on kontrollimenetlused kehtestatud seadusega. Enamasti on juhtimiskontrolli arendamine jäetud siiski valitsusasutuste[2] võimkonda. Keskvalitsusasutused (keskasutused)[3] on ajalooliselt saavutanud selles osas mõningase edumaa. Teised, iseenda hooleks jäetud valitsusasutused, on pööranud sellele vähe tähelepanu.

Praegused tendentsid lubavad oletada, et niisugune ebaühtlane käsitlusviis võib muutuda. 1982. aastal esitas Kongress nõudmise, et valitsusasutused hakkaksid igal aastal hindama nende juhtimiskontrollis rakendatud menetlusi. Seda võimendati veelgi hilisema nõudmisega, mille kohaselt alates 1996. aastast peavad 24 suurimat valitsemisasutust avaldama auditeeritud finantsaruande koos audiitoraruandega, mis sisaldab ka hinnangu järelevalve menetluste kohta. Kõige viimasena avaldas täidesaatev võim 1995 aastal uue eeskirja, mis on vastavuses INTOSAI sisekontrolli standardite koostamise juhendiga (INTOSAI Guidelines for Internal Control Standards) ning mis veelkordselt rõhutas efektiivse juhtimiskontrolli tähtsust.

Need tendentsid peegeldavad positiivseid muudatusi juhtimises ja suhtumises juhtimiskontrolli, kuid oleks siiski ennatlik uskuda nende pikaajalisse toimesse. Veelgi enam, ka kõige paremaid juhtimiskontrolli menetlusi on võimalik piirata. Juhid, kelle suhtes need peaksid toimima, võivad need tühistada või neid ignoreerida. Seepärast tuleb regulaarselt kontrollida, kas rakendatavad menetlused on küllalt tõhusad pidevalt muutuvas tegevuskeskkonnas.

Siserevisjon on juhtimiskontrolli struktuuri tähtis element. USA riiklikud sisekontrolörid teenindavad tavapäraselt valitsusasutuste juhtkonda. Väliskontrolörid nagu näiteks USA Riigikontroll (General Accounting Office / GAO) kontrolörid aga, teenindavad valitsusasutuse kõrgemalseisvaid üksusi, eeskätt Kongressi.

Riikliku kontrolli USA-s teevad keeruliseks programmid, mille kaudu valitsus hüvitab teiste

---

[16]Harry S. Havens oli aastatel 1980-1993 kuni pensionile minekuni USA Riigikontrollis riigikontrolöri abi (Assistant Comptroller General). Enne seda oli ta aastatel 1964-1974 töötanud USA Juhtimis- ja Eelarveametis (U.S. Office of Management and Budget) ja 1974-1980 USA Riigikontrolli Programmianalüüsi üksuse direktorina. Käesolevas materjalis esitatud seisukohad on vaid autori omad ja neid ei tohiks vaadata kui USA Riigikontrolli omi.

organisatsioonide kulutusi valitsusele teenuste ja kaupade tarnimiseks või kellelegi soodustuste osutamiseks valitsuse eest. See nõuab kontrolöridelt nii valitsuse tarnijate ja agentide juhtimiskontrolli toimivuse kui ka valitsusasutuse enda kontrollistruktuuri hindamist. Viimasel ajal annavad kontrollimised tunnistust jätkuvatest tõsistest puudustest nende asutustes, kellega valitsus on ärisuhetes.

1978 aastal muutis Kongress sisekontrolli struktuuri. Enamikus valitsusasutustes loodi peainspektorite (Inspectors General/IG) ametikohad. IG-del on mõnevõrra problemaatiline positsioon: asutuse struktuuriüksusena, on nad samal ajal küllalt iseseisvad ning neil on väljapoole esitatava aruandluse kohustus. Neilt eeldatatakse asutuse tegevuse kontrollimist sisekontrollile omasel viisil, kuid oma tulemustest annavad nad aru nii Kongressile kui ka asutuse juhtkonnale. Ka nõutakse IG-delt asutuse finantsaruande kontrollimist nii nagu teeb seda väliskontrolör.

Sellise lähenemisviisiga kaasnevad mitmed raskused. Välised kohustused on hakanud domineerima sisekontrolöri traditsiooniliste ülesannete ees. Nii on üksikute väärnähtuste esiletoomine, mis on Kongressi erilise tähelepanu all, saanud märksa suurema rõhuasetuse kui juhtimiskontrolli tugevdamine, mis aitaks neid ebakohti vältida.

Kokkuvõttes on USA lähenemisviisis juhtimiskontrollile arvukalt nõrku kohti. Praegused katsed kontrollimenetluste tugevdamiseks näivad paljutõotavad, kuid nende õnnestumine eeldab pikaajalist seotust kohustustega,mida aga on USA valitsussüsteemis raske tagada.

1. Juhtimiskontrolli korraldus USA-s

Kuna juhtimiskontrolli iseloomustamiseks ei ole ühist joont, on üldistusi praktika põhjal raske teha. Tegelikkuses esineb palju viise nii juhtimiskontrolli ülesehituses ja korralduses kui ka selle läbiviimise põhjalikkuses ja ranguses.

Volitus juhtimiskontrolli teostamiseks

Volitus juhtimiskontrolli loomiseks, selle nõudmiseks või ükskõik milliseks muuks administratiivmenetluseks tuleneb Ameerika Ühendriikide põhiseadusest, mis annab Kongressile seadusandliku võimu. Ükski ametnik ei või toimida muul moel kui ainult kooskõlas põhiseadusega või Kongressi poolt kehtestatud seadustega. Seadusandlikul võimul on siiski mõningad piirangud tulenevalt seadusega presidendile antud vetoõigusest seaduseelnõudele ning kohtule antud õigusest otsustada, kas seadused on vastavuses põhiseadusega. Seega, on Kongress, tegutsedes vastavuses põhiseadusega ja arvestades piiranguid, peamiseks juhtimiskontrolli menetluste volitajaks. Siiski delegeerib Kongress küllaltki sageli oma volitusi täidesaatvatele võimudele, võttes vastu seadusi, mis annavad neile täpselt määratletud või täieliku võimu.

Juhtimiskontrolli arendamine ja kogemuste levitamine

USA lünklik lähenemine juhtimiskontrolli menetlustele väljendub nende menetluste kehtestamise viiside paljususes. Juba põhiseadus sisaldab mõningaid põhilisi juhtimiskontrolli menetlusi, ehkki ainult vähesed ameeriklased mõistaksid neid põhimõtteid ühtemoodi. Näiteks ütleb põhiseadus, et makse ei tohi kehtestada ja riigi raha kulutada teisiti kui vastavuses Kongressi kehtestatud seadustega. See sätestab ka iga-aastase aruandluse valitsuse tulude ja kulude üle.

Muud juhtimiskontrolli menetlused on Kongressi kehtestanud omaette seadustega. Näiteks seadus USA Riigikontrolli kui kõrgeima majanduskontrolli institutsiooni ja Personaliameti (Office of Personnel Management /OPM) kui valitsusaparaadi personali tegevuse reguleerija loomise kohta. Ülejäänud seadused on kehtestatud tagamaks finantskontrolli ja iga-aastase juhtimiskontrolli olukorra hindamist. Siin võib näitena tuua valitsuse lepingute sõlmimise protseduuri reguleeriva seaduse.

Presidendil, täidesaatva võimu juhina ja presidendi nimel tegutsevatel juhtivatel ametkondadel, on kindlad juhtimiskontrolli kohustused. Nende hulka kuuluvad näiteks kõrgemate riigiametnike kohalenimetamine ja riikliku sektori raamatupidamise korraldamine.

Lõppkokkuvõttes on iga riigiasutus, kui see ei ole teisiti sätestatud, ise vastutav mitmesuguste juhtimisjärelevalve struktuurielementide juurutamise eest. Enamikul asutustest on märkimisväärne otsustusõigus oma organisatsioonilise struktuuri, ametnike alluvusvahekordade kriteeriumide kehtestamisel ja nende kohustuste määramisel, ametikohtade täitmisel ning sisemise tööjaotuse korraldamisel.

Keskasutuste osa

Teoreetiliselt peaksid USA keskasutused efektiivse juhtimiskontrolli menetluste arendamisel etendama märksa suuremat osa kui vastavad asutused teistes maades. Juhtiv kaader (tüüpiliselt organisatsiooni kolm või neli juhtimistasandit) on tavaliselt poliitilisel kuuluvuse järgi ametisse nimetatud. Neil ametnikel on lühike nimetamisperiood (keskmiselt pisut rohkem kui kaks aastat) ja nad on valitud, lähtudes eeskätt nende poliitilistest tõekspidamistest. Sageli, eriti just valitsusasutustes, neil puudub või on vähene eelnev juhtimiskogemus.

Sellises tegutsemiskeskkonnas nõuab tõhusatete juhtimiskontrolli menetluste loomine tugevat suunamist väljastpoolt. Eriti on vaja, et oma kohustuste järgimist täidaksid keskasutused, millele USA presidendid on delegeerinud põhilised täitevvõimu juhtimiskohustused. Kuni viimase ajani puudus selline kohustuste järgimine ning ka Kongressi toetus efektiivsete juhtimiskontrolli menetluste loomiseks. Näiteks on finantsaruandluse standardid olemas juba hulk aastaid, kuid need olid kavandatud, silmas pidades iga-aastast eelarveprotsessi ja rahandusministeeriumi poolt nõutavat valitsusasutuse aastaaruannet raha kasutamise kohta, mitte aga asutuse juhtkonna jaoks usaldusväärsete kuluandmete tagamiseks. Alles viimasel kümnendil on hakatud kavandama selliseid raamatupidamise põhielemente nagu valitsusasutuste pearaamatu standardid.

Rohkem kui sajandi vältel on intensiivselt kujundatud ka valitsusasutuste personalitööd. Algne kavatsus oli isoleerida riigiteenistujad ebasoovitavast poliitilisest mõjutusest ja tagada, et personali puudutavad otsused tugineksid võistlevate kandidaatide võimete objektiivsele hinnangule. Enamik juhte on siiski juba pikemat aega seisukohal, et see süsteem on rõhutanud enam vormi kui sisu ning raskendanud alluvatel olla vastutav oma tegevuse eest. Selle probleemi lahendamiseks on käesoleval ajal tehtud mõningaid katseid.

Juhtimis- ja Eelarveamet (Office of Management and Budget /OMB) on aastate jooksul korduvalt pööranud tähelepanu juhtimiskontrolli tugevdamise vajadusele. Nende pöördumistega pole siiski kaasnenud vastavat tegutsemist ega vajalikul määral ressursside eraldamist. Tahaks loota, et OMB uuel initsiatiivil selles osas on märksa püsivam tulemus.

USA keskasutuste nõrk tegevus efektiivse juhtimiskontrolli arendamisel seleltub asjaoluga, et nende asutuste juhtiv kaader on esmajärjekorras valitud poliitilise usaldatavuse, mitte aga juhtimisoskuste ega kogemuste alusel. Oluline on ka see, et juhid vahetuvad väga kiiresti. Lisaks kaitseb Kongress energiliselt oma võimu täitevvõimu teostavate asutuste üle ja tegutseb tihti nende eristamiseks sellest, mis tema (ja ka asutuste) seisukohast on kui kesksete riigiasutuste "sekkumine". Selles kontekstis nähakse keskasutusi (eriti OMB-d) sageli kui presidendi tegevuskavade esindajaid, mitte kui poliitiliselt neutraalsete hästi põhjendatud juhtimisettepanekute tegijaid. Tegelikkuses on keskasutustel loomulikult nii poliitilised kui ka juhtimiskohustused ja tihti on raske säilitada tasakaalu nende kahe rolli vahel.

Võrdlus INTOSAI soovitustega (INTOSAI Guidelines for Internal Control Standards)

USA valitsus defineerib juhtimiskontrolli kui asutuste poolt kasutatavat töökorraldust, tegevuskava ja protseduuride kogumit tagamaks, et:

- saavutatakse programmides kavandatud tulemused;

- ressursside kasutamine on vastavuses asutuse ülesandega;

- programmid ja ressursid on kaitstud raiskamise, pettuse ja halva asjaajamise eest;

- täidetakse seadusi ja eeskirju;

- hangitakse, säilitatakse ja antakse edasi usalduväärset ja õigeaegset informatsiooni ning kasutatakse seda otsuste tegemiseks[4].

See definitsioon ja sellega kaasnev juhend vastavad täielikult INTOSAI poolt soovitatule. USA valitsus (ja eriti majanduskontrolliga tegelev ametkond USA riigihalduses) toetas INTOSAI soovituste väljatöötamist ja on heaks kiitnud avaldatud tulemuse. Kahjuks on siiski nii, et ka kõige siiram usk juhtimiskontrolli tähtsusesse ei taga veel tõhusat kontrollsüsteemide loomist. Veelgi enam, erinevus kõneldu ja tehtu vahel pole arvatavasti ainuomane USA-le.

Juhtimiskontrolli süsteemide kontrollimine ja hindamine

Seniajani oli asutuse juhtimiskontrolli hindamine peamiselt asutuse enda kohustus, mida täiendasid Riigikontrolli poolt läbiviidavad juhuslikud kontrollimised. 1982.a kehtestas Kongress föderaalsektori juhtide finantsaususe seaduse (Federal Managers Financial Integrity Act/FMFIA)[5], mis kohustab iga riigiasutuse juhti koostama juhtimiskontrolli igaastase hinnangu, esitama presidendile ja Kongressile aruande selle hinnangu tulemuste kohta ning koostama tegevusplaani kõigi avastatud oluliste puuduste kõrvaldamiseks. Seda seadust tugevdati kõrgeimate finantsametnike seadusega (Chief Financial Officers Act /FOA)[6], mis nõuab igaastase finantskontrolli läbiviimist 24 suuremas riigiametis koos kontrolliaruandega, millele on lisatud juhtimiskontrolli hinnang.

Ressursid, oskused ja juhtimiskontrolli süsteemide alane koolitus

Juhtimiskontrolli eri aspektidega tegelevate inimeste koolitusest ja vastavast ettevalmistusest oleneb nende tegevuse tõhusus. Asutuste juhtkonna tüüpiliselt lühike ametisoleku aeg ja sellest tulenev kogenematus tähendab tavalisel seda, et tal on vähe soovi või võimalust oluliselt kaasa aidata asutuse juhtimissüsteemi parandamisele. Mõistes seda, andis Kongress välja seadused, mis kehtestasid suuremas osas asutustes uued ametikohad - peainspektorite (Inspectors General) ja peafinantsistide (Chief Financial Officers) ametikohad, millel on juhtimiskontrolli seisukohast oluline tähtsus, ning määratlesid kvalifikat-siooninõuded nendele ametikohtadele kandideerijatele. Näib, et sellega on kaasnenud positiivne efekt. Sellekohased standardid ei ole aga siiski kuigi üksikasjalised, mille tõttu poliitilistel kaalutlustel on ikkagi küllalt suur kaal nende ametnike valimisel. Veelgi enam, riigipalgad vastutuse sellisel tasemel ei ole võistlusvõimelised erasektori palkadega ning see tekitab raskusi soovitud tasemega inimeste leidmisel.

Tehnilised oskused, mis on vajalikud tööks juhtimiskontrolli süsteemidega on valdavas osa õpetatavad, kuid valitsuse investeeringud sellealasesse koolitusse on olnud ebakorrapärased.

Riigikontroll on näiteks teinud küllalt suuri investeeringuid enda kontrolöride ametialaseks koolituseks ning on aidanud ka teisi riikliku sektori kontrolöre koolitada. Vastav koolitus on kättesaadav ka mitmesuguste riiklike ja ülikooliprogrammide näol. Otsustusõigus niisugustes programmides osalemiseks on jäetud asutustele, kes peavad osavõtukulud katma oma elarvevahenditest. Reeglina on asutused oma eelistustes niisugust koolitust hinnanud madalalt. Seetõttu tuleb enamikus asutustes omandada vajalikud kogemused töö käigus.

Otsustusõigus juhtimiskontrolli täiustamiseks suunatavate ressursside mahu üle on valdavalt asutuse juhtkonnal. Ainult üksikutel juhtudel nagu peainspektori üksuste tegevuse finantseerimine, on raha eraldatud otseselt juhtimiskontrolli tarbeks.

2. Sisekontroll USA valitsemissüsteemis

Üldine seisukoht USA-s on, et sisekontrolli ülesandeks on olla nii juhtimiskontrolli osa kui ka abinõu , millega juhtkond saab kindlustada, et muud juhtimiskontrolli menetlused toimiksid tõhusalt.

Sisekontrolli ja väliskontrolli suhe

Sisekontroll erineb oluliselt väliskontrollist, ehkki need kaks peaksid tegema koostööd kõikjal, kus see on võimalik. Väliskontrolöri esmane ülesanne on teenindada organisatsioonist väljaspool asuvaid instantse, kes on seaduse järgi kohustatud huvituma selle organisatsiooni tegevuse vastu. Erasektoris näiteks on väliskontrolli (audiitori) esmaseks kohustuseks anda piisav kinnitus, et avaldatud aruanded ettevõtte finantstegevuse ja -tingimuste kohta on usaldusväärsed.

Valitsussüsteemis on väliskontrolöri kohustused reeglina märksa laiemad. Näiteks Ameerika Ühendriikides vastutab Riigikontroll mitte üksnes riigiasutuse finantsaruandluse usaldusväärsuse hindamise eest, vaid annab ka Kongressi nimel hinnangu nende- samade asutuste tegevuse säästlikkuse, tõhususe ja efektiivsuse ning seadustele vastavuse kohta. Riigikontrolli ülesanne on kontrollida riigiasutuste tegevust, arvestades Kongressi poolt püstitatud eesmärke. Need eesmärgid võivad väga palju erineda nendest, millest on huvitatud asutuse juhtkond.

Sisekontrolöris nähakse eeskätt asutuse juhtkonna huvides tegutsevat kontrolöri. Sisekontrolöride Instituut (The Institut of Internal Auditors) defineerib sisekontrolli kui:

> ... iseseisvat asutusesisese töökorralduse jaoks loodud hindamistegevust. Sisekontroll on kontroll, mis toimib teiste kontrollimenetluste mõõtmise ja hindamise kaudu[7].

Sisekontrolli tekkimine ja areng

Vajadus sisekontrolli järele kerkis esmalt üles erasektoris kui suurte ettevõtete juhid mõistsid, et välisaudiitorite poolt läbiviidavad iga-aastased kontrollid ei taga neile operatiivsete otsuste tegemiseks vajaliku igapäevase finantsinformatsiooni piisavat õigsust ega aita neil vältida vigu või kaitsta ettevõtet töötajate varguste vastu. Need juhid mõistsid, et ettevõtte tippjuhtkonna vajaduste rahuldamiseks tuleb kontrolli suunata rohkem ressursse. Nii sündis kontseptsioon

sisekontrolli organisatsioonist, mis on sõltumatu ettevõtte operatiivsest ja finantstegevusest ning aruandekohustuslik ettevõtte tippjuhtide ja juhatuse ees.

Algusaastatel oli tüüpiline, et sisekontrolörid keskendusid peaaegu eranditult finantskontrolli menetluste testimisele ja sisemiste finantsaruannete õigsuse tagamisele. Aja jooksul said sisekontrolörid siiski vastutavaks kõigi juhtimiskontrolli puudutavate menetluste eest. Juhid teevad oma otsuseid, tuginedes mitut liiki andmetele. Tegevusaruanded võivad sisaldada olulist teave inventuuridest, ajagraafikutest ja nendest kõrvalekaldumisest, toodangu kvaliteedist jne. Nende aruannete puhul on oluline, et nad oleksid õigeaegsed ja usaldusväärsed. Aruannete ja nende aluseks olevate infosüsteemide usaldusväärsuse hindamine on saanud sisekontrolöride kohustuseks. Aegamööda on nende kohustused laienenud asutuse tegevuse vastavuse võrdlemisele tema strateegiaga ja tegevuskavade ning protseduuride efektiivsuse hindamisele.

Riikliku sektori sisekontroll

Sisekontrolli areng valitsusasutustes järgis samasugust mudelit. Esmalt keskendusid sisekontrolörid peaaegu eranditult raamatupidamissüsteemide finantskontrolli menetluste testimisele ning finantsaruannete usaldusväärsuse kindlustamisele. Sammhaaval laienesid nende ülesanded katmaks ka muid riigiasutuse juhti ja kõrgemaid ametnikke huvitavaid valdkondi, kaasa arvatud sisemiste tegevusaruannete usaldusväärsus ja tegevüksuste tegevuse vastavus juhtkonna kavadega. USA valitsemise keeruline struktuur ja mitmekesised funktsioonid on toonud kaasa niisugused sisekontrolli menetlused, mis nii mõneski osas erinevad erasektori vastavatest menetlustest.

3. Sisekontrolli seadusandlik alus

Sisekontrolli üksused on riigiasutustes olemas juba palju aastaid. Enamik neist loodi, tuginedes asutuse juhi õigusele kujundada oma asutuse struktuur. Tihti oli niisuguste üksuste loomise ajendiks kas mingi oluline sisemine juhtimisprobleem nagu pettuse, vea või korruptsiooni avastamine või järelevalve - asutuste (Riigikontroll, OMB) surve. Kuni 1970. aastani olid sisekontrolli üksused allutatud tegevjuhile (chief administrative officer), kes oli ka vastutav asutuse eelarveasjade ja finantsaruandluse eest. Sisekontrolli üksuse juht oli tüüpiliselt karjääriteenistuja, kes tihti värvati Riigikontrollist ja kellel oli tavaliselt mitmeaastane kontrollikogemus.

Peainspektori ameti loomine

1978. aastal võttis Kongress vastu peainspektori seaduse, mis muutis sisekontrolli korraldust riigiasutustes[8]. Peaaegu kõikides riigi keskasutustes loodi peainspektori (PI) ametikoht. 30 suuremas asutuses nimetatab PI riigi president ja kinnitab Senat. Neid võib ametist vabastada ainult president, kes peab oma otsuse põhjustest informeerima Kongressi. Ülejäänud 30-s enamasti väiksemas asutuses nimetatakse PI asutuse juht, kellel on ka ametist vabastamise õigus, kuid samuti kohustus põhjendada oma otsust kirjalikult Kongressile.

Seadus näeb ette, et PI valiku aluseks ei ole tema poliitiline kuuluvus, vaid üksnes ausus ja

ülesnäidatud võimed raamatupidamises, kontrollimises, finantsanalüüsis, seadusandluse tundmises, juhtimistegevuse analüüsis, riigihaldamises või uurimistegevuses. Suuremates asutustes on nad positsioonilt võrdsed tippjuhi asetäitjaga. PI-l peab alati vahetu kontakti võimalus asutuse juhiga. Asutuse juhil on PI suhtes ainult üldine juhtimisvõim ning ta ei tohi takistada ühegi PI arvates vajaliku kontrollimise või uurimise läbiviimist. Niisuguse korraldusega taheti tagada, et PI oleks oma ülesannete täitmisel sÕltumatu asutuse tegevusest. Seda sõltumatust on hiljem tugevdatud nõudega, et PI eelarve tuleb hoida lahus ülejäänud asutuse omast.

PI kohustused

PI-l on kaks põhilist kohustust. Üks neist on sisekontroll, mida juhib PI asetäitja kontrolli alal (Assistant Inspector General for Audits). Teine on halva juhtimise ja muude rikkumiste kohta esitatud väidete uurimine, mida juhib PI asetäitja uurimise alal(Assistant Inspector General for Investigations). Niisugused üksused olid algselt olemas enamikus asutustest, kuid üldiselt sisekontrolöridest lahus.

Peainspektori seadus muutis ka ettekandmise korda. Enne selle vastuvõtmist andsid sisekontrolörid oma tegevusest aru ainult asutusesiseselt. Tavaliselt esitati aruanded (ettekanded) peaadministraatorile, kes andis tähtsamad kontrollileiud edasi asutuse juhile. Kontrolöridel oli siiski õigus vajaduse korral pöörduda otse asutuse juhi poole. Näiteks kui ettekanne sisaldas midagi juhi asetäitja vastu. Harilikult informeerisid sisekontrolörid mitteametlikult oma töö tulemustest ka Riigikontrolli. Selle eesmärgiks oli võimalikult vähendada kontrollimisel dubleerimist.

Vastavalt peainspektori seadusele peab PI esitama kõik ettekanded otse asutuse juhile ning ühtlasi pidama Kongressi täielikult ja jooksvalt kursis oma tööga. PI peab kaks korda aastas esitama asutuse juhile aruande kontrolli- ja järelevalvetöö kohta. Asutuse juht peab selle aruande koos omapoolsete kommentaaridega edastama 30 päeva jooksul Kongressile. Kui PI avastab "eriti olulisi või silmatorkavaid puudusi", tuleb need teatavaks teha vahetult asutuse juhile. Viimane peab ettekande Kongressile edasi saatma seitsme päeva jooksul. Asutuse juhil ei ole lubatud muuta PI ettekande sisu.

Ebaselged rollid

Sellise kahekordse ettekandmise korralduse eesmärk oli kaitsta PI sõltumatust. Ühtlasi taheti tagada, et informatsioon PI avastatud tähtsamate probleemide kohta ei jääks ainult asutuse raamidesse, vaid oleks laiemalt avalikustatud, et probleemid saaksid kiiresti lahendatud. Kongressile ettekandmise nõue muutis sisekontrolli üksuse (ka uurimisüksuse) asutuse tippjuhtkonda teenindavast üksusest laiemat auditooriumi teenindavaks üksuseks. See on oluliselt muutnud nii asutuse juhtkonna kui ka muude asjasthuvitatute, eriti Kongressi arusaamasid sisekontrolöride ülesannetest. Kongressile ettekandmise nõue tõstatab küsimuse, kas sisekontrolörid suudavad veel korralikult täita "asutuse teenindaja" ülesannet nagu näeb seda siekontrolöride ametiorganisatsioon.

Kongressi tähtsuse kasvu sisekontrolli ja PI tegevuses näitab PI-de esinemiste rohkus Kongressi

komisjonide ees. Nii näiteks käis 1995. aasta esimesel poolel neljal korral Kongressi ees suhteliselt väikese, kuid kauaaegsete juhtimisprobleemidega asutuse - Elamu- ja Linnamajanduse Arengu Ameti (Department of Housing and Urban Development /HUD) PI, kes esitas oma seisukohad asutuse probleemide kohta.

Juhtimiskontrolli tähtsuse kasv

Lisaks peainspektori seadusega kehtestatud kohustusele on hilisem seadusandlus täiendanud PI ülesandeid. FMFIA nõuab, et asutuse juht peab igal aastal hindama juhtimiskontrolli menetluste vastavust eesmärgile ja efektiivsust ning esitama Kongressile aruande hinnangu tulemustest. Kui see toob esile olulisi puudusi, peab aruanne sisaldama juba kasutusele võetud või kavandatavaid abinõusid olukorra parandamiseks. Aruanne peab ka selgitama, kas asutuse finantskorralduse süsteem vastab OMB kehtestatud nõuetele.

FMFIA-s nõutud hinnangu andmine on asutuse juhtkonna kohustus, mitte kontrolöride oma. Iga juht peab andma hinnangu juhtimiskontrolli kohta kõikides tema vastutusel olevates töölõikudes. Sellega peab kaasnema vastav sisekontrolöride antud soovitus ja hinnang tulemustele. Sellega taheti kindlustada, et juhid mõistaksid nende vastutusel olevate kontrollimenetluste süsteemide efektiivsuse säilitamise tähtsust. Kuigi sisekontrolörid ei ole kohustatud seda hinnangut andma, on neil oluline roll märkamata jäänud probleemide esiletoomises ja soovituste andmises menetluste tugevdamiseks.

Iga-aastane finantskontroll

USA riigivalitsemises puudub auditeeritud finantsaruannete avaldamise tava nagu seda nõutakse suuremates erakompaniides. Erandiks on riigiomandis olevad korporatsioonid. Arvuliselt on neid vähem kui enamikus muudes maades, kuid neilt on nõutud 1940-te aastate lõpust alates auditeeritud finantsaruannete avaldamist. Varem kontrollis riiklikke korporatsioone Riigikontroll, praegu steevad seda eraraamatupidamisfirmad. Nende töö kvaliteeti testib pisteliselt Riigikontroll.

CFOA oma praeguses redaktsioonis nõuab, et alates 1996.a lõpust peavad 24 suuremat riigiasutust avaldama auditeeritud finantsaruande. Samuti nõutakse, et alates 1997. aastast peab Rahandusministeeerium esitama nende asutuste kohta kaasaruanded. Riigikontroll peab kontrollima neid kaasaruandeid ja võib oma kontrollimisele võtta ükskõik millise nendest asutustest. Kui Riigikontroll otsustab mõnd riigiasutust mitte kontrollida, peab seda tegema peainspektor.

Riigiasutuste kontrollimise korraldus areneb veelgi. Kuna Riigikontrollil ei piisa inimressursse kõikide kontrollimiste läbiviimiseks, kavatsetakse keskenduda kaasaruannete ja mõnede suuremate asutuste nagu Rahandusministeeriumi ja Kaitseministeeriumi võtmeülesannete kontrollimisele. Mõningate asutuste puhul eeldatakse, et täieliku kontrollimise viib läbi peainspektor. Teiste osas sõlmib peainspektor lepingu eraraamatupidamisfirmaga või lepib nendega kokku kontrolliülesannete jagamises.

Peainspektorite ekstensiivne osalemine iga-aastaste finantskontrollimiste läbiviimisel

iseloomustab veelgi nende kahesugust rolli. Asutuse avaliku finantsaruande auditeerimist on tavaliselt peetud sõltumatu audiitori kohustuseks. See on väliskontrolöri, mitte sisekontrolöri ülesanne. Riigikontroll on võtnud seisukoha, et peainspektor, kelle on nimetanud president ning kes on aruandekohustuslik Kongressi ees, on piisavalt iseseisev täitmaks oma ülesandeid. Sellele vaatamata võib peainspektoritele tekitada raskusi niisuguse poolvälise kontrollikohustuse tasakaalustamise sisekontrolli tavapärase kohustusega.

4. Sisekontrolli tegevusjuhised

Võimude lahususe põhimõtte mõju

Fnantsjuhtimise standardite väljatöötamise on muutnud keerukaks võimude lahususe põhimõtte järgimine USA riigivalitsemises. GAO, mis on valitsuse suhtes väliskontrollija, asub valitsemissüsteemi seadusandlikus harus ja on volitatud välja andma raamatupidamise ja kontrollistandardeid föderaalvalitsuse jaoks. Kuid tal ei ole volitusi nõuda nende standardite täitmist mingil muul viisil kui vastavate instantside informeerimise teel juhul, kui standardeid ei täideta. Täidesaatva haru kõrgemad ametnikud on tihti asunud seisukohale, et Riigikontrolli standardeid tuleks võtta kui soovituslikke, mitte kui kohustuslikke. Riigikontrolli standardid riikliku sektori[10] kontrollimiseks on aktsepteerinud mitte ainult föderaalvalitsus, vaid ka Ameerika Ühendriikide osariikide kontrolörid ja teiste riikide riikliku sektori majanduskontrolli organisatsioonid.

Peainspektorid asuvad aga täidesaatva võimu harus, mis ei tunnista Riigikontrolli volitusi standardite kehtestamiseks. Peainspektorite seadus nõuab siiski, et peainspektorid peavad omaks võtma Riigikontrolli kontrollistandardid, mida ka täidesaatev haru ei ole vaidlustanud. Teatud olukordades, nagu näiteks osariigi ja kohalikele omavalitsustele eraldatud abiraha kontrollimisel, toetavad täidesaatva haru instruktsioonid loomulikult nõuet, et kontrolörid tugineksid Riigikontrolli standarditele. Võttes aga aluseks ühes muus küsimuses tehtud kohtuotsuse[11], tundub, et kui peainspektorite seaduse selle nõude vaidlustamisel võtaks kohus tõenäoliselt vastu otsuse, et see on põhiseadusele mittevastav võimude lahususe põhimõtte rikkumine.

Muud standardite täiustamise võimalused

Muudes küsimustes on lähenemine standardite täiustamisele olnud mõnevõrra teistsugune. Täidesaatev haru on eriti seisnudvastu Riigikontrolli volitustele anda välja riikliku süsteemi jaoks raamatupidamisstandardeid. Oli aeg, kus OMB tegi teatavaks oma kavatsuse anda välja omaenda raamatupidamisstandardid, hoolimata Riigikontrolli väljaantuist, ning nõuda riigiasutustelt vaid nende järgimist. Lähtudes soovist jõuda vastastikku rahuldavale kompromissile, leppisid Riigikontroll ja OMB kokku eraldi organisatsiooni, Föderaalse Raamatupidamisstandardite Nõukogu (Federal Accounting Standars Advisory Board /FASAB) loomises, milles oleksid esindatud OMB, Riigikontroll, Rahandusministeerium, mitmed suured riigiasutused ja eksperdid väljastpoolt riiklikku süsteemi, eesmärgiga töötada välja ettepanek uuteks standraditeks riikliku sektori jaoks. Vastvõtmise korral kinnitab need ja annab välja OMB.

Juhtimiskontroll standardite osas võetud lähenemisviis on veel üks sama mudeli variatsioon. On

kaheldav, kas saab teha kohustuslikeks Riigikontrolli välja antu standardeid.Ka OMB on andnud välja oma juhendid juhtimiskontrolli kohta riigiasutustes (vt märkus 4). Kuigi need juhendid on välja andnud OMB, on neis eriliselt rõhutatud, et need on suures osas koostatud Riigikontrolli standardite alusel. Võttes arvesse kõik asjaolud, tundub raamatupidamisstandardite puhul katsetatud konsensusele ehitatud mudel (juhul kui see osutub edukaks) olevat parem võimalus standardite täiustamisel, hoolimata ajast, mida niisugune otsuste vastuvõtmine nõuab.

5. Sisekontrolli kohustuste ulatus

Rahandussuhete kompleks

USA riikliku sektori sisekontrolöri kohustused on paljuski tingitud valitsuse ja muude osapoolte vahel valitsevate finantssuhete eripärast ja mitmekesisusest. Põhimõtteliselt on sisekontrolli üksus kohustatud kontrollima kõiki asutuse tegevuse aspekte, kaasa arvatud talle usaldatud ressurssid.

Valitsuse poolt tellitavatest kaupadest ja teenustest toodavad või osutavad vaid väike osa riigitöötajaid. Nii näiteks finantseerib valitsus märkimisväärset osa tervishoiuteenustest, kuid vaid väike osa sellest osutavad föderaaltöötajad. Enamik inimesi saab oma teenused sõltumatutelt tervishoiutöötajatelt. Nende töötajate töötasu föderaalosa makstakse vahendajate kaudu. Nendeks võivad olla erakindlustuskompaniid. Võis siis osariigi valitsus, kes kasutab kindlustuskompaniid oma esindajana tervishoiuteenuste osutajatega suhtlemisel.

Niisamuti on enamasti kõik riigitöötajate poolt kasutuses olevad tööruumid ja sisseseade valmistanud lepingute alusel erasektori ettevõtted. Riigiasutuste hooned näiteks on ehitanud (ning tihti ka hooldavad neid) eratöövõtjad. Veelgi olulisem - kaitsejõudude relvad ja kogu Rahvusliku Aeronautika ja Kosmose Administratsiooni (NASA) kasutatava kosmoseuurimise varustuse on lepingute alusel valmistanud eraettevõtted.

Juhtimiskontrolli menetluste kontrollimine tervishoiusüsteemis

Selle süsteemi mitmekesised finantssuhted laiendavad tohutult asutuse sisekontrolöri kohustusi, sest põhimõtteliselt peab kontrolör kontrollima föderaalraha liikumist kuni lõpliku vastuvõtjani. Medicare'i programmi, mille kaudu finantseeritaks vanurite tervishoiukulutusi, juhivad näiteks Tervishoiu Finantseerimise Administratsioon (Health Care Financing Administration\HCFA) ning Tervishoiu- ja Humanitaarteenuste Ministeerium (Department of the Health and Human Services \HHC). HHC kontrolör, kes püüab hinnata juhtimiskontrolli menetlusi selles programmis, on alles hindamisprotsessi algusjärgus, kui ta vaatleb kontrollimenetlusi HCFA-s. Ka peab ta kontrollima juhtimiskontrolli menetlusi vahendajatena tegutsevates kindlustus-kompaniides, milliseid on üks igas osariigis.

Kontrolli eesmärgid

Vahendusorganisatsioonides peab kontrolör hindama sõltumatute tervishoiuteenuste osutajate vääralt taotletud kompensatsioone (tasu patsientidele mitteosutatud või mittevajalike teenuste

eest, ettenähtud limiite ületavad tasud või tasud, ühele patsiendile osutatud teenuste eest on tasustamiseks esitatud teisele patsiendile) välistavate kaitsemehhanismide usaldusväärsust. Kui leitakse, et need kaitsemehhanismid ei ole piisavad, siis teoreetiliselt peaks kontrolör täieliku kontrolli läbiviimiseks üle vaatama kontrollimenetlused vahetute tervishoiuteenuste osutajate juures. Neid aga on tuhandeid.

Kontrolli strateegia

Piiratud ressurssid määravad kontrollimiste raamid. HHC-l on vaid mõnedsajad sisekontrolörid, kelle ülesandeks on läbi vaadata sadade miljardite dollarite ulatuses tehtud kulutusi. *Medicare* on vaid üks paljudest programmidest, mida nad kontrollivad, ning juhtimiskontrolli menetluste hindamine on vaid üks paljudest tervishoiu finantseerimise eest vastutava personali ülesannetest. *Medicare*'i programmi kontrollimine peab muutuma märksa täpsemini määratletuks.

Tuginedes varasemale kogemusele, programmi kavandatusele ja selle kaudu tekkinud finantshuvidele, alustab kontrolör eeldusest, et kui eksisteerib mingi nõrk koht, siis kõige tõenäolisemalt peitub see vahendusorganisatsioonide ja tervishoiuteenuste osutajate kontrollimenetlustes. Seetõttu võib ta teha otsuse vaadelda HCFA-s vaid mõnda üksikut, näiteks arvete koostamise ja väljamaksete süsteemis kasutatavat kontrollimenetlust. Lisaks sellele vestleb ta ka HCFA juhtidega nende mitteametliku hinnagu saamiseks kontrollimenetluste kohta vahendusorganisatsioonides ja mõnedes tähtsamates meditsiiniteenuseid osutavas asutuses, näiteks suuremates haiglates. Seejärel valib kontrolör kontrollimenetluste suhteliselt detailsemaks uurimiseks umbes viis vahendusorganisatsiooni 80-st või enamast töövõtjast, kes vastutavad *Medicare* teenuste osutamise korralduse, maksmise ja järelevalve eest.

Tõendusmaterjalide kogumine

Kui kontrolör leiab vahendajate juhtimiskontrollimenetlustes nõrku kohti, näitab see vaid seda, et föderaalvahendeid on võidud kulutada valesti, ilma et see oleks tõestatud. Veenmaks oma ettekande lugejaid, et probleem on tegelikult olemas ja vajab käsitlemist, peab kontrolöril olema tõendusmaterjal tegeliku rikkumise või raha raiskamise kohta. Tõendusmaterjali hankimiseks peab ta kontrollima tervishoiuteenuste osutajate (arstid, haiglad, apteeegid jne.) tegevust ja töötasu, mis neile vahendajate kaudu makstakse.

Kontrolör vaatab läbi mõnede teenuste osutajate arved, uurides mitmesuguseid võimalusi (tuginedes varasemale kogemusele), mille kaudu tema arvates on võimalik föderaalrahade ebaõige kasutamine. Paljud *Medicare'i* hüvitused põhinevad arstide diagnoosidel. Nii võiks kontrolör otsida juhtumeid, kus on pandud märksa tõsisemaid diagnoose (kaasneb kõrgem hüvitus), kui see oli põhjendatud seda puudutava informatsiooni järgi ja erandjuhtumitel kontrollida haigla protseduure, veendumaks diagnooside korrektsuses. Kontrolör otsib ka tõendusmaterjali niisuguste rikkumiste kohta nagu tasu võtmine mitteosutatud teenuste eest või selliste patsientide eest, keda pole olnudki.

Lahenduste pakkumine

Olles kogunud tõendusmaterjali nõrkade kontrollimenetluste kohta ja kui võimalik, siis ka

tekkinud kahju kohta, eeldatakse, et kontrolör teeb ettepaneku probleemi lahendamiseks. Mõnikord võib selleks olla suhteliselt lihtne protseduuriline muudatus. Näiteks vahendajad, kes käsitsevad *Medicare'i* makseid, kasutavad väga suurte võimalustega arvuteid andmete salvestamiseks automatiseeritud süsteemides. Nad saavad läbi viia mitmesuguseid teste, mis võivad anda märku võimalikest ebaõigetest maksetest. Kasutades statistilisi teste võivad nad tuvastada arste, kelle patsientide arv on vastavatest teenindamise normnäitajatest ja pandud diagnooside raskusastme poolest oluliselt erinevad. Niisugused anomaaliad eeldavad võimalikke kuritarvitusi. Selline lähenemisviis lubab piiratud ressursside tingimuses viia läbi teenuste osutajate detailset kontrollimist juhtumite puhul, kus kuritarvituste või vigade leidmine on kõige tõenäolisem.

Juhtimiskontroll ja programmi kavandamine

Mõnikord on probleem liiga põhjapanev, et seda lihtsalt protseduuriliste muudatustega lahendada. USA tervishoiusüsteem, milles terve müriaad sõltumatuid tervishoiuteenuste osutajaid saavad oma sissetuleku osutatud teenuste eest põhiliselt palkade näol, mis makstakse mitte otseselt patsientide, vaid paljude kolmandate osapoolte kaudu (peamiselt kindlustuskompaniid), on seetõttu aldis kuritarvitustele. Sama kehtib ka *Medicare'i* programmi kohta. Statistilised testid võimaldavad aidata avastada silmatorkavamaid rikkumisi, kuid need ei tuvasta usaldusväärselt arste, kes vahetevahel täiendavad oma sissetulekuid, võttes tasu olematutelt patsientidelt või raskendades diagnoose.

Niisuguste juhtimiskontrolli menetluste rakendamine, mis täielikult tagaksid seda laadi rikkumiste avastamise, maksab tõenäoliselt rohkem kui rikkumine, mille tõkestamiseks need menetlused on kavandatud. Lisaks võivad menetlused olla nii pealetükkivad, et segavad meditsiinilist personali täitmast oma ülesandeid.

Kontrollimenetluste piiratus

Sellega ei väideta, et juhtimiskontrolli menetlused oleksid täiesti kasutud sellise programmi puhul nagu *Medicare,* vaid et nad on piiratud. Mõnel juhul tuleb loota enamiku süsteemis osalevate inimeste aususele või karistustega ähvardamisele nende puhul, kes on rikkumistes süüdi olnud, ja mitmesugustele juhtimiskontroll menetlustele (kaasa arvatud statistilised testid ja meditsiiniteenuste osutajate töödokumentide ootamatu kontroll), mis annavad piisava kindlustunde, et kõige tõsisemad rikkumised avastatakse. Sellistes tingimustes pole kahtlust, et rikkumised küll jatkuvad, kuid neid vähendatakse "vastuvõetavale" tasemele.

Praegune olukord

Medicare programm on praegu kaugel "vastuvõetavast" tasemest. Riigikontrolli värskes aruandes on esitatud järgmised märkused:

> 1992.a. me teatasime, et *Medicare'i* programm on üks paljudest valitsuse programmidest, mis on väga aldis raiskamistele, vigadele, rikkumistele ja halvale juhtimisele. Meie nägime probleemi *Medicare'i* teenuste ebapiisavas finantseerimises, mis ei võimalda töövõtjatel kasutada kontrollimenetlusi vigade ja rikkumiste vältimiseks, puudusi

Medicare'i töövõtjate HCFA - poolses juhtimises, puudulikku maksete korraldust ja nõrka kontroll arvete koostamise üle. Praeguseks on HCFA teinud mitmesuguseid korraldavaid ja administratiivseid muudatusi. Sellele vaaatamata pole need parandused ikkagi olnud küllaldased kaitsmaks *Medicare* jätkuvate kadude eest[13].

Ettekandes märgitakse, et "praegu maksab *Medicare* kinni vähekontrollitud teenuseid rohkem kui kunagi varem viimase viie aasta jooksul", ja et " ebapiisav finantseerimine on seisatanud kontrollimenetluste täiustamise *Medicare'i* hüvitusdollarite kaitseks". On ilmne, et *Medicare* - programm, mille peale föderaalvalitsus kulutas 1994.a 162 miljardit dollarit, on veel kaugel täiuslikust juhtimiskontrollist.

Medicare esindab ühte kõige raskemat olukorda, millega sisekontrolör võib silmitsi sattuda. Selles on palju osalejaid, nad on mitmekesistes finantssuhetes ja nende finantsstiimulid ei ole niisugused, mis ajendaksid neid vabatahtlikult looma tõhusaid kontrollimenetlusi. Kahjuks on samasuguseid situatsioone avastatud enamikus föderaalvalitsuse sotsiaalprogrammides.

Juhtimiskontrolli menetluste kontrollimine riigikaitsealastes lepingutes

Rahalised lepingud

Mitmesuguste tõsiste probleemidega põrkuvad kontrolörid, kes tegelevad riiklike hangete programmidega. See on eeskätt Kaitseministeeriumi (Department of Defense/DOD) puudutav küsimus. Nagu juba eespool märgitud, ostetakse peaaegu kogu relvastus lepingute alusel eraettevõtetelt. Enamasti räägitakse need lepingud läbi vähesese konkurentsi või selle täieliku puudumise tingimustes. Tüüpiliselt nähakse lepinguga ette, et töövõtjale makstav tasu määratakse ühel viisil kahest: kas lepitakse hind kokku töövõtja poolt esitatava toodangu maksumuse kalkulatsiooni alusel või otseselt kauba tootmiseks tehtud tegelike kulutuste alusel. (Katsed minna üle relvastuse ostmisele võistlevate pakkumiste ja fikseeritud hindade alusel on valdavalt läbi kukkunud.)

Sõltuvus töövõtjate antud infost

Nimetatud lepingulised korraldused muudavad valitsuse sõltuvaks ettevõtte antavast informatsioonist, kui on vaja otsustada, kui palju ettevõttele maksta. On loomulik, et ettevõtte pakutav hind (või kalkuleeritud hind) on sellisel juhul korrektselt esitatud. Kuid üldjuhul on ettevõte siiski huvitatud väljapakutavate või tegelike maksumuste suurendamisest. Seega nii nagu *Medicare'i* programmigi puhul, on kontrolöri kahtlus ettevõtte esitatud andmete suhtes õigustatud.

Kaitseministeerium on nimetatud probleemiga rinnnutsi palju aastaid. Ta on loonud selle jaoks eraldi organisatsiooni - Kaitselepingute Kontrolli Ameti (Defence Contract Audit Agency/DCAA) (töötajate koguarvuga umbes 4000 inimest), kelle ülesandeks on kontrollida kaitsealaseid lepinguid tublisti üle 100 miljardi dollari eest aastas[14].

Hinnakalkulatsioonide kontrollimine

Vaatamata lugupidamisele kalkuleeritud hindade alusel tehtud lepingu vastu, uurib DCAA siiski ettevõtte hinnakalkulatsiooni õigsust. Nii näiteks on ebatõenäoline, et ettevõttel on lepingu läbirääkimiste ajal kehtestatud lõplik hind teistelt firmadelt (alltöövõtjatelt) ostetavatele toodangule. See hind määratakse kindlaks kahe ettevõtte omavaheliste läbirääkimiste käigus pärast esmase lepingu kinnitamist. Tulevane peatöövõtja võib oma kalkulatsioonides tugineda eelnevatele sama toodangu ostuhindade või planeeritava alltöövõtja avaldatud hinnakirjale. Kuid peatöövõtja on ka võimeline kauplema endale alltöövõtja hinnakirjaga võrreldes olulise hinnaalanduse, suurendades sellega tunduvalt võimalikku kasumit, võrreldes alglepingus kavandatatuga.

Kui DCAA kontrolörid kontrollivad neid lepinguid, peavad nad otsustama, kas peatöövõtja poolt esitatud hinnakalkulatsioonid, kui alus lepingu sõlmimnisel, olid "mõistlikud". Kui töövõtjal on tõenäoliselt teada alltöövõtjalt saadav hinnaalandus, kuid ta ei avalda seda lepingu sõlmimise ajal, siis võib lepinguga sõlmitud hind olla vale ning valitsusel on õigus madalamale hinnale.

Lepingute kontrollimine hindade õigsuse seisukohast on vajalik ainult kuritarvituse tõestamiseks ja see on väga töömahukas protseduur. Parem lähenemisviis on veendumine, et töövõtja on hindade kalkuleerimisel kasutanud vastuvõetavat meetodit. Enamikul valitsuse peamistest töövõtjatest on olemas hinnakalkuleerimise süsteemid, mille puhul võib DCAA oma ressursse sobivalt kasutada selgitamaks, kas need sisaldavad usaldusväärseid kalkulatsioonimeetodeid ja kontrollimenetlusi, et tõkestada vigase hinnakujundusega kaasnevat hinnatõusu. Hinnatakse ka tõenäosust, et alltöövõtja on nõus hind oluliselt võrreldes hinnakirjaga oluliselt alandama.

DCAA on niisuguste hinnakalkuleerimise süsteemide hindamisele kulutanud palju raha ning tahab neid süsteeme täiustada. Vastavate katsete tulemused on olnud julgustavad, kuid ebaühtlased. 1995.a märkis Riigikontroll oma ettekandes:

> Oleme käesoleval ajal vaadanud üle 30 DOD töövõtjat, kellel DCAA hinnangu järgi on kõrge riskiastmega hinnakalkuleerimissüsteemid. Vastavalt DCAA-le on nende töövõtjate kalkuleerimissüsteemides kokku 117 puudust. Leidsime, et töövõtjad on suhtunud puuduste kõrvaldamisse mitut moodi. 19 töövõtjat 30-st olid parandanud... kõik oma olulised puudused, ülejäänud 11 töövõtjal olid olulised puududsed kõrvaldamata juba keskmiselt 3,8 aastat. Nende puuduste õigeaegne kõrvaldamata jätmine on tekitanud Kaitseministeeriumile mitmesuguseid probleeme, kaasa arvatud liialt kõrged hinnad ja hilinemised lepingute eest tasumisel[15].

Tegelike hindade kontrollimine

Lepingud, mille alusel valitsus hüvitab töövõtjale tegelikult tehtud kulutuste järgi, toovad esile terve rea juhtimiskontrolli- ja üldse kontrolliteemasid. Siingi on valitsus taas sõltuv töövõtjast ja tema hinnaarvestuse süsteemist, millest saadavad andmed on aluseks lepingujärgsetele väljamaksetele.

Summad, mis on kajastatud töövõtja kulude aruandes, peavad sisaldama vaid lepinguga

fikseeritud hindu. Kõige sagedamini esineb siin kahte tüüpi vigu. Üks neist on DOD projektidesse niisuguste hindade lülitamine, mis algselt olid mõeldud teiseks otstarbeks. Näiteks võivad töötajate aja- ja tükitöö palgad töö täitmisega mitteseotud aja eest olla lülitatud projekti maksumusse. Niisuguste vigade vältimiseks, kontrollivad DCAA kontrolörid tavaliselt ettevõtte kulude arvestamise süsteemi ja eriti just juhtimiskontrolli menetlusi, mis peavad tagama, et kõik kulud oleksid kantud õigetele projektidele.

Teine tihti esinev viga kuluaruannetes on hüvitmisele mittekuuluva raha arvestamine. Enamik rahalisi lepinguid lubavad töövõtjal nõuda hüvitust mitte ainult otsekulude, vaid ka osa üldkulude eest. See on olnud probleemiks, kuna mitte kõik üldkulud ei kuulu hüvitamisele.

Föderaalseadused ja -eeskirjad keelavad nimelt teatud liiki kulutuste, nagu lobbytegevus ja külaliste vastvuõtt lülitamise riiklikes projektides hüvitatavate üldkulude hulka. Välja võib jätta ka muid üldkulusid kui need ei ole äri seisukohast vajalikud. Föderaaleeskirjad näevad ette, et valitsuse tellimusi täitvad töövõtjad peavad looma korra, mis võimaldab kindlals teha ja hüvitatavate üldkulude hulgast välja jätta mitteaktsepteeritavad kulud. Kuid töövõtjate huvides on neid eeskirju mitte eriti usinasti täita. Sellise olukorra tagajärjel on esitatud Riigikontrolli viimases ettekandes:

> Kahjuks need süsteemid ei tööta nii hästi nagu nad peaksid. Aastaid oleme meie ja DCAA küsinud, kas miljardite dollariteni oulatuvate kulude lülitamine töövõtjale kompenseeritavate üldkulude hulka, on õigustatud .
>
> Meie töö on näidanud, et lubamatute kulude lülitamine töövõtjale hüvitatavate üldkulude hulka on tingitud suurest hulgast protseduurilistest puudustest mittelubatavate kulutuste väljasõelumisel[16].

Eeltoodu näitab, et riikliku sektori sisekontrolöri kohustused ei lõpe tingimata tema töökohaks oleva asutuse uste taga. Kui raha tema asutusest voolab teisele osapoolele, näiteks töövõtjale või mingile teisele valitsemistasandile, ning maksmine toimub teise osapoole esitatud tegevusaruande alusel, võib sisekontrolöril tekkida kohustus kontrollida ka teist osapoolt. Kaitse kuritarvituse, raiskamise ja vigade eest võib kaugelt enam sõltuda teise osapoole poolt rakendatavatest kontrollimenetlustest kui nendest, mida rakendatakse riigiasutuses endas.

6. Juhtimiskontrollimenetluste ja sisekontrolli piiratus

Olemuslik piiratus

Juhtimiskontrolli menetlused toimivad asutuses ühelt poolt kui kaitsemehhanismid raiskamise, kuritarvituste ja vigade vastu ja teisel tpoolt kui vahendid, mis kindlustavad, et juhtkonna püstitatud tegevusstrateegiad viidaks õigesti ellu. Sisekontroll on oluline nii kontrollimenetluste efektiivsuse hindamisel kui ka nende kohtade leidmisel, kus menetlusi on ignoreeritud, olgu siis tahtlikult või juhuslikult. Kuid sellele vaatamata tuleb säilitada pidev valvelolek, kuna järjest muutuv olukord võib muuta ka kõige parema kontrollimenetluste süsteemi ebaefektiivseks.

On olemas ka muid asjaolusid, mis piiravad juhtimiskontrolli menetluste efektiivsust. Nagu *Medicare'i* näide tõestas, on niisuguse keerulise programmi jaoks, mis sisaldab iga aasta miljoneid ärioperatsioone, võimatu välja töötada kulusid mõjutavaid juhtmiskontrollimenetlusi ja kontrolliprotseduure, mis usaldusväärselt takistaksid või avastaksid suhteliselt väikeseid juhuslikke rikkumisi. Veelgi enam, isegi hästi kavandatud juhtimiskontrolli menetlused täidavad oma eesmärki vaid siis kui personal nendest juhindub ja juhtkond reageerib ettekantud puudustele.

Hiljutises Baringi panga Singapuri harukontori juhtumi aruandes toodi välja, et juhtkond ei rakendanud mingisuguseid abinõusid, hoolimata ühe maakleri kohta tehtud ettekannetest, mille kohaselt too opereerivat märksa suuremate summadega, kui seda lubavad panga eeskirjad. Suhteliselt lühikese aja jooksul põhjustasid selle maakleri tekitatud kahjud panga täieliku maksujõuetuse. Kui juhtimiskontrolli menetlusi ja nende poolt antavat informatsiooni ignoreeritakse võib tekkida petlik turvatunne, mis on hullem menetluste mittetoimimisest. Kuid on veel üks, isegi olulisem piirang, mis mõjutab juhtimiskontrolli menetluste suutlikkust takistada kuritarvitusi.

Tippjuhtkonna kuritarvitused

Juhtimiskontrolli menetluste eesmärk on anda organisatsiooni tippjuhtkonnale kindlustunne, et organisatsiooni allüksused järgivad juhtkonna strateegiat ja peavad organisatsiooni finantshuvidest kinn. Need lubavad tippjuhtkonnal hoida organisatsiooni oma kontrolli all aga ei kontrolli tippjuhtkonda ennast.

Kontrollimenetlusi saavad juhid kahjuks kergesti eirata. Erasektoris on olnud palju juhtumeid, kus tippjuhid, eirates firma juhtimiskontrolli süsteeme, kõrvaldasid või kasutasid vääralt suurtes summades kompanii vahendeid. USA hoiustamis- ja laenusüsteemi kokkuvarisemine tõi ilmsisks palju niisuguseid kontrollialaseid rikkumisi[17].

7. HUD skandaal

On kahetsusväärne, et juhtimiskontrolli võimetus tõkestada tippjuhtide väärkäitumist on leidnud aset ka riiklikus sektoris. HUD skandaal on põhiliselt lugu poliitilistest ametnikest kes, ignoreerides asutuse igapäevaseid protseduure ja juhtkonnakontrolli süsteeme, kasutasid asutuse väheseid ressursse endi poliitiliselt mõjukate sõprade heaks.

Taust

Elamu- ja Linnamajanduse Arendamise Ministeerium (Department of Housing and Urban Development/HUD) on 1965.a loodud suhteliselt väike asutus, eesmärgiga viia elle mitmesuguseid elamuehitust edendavaid programme. See oli mõeldud eeskätt tagasihoidliku sissetulekuga peredele ja linnadele finantstoetuse andmiseks. Ministeeriumi iseloomustasid nõrk juhtimine ja sagedased korruptsioonijuhtumid. Algusaastatel olid korruptsiooniga seotud HUD kohalike kontorite töötajad (või eratöövõtjad, kes tegutsesid kui HUD esindajad), kes riigi arvelt teenimise eesmärgil tegutsesid sobingus HUD äripartneritega. 1980-tel aastatel aga jõudis

korruptsioon HUD juhtimise kõrgeimale tasemele.

Lihtne pettus

HUD skandaal sisaldas endas mitut laadi rikkumisi, mis avastati 1980-te aastate lõpus ja mida võeti kui tõendit HUD juhtkonnna ebakompetentsusest ja korruptiivsusest. Näiteks üks juhtum, mis ei olnud seotud poliitilise korruptsiooniga, puudutas kinnisvara agenti, kellel oli volitus müüa HUD-le kuuluvat vara. Selle asemel, et tagastada HUD-le müügist saadud tulud, jättis ta need enda käsutusse. Kõige algelisemadki juhtimiskontrolli menetlused peaksid niisuguse rikkumise kohe avastama. Selle asemel jätkusid vargused mõnda aega ja moodustades lõpuks mitu milljonit dollareid.

Poliitiline taust

Iseenesest oleks seda võinud võib-olla vaadata kui veel ühte ebaausat tegu nende poolt, kellega HUD oli ärisuhetes. Kuid umbes samal ajal kaasnes sellega paljastus HUD tippjuhtide poliitiliselt motiveeritud korruptsiuoonist. 1980-tel aastatel domineeris HUD juhtkonnas rühm isikuid, kes olikohale valitud oma poliitiliste veendumuste tõttu, mitte aga juhtimisoskuste või HUD programmid tundmise pärast. Kahtlemata sai osast selliselt valitud inimestest oma tööle pühendunud suurepärased juhid. Teistest aga mitte, ja need keskendusid oma väljaspool riigivalitsemist seisvate poliitiliste liitlaste finantshuvide teenimisele.

Poliitilist manipuleerimist HUD programmidega soodustasid kaks asjaolu. Esiteks, ministeeriumi juhid ja loomulikult ka tegevjuhtkond tervikuna olid häälestatud ministeeriumi programmide vastu. Mitmed nende ettepanekud HUD programmide lõpetamiseks lükkas Kongress tagasi. Vähenes tegevjuhtkonna huvi programmide efektiivse juhtimise vastu.

Teine tegur seisnes HUD programmide kavandamises. Mitmete programmide puhul oli HUD kõrgeimal tegevjuhil (Secretary) täielik tegevusvabadus projektide valikul. Teatud ringkondades oli saanud üldtuntud tõsisasjaks, et see juht töötades koos oma asetäitjaga või selle mõju all, oli ette valmistatud eraldama programmi vahendeid poliitiliste teenetena. Investorid, kes soovisid saada HUD-s heakskiidetud projekti, said selgeks, et vahend õnnestumiseks on palgata "konsultandiks" inimene, kelle poliitilised sidemed võimaldavad talle juurdepääsu kõrgeimale tegevjuhile või tema asetäitjale. "Konsultandi" palvel need juhid kas kinnitasid projekti või instrueerisid teisi HUD ametnikke seda tegema[18].

Peainspektori roll

On ebareaalne mõelda, et juhtimikontrolli menetlused võiksid olla efektiivseks kaitseks tippjuhtkonna korrumpteerumise vastu, eriti kui programm on oma loomuselt haavatav vigase kavandatuse tõttu. Sellest hoolimata on õpetlik vaadata HUD peainspektori tegevust sel perioodil, eeskätt tema iseseisvust, mida eeldab peainspektori seadus.

Peainspektor oli vastutav korruptsiooni esmase paljastamise eest 1989.a. kevadel[19]. Kuid tema ettekanne rõhutas madalama taseme ametniku (kõrgeima tippjuhi asetäitja) poliitilisi manipulatsioone projektide heakskiitmisel, mitte aga korruptsiooni tipus. Veelgi enam, ettekanne

avaldati alles pärast vastutava tippjuhi asetäitja ametist lahkumist ning praegu on teada, et probleemid algasid tegelikult juba 1984.a.

Pole selge, miks peainspektoril ebaõnnestus selle küsimuse kontrollimine varem. Poliitika arvestamine projektide heakskiitmisel oli HUD sel perioodil ilmselt üldiselt teada. Ei ole tõendeid, et peainspektor oleks olnud asjaga seotud, tema poolaasta aruanded on täis viiteid, mis näitasid, et ta tundis muret HUD kontrollimenetluste nõrkuse ja programmide haavatavuse pärast. Sellele vaatamata on koos iga juhtumi puhul väljendatud murega esitatud ka rahustus HUD-s tehakse katset asja parandada. Millegipärast ei saatnud neid katseid aga edu.

Üheks võimalikuks seletuseks peainspektori kahemõttelise käitumise kohta juhtimiskontrolli probleemidest ettekandmisel (ja võib-olla ka ebaõnnestumisele projektide heakskiitmise poliitilise manipulatsiooni probleemi uurimisel) oli tema tõsine veendumus, et HUD juhtkond oli ootsustanud tugevdada protseduure ja kontrollimenetlusi ning et iga viga nähti kui normaalsest kõrvalekaldumise üksikjuhtu, mitte kui näidet halvast juhtimisest. Sellele seletusele töötab vastu aga fakt, et rahustamised jätkusid aastast aastasse, selle asemel, et teatada oma ebaõnnestumisest lubatud paranduste elluviimisel.

Jagunenud lojaalsus ja kohustused

Tõenäosem on seletus,et s põhjuseks on peainspektori seadusega sätestatud jagunenud lojaalsus. Kas peainspektor kui sisekontrolör peaks olema ennekõike lojaalne oma asutuse suhtes? Kui nii, siis peaks peainspektor olema oma asutuse siseselt nõudlik, rõhutades eriti juhtimiskontrollimenetluste tähtsust, kuid ettevaatlik oma avalikes väljaütlemistes. Või peaks peainspektor olema lojaalne presidendile, kes nimetab ta ametisse ja võib teda päevapealt vallandada? Ka see eeldab ettevaatlikkust avalikkuse suhtes, eriti seni kuni president pole ilmutanud huvi juhtimisküsimuste vastu, samas aga tugevat lojaalsust oma poliitiliste sõprade suhtes. Või peaks peainspektor olema lojaalne Kongressile, kellele ta annab aru ja kes otsustab tema eelarve? See eeldaks juba märksa radikaalsemat avalikku hoiakut, eriti just üksikute väärnähtuste suhtes, mille järele Kongress eriti januneb.

Selgus, et peainspektor üritas rajada oma teed nende lojaalsuste vahel, püüdes neist mitte ühtegi solvata. Üksikute väärnähtuste juhtumitest kandis ta ette Kongressile, kuid vältis kriitikat HUD juhtkonna suhtes, hoidudes sellega täidesaatva võimu poliitilisi liidreid ärritamast. On ilmne, et peainspektor püüdis kõrgeimat tippjuhti veenda tugevamate kontrollimenetluste vajalikkuses, kuid nähes tippjuhi vastuseisu, taganes oma tungivast nõudmisest. Vaevalt, et seda saab lugeda kontrolöri jaoks sobivaks lahenduseks, kuid tõele au andes tuleb rõhutada, et lähtudes peainspektrori seadusega tekitatud lojaalsuste vastuolust, oleks teistmoodi talitamine nõudnud ebatavaliselt tugevat isiksust.

8. Peainspektorite süsteemi tugevused ja nõrkused

Rohkem kui 15 aastat on möödunud peainspektori seaduse vastuvõtmisest. On aeg, et hakkaksime kriitiliselt hindama selles seaduses sisalduvat tarkust. Paljud vaatlejad on tulnud järeldusele, et ehkki peainspektori seadus oli hästi motiveeritud ja peainspektorid on saavutanud

nii mõndagi olulist, on seaduses ja selle aluse loodud organisatsioonide tegevuses suuri vigu.

Peainspektori seaduse kasuks võib öelda, et see suurendas uurijate ja sisekontrolöride iseseisvust, andes neile aruandluskohustuse väljapoole. See tõi neile märgatavalt suurenenud avalikustatuse, mis koos sõltumatu eelarvega lubas peainspektoritel edukalt võistelda personali komplekteerimisel. Sellele vaatamata on nende sõltumatus kaugel täiuslikkusest. Presidendil on endiselt peainspektorite vallandamise õigus, nagu seda massiliselt kasutas president Reagan 1981. aastal. Seega seisavad peainspektorid vastastikku konfliktse lojaalsusega, mis võib asjad muuta väga keeruliseks.

Vigade ja kuritarvituste avastamine

Mõningateeriumide järgi on peanspektorite ressursse kasutatud efektiivselt. Peainspektorid (nii kontrolörid kui ka uurijad) on leidnud ja välja toonud hulga valitsusasutuste töötajate ja lepingupartnerite poolt kordasaadetud rikkumisi. Paljudel juhtudel, isegi kui rikkumises on olnud kriminaalsuse, on siiski rakendatud vaid administratiivseid karistusi. Osaliselt peegeldub selles süüdimõistmiseks vajalike tõendite kogumise raskus, kuid see peegeldab ka süüdistajate soovi võtta menetlusse vaid ilmselgeid rikkumise juhtumeid, tingituna ressursside vähesusest ning kohtute ja vanglate piiratud võimalustest.

Kontrollimenetluste täiustamine

Teiselt poolt on edasiminek rikkumisi tõestavate kontrollimenetluste täiustamisel olnud väga aeglane. Probleemide kestvus HUD-s, Medicare-is ja kaitsealaste hangete puhul kinnigtab seda. Praegu ei ole veel selge, kuivõrd rakendatud abinõudest (FMFIA ja CFOA poolt) seda täiustamisprotsessi kiirendavad. Peainspektorite sellealase tegevuse suhtelise ebaedu põhjuseks on siin ilmselt olnud kahekordse ettekandmise (aruandluse) kohustuses.

Kongressi huvitatus

Et peainspektorid leidsid end üha suuremal määral teenindavat Kongressi, taipasid nad, et USA seadusandjad peavad poliitiliselt märksa kasulikumaks (pidades silmas väljavaateid nende tagasivalimiseks) paljastada valitsuse programmides esinevaid kuritarvituste üksikjuhtumeid kui tugevdada juhtimiskontrolli menetlusi, mis võiksid tõkestada neid kuritarvitusi. Seadusaqndajad julgustavad peainspektoreid tulema nende juurde rikkumiste üksikjuhtumitega, kuid pööravad vähe või ei pööra üldse mitte tähelepanu nõrku kontrollimenetlusi käsitlevatele ettekannetele[21]. Näib olevat selge, et kas siis sellel või mingil muul põhjusel, on peainspektorite rõhuasetus üksikute rikkumisjuhtude otsimiseks toimunud juhtimiskontrolli menetluste tugevdamiseks tehtava töö arvel.

Väljavaated muutusteks

Nüüd, mil peainspektorid on saanud, vähemalt osaliselt vastutavateks Kongressi ees, on ebatõenäoline, et rõhuasetus üksikjuhtumitel mujale nihkus. Ei ole ka tõenäoline, et peainspektori institutsiooni struktuur muutuks oluliselt lähemas tulevikus. Peainspektorid on loonud endale õigluse valvuri maine, mis teeb raskeks ettepanekute tegemise muudatuste vajalikkuse kohta.

Veelgi enam, Kongress jätkab poliitilise profiidi lõikamist tulenevalt praegustest rõhuasetustest ega oleks huvitatud peainspektori eelistuste muutmisest.

Kõige tõenäosem võimalus tugevama rõhu asetamiseks juhtimiskontrolli menetlustele oleks surve FMFIA ja CFOA poolt, ühendatuna täidesaatva võimu survega tõsise juhtimisreformi läbiviimiseks. Selline kombinatsioon võiks viia peainspektori eelistuste ümberorienteerimisele või, selle ebaõnnestumisel, täiustatud juhtimisele tuginevatele uute üksuste loomine, kaasa arvatud tugevenud kontrollimenetluste loomisele.

Clintoni administratsioon on väljendanud selget soov tõsta juhtimise efektiivsust. See, kas administratsioonil jätkub poliitilist jõudu teise partei poolt kontrollitavale Kongressile antud lubaduse järgimiseks, selgub edaspidi. Lisaks võimalikule poliitilisele opositsioonile on juhtimisreformil, sealhulgas tugevamatel juhtimiskontrolli menetlustel veel üks takistus. Menetlused nõuavad raha, vähemalt mõne aja jooksul ja raha on praegusest eelarvest raske leida. Lühinägelikult suhtudes võib ju nii ollagi, kiusatus vähendada juhtimise täiustamise raha on samasugune kui kõige muugi puhul. Käesoleval ajal on väljavaade, et USA valitsus osutaks juhtimiskontrolli menetlustele vajalikku tähelepanu, parimal juhul kahtlane.

9. Lõpetuseks

Efektiivsed juhtimiskontrolli menetlused on vältimatud igas edukas organisatsioonis. Siserevisjon on eluliselt tähtis tõhusa juhtimiskontrolli süsteemi komponent, osaliselt oma võime tõttu avastada ja tõkestada rikkumisi, kuid märksa enam võime tõttu hinnata kontrollisüsteemi teiste elementide efektiivsust. Nagu USA kogemus näitab, on efektiivse juhtimiskontrolli menetluste struktuuri ülesehitamine raske. Veelgi keerulisem on valitsuse suhete struktuur teiste osapooltega riigi majanduses, veelgi komplitseeritumad ja laiaulatuslikumad on vajalikud juhtimiskontrolli menetlused ja seda raskemaks muutub sisekontrolöril otsustamine selle üle, kuidas kõige paremini kasutada piiratud kontrolliressursse. Kahjuks võib ka hästi kavatsetud seadusandlus omada vastupidist efekti. Peainspektori seadus, mis oli kavandatud tugevdamaks siserevisjoni ja uurimist, tehes nad aruandekohustuslikeks presidendi ja Kongressi ees, on selle asemel loonud jagatud ja potentsiaalselt konfliktse lojaalsuse.

Lõpetuseks. Nii eluliselt tähtsad kui juhtimiskontrolli süsteemid- kaasa arvatud tugev siserevisjoni organisatsioon- ka ei ole, ei suuda nad kunagi luua absoluutset kaitset. Et olla efektiivsed, peavad juhtimiskontrolli menetlused olema kehtestatud rangetena ja eesmärgipärastena, isegi siis kui aeg kiirustab tagant ja eeldab teisiti tegutsemist. Neid tuleb pidevalt täiustada, tagamaks efektiivsuse muutuvas tegutsemiskeskkonnas. Lõpuks on - kõik juhtimiskontrolli süsteemid, kaasa arvatud siserevisjoni üksus, eiratavad tippjuhtkonna poolt, kelle teenimiseks need on mõeldud. Juhtimiskontrolli süsteem võib ainult teenida juhte; see ei suuda asendada nende kompetentsust ega ausust.

MÄRKUSED

1. Käesolev materjal käsitleb juhtimiskontrolli menetlusi USA föderaalses valitsemises. Kuna 50-s osariigis on oma põhiseadus, seadused ja halduskogemused, võivad vaadeldavad küsimused olla samad või ka teistsugused.

2. Mõistet "asutus" kasutatakse siin täidesaatva võimu asutuse tähenduses. Nende hulka kuuluvad ka ministeeriumid ja muud iseseisvad asutused ja administratiivorganid.

3. "Keskasutus" on täidesaatva võimu asutus (organisatsioon), mis juhendab teisi riigiasutusi. On olemas terve rida niisuguseid asutusi, kuid käesolevas kontekstis on nendeks Juhtimise ja Eearveamet (OMB), Rahandusministeerium ja Personaliamet (OPM).

4. U.S. Office of Management and Budget, "Management Accountability and Control", Circular No. A-123, Revised 21 June 1995.

5. The Federal Managers' Financial Integrity Act of 1982, Public Law 97-255, 31 U.S. Code 3512.

6. Chief Financial Officers Act, Public Law 101-576, 31 U.S. Code 901(b), 3515.

7. Cited in O.Ray Whitington. *et al.* (1992), *Principles of Auditing*, 10th edn., Richard D. Irwin, Inc., Boston.

8. Inspector General Act of 1978, Public Law 95-452, 92 Stat. 1101.

9. Eelarveliste kulutuste kärpimise tulemusena USA valitsemisaparaadis, vähendatakse USA Riigikontrolli töötajate arvu 1990-ndate aastate alguse tasemest 5 200 inimeselt 3 500 inimesele 1997.a. lõpuks.

10. *Government Auditing Standards*, 1994 Revision, U.S. General Accounting Office, June 1994. ; tuntud ka nime all "Kollane raamat" (Yellow Book).

11. *Bowsher v. Synar*, 106 Supreme Court 3181 (1986). Ülemkohus otsustas, et Riigikontroll oli seadusandliku võimu osa ja seega talitas Kongress põhiseaduse vastaselt volitades Riigikontrolli anda välja käske mõjutades täidesaatva haru kulude kokkuhoidu.

12. *Standards for Internal Controls in the Federal Government*, U.S. General Accounting Office, 1983. Seda raamatut tuntakse ka nime all "Roheline raamat" (Green Book).

13. "Medicare Claims", GAO/HR-95-8, U.S. General Accounting Office, February 1995.

14. See sisaldab kontrolliga kaetust mahus üks kontrolör iga 25 millioni dollari lepingumahu kohta. Tegelik kaetus on tunduvaltlt väiksem, kuna DCAA viib läbi lepingulisi kontrollimisi teiste asutuste asemel nagu näiteks NASA.

15. "Defence Contract Management", GAO/HR-95-3, U.S. General Accounting Office, February 1995.

16. Seesama.

17. Hoiustamis- ja laenusüsteem (industry) koosnes suurest arvust rahandusasutustest, mis nii mitmeski osas olid sarnased pankadele, v.a. see, et olid mõeldud eeskätt kodude loomiseks. Hoiused olid garanteeritud föderaalvalitsuse poolt ning haru kokkuvarisemine 1980-ndatel tekitas valitsusele kulusid mitmete sadade miljardite dollarite eest.

18. HUD skandaaliga täpsemalt tutvumiseks vt "Abuse and Mismanagement at HUD", Report of the Commnittee on Government Operations of the U.S. House of the Representatives, House Report 101-977, 1 November 1990, ja "Final Report and Recommendations" of the HUD/MOD REHAB Investigation Subcommittee, Committee on Banking, Housing and Urban Affairs, United States Senate, November 1990.

19. "Thomas T. Demery, Section 8 Moderate Rehabilitation Program", Report of Investigation, Office of Inspector General, Department of Housing and Urban Development, No. HM 1-1054, 17 April 1989.

20. Peainspektori institutsiooni laiemaks selgitamiseks vt. Paul C.Light (1993), *Monitoring Government: Inspectors General and the Search for Accountability*, The Brookings Institution, Washington, D.C.

21. Siin on ka erandeid nagu seadusandjad, kes vastutavad FMFIA ja CFOA kehtestamise eest.

VÄLISKONTROLÖRI OSA RIIKLIKU SEKTORI SISEKONTROLLI SÜSTEEMIDES: INGLISMAA LÄHENEMISVIIS

Dudley Lashmar[17]

Kokkuvõte

Riigikontroll (*National Audit Office (NAO)*), juhituna riigikontrolöri (*Comptroller and Auditor General*) poolt, on Inglismaa kõrgeim kontrolliinstitutsioon ning tal on välise kontrolli kohustus keskvalitsuse poolt tehtavate kulutuste üle.

Rahandusministeeerium (*Treasury*) on vastutav juhtimiskontrolli süsteemide arendamise ja levitamise eest valitsemissüsteemis.

NAO on täielikult sõltumatu täidesaatvast võimust, nagu see on esindatud Rahandusministeriumi või valitsuse kui terviku poolt. Riigikontrolör, kes on nimetstud parlamendi poolt vastutab NAO kaadriga komplekteerimise ning aruannete esitamise eest parlamendile. Aruanded esitatakse kõigi poliitiliste parteide esindajaist koosneva parlamendi Eelarvekomisjoni (*Public Account Committee*) kaudu. NAO kõige esmaseks kohustuseks on ministeeriumide finantsaruannete kinnitamise ja tulemuslikkuse selgitamise teel tagada parlamendile riiklike vahendite eesmärgipärase ja efektiivse moodustamise ja kulutamise ning ressursside kasutamise aruandluse usaldusväärsus.

Üksikasjalisi juhtimiskontrolli süsteeme ei kehtestata seadusega, vaid antakse välja Rahandusministeeriumi poolt. Rahandusminis- teeriumi juhend, *Riiklik raamatupidamine*, on põhimõtteliseks aluseks, mille põhjal ministeeriumid on töötanud välja juhtimiskontrolli süsteemid lähtudes keskse juhtimise ja nende endi operatiivsetest vajadustest.

Riiklik raamatupidamine, määrab ära ka kõrgeima arveametniku (*Accounting Officer (AO)*) kohustused. AO on ministeeriumi juhtimiskontrolli menetluste eesmärgipärase toimivuse eest vastutav ministeriumi vanim riigiteenistuja. AO võidakse kutsuda Eelarvekomisjoni ette andamks aru ministeeriumi käsutuses olnud ressursside säästliku, efektiivse ja tõhusa kasutamise kohta.

Hästi korraldatud juhtimiskontrolli süsteemid Inglismaa riigiasutustes on heas vastavuses INTOSAI *Sisekontrolli standardite koostamise põhisuundadega* (*INTOSAI Guidelines for Internal Control Standards*). NAO funktsioonid on *põhisuundadega* põhimõttelises vastavuses

---

[17]Pärast vannutatud audiitori kutse omandamist, töötas autor palju aastaid tööstuses sisekontrolörina. 1987.a siirdus ta tööle Inglismaa Riigikontrolli, kus töötab kontrolli juhina (Audit Manager).

ministeeriumi juhtimiskontrolli menetluste adekvaatsuse osas ja praktilises vastavuses nende efektiivsuse osas.

Juhtimisalaste kirjadega ministeeriumidele ja tulemuslikkuse kontrolli ning muude aruannetega parlamendile toob NAO esile juhtimiskontrolli süsteemide ebaeesmärgipärsusi ja nõrkusi.

NAO-l on juhtimiskontrolli menetlustele hinnangu andmisel süstemaatiline ja konstruktiivne lähenemine, millega kaasnevad üksikasjalikud kavandamismeetmed, igakülgsed testimis-protseduurid ning hästi väljatöötatud ettekandmise kord. Niisugune lähenemine võimaldab tugevate juhtimiskontrolli menetlustega, kaasa arvatud efektiivne siserevisjon, luua usalduse ministeeriumide suhtes. See lubab NAO-l viia läbi märksa tõhusamaid ja maksumuse seisukohast efektiivsemaid väliseid kontrollimisi.

1. Raamistik juhtimiskontrolli mentlustele Inglismaal

Käesolev sissejuhatus annab kokkuvõtliku ülevaate Inglismaa jutimiskontrolli süsteemide põhilistest iseloomulikest joontest. Neid kirjeldatakse allpool mitmesuguste pealkirjade all.

Volitus juhtimiskontrolli teostamiseks

Kulude parlamentaarse kontrollimise seadusandlikuks aluseks on Riigikassa ja Kontrolli-ministeeriumi seadused (*Exchequer and Audit Department Acts*) aastatest 1866 ja 1921. Üksikasjalised juhtimiskontrolli menetlused ei ole seadusandlusega sätestatud, kuid see loob aluse aastate vältel arendatud ja täiustatud süsteemidele.

Keskasutuste osa

Peamised juhtimiskontrolli süsteemide eest hoolt kandavad organisatsioonid Inglismaa valitsemissüsteemis on Rahandusministeerium, NAO ja Eelarvekomisjon.

Rahandusministeerium vastutab riigi tulude laekumise korralduse eest ja tema esmaseks ülesandeks on kehtestada riigi kulude kontrollimise kord.

NAO-l, keda juhib riigikontrolör ning olles maa kõrgeim kontrolliinstitutsioon, on kohustus väliskontrolörina kontrollida valitsuse poolt tehtavaid kulutusi.

Eelarvekomisjon koosneb parlamendiliikmetest. Selle koosseis väljendab Parlamendi valitava koja, Alamkoja, poliitiliste parteide struktuuri. Komisjon on Parlamendi nimel kohustatud pidama järelvalvet, et riigi rahade kulutamise üle on sisse seatud sobiv kontroll.

Riigikontrolör on valitsusest täielikult sõltumatu. Ta nimetatakse kui Alamkoja ametnik Peaministri ettepanekul, mis on eelnevalt kooskõlastatud Eelarvekomisjoni esimehega ning on traditsiooniliselt peamise opositsioonipartei esindaja. Riigikontrolör annab läbi Eelarvekomisjoni aru Parlamendile; ei riigkontrolör ega ka tema personal ei ole aruandekohustulikud ministritele. Riigikontrolör nimetab NAO töötajad ja määrab nende arvu, kvalifikatsiooninõuded, töötasu ja muud teenistustingimused. Põhiosa tema 750-st töötajast on kas kvalifitseeritud raamatupidajad või muu ametialaselt aktsepteeritava raamatupidamisalase ettevalmistusega töötajad.

NAO tegevuas finantseeritakse Parlamendi poolt. Täielikult parlamendiliikmetest koosnev komisjon vaatab läbi NAO finantsplaanid ja esitab heakskiidetud eelarve kinnitamiseks Parlamendile. Komisjon nimetab samuti sõltumatu erasektori audiitori NAO arvepidamise kontrollimiseks ja NAO tegevuse tulemuslikkust puudutava uurimise läbiviimiseks.

Juhtimiskontrolli menetluste täiustamine ja juurutamine

Juhtimiskontrolli süsteemide standardite täiustamine ja juurutamine valitsusasutuster on Rahandusministeeriumi ülesanne. Peamiseks vahendiks, millega see on savutatud, on olnud juhendmaterjal *Riikliku raamatupidamine*, mis on kui raamatupidamise ja kontrolliprotseduuride eeskiri valitsusasutustele.

Juhend kehtestab juhtimiskontrolli süsteemide põhimõtted kogu valitsemistegevusele ning annab üksikasjalise informatsiooni, kuidas valitsemisasutused peavad läbi viima oma raamatupidamist. Ühtlasi määrab see ära AO kohustused, kaasa arvatud tema kohustused juhtimiskontrolli alal, kes on ministeeriumi või riigiasutuse kõrgeim teenistuja, kes tegutseb ministri kohustes.

AO rolli olemuseks on isiklik vastutus tema hoole all olevate riigi rahade kasutamise õigsuse ja seaduslikkuse, arvepidamise õigsuse, aruka ja säästliku töökorralduse, raiskamise ja liialduste ning kõikide muude ressursside tõhusa ja efektiivse kasutamise eest.

AO võidakse kutsuda Eelarvekomisjoni ette andmaks aru ministeeriumi funktsioonide täitmiseks kasutada olnud ressursside säästliku, tõhusa ja efektiivse kasutamise kohta.

Vastavalt juhendile annab Rahandusministeerium igale AO-le meelespea, mis kirjeldab neid ja muid kohustusi. Juhend annab AO abistamiseks ka üksikasjalised juhtnöörid meelespeas toodud kohustuste täitmiseks.

Juhtimiskontrolli seisukohast olulisena määrab juhend ära protseduuri, mida tuleb järgida kui minister keeldub arvestamast AO nõuannet kas õigsuse või seaduslikkuse või muude AO üldistema säästlikkust, tõhusust ja efektiivsust puudutavate kohustuste osas. Asjasse puutuvad paberid tuleb saata riigikontrolörile, kes võib omakorda teha sellekohase ettekande Eelarvekomisjonile.

Juhend kohustab samuti AO-d looma siserevisjoni üksuse.

Juhtimiskontrolli süsteemide järelvalve ja hindamine

Nii nagu juhtimiskontrolli standardite juurutamine, on Rahandusministeeriumi ülesandeks jälgida ka nende täitmist ning levitada parimaid menetlusi. Seda aga ei tehta detailselt sellest ajast kui Rahandusministeeeriumi juhendi täitmine on suures osas jäetud ministeeriumide ja asutuste hooleks. Sellele vaatamata nõuab Rahandusministeerium siiski, et eelarveliste kulutuste ületamise ja pettuste juhtumid ning suuremate projektide kulud enne kinnitamist oleksid tema poolt sanktsioneeritud.

Juhtimiskontrolli süsteemide elluviimiseks vajalikud ressurssid, oskused ja koolitus

Ministeeriumide personalile rakendatakse Riigiteenistujate töötasustamise, tingimuste ja teenistuse koodeksit (Civil Service Pay and Conditions and Service Code). See määratlebb üksikasjalikult kõik riigiteenistujate töölevõtmise tähtajad ja tingimused, kaasa arvatud nii kohustused, ametikõrgendus ja vallandamine kui ka vajadused koolituseks.

AO kohustuste meelespea määrab ka, et "AO peab tööülesannete määramisega tagama hea töökorralduse ja, et ta tugineks vajaliku arvu ja teadmiste tasemega personalile. Viimane nõuab personali hoolikat valikut ja täiendamist ning tõsist hoolt spetsiaalsete oskuste ja teenuste kujundamisel.

Võrdlus INTOSAI Juhendiga

Inglismaal on olemas valitsusasutuste juhtimiskontrolli hästi väljatöötatud standardid ning need on vastavuses INTOSAI Juhendiga. Alljärgnevad osad kirjeldavad täpsemalt:

- NAO roll valitsusasutuste juhtimiskontrolli süsteemide kvaliteedi hindamisel ja nende kasutamise edendamisel;

- NAO, Rahandusministeeriumi ja Eelarvekomisjoni tööjaotusest juhtimiskontrolli paremaks rakendamiseks, kaasa arvatud standardite väljatöötamine ja toimivuse hindamine;

- juhtimiskontrolli süsteemide kontrollimise meetodid;

- juhtimiskontrolli süsteemide tähtsus NAO, Eelarvekomisjoni ja Rahandusministeeriumi jaoks.

2. NAO roll

Käesolevas lõigus vaadeldakse NAO osa juhtimiskontrolli süsteemide kvaliteedi hindamisel ja nende kasutamise edendamisel.

NAO asutati 1983.a. Rahvusliku kontrolliseaduse (*National Audit Act*) alusel. Sellele vaatamata on riikliku sektori kontrollimisel Inglismaal pikk ajalugu. Esimene Riigikassa peakontrolör (*Comptroller General of the Exchequer*) nimetati ametisse 1314.a. ning 1886.a. asutati NAO eelkäija, Rahandus- ja Kontrolliministeeriumi valitsemisalas olnud Riigikontrolöri amet.

Käesoleval ajal on NAO eelkõige vastutav Parlamendi ees riigi rahaliste vahendite moodustumise ja kulutamise ning ressursside kasutamise õigsuse ja tõhususe eest. See toimub arve arvelt Parlamendile kindlustunde loomise teel, et raha on kulutatud vastavalt Parlamendi poolt kavandatud eesmärkidele ja aruandlus selle kohta on õige. NAO teeb ka Parlamendile valikuliselt ettekandeid selle raha kasutamise tulemuslikkuse kohta.

Kontrolltegevuse läbiviimisel näeb NAO oma ülesannetena aidata ministeeriume finantskontrolli täiustamisel ja tulemuslikkuse parandamisel.

NAO ressurssid on võrdselt jaotatud finantskontrolli ja tulemuslikkuse kontrolli[18] vahel. Mõlemad tegevusliigid sisaldavad juhtkonnakontrolli süsteemide hindamist ja kaasaaitamist nende täiustamisele.

---

[18] ingl. keeles - *examination.* NAO käsitluses on tegemist tulemuslikkuse *uurimisega,* mitte *kontrollimisega,* nagu Eestis seda mõistetakse *(tõlk)*

Finantskontroll

NAO finantskontrollialane tegevus hõlmab ministeeriumide, valitsus- ja paljude muude riiklike asutuste aruannetete õigsuse tõestamise. Lisaks nendele kontrollib NAO mitmeid muid rahvusvahelisi aruandeid, kaasaarvatud mõned ÜRO allorganisatasioonide poolt koostatud. Samuti keskendub käesolev materjal silmas pidades näitlikustamist, NAO tööle ministeeriumide kontrollimisel, kus viimase 13 aasta jooksul on aset leidnud mitmed olulised reformid Inglismaa valitsemises. Need muutused on mõjutanud juhtimiskontrolli läbiviimist valitsusasutustes ja NAO töösuundi ning rõhusasetusi.

Algtõuke nendele reformidele andis 1982.a. kehtestatud Finantsjuhtimise Algatus (Financial Management Initiative). Selle eesmärgiks oli täiustada juhtimist riigivalitsemises, pidades silmas, et juhid teaksid, millised on nende eesmärgid ja kuidas nende töötulemusi hinnatkase, et oleksid olemas nende täpselt defineeritud töökohustused tagamaks ressursside parima kasutamise ning kohustuste efektiivseks täitmiseks vajalik informatsioon, ja koolitus.

Eltoodule järgnes 1988.a. akt "Järgmised sammud" ("Next Steps"), mis oli suunatud riigiasutuste poolt maksumaksjatele, tarbijatele ja töötajatele osutatavate teenuste efektiivsuse ja tõhususe tõstmiseks riigiasutuste täidesaatvate funktsioonide kaasajastamise teel. Keskseks selles aktis oli:

- arusaamine, et ministeeriumid peaksid kontsentreeruma enam strateegilisele juhtimisele kui igapaäevaste küsimuste lahendamise kontrollile;

- sobivate tippjuhtide nimetamine, kas riigiteenistujate hulgast või väljastpoolt, riigi-asutuste juhtideks, kes oleksid sobivad vastava töö tegemiseks;

- ministeeriumide kui ka asutuste julgustamine kasutamaks kõiki juhtimisalaseid volitusi ja algatusvõimet, koos kõigi võimalike oma tegevusvaldkondade delegeerimisega kohalikele omavalitsustele;

- iga asutuse põhimääruse kinnitamine, mis määrab asutuse eesmärgid ja ülesanded ning selle loodetava produkti ja väljundi mõõdetuna nii kvantitatiivsete kui kvalitatiivsete ning täpsete asutuse tegevust iseloomustavate näitajatega.

Koos täidesaatva võimu asutustega, kus on hõivatud enamus riigiteenistujatest ja koos muude ministeeriumide alluvuses mitteolevate riigiasutuste kasvuga on kasvanud ka muretsemine sobilike riigiasutuste tegevust korraldavate standardite koostamise eest.

Nende muutuste toimumise ajal on NAO teinud Elarvekomisjoni kaudu ettekandeid mitmete tõsiste puuduste kohta riigiorganite administratiiv- ja finantssüsteemides ning kontrolli-menetlustes. Nii avaldas Eelarvekomisjon 1994.a. aruande "Riigi haldustegevuse õige juhtimine" ("The Proper Conduct of Public Business"), kus esitati kokkuvõtlik loetelu puudustest, mida riigiasutused peaksid arvestama endi kindlustamisel vigade vältimiseks tulevikus. Ettekandes grupeeriti vead neljas rühmas:

- ebapiisav finantskontroll;

- eeskirjadele mittevastav tegevus;

- riigi rahade ja vahendite puudulik kasutamine;

- ebapiisav tegevuse tulemuslikkus.

Üheks kõige üldisemaks puuduseks, mis kuuludes loetelu eelviimasesse rühma, oli ministeeriumide ebaõnnestumine efektiivse järelvalve loomisel nende poolt finantseeritavate ja toetatavate ministeeriumidele mittealluvate asutuste üle, mis tõi kaasa võimetuse avastada raiskamisi ja ebaseaduslikku tegevust. Loetelu määrab ära küsimuste ringi, mida ministeeeriumide AO-d peaksid teadma, kuidas ministeeriumidele mittealluvad asutused omad tööd korraldavad, samuti ka tagama, et nad seda informatsiooni hangiksid ning kasutaksid.

Teine näide puudutab võimalikku mõju kui juhtimiskontrolli menetlused asendatakse liigse administreerimisega. See puudutab asutusi, kus on liialt domineeriv tippjuhtkond. Nimetatud loetelu määrab, et asutuse juhatuse ja nõukogu liikmed peavad kindlustma, et tegevjuhid mõistaksid täpselt, millised on nende individuaalsed kohustused.

Seetõttu, lisaks finantskontrollile, mille tulemusena tõendatakse ministeeriumide asutuste ja teiste riiklike organite aruannete õigsus, hõlmab NAO töö ka muid ülaltoodud alasid, mis võib-olla ei oma olulist mõju aruannete numbritele, kuid mis on olulised riigi rahade kaitse ja riigiasutuste tegevuse eesmärgipärase juhtimise seisukohast.

Ministeeriumide arvepidamise kontrollimise kaudu anti riigikontrolörile võimalus anda oma kirjalik seisukoht ministeeriumi aasta finantsaruande kohta nii selles osas, kas see väljendab õigesti tehtud kulutusi ja laekumisi vastavalt Parlamendi poolt neile eraldatud rahadele ning kas need kulutused ja laekumised on kooskõlas Parlamendi poolt kinnitatud eesmärkidega ja vastavuses sellekohase seadusandluse ning muude normdokumentidega.

Ehkki riigikontrolöri arvamus võib olla mõjustatud juhtimiskontrolli menetluste nõrkustest, ei ole tal selleks NAO aruandluse õigsuse tõestamise seisukohast vastavat kohustust. Kuid tal on õigus juhtida tähelepanu ükskõik millisele puudusele kui sel on negatiivne mõju raamatupidamisele.

Oma töö läbiivimisel NAO:

- hangib piisava, asjakohase ja usaldusväärse tõendusmaterjali oma kontrolli tulemusel moodustunud seisukoha toetuseks. Seejuures peab olema tõendusmaterjal hangitud võimalikult väikeste kulutustega;

- kasutab standardeid, mis põhinevad vastavatele Inglismaa raamatupidamise ja Rahvusvahelise Raamatupidajate Föderatsiooni (International Federation of Accountants) ning INTOSAI standarditele;

- teostab ranget järelvalvet kontrollitegevuse vastavuse üle kontrollistandarditele ja -protseduurile.

Oma arvamuse kujundamiseks ministeeriumide finantsaruande kohta on vajalik vastava töö planeerimine. Muuhulgas tähendab see seda, et NAO-l oleks piisavalt informatsiooni ministeeriumi ja selle tegevuse kohta, kaasa arvatud teadmised selle kohta, kuidas toimib ministeeriumi sisekontrolli süsteem.

Hea arusaamine ministeeriumit ja selle tegevusest teeb kontrollist tõhusa ja efektiivse ning võimaldab anda ministeeriumile konstruktiivset nõu siekontrolli menetluste osas. Eskätt nõuab see teadmisi kontrollikeskkonna kohta, milles ministeerium töötab. Kontrollikeskkond sisaldab endas tingimusi, mida arvestades ministeeriumi arvepidamisprotsess ja sisekontroll on kavandatud, tööle rakendatud ja funktsioneerib.

NAO selgitab, kas kontrollikeskkond on üldiselt soodus usaldusväärse arvepidamissüsteemi ja tõhusa sisekontrolli jaoks. Mitmete oluliste seisukohavõttude hulgas tuleb hinnata tööülesannete lahutatuse põhimõtet on sobivalt järgitud ning kas töötajatel on selgelt määratletud töökohustused.

Sisekontrolli põhimõtetest räägitakse detailsemalt allpool. Siinkohal siiski, et kontrolli planeerimise etapiks on sisekontrolli toimivuse hindamine eraldi igas aruandluse lõigus. Aruandluse lõik koosneb tehingutest või kontodest, millel on järgmised tunnused:

- nad on ellu kutsutud ühe ja sama süsteemi poolt ja neid kontrollitakse sama moodi;

- nende õigsust on võimalik tõestada sama tüüpi kontrollitestidega;

- nad on ühtemoodi altid vigadele ja neil on sarnane mõjutatavuse aste.

Nii näiteks on palgalehtedel, maksetel tarnijatele, sularaha- ja pangakontodel ja kreeditoorsetel võlgnevustel erinevad tunnused, mis asetavad need erinevatesse aruandluse lõikudesse.

Igas aruandluse lõigus toimivate kontrollimenetluste arv suhtes hinnanguga kontrollikeskkonnale määravad ära kavandatava kontrolli viisi ja testimise ulatuse.

Kui ükskõik millises kontrolliprotsessi staadiumis, olgu see siis planeerimine, testimine või teatud kontrollietapi lõpetamine tekkivad põhimõttelise tähtsusega kahtlused aruandluse süsteemi või sisekontrolli menetluste tõhususe kohta, tuleb sellest viivitamatult informeerida ministeeriumi. Tavaliselt tehakse seda juhtimisalase märgukirja vormis (management letter), mis on adresseeritud tippjuhtkonnale, kus juhitakse tähelepanu kontroli käigus avastatud olulistele puudustele aruandluses ja sisekontrolli süsteemides.

Märgukirjas tuuakse need küsimused siiski esile alles pärast igakülgset asja läbiarutamist, kaasa arvatud tehtud ettepanekute maksumusliku sobivus kontrollisüsteemide parandamiseks, ministeeriumi juhtkonnaga.

NAO soovib ministeeriumitelt vastust, kus oleks ära näidatud rakendatavad abinõud märgukirjas tehtud märkuste osas.

Osades, kus NAO suudab tuua välja olulised puudused või valeandmed, või kus ei ole võimalik tõestada nende väidete paikapidamatust, teeb riigikontrolör ettekande parlamendile, milles ta formuleerib oma arvamuse kontrolli tulemuste kohta koos vastavate põhjendustega. Veelgi tõsisemate puuduste korral võib järgneda eelarvekomisjoni arupärimine nende kulutuste eest vastutava kõrgeima arveametniku käest. Komisjon esitab omapoolse ettekande kui ta on selgitanud välja tegevussfäärid, kus parandamine on vajalik.

Näiteks, riigikontrolöri ettekanne ühe ministeeriumi kohta, mille ülesanne on osutada seadusega ettenähtud toetust (riigi vahenditest osutatav abi inimestele kulutuste kompenseerimiseks juriidilise nõustamise või kohtukulude eest), näitas, et rohkem kui üks kolmandik toetuse taotlejatest ei esitanud dokumentaalset tõendust oma sissetulekute kohta. Samuti märkis NAO, et ministeerium ei tegutse alati kooskõlas eeskirjadega, mis sätestavad järelvalve juhtumite üle, mille puhul taotletakse toetust. Seoses sellega, et tõendusmaterjali abi eeskirjadele vastava eraldamise kohta oli vähe, esitas riigikontrolör oma seisukoha vastava aruande kohta. Tulenevalt NAO kontrollimisest, on vastu võetud uued eskirjad, mis nõuavad kõikide abitaotluste dokumenteerimise, kus oleks ära näidatud iga üksikjuhu kohta põhjused, miks taotlus rahuldati või keelduti selle rahuldamisest.

Aruannete kontrollimine NAO poolt annab parlamendile kindlustunde selles, et: aruanded on vastavuses sobivate raamatupidamisnõuetega ja -põhimõtetega; aruannetes esitatud andmed on õiged; vahendeid teenuste osutamiseks ja muuks otstarbeks on kulutatud vastavuses parlamendi kavadega; tehingud on toimunud asjakohase volitatusega.

NAO kontrollitegevus aga ei lõppe veel eeltooduga. Lisaks aruandluse kontrollimisele, selgitab NAO kuidas ministeeriumid, asutused ja muud riigi finantseerimisel tegutsevad organisatsioonid järgivad oma finantstegevuse korraldamisel vastavaid parimaid standardeid. Mõnigi sellealane töö võib kulmineeruda vastava ettekande esitamisega parlamendile.

Nii näiteks, tegi NAO ettekande pettusest 175 000 Inglise naela suuruses summas ühe Rahvuspärandi Ameti (*Department of National Heritage*) agendina tegutsenud kompanii poolt. Osaliselt sai see pettus võimalikuks tõsiste puuduste tõttu sisekontrolli menetlustes. Nimetatud amet reageeris kiiresti, õigesti ja tugevasti. Selle tulemusena suurem osa rahast kanti tagasi ja finantskontrolli menetlusi tugevdati.

Tulemuslikkuse kontrollimine

NAO teostab tulemuslikkuse uurimist säästlikkuse, tõhususe ja efektiivsuse seisukohast riigiasutuste tegevuse kõikides põhilistes lõikudes kulude ja tulude osas ning ressursside kasutamisel. Definitsioon säästlikkuse, tõhususe ja efektiivsuse kohta on esitatud 4. osas. NAO eesmärgid tulemuslikkuse uurimisel on:

- selgitada, kas kasutatakse sobivaid asisekontrolli süsteeme tagamaks säästlikkuse, tõhususe ja efektiivsuse;

- uurida kui hästi need süsteemid toimivad ning kas need kindlustavad juhtkonnale vajaliku informatsiooni järelevalveks asutuse tegevuse üle ;

- hinnata eelnevalt püstitatud kriteeriumide alusel, kas tulemuslikkus on saavutatud;

- teha ettepanekuid finantskontrolli ja tulemuslikkuse parandamiseks.

Uurimisteemade valik tugineb s üstemaatilisele vaatlusele ja pidevale valitsusasutuste tegevuse jälgimisele nii, et oleks võimalik strateegilise aastaplaaniga määratleda potentsiaalsed uurimisteemad iga viie aasta tagant korduva asutuse kontrollimise käigus. Plaan keskendub aladele, kus on haaratud kõige enam ressursse, kus tulemuslikkus on seotud kõige suuremate riskidega ja kus NAO-l on võimalik kaasa aidata tulemuslikkuse tõusule.

Tööprogrammi lõplikul kokkupanekul võetakse arvesse Eelarvekomisjoni poolt tehtud ettepanekud. Sellegipoolest on uurimisteemade lõplik valik üksinda riigikontrolöri otsustada - fakt, mis rõhutab NAO sõltumatust.

Kontrolliaruannete mustandid arutatakse läbi asjassepuutuvate asutustega, mille eesmärgiks on tagada aruande paikapidavus ja täielikkus, ning et esituslaad oleks tasakaalukas ja õiglane. Aruande eesmärk on olla konstruktiivne ja reaalne, tuginedes kaalukale tõendusmaterjalile ning on suunatud praktilistele soovitustele. Eesmärgiks on parandamine mitte aga üksnes mineviku vigade esiletoomine.

1994-1995 rahandusaastal esitas NAO Alamkojale ja avaldas 50 tulemuslikkuse aruannet. Aruanded puudutasid selliseid alasid nagu haiglakohtadega kindlustatus, riigikaitsealased hanked ja riigiettevõtete privatiseerimine.

Üheks näiteks paljudest aruannetes esiletõstetud teemadest on esitatud NAO aruandes tolli ja impordikontrolli eest vastutava ministeeriumi tegevuse kohta. Aruandes märgiti haavatavust sisemise pettuse poolt kuna puututakse regulaarselt kokku suurte rahasummadega ja keelatud kaupadega, millel on olemas väljakujunenud, ehkki illegaalne turg, nagu narkootikumid, pornograafia ja tulirelvad. NAO vaatas läbi sisemised pettused viieaastasel perioodil ning sisemise pettuse tõkestamiseks kavandatud kontrollimenetluste piisavuse. NAO leidis, et ministeeriumi kontrollimenetlused olid head ja töötasid. Siiski tehti aruandes mitmeid spetsiifilisi ettepanekuid, eeskätt selles osas, et tuleks korraldada töötajate koolitus tõstmaks nende teadlikkust vigade riskide kohta ning oskust kontrollida töölõike, et tagada pettuste vältimist neis.

Eelarvekomisjon kasutab NAO tulemuslikkuse aruandeid järelpärimiste tegemisel asutuse kõrgeimale arveametnikule aruandes tõstatatud probleemide kohta. Seejärel avaldab komisjon oma seisukohad koos soovitustega edaspidiseks tegevuseks. Tihti rõhutavad need vajadust täiustada sisekontrolli süsteeme.

Valitsus vastab komisjoni seisukohtadele ja soovitustele esitades Rahandusministeeriumi poolt väljaantava memorandumis tema poolt soovitatava tegevuskava. Seejärel leiab NAO, et vastavad aabinõud on tarvitusele võetud ning informeerib parlamenti uuesti kui tulemused on ebarahuldavad. Sellega on aruandluse ring sulgunud.

3. Suhted NAO, Eelarvekomisjoni ja Rahandusministeeriumi vahel

Käesolevas osas vaadeldakse suhteid NAO, Eelarvekomisjaoni ja Rahandusministeeriumi vahel silmas pidades heade sisekontrolli süsteemide arendammist, kaasa arvatud nende propageerimine ja hindamine.

Selle vahekorra mõistmise aluseks on fakt, et NAO on täielikult sõltumatu valitsusest, samal ajal kui Rahandusministeerium on osa täidessatvast võimust. See sõltumatus lubab NAO-l täita parlamendi nimel olulise lüli riigi vahendite aruandluse ja nende majandamise vahelises ahelas. Eelarvekomisjon on tihedas koostöös NAO-ga ning teeb ettekandeid parandamisabinõude rakendamiseks. Valitsus aktsepteerib peaaegu kõik ettepanekud.

Rahandusministeerium

NAO ülesanne on anda parlamendile kindlustunne, informatasiooni ja nõu selle kohta kuidas riigiasutused kasutavad maksumaksjate raha ja annavad aru selle kohta. Rahandusministeeriumi peamiseks funktsiooniks on nende rahaliste vahendite juhtimine. Rahandusministeeriumi strateegiliste ülesannete hulka kuuluvad riiklike vahendite kulutamise hoidmine lubatavuse piirides, tulemuslikkuse parandamine ning tingimuste parandamine riikliku sektori efektiivseks ja tõhusaks juhtimiseks.

Keskseks nende ülesannete saavutamisel on raamistiku loomine riiklikule raamatupidamisele, mis annab selge ülevaate kuidas ressursse on kasutatud ja usaldusväärsuse parlamendi jaoks. See raamistik on kirjeldatud eespool mainitud käsiraamatus, *Riiklik raamatupidamine.* Selles sisalduvad nõuanded puudutavad laia küsimusteringi. Nii näiteks käsiraamatus esitatakse Eelarvekomisjoni ja Rahandusministeeriumi vaheline kokkulepe, mis puudutab vajadust kompenseerida kõikide ministeeriumide ja asutuste tegevuse kulud seadusega kehtestatud spetsiaalse organi kaudu. Käsiraamatus on samuti muud Eelarvekomisjoniga kooskõlastatud menetlused, nagu näiteks menetlus parlamendi informeerimiseks juhuslike kohustuste võtmisest või kingituste tegemisest. Samuti annab see juhtnööre raamatupidamissüsteemide ja menetluste kohta, mida asutused hea juhtimise saavutmiseks peavad arvestama, näiteks nagu tähtsamate kaevandamiskohtade registri sisseseadmine.

Käsiraamatus täpselt kirjeldatud sisekontrolli süsteemide juurutamise kohustus on iga ministeeriumi kõrgema arveametniku kohustus. Ministeeriumi sisekontrolli üksuse tegevus on oluliseks abiks kõrgemale arveametnikule tema kohustuste täitmisel.

Kõrgem arveametnik on Rahandusministeeriumi poolt kohustatud tagama, et sisekontrolli korraldamisel oleks järgitud Rahandusministeeriumi *Riikliku sektori sisekontrolli juhendiga* kehtestatud sisekontrolli ülesandeid, standardeid ja menetlusi.

Siserevisjon on sõltumatu hinnangu andja ministeeriumi sees, mis mõõtes ja hinnates sisekontrolli süsteemi efektiivsust, annab kõrgemale arveametnikule ja teistele juhtidele olulist informatsiooni ministeeriumi sisekontrolli süsteemi toimimise kohta.

Siserevisjoni üksuse juht peaks olema piisavalt kogenud, tal peaks olema sobiva kõrgema

teenistusjärguga ning soovitavalt omama siserevisjoni jaoks sobivat kvalifikatsiooni. Suuremate kulutusi tegevate ministeerioumide puhul peab olema tema nimetamiseks Rahandusministeeriumi heakskiit; siserevisjoni üksuse volitused peaksid samuti olema heakskiidetud Rahandusministeeriumi poolt.

Vastavalt *Riikliku sektori sisekontrolli juhendile* määrab sierevisjoni üksuse üksikasjalikud kohustused kõrgem arveametnik. Siserevisjoni üksuse juhil on otsene juurdepääs kõrgemale arveametnikule kellele ta võib kontrollitulemused teatavaks teha, näiteks juhul kui olulised soovitused ei ole saanud piisavat tähelepanu vastava juhi poolt. Kõrgem arveametnik on lõppkokkuvõttes vastutav, et rakendataks koheseid ja efektiivseid abinõsid kui seda nõutakse, ning et tegevusetusega kaasnevad riskid selgitataks välja ning neid arvestataks.

Eelarvekomisjon

Eelarvekomisjon loodi 1861.a kui abinõu, mis võimaldab parlamendile parema kontrolli riiklike vahendite kulutamise üle. Selle ülesandeks oli selgitada ja vahetevahel kanda ette parlamendi poolt eraldatud vahendite või muude komisjoni poolt vajalikeks peetavate vahendite kasutamise üle.

Ajalooliselt oli Eelarvekomisjoni esmaseks eesmärgiks iseenese rahustamine tehtud kulutuste arvepidamise õigsuse, seadustele vastavuse ja eesmärgipärasuse suhtes. Eelarvekomisjon säilitab oma huvi nimetatud küsimuste vastu ning jätkab nendega tegelemist. Sellele vaatamata, praegune komisjon tegeleb peamiselt säästlikkuse, tõhususe ja efektiivsusega seotud küsimustega nagu see on esitatud NAO tutlemuslikkust puudutavates aruannetes.

Eelarvekomisjon nimetatakse Alamkoja poolt parlamendi kogu tegevusajaks. See koosneb mitte rohkem kui 15-st liikmest, kusjuures foorum moodustub neljast liikmest ning komisjon on moodustatud kõikide poliitiliste parteide esindajaist. Üldjuhul piirdub komisjon valitsuse ametnike küsitlusega, sel peab olema põhjendus, et osaleda võiksid ka eraisikud.

Eelarvekomisjon kohandab oma töös mitteparteilist pÕhimõtet ja püüab olla erapooletu; peaaegu alati saavutab see üksmeelse seisukoha, vaatamata sellele, milline valitsus võimul on. Komisjonil ei ole samuti täidesaatvat võimu ning võib teha ainult ettepanekuid või väljendaada arvamust, tema ettekannetel on märkimisväärne kaal. Asjades, mis põhjustavad parlamentaarse kontrolli kulutuste üle, on komisjoni soovitused harilikult aktsepteeritud valitsuse poolt.

Riigikontroll

Allpool toodud põhimõtted NAO vahekordade kohta eelarvekomisjoniga ja Rahandusministeeriumiga on selgitatud eespol ja osas, mis kirjeldab NAO rolli. Olulise tähtsusega on see, et NAO täielikult sõltumata mõlemast teisest organist.

Taotledes aidata riiklike asutusi täiustada finantskontrolli ning saavutada parem tulemuslikkus, hindab NAO asutuste sisekontrolli süsteeme ning kontrollimenetlusi, millest räägitakse osas 4, kaasa arvatud NAO vahekord riigiasutuste sisrevisjoni funktsioonidega.

Olles NAO finantskontrolli üks osa, aitab selle poolt igapäevases suhtlemises antav nõu ja abi riigiasutustele tõsta turvalisust finantsjuhtimises ning selle usaldatavust. Mõningaid enam tähtsamaid küsimusi on käsitletud juhtimisalastes kirjades (management letter), milledest ca' 350 on saadetud aastatel 1994-1995.

Teiseks NAO tegevuse efektiivsuse mõõdupuuks on tema tulemuslikkuse uurimise ettekannetes ja vastavates Eelarvekomisjoni ettekannetes tehtud jäärelduste ja ettepanekute aktsepteerimise tase. Aastatel 1994-1995 aktsepteeris valitsus 95% komisjoni ettepanekutest.

Need soovitused peegelduvad mõnikord ka väljapoole konkreetse vaatlusalust küsimust. Nii võib tuua näitena, mis iseloomustab NAO ja Rahandusministeeriumi vahekorda sisekontrolli standardite väljatöötamisel, et see tugines NAO aruandele tähtsamatest välismaistest arenguabi projektidest. Selles aruandes käsitleti sündmusi, mille tulemusena võeti vastu otsus hüdroelektrialase projektile finantsabi osutamiseks Pergaus (Malaisia). See kujutas endast suurimat rahaeraldust, mida kuinagi on tehtud selleks volitatu ministeeriumi poolt tavalise korra järgi. Aruande keskseks jooneks oli kõrgema arveametniku osa tulemuslikkuse taotlemisel. Antud juhul rõhutas kõrgem arveametnik ministrile, et selle ülesanne oli tagada, et abifonde kasutatakse mõistlikul ja säästlikul viisil. Ta uskus, et abirahade eraldamine Pergau hüdroelektri projekti jaoks ei vastanud neile tingimustele. Selle põhjal otsustas ta, et projekti ei tuleks toetada. Sellele vaatamata otsustas minister, et toetus tuleb eraldada, tuginedes Inglismaa poolt võetud vastavale kohustusele, ning käskis kõrgemal arveametnikul nende kulutustega nõustuda.

Tulenevalt Eelarvekomisjoni ettekandele Pergau hüdroelektri projekti kohta, võttis valitsus vastu otsuse, et kui minister lükkab tagasi kõrgeima arveametniku nõuande kulutuste säästlikkust, tõhusust ja efektiivsust puudutavates küsimustes, tuleb vastavad dokumendid ilma tarbetu viivituseta esitada riigikontrolörile. See oli väga oluline muudatus.

Käesoleva osa lõpetuseks on oluline märkida Euroopa Liidu mõju sisekontrollile. Euroopa Liidu seadusandlus on ühitatud Inglismaa seadusandlusega. Väga tihti rakendatakse seda seadusandlust parlamendi poolt vastava seadusega kehtestatud korras. Mõnedel juhtudel siiski viiakse liidu seadused sisse Inglismaa seaduseelnõudesse, mis täiendavad rahvuslikku seadusandlust.

Vastavalt sellele tagab NAO poolt läbiviidav Inglismaa seadustele tuginev sisekontrolli olukorra kontrollimine ühtlasi ka vastavuse Euroopa Liidu seadustega. Üheks hästituntud näiteks selles osas oli 1988.a riigile kuulunud Rover Group plc müümine British Aerospace plc-le. NAO läbiviidud müügitehingu kontrollimisel selgus, et tehing sisaldas täiendava riikliku subsiidumi 23 milj. naela, millest ei teatatud Euroopa Nõukogule na gu on nõutud enne riiklike toetuste eraldamist tööstusele.

Nende täiendavate subsiidiumide maht ja vastava loa eelnev mittehankimine toodi NAO poolt läbi Eelarvekomisjoni esile. Jäeti komisjoni otsustada, kas British Aerospace poolt subsiidiumi kujul saadud raha tuleb tagastada valitsusele. Euroopa Kohtukoda (European Court of Justice) tegi otsuse, et raha tuleks tagastada.

4. Sisekontrolli menetluste kontrollimise võtted

Kaesoelvas osas vaadeldakse sisekontrolli süsteemide kontrollimise võtteid, mida NAO kasutab finants- ja tulemuslikkuse kontrollimisel.

Finantskontroll

Sisekontrolli süsteemide usaldatavus on kesksemaid küsimusi asutuse rahalist tehingute kontrollimise kavandasmisel. Seetõttu tuleb vastavate kontrollimenetluste läbivaatamine teha juba kontrolli planeerimise staadiumis. See nõuab asutuse finantskontrolli keskkonna hindamist, mis seisneb järgnevas:

- *Taustinformatsiooni hankimine:* Organisatsiooniline ülevaade; geograafiline paiknemine; operatsioonisüsteemide tüüp (manuaalne, automatiseeritud); komputeriseerimise detailid (arvuti mudel, arvutiprogrammi detailid, süsteemide usaldatvus).

- *Raamatupidamiskeskkonna võtmetoimingud*: Väliskekkond (juriidiline ja normatiivne baas, ministrite/parlamendipoolsed eksimused, konkurentsi olemasolu läbiviidavale tegevusele, jne.); organiseerimine ja juhtimine (kulutuste tegemiseks volituse tasandite kehtestamine, tööulesannete lahusus jne.); organisatsiooni kultuur ja personal (personali juhtimine, koolitus, tööle võtmine ja töökohtade säilitamine, jne.).

- *Finantskontrolli menetluste hindamine:* Ei/jaa vastustega küsimused, mis puudutavad tehingute läbiviimist. Need on: sisendtehingute kontrollimenetlused (kas eeskirjad sätestavad volitamise kõikide tehingute jaoks?); protsessi kontrollimenetlused (kas on olemas menetlused, mis kindlustavad, et kõik tehingud on korralikult läbi kantud?); väljundi kontrollimenetlused (kas eelarve täitmist võrreldakse eelarvega?); arvutustehnika kaitsmise kontrollimenetlused (kas füüsiline juurdepääs arvutiterminaalidele ja arvutiruumidele on kontrollitav?); hilisemate muudatuste kontrollimenetlused (kas süsteemis tehtud täiustused on enne sisseviimist täielikult testitud?). Tuginedes nende küsimuste vastustele, annab kontrolör hinnangu, kas finantskontrolli keskkond on väga range/range/rahuldav/ ebarahuldav.

-*Raamatupidamissüsteemi kirjeldus*: Kontrolör kirjeldab lühidalt raamatupidamissüsteemi ning peab seejärel vastama kahele võtmeküsimusele: Kas raamatupidamisdokumentatsiooni on korralikult peetud? Kas süsteem võimaldab piisavat kontollimist (tõendusandmete järjestikkus peab võimaldada selgitada, kuidas kontrollitav tuleneb esialgsest tehingust)?

- *Aruandluslõikude selgitamine:* Kontrolör peab selgitama asutuses välja iga üksiku aruandluslõigu ning tõestama igaühes neist väikese arvu tehingute testimise teel, et need on arvestatud vastavuses ülalkirjeldatuga.

- *Põhiliste kontrollimenetluste selgitamine*: Kontrolör peab selgitama põhilised kontrollimenetlused, mis toimivad igas aruandluslõigus. Näiteks väljamaksete alas peaksid olema järgmised kontrollimenetlused: maksekorralduste kooskõlastamine;

kõikidele tehingutele selleks volitatud isiku allkiri; järelevalvet teostav töötaja kontrollib tšekke ja muud tehingut puudutavat dokumentatsiooni; pangaarvete kinnitused; otseselt kontrollitav juurdepääs tühjadele tšekkidele.

- *Oluliste kontrollinõrkuste selgitamine*: Viies läbi ülalkirjeldatud tööd, peab kontrolör selgitama iga olulise nõrga koha kontrollisüsteemis, nagu näiteks põhiliste kontrollimenetluste puudumine mingis raamatupidamise lõigus. Kontrolli selles etapis otsustatakse, kas tuleks saata kõrgemale arveametnikule märgukiri tõsiste kontrollialaste puuduste kohta ja mis võivad tõenäoliselt mõjutada kontrolli ulatust niisugustes lõikudes, kus kontroll ei ole piisavalt järjekindel.

Tuginedes sellele tööle, peab kontrolör andma esialgse hinnangu kontrollimenetlustele igas aruandluslõigus ja nende võimet tõkestada olulisi vigu. Asjaolu võib nimetada oluliseks kui selle mittemärkamine või mittekehtestamine pakub huvi parlamendile.

See siekontrolli menetluste tugevuse hinnang, pluss oluliste vigade tekkimise tõenäosus võetakse aluseks kui otsustatakse, mil viisil hakkab NAO kontrollima tehinguid igas aruandluslõigus.

Kontrolli planeerimise tulemusel võib NAO otsustada, et tugevad kontrollimenetlused ja oluliste vigade madal risk ei võimalda neil ette võtta enam maksvat kontrollimist sisekontrolli menetluste usaldusväärsuse tõstmiseks.

Asutuse tegevus võib samuti mõjutada NAO otsust tugineda sisekontrolli menetlustele. Näiteks kui sisekontrolörid on viinud läbi sisekontrolli menetluste testimise, mis tõestab raamatupidamissüsteemide usaldatavust ja kui NAO suudab läbi viia ka omapoolsed testid, on üldiselt opmaksvõetud, et sellisel juhul rakendatakse kontrollimenetluste usaldatavuse strateegiat. Sellisel juhul vajab kontrolör tõendusmaterjali, et siserevisjon on teinud piisavalt tööd, mis lubab kontrolöril tugineda selle tulemustele.

Niisugune tegutsemisviis sisaldab endas tõendite hankimist: sisekontrolöride profesionaalse ettevalmistuse, sõltumatuse ja objektiivsuse kohta; sisekontrolöride läbiviidud töö ulatuse ja iseloomu kohta; tehtud töö eesmärgipärasuse kohta; töö vastavuse kohta NAO kontrolli eesmärkidega ja et see puudutab õiget aruandeaastat.

Sisekontrolli testimisel selle seaduslikkuse seisukohast selgitatakse kas sisekontrolli süsteeme on rakendatud ettenähtud viisil. Sisekontrolli menetluste sisulise kontrollimisega soovitakse tõestusmaterjali finantsaruannetes sisalduva informatsiooni täiuslikkuse, täpsuse ja maksvuse kohta.

NAO asutuse sisekontrolli menetluste seaduslikkus testimise tulemused võivad näidata, et menetlused ei toimi nii efektiivselt kui oli kavandatud. Sellisel juhul võib NAO uuesti üle vaadata esialgse kontrollimenetluste hinnangu, mis tehti planeerimise etapis. Tuleb läbi viia täiendav sisuline testimine vastavalt puuduvatele menetlustele ning mõlema testimise käigus avastatud tõsised puudused kontrollimenetlustes tuleb kõrgemale arveametnikule saadetavas märgukirjas välja tuua.

Sisekontrolli menetlusi kontrollitakse ka muude NAO poolt läbiviidava töö käigus. See kujutab endast riikliku aruandluse finantskontrolli laiendamist. See nõuab jooksvat järelevalvet asutuste üle tagamaks, et nende tegevus vastab seadustele ja muudele eskirjadele, kaasa arvatud *Riiklikus raamatupidamises* esitatud eeskirjadele.

Kui niisugune järelevalve väljendab vajadust märksa sügavama testimise järele, vaatab kontrolör läbi niisugused alad nagu näiteks aususe, seaduslikkuse ja reeglitest kinnipidamise riskid vahendite haldamisel ja kontrolli tagamisel.

Niisuguse kontrollimise tulemused kantakse tavaliselt ette ministeeriumi kõrgemale arveametnikule.

Tulemuslikkuse uurimine

Samuti nagu NAO finantskontroll võib sisaldada endas probleeme, mis on seotud finantskontroli menetlustega, nii puudutab tema poolt läbiviidav tulemuslikkuse kontroll analoogia põhjal sisekontrolli laiemas mõttes, nagu see on esitatud INTOSAI Sisekontrolli standardite koostamise juhendis.

1983.a vastu võetud Rahvuslik kontrolliseadus (The National Audit Act) kehtestab, Riigikontrolör võib võtta uurimise alla, silmas pidades säästlikkust, tõhusust ja efektiivsust, kuidas riikliku asutused on kasutanud oma ressursse oma funktsioonide täitmisel. Seadus aga ei selgita, mida mõistetakse säästliukkuse, tõhususe ja efektiivsuse all. Definitsioonid, mida kasutatakse NAO-s määratlevad siemised seosed järgmiste mõistete vahel:

- Eesmärgid: Mida asutus tahab saavutada.

- Sisendid: Asutuse poolt kasutatavad või tarbitavad rahalised, inim- ja füüsilised ressursid.

- Tegevus: Funktsioonid, mille kaudu asutus muundab oma ressursid väljundiks.

- Väljundid:Tegevuse produkt väljendatuna kaupades, teenustes või mingi muu tulemuse kaudu.

- Mõju: Väljundite otsene mõju asutuse eesmärkide saavutamisele ning laiemalt teiste elualade programmidele ja projektidele.

Säästlikkus, tõhusus ja efektiivsus on defineeritud järgnevalt:

- Säästlikkus: Tegevuseks kasutatud ressursside maksumuse minimiseerimise, säilitades piisava kvaliteedi.

- Tõhusus: Suhe kaupades, teenustes või muude tulemuste kaudu väljendatud väljundi ja selleks kasutatud ressutrsside vahel. Tõhus tegevus maksimiseerib väljundi etteantud sisendi puhul või minimiseerib sisendi etteantud väljundi saavutamiseks.

- Efektiivsus: Eesmärkide saavutamise ulatus ja suhe kavatsetud mõju ning tegevuse tegeliku mõju vahel.

Ühe osana tulemuslikkuse uurimisesl, selgitab NAO kas sobivad sisekontrolli süsteemid on kasutusel ning kuidas need süsteemid ja menetlused toimivad asutuses, tagamaks säästlikkuse, tõhususe ja efektiivsuse. Ebaõnnestumine kontrollimenetluste siseviimisel võib põhjustada ebarahuldava tulemuslikkuse.

Uurimismeetodi valikul ebarahuldava tulemuslikkuse kohta tõendusmaterjali hankimiseks juhindub kontrolör järgmistest kriteeriumidest:

- Kui suurest summast on küsimus?

- Kas seda on võimalik kontrollida?

- Kas sellest on huvitatud parlament ja/või avalikkus?

- Kui suur uurimisel ebaõnnestumise risk?

- Kas see on aktuaalne? (Õigesti ajastatud)

- Kas uurimise tulemusel midagi muutub? On sellel mõju?

Lõppkokkuvõttes otsustab rigikontrolör mida tuleb uurida. Kui teema on valitud, tuleb kontrolli läbiviimise süstemaatilisuse tagamiseks koostada üksikasjaline plaan. See tulemuslikkuse uurimise plaani koostamine kujutab endast uurimise all oleva objekti esialgset tundmaõppimist.

Sellel etapil tuleb üldjoontes selgitada tõenäolised puudused peamistes sisekontrolli süsteemides või asutuse protseduurides ja kasutades seda informatsiooni, hinnata terve kontrolli võimalikke tulemusi ja väljavaateid efektiivse aruande koostamiseks.

Eelnev tundmaõppimine määrab ära kasutatava metodoloogia ja selgitab uurimise jaoks vajaliku tõendusmaterjali loomuse ja kättesaadavuse. Selle käigus selgitatakse ka, mida NAO loodab saada soovitatud uurimisest ja võimalustest kaasa aidata asjaosalise asutuse tulemuslikkuse parandamiseks. Niisugused arutlused aitavad otsustada, kas täielik uurimine on õigustatud.

Alustades täielikku uurimist, tagab NAO, et kogutud tõenusmaterjal on:

- Asjasse puutuv: Informatsioon peab tuginema kõige hilisemale kättesaadavatele andmetele ning sel peab olema loogiline ja arukas suhe vaatluse all olevasse probleemi.

- Usaldusväärne: Tõendusmaterjal peab olema võimalikult täpne, põhjendatud ja täielikult kättesaadav kasutades mõistlikke kontrollimeetodeid.

- Piisav: Tõendusmaterjal peab olema piisav, et mõistlik inimene võiks tulla samadele järeldustele kui kontrolör.

Kõik allpool esitatud tulemuslikkuse kontrolöri poolt hangitud tõendusmaterjalide kategooriad võivad kuuluda asutuse sisekontrolli süsteemi, mis peab tagama säästlikkuse, tõhususe ja efektiivsuse:

- Dokumentaalsed: Tõendid kaustadest, aruannetest, tegevusjuhendid, instruktsioonid töötajatele jne.

- Analüütilised: Tõendid, mis on saadud kontrolli käigus saadud andmete uurimisest ja nende põhjal tehtud otsustustest. Näiteks tehtud võrdlused, analüüsid ja väljavõtted aga ka numbrid, mis on saadud rakendades mitmesusuguseid arvutuslikke meetodeid.

- Tunnistused: Tõendid, mis on saadud teistelt, kas suuliselt või kirjalikult kontro;llimise käigus või intervjuude kaudu. Nende hulka võivad kuuluda selgitusi, õigustusi ja muud informatsiooni andnud ametnike kirjalikud avaldused.

- Füüsilised: Tõendid, mis on saadud inimeste, varade ja tegevuse jälgimisest.

- Kaustade uurimine: Esmane allikas dokumentaalse tõendusmaterjali saamiseks on asutuse kaustade ja paberide uurimine.

- Analüüs: Juba kogutud andmete ümberformuleerimine eesmärgiga saada uut tõendusmaterjali, kasutades selleks statistilisi meetodeid ja arvutil modelleerimist.

- Intervjuu: Kasutatakse tunnistusmaterjalide kogumiseks. Kui suuline tõend on uurimise seisukohast oluline, on vajalik kirjalik dokumentaalne kinnitus intervjueeritava poolt.

- Jälgimine: Kirjalik dokument füüsilise tõendusmaterjali koht, mis saadi jälgimise käigus. Selle võib eeldada ka täiendava tõendi nag näiteks foto lisamist.

- Väljastpoolsed dokumendid: Väljastpoolt kontrollitavat asutust saadud dokumentid võivad olla väärtuslikuks allikaks läbiviidava kontrolli seisukohast. Näiteks võib tuua avaldatud majanduslikke analüüse ja riigi statistika ameti, Euroopa Liidu, OECD, ÜRO, teiste riikide kõrgeimate kontrolliorganite jne. ettekandeid. Sageli on põhjendatud kasutada välismaiseid allikaid ja võrdlusi, sedavõrd kui need on Inglismaal saadavad.

- Spetsialistide abi: Tulemuslikkuse uurimise ulatust ja asjatundlikkust võib laiendada, kasutades uurimise all olevate küsimuste osas spetsialiste. Võimalikeks allikateks on siin konsultatsioonifirmad, akadeemiad, erialaühendused, uurimusorganisatsioonid ja valitud üksikisikud.

- Turuuringud: See eeldab uurimuse tellimist spetsiaalselt firmalt või eraldi uurimuse läbiviimist NAO töötajate abil. Selle kaudu võib saada kasulikku tõendusmaterjali ministeeriumide poolt teostatu programmide ja projektide tulemuste kohta, eriti nendel juhtudel, kus kavandatud mõju on suunatud määratletud või identifitseeritud gruppidele.

5. Sisekontrolli süsteemide nähtav väärtus

Käesolev osa käsitleb sisekontrollisüsteemide ilmset väärtust Rahandusministeeriumi, Eelarvekomisjoni ja NAO jaoks. On selge, et ilma rahuldava sisekontrolli süsteemideta võib juhtuda, et kõrgeimad arveametnikud ei saa teada tõsistest puudustest ja vigadest nende ministeeriumides.

NAO saab tugevast sisekontrollist, kaasa arvatud efektiivne siserevisjoni üksus, palju kasu, kuna nende menetluste usaldusväärsus lubab tal läbi viia rohkem efektiivseid ja väiksemate kuludega kontrollimisi. Üheks võimaluseks, mis näitab sisekontrolli väärtust on kaaluda, milline on mõju siis kui kontroll on ebapiisav või ei toimi. Sisekontrolli nõrkusest johtuvaid tagajärgi illustreerivad näited, mis on võetud NAO hiljutisest tegevusest. Neid näiteid võib kõige paremini grupeerida võttes aluseks sisekontrolli peamised eesmärgid.

INTOSAI Sisekontrolli standardite koostamise juhend(I,par.3) defineerib sisekontrolli kui niisugust, mis lob piisava kibndlustunde, eet järgnevad neli põhilist eesmärki oleks saavutatud:

NAO tulemuslikkuse aruanne Kaitseministeeriumi tegevusest allveelaevade arvu suurendamise programmi juhtimisel tõi esile, et lõplik maksumus suurenes 72% (800 milj. naela) ja selle lõpetamine hilines 12 kuude. NAO ettekanne tõi esile mitmeid sisekontrolli nõrkusi, mis aitasid kaasa maksumuse suurenemisele ja hilinemisele. Nii näiteks oleks pidanud osutama suuremat tähelepanu plaanimuudatuste kontrollimisele, eeskätt hindama nende mõju maksumusele. Lepingute sõlmimine ebatäiusliku plaani alusel õõnestas hinnakontrolli. Eelarvekomisjon tuli otsusele, et mitmed siit saadud õppetunnid on sama võrdselt rakendatavad ka teiste ministeeriumide projektide puhul. See puudutab algusest peale integreeritud juhtimisstruktuuri loomist, millel on täpselt defineeritud kommunikeerumise kord, piisavalt organiseeritud aruandlus ja tugev kontroll. Eelarvekomisjon soovitas samuti ranget distsipliini kulutuste tegemisel ja tugevat järelevalvet tehtud tööde üle töövõtjatele tasumisel.

NAO üheks oluliseks kontrollileiuks finantskontrolli läbiviimisel tolli ja impordi kontrollimise eest vastutavas ministeeriumis oli see, et suurenenud piiritagune sisseostude tegemine tõi kaasa tulude vähenemise 200 milj. naela. See kahju tekkis seaduslikust impordist isiklikuks tarbimiseks. Siiski väike, kuid küllalt oluline kahju tekkis tubakatoodete ja alkoholi sissetoomisest illegaalseks edasimüümiseks, ilma seejuures maksmata Inglismaa makse. Ministeerium peab olukorrale vastama koolitades maksuinspektoreid leidmaks ja süüdistamaks isikuis, kes on süüdi seda tüüpi spekuleerimises.

NAO 1993-1994 a. Tervishoiuministeeriumis läbiviidud finantskontroll tõi esile eeskirjadest mittekinnipidamise ning tõi kaasa hinnangu andmise riigikontrolöri poolt. Ta ütles, et maksed personalile töösuhte lõpetamiseks oli väljaspool tervishoiusüsteemi volitusi.

6. Lõpetuseks

Lõpetuseks on oluline pidade meeles, et NAO ontäielikult sõltumatu valitsuse täidesaatvatest funktsioonides, kaasa arvatud Rahandusministeerium. Rahandusministeeriumi ülesanne on

kehtestada sisekontrolli põhimõtted ja levitada neid kõrgemate arveametnike hulgas.

NAO, kui Inglismaa kõrgema kjontrolliorganisatsiooni kohustused, järgivad tihedalt INTOSAI soovitusi (I, par. 80-85). Seega NAO, sooritades nii finants- kui ka tulemuslikkuse kontrolli, hindab riigiasutuste sisekontrolli piisavust põhimõtteliselt ja selle efektiivsust praktikas. Märgukirjadega asutustele ja tulemuslikkuse ja muude ettekannetega parlamendile, toob NAO välja sisekontrolli süsteemide puudused ja nõrkused. Ta tegutseb sisekontrolli menetluste hindamisel süstemaatiliselt ja järjekindlalt, detailselt planeeritud kontrolli korralduse, igakülgse testimis menetluste ja hästi korraldatud aruandmiskorra alusel.

On selgelt NAO huvides, et riigiasutused tegutseksid range sisekontrolli alusel, kaasa arvatud efektiivne siserevisjoni üksus, kuna nende menetluste usaldatavus lubab tal keskenduda enam efektiivsetele ja ökonoomsematele kontrollimiste läbiviimisele.

LISA

INTOSAI
Sisekontrolli standardid

Soovitused

Välja antud
Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvahelise Organisatsiooni Sisekontrolli Standardite Komisjoni poolt

Juuni 1992

EESSÕNA

Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvahelise Organisatsiooni[19] (rhv lüh INTOSAI) liikmete huvi sisekontrolli vastu on täheldatud alates 1974 a kongressist, kus oli kõne all sisekontrolli vajalikkus ja sisekontrollisüsteemide tähtsus. Sisekontrollist huvitatuse kasv seletub valitsusaparaadi juhtimise palju keerukamaks muutumisega. Juhtkonnal ei ole enam võimalik iga konkreetse töötaja tööülesande täitmisest ülevaadet saada. Paljudes riikides otsitakse säästlikuma, tõhusama ja efektiivsema teenindamise ning eelarvedefitsiidi ja riigivõla kontrollimise mooduseid. Sageli viib see vanade struktuuride reorganiseerimisele ja protseduuride revideerimisele, andes juhtidele enam vabadust ja suurendades usaldust automatiseeritud tehnoloogiate suhtes. Sellistes tingimustes võib efektiivne sisekontrolli struktuur anda juhtkonna eesmärkide saavutamiseks piisava kindlustunde.

Sisekontrolli Standardite Komisjon moodustati avaliku sektori finantsjuhtimise tugevdamiseks ja selgepiirilisema aruandlussüsteemi rajamiseks. Eesmärgiks on välja töötada põhisuunad efektiivse sisekontrolli kehtestamiseks ja säilitamiseks. Käesoleva dokumendi väljatöötamisel jõudis komisjon arusaamisele, et need standardid ja soovitused võiksid kehtida mitte ainult finants-, vaid kõigile juhtidele, ning hõlmata kõiki riigivalitsemise alasid. Siinkäsiteldav mõiste "sisekontroll" ei hõlma üksnes traditsioonilist finants- ja sellega seotud administratiivkontrolli, vaid juhtkonnapoolset kontrolli laiemas mõttes.

Projektis osalesid järgmiste liikmesmaade kõrgeimad kontrolliasutused:
Austria, *Court of Audit;*
Tsiili, *Office of the Comptroller General;*
Egiptus, *Central Auditing Organization;*

---

[19] Kõrgeimate kontrolliasutuste all mõistetakse siin ja edaspidi riigikontrolli või sellele vastavat organisatsiooni (Tõlk).

Prantsusmaa, *Court of Accounts;*
Jamaika, *Office of the Auditor General;*
Hispaania, *Tribunal of Accounts;*
Tansaania, *Exchequer and Audit Department;*
Ameerika Ühendriigid, *General Accounting Office;*
Jugoslaavia, *Social Accounting Service.*

Määrati kindlaks neli eesmärkide saavutamiseks vajalikku soovituste valdkonda:

* sisekontrolli kontseptsioon ja eesmärgid;
* minimaalne kogum sisekontrolli standardeid raamistikuks igale riigile oma spetsiifilise sisekontrolli struktuuri väljaarendamiseks;
* sisekontrolli struktuuri loomine;
* sisekontrolli struktuuri efektiivsuse perioodiline järelevalve.

Iga komisjoni liige uuris põhjalikult ühte neist neljast valdkonnast. Individuaalsetest ettekannetest koostati dokumendi projekt, mida omavahel arutati ja esitati kõigile INTOSAI liikmetele kommenteerimiseks. Diskussioonid ja kommentaarid andsid komisjonile võimaluse heita pilk sisekontrolli kasutami-sele erinevates valitsussüsteemides.

Komisjon leidis, et hoolimata valitsemisssüsteemide suurest erinevusest, on standardid tõhusa sisekontrolli jaoks üldjoontes sarnased. Käesolevas dokumendis üritatakse neid tabada ja esitada ühtlustatud seisukoht standarditest, mis on soovitatavad iga konkreetse sisekontrolli struktuuri puhul. Juhid võivad ka-sutada neid standardeid efektiivse sisekontrolli struktuuri loomiseks. Riikliku sektori kontrolörid võivad neid kasutada struktuuride toimivuse hindamiseks.

Sisekontrollialaste teadmiste ja kogemuste jagamise eest, samuti selle eest, et leiti aega vastata palvele kommenteerida antud standardeid, märgib komisjon tänuga ära järgmised riigid:

Austraalia, Belgia, Belize, Botswana, Kanada, Kolumbia, Costa Rica, Tsehhoslovakkia, Taani, Soome, Saksamaa, Haiti, Ungari, India, Iirimaa, Itaalia, Mauritaania, Mehhiko, Holland, Uus-Meremaa, Norra, Pakistan, Panama, Peruu, Filipiinid, Portugal, Katar, St.Lucia, Sierra Leone, Lõuna-Aafrika Vabariik, Sveits, Tuneesia, Türgi, Suurbritannia ja Põhja-Iirimaa Ühendkuning-riik, Jeemen, Zimbabwe.

Pärast kommentaaride arvessevõtmist kiitis juhatus oma 35. istungil (oktoober 1991, Washington, D.C.) heaks standardite trükis avaldamise. See on "elav" dokument, mis väljendab kaasaegseid suundi sisekontrolli struktuuride kavandamisel, ellurakendamisel ja hindamisel.

C.A.Bowsher
Ameerika Ühendriikide riigikontrolör
Sisekontrolli Standardite Komisjoni esimees

SISUKORD

EESSÕNA 170

I. Peatükk 173
ÜLEVAADE SISEKONTROLLI KONTSEPTSIOONIST, EESMÄRKIDEST JA STANDARDITEST 173
Üldstandardid 174
Eristandardid 174

II. Peatükk 176
SISEKONTROLLI DEFINITSIOON JA PIIRID 176
Definitsioon ja eesmärgid 176
Sisekontrolli efektiivsuse piirid 177

III.Peatükk 179
DISKUSSIOON SISEKONTROLLI STANDARDITE ÜLE 179
Üldstandardid 179
Eristandardid 183

IV. Peatükk 187
SISEKONTROLLI STRUKTUURI RAAMISTIKU KINDLAKSMÄÄRAMINE .. 187

V. Peatükk 189
SISEKONTROLLI STRUKTUURI RAKENDAMINE JA JÄRELEVALVE 189
Juhtkonna kohustused 189
Kõrgeima kontrolliameti kohustused 190

I. Peatükk

ÜLEVAADE SISEKONTROLLI KONTSEPTSIOONIST, EESMÄRKIDEST JA STANDARDITEST.

1. Sisekontroll on juhtkonna abivahend, mida kasutatakse piisava kindlustunde loomiseks juhtkonna eesmärkide saavutamisel. Vastutus sisekontrolli adekvaatsuse ja efektiivsuse eest lasub seetõttu juhtkonnal. Iga valitsusasutuse ja organisatsiooni juht peab tagama, et loodaks korralik sisekontrolli struktuur. Et säilitada viimase efektiivsust, tuleb seda pidevalt jälgida ja uuendada.

2. Kõrgeim kontrolliasutus on samuti vastutav adekvaatse sisekontrolli tagamise eest. Ta peaks julgustama ja toetama:

- käesolevas dokumendis esitatud standarditel põhineva üksikasjalikult väljatöötatud sisekontrolli organisatsioonilise struktuuri loomist iga valitsemisüksuse tarbeks;

- selle struktuuri funktsioneerimise jälgimist, kindlustamaks kontrollsüsteemide järjepidev ja tulemuslik töö.

3. On oluline, et riigivalitsemise kõigi organisatsiooniliste üksuste juhid mõistaksid sisekontrolli olemust ja eesmärke, mida sisekontrolliga tahetakse saavutada, sest nad on peamised vastutajad sisekontrolli adekvaatsuse ja rakendamise eest. Sisekontrolli defineeritakse kui organisatsiooni tegevuskava, mis hõlmab juhtkonna suhtumist, meetodeid, protseduure ja teisi meetmeid tagamaks piisava kindlustunde alljärgnevate üldeesmärkide saavutamiseks:

- korrapäraste, säästlike ja efektiivsete tööoperatsioonide läbiviimise, kvaliteetse toodangu väljalaske ja teenuste osutamise soodustamine vastavuses organisatsiooni ülesandega;

- ressursside kaitsmine kahju eest, mis on põhjustatud raiskamisest, mittesihipärasest kasutamisest, halvast juhtimisest, vigadest, pettusest ja muudest väärnähtustest;

- seadustest, määrustest ja juhtkonna direktiividest kinnipidamine;

- usaldusväärse finants- ja juhtimisinfo kogumine, säilitamine ning õige ja õigeaegne avaldamine aruannetes.

4. Järgnevad standardid moodustavad sisekontrolli struktuuri põhiraamistiku ning liigitatakse üld- ja eristandarditeks.

ÜLDSTANDARDID

Piisav kindlustunne:
Sisekontroll peaks tagama piisava kindlustunde, et *Standardite* eelpoolnimetatud üldised eesmärgid saavutatakse.

Toetav suhtumine:
Juhid ja alluvad peaksid pidevalt ilmutama ja säilitama sisekontrolli toetavat positiivset suhtumist.

Ausus ja kompetentsus:
Juhid ja alluvad peaks olema ausad nii isiklikus kui ametialases tegevuses ning püsima kompetentsuse tasemel, mis aitaks neil aru saada hea sisekontrolli arendamise, rakendamise ja püsimise ning selle üldeesmärkide saavutamise tähtsusest.

Kontrolli eesmärgid:
Mistahes organisatsiooni iga tegevuse jaoks peaks kindlaks määrama ja välja arendama spetsiaalsed kontrolli eesmärgid, mis oleksid asjakohased, kõikehõlmavad, arukad ja hästi integreeritud üleüldiste organisatsiooniliste eesmärkide süsteemi.

Järelevalve:
Juhid peaksid kindlustama tööoperatsioonide pideva järelevalve ning reageerima kohe kõigile ebakohtadele.

ERISTANDARDID

Dokumentatsioon:
Sisekontrolli struktuur, kõik tehingud ja olulised toimingud tuleks selgelt dokumenteerida ning dokumentatsioon peaks olema kergesti kättesaadav kontrollimiseks.

Tehingute ja toimingute viivitamatu ning nõuetele vastav registreerimine:
Tehingud ja olulised toimingud tuleks viivitamata registreerida ning nõuetele vastavalt klassifitseerida.

Tehingute ja toimingute sooritamine ning nendeks volitamine:
Isikud võivad sooritada tehinguid ja olulisi toiminguid vaid oma pädevuse piires või delegeerida allapoole ainult vastavalt oma volitustele.

Kohustuste lahusus:
Võtmeülesanded ning põhivastutus volitamise, töötlemise, registreerimise ja ülevaatamise osas peaks olema jaotatud eri isikute vahel .

Järelevalve:
Oleks vaja kompetentset järelvalvet kindlustamaks sisekontrolli eesmärkide saavutamine.

Juurdepääs ressurssidele ja registritele ning vastutus nende eest:
Juurdepääs ressurssidele ja registritele peaks olema piiratud volitatud isikutega, kes on vastutavad nende hoolduse ja kasutamise eest. Vastutuse tagamiseks peaks ressursse perioodiliselt registreeritud kogustega võrdlema, et teha kindlaks, kas need kaks omavahel klapivad. Võrdlemise sageduse peaks määrama vastavalt sellele, kui kerge on varale kahju tekitada.

5. Standardid peaksid olema kohaldatavad valitsuse kõigi organisatsiooniliste üksuste tarbeks. Neid tuleks vaadelda kui aktsepteeritavate standardite miinimumi, mida asutustel ja organisatsioonidel tuleks järgida sisekontrolli juurutamisel ja sisekontrolli struktuuri kontrollimise kriteeriumite määratlemisel.

6. Siin esitatud standardite ideed ei ole uued. Paljud neist on käesoleval ajal valitsuse tööoperatsioonide lahutamatuks osaks. Uuena võib näida nende esitamine raamistikuna. Selle dokumendi järgnev osa käsitleb konkreetsemalt sisekontrolli definitsiooni ja piire, standardeid, raamistiku loomist ja vastavate struktuuride rakendamist ning järelevalvet nende üle.

II. Peatükk

SISEKONTROLLI DEFINITSIOON JA PIIRID

Definitsioonoon ja eesmärgid

7. Sisekontrolli defineeritakse kui organsatsiooni tegevuskava, mis hõlmab juhtkonna suhtumist, meetodeid, protseduure ja meetmeid, mis annavad piisava kindlustunde eesmärkide saavutamiseks. Nendeks eesmärkideks on:

- soodustada korrapäraseid, säästlikke tõhusaid ja efektiivseid tööoperatsioone ning kvaliteetsete toodete väljalaset, samuti teenuste osutamist kooskõlas organisatsiooni ülesandega;

- kaitsta ressursse kahju eest, mis tuleneb raiskamisest, väärast kasutamisest, halvast juhtimisest, vigadest, pettusest ja teistest väärnähtustest;

- pidada kinni seadustest, määrustest ja juhtkonna direktiividest;

- koguda ja säilitada usaldusväärset juhtimisalast ja finants- infot ning avaldada see info õigeaegselt aruannetes.

8. Definitsioon sisekontrollist ja selle eesmärkidest on ettekavatsetult laiaulatuslik, et ta hõlmaks kõiki valitsemise tööoperatsioone. Kuid sisekontrolli on korraldatud ja defineeritud ka muul viisil. Alljärgnevad kirjeldused on antud kui põhiteesid.

9. Kirjeldades sisekontrolli tema rolli järgi organisatsioonilises struktuuris, võib öelda, et laias laastus on seda sageli liigitatud juhtimise, administratiivse ja raamatupidamise kontrollina. Juhtimiskontrolli vaadeldakse sageli kõiki neid kontrolle haaravana. See moodustab organisatsiooni põhiraamistiku - hõlmates kõik plaanid, strateegia, protseduurid ja tavad, mis on töötajaile vajalikud asutuse tervikliku eesmärgi saavutamiseks. Administratiivne kontroll kujutab endast protseduure ja dokumente, mis on seotud - otsustamisprotsessiga. Viimane omakorda suunab töötajaid ametlikult heakskiidetud tegevusele organisatsiooni eesmärkide saavutamiseks. Raamatupidamise kontroll hõlmab toiminguid ja dokumentatsiooni, mis puudutavad vara säilivuse tagamist ja rahaliste dokumentide usaldusväärsust.

10. Sisekontrolli on liigitatud ka lähtudes kavandatavast eesmärgist:

- vältimaks vigu (näiteks täites kohustuse ja vastutuse lahususe nõuet) ;

- avastamaks vigu (näiteks määrates kindlaks tootmisstandardid, et avastada lahkuminekuid tegelike tulemustega;

- parandamaks avastatud vigu, (näiteks tarnijale ülemää raselt makstud raha tagasi kasseerimine);

- või kompenseerimaks nõrka kontrolli olukorras, kus kahju tekkimise risk on suur ja seetõttu on vaja lisaabi nõusid.

11. Praktikas on sellist eristamist liikide vahel sageli raske märgata, kuna efektiivne sisekontrolli struktuur eeldab kõiki neid elemente. Isegi iga kontrolliliigi kirjeldused eri isikute poolt võivad erineda. Kuid vaatamata sellele, kuidas sisekontroll on korraldatud või defineeritud, ei peaks tema erinevaid liike käsitlema üksteist välistavatena. Nad peaksid olema üksteist täiendavad. Igal üksikul kontrolliliigil on eelised ja puudused. Efektiivne sisekontrolli struktuur kasutab erinevate kontrolliliikide kombinatsiooni, kompenseerimaks neist iga üksiku eraldivõetavaid puudusi.

12. Selleks, et sisekontroll oleks efektiivne, peab ta vastama kolmele põhikriteeriumile:

- ta peab olema sobiv (see tähendab, õige kontroll õigel kohal ja vastavuses kaasneva riski suurusega);

- ta peab funktsioneerima kavandatud järjekindlusega kogu perioodi vältel (see tähendab, kõik asjaomased töötajad peavad kehtestatud menetlusest hoolikalt kinni pidama ja sellest mitte kõrvale hiilima, kui näiteks võtmepersonal ära on või kui töökoormus on suur).
- ta peab olema majanduslikult efektiivne (see tähendab kontrolli sisseseadmise maksumus ei tohi ületada kontrollist saadavat tulu).

Sisekontrolli efektiivsuse piirid

13. Ükski sisekontrolli struktuur, sõltumata selle üksikasjalikkkuset või ulatuslikkusest, ei saa iseenesest tagada tõhusat haldamist ning täielikku ja täpset dokumentatsiooni või olla täiesti pettusekindel, eriti kui asjasthuvitatud isikud on võimuvastutust ja usaldust nõudvatel ametikohtadel. Sisekontroll, mis põhineb ülesannete lahususel, võib osutuda ebaefektiivseks, kui leiab aset kokkumäng mitme isiku vahel. Samamoodi võib volitamise kontrolli kuritarvitada isik, kellel on volitamissõigus, ning sageli võimaldab juhtkonna positsioon tal enda kehtestatud menetlust eirata. Sellise sisekontrolli struktuuri ülalpidamine, mis kõrvaldaks igasuguse riski, ei ole reaalne ja maksaks tõenäoliselt rohkem kui oleks sellest tulenev kasu.

14. Kuna iga sisekontrolli struktuur sõltub inimesest, on ta aldis kavandamisest, otsustamisest või tõlgitsemisest, arusaamatustest, hooletusest, väsimusest või hajameelsusest tulenevatele vigadele. Kuigi süsteemi kavandanud ja selles tegutseva personali kompetentsus ja ausus võivad olla nii valiku kui koolituse läbi kontrollitud, võivad need omadused ometi muutuda seoses survega asutuse seest või väljastpoolt. Veelgi enam, sõltumata sellest kui kompetentsed on töötajad, võib kontroll muutuda ebeefektiivseks kui nad ei saa õigesti aru oma osast kontrolliprotsessis või otsustavad seda ignoreerida.

15. Organisatsioonilistel muutustel ja juhtkonna suhtumisel võib olla suur mõju sisekontrolli struktuuri ja personali tegevuse efektiivsusele. Seega on juhtkonnal vaja

kontrollisüsteemi pidevalt revideerida ja uuendada, informeerides muutustest personali ja näidates eeskuju kontrollimenetlusest kinnipi-damisel.

III.Peatükk

DISKUSSIOON SISEKONTROLLI STANDARDITE ÜLE

16. Arvestades valitsusaparaadi suurust, tehingute ja dokumentide hulka ja mitmekesisust, arvukaid reegleid, määrusi, ning seadusi on rangete sisekontrolli standardite sisseseadmine seal eriti vajalik. Seadused reguleerivad riiklike ressursside ja riiklike programmide juhtimist ning kontrolli, kuid vajalikud on ka standardid, mis reguleeriksid ja kindlustaksid vastavuse nendega.

17. Sisekontrolli standardid jaotatakse kahte liiki: **üldstandardid** ja **eristandardid.** Koos piiritlevad nad miinimumraamistiku töökindlalt funktsioneeriva sisekontrolli süsteemi jaoks. Neid peaks kasutama kriteeriumitena sisekontrolli arendamiseks ja hindamiseks. Need standardid on kohaldatavad kõigi juhtimis-, töökorralduslike ja administratiivsete funktsioonide puhul ning ei tohiks piirduda ainult finantsoperatsioonidega. Ka on nad rakendatavad kõigi andmetöötlussüsteemide puhul, nii käsi- kui automaatsüsteemides.

ÜLDSTANDARDID

18. Üldstandardid haaravad mõisted nagu piisav kindlustunne, toetav suhtumine, ausus ja kompetentsus, kontrolli eesmärgid ja järelevalve. Koos moodustavad nad nõuetele vastava kontrollikeskkonna organisatsiooni sees.

Piisav kindlustunne

19. Sisekontrolli struktuurid peaksid andma piisava kindlustunde, et üldeesmärgid saavutatakse.

20. Piisav kindlustunne on rahuldav usalduse tase antud kulude, tulude ja riskide puhul. Kindlustunde piisavuse kindlaksmääramiseks on vaja teha otsus. Seda tehes tuleks juhtidel:

- määrata kindlaks tööoperatsioonidele iseloomulikud riskid ja vastuvõetav riskitase muutuvate tingimuste puhul;

-hinnata riski nii kvantitatiivselt kui ka kvalitatiivselt.

21. Piisav kindlustunne tähendab, et sisekontrolli maksumus ei tohiks ületada sellest tulenevat kasu. Maksumus viitab rahale, mida on tarbitud ühe teatud eesmärgi saavutamiseks ja majanduslikule kahjule, mis on tekkinud kasutamata võimalusest, nagu näiteks tööseisak, teenindustaseme või tööviljakuse langus või madal töömoraal. Kasu mõõdetakse sellega, kuidas on suudetud vähendada ebaõnnestumise riski püstitatud eesmärgi saavutamiseks. Näiteks võib tuua pettuse, raiskamise, väära kasutamise

või vea avastamise tõenäosuse suurendamist, ebaõige tegevuse vältimist või seadustele vastavuse suurendamist.

22. Säästliku sisekontrolli kavandamine koos riski vähendamisega vastuvõetavale tasemele eeldab, et juhid mõistaksid selgelt üldisi eesmärke, mida on vaja saavutada. Valitsusaparaadi juhid võivad kavandada liigse kontrolliga süsteeme mingis ühes töövaldkonnas, mis mõjuvad ebasoodsalt teistele valdkondadele. Näiteks võivad töötajad püüda koormavatest protseduuridest kõrvale hiilida, ebaefektiivsed tööoperatsioonid võivad põhjustada viivitusi ja hajutatud vastutus võib muuta raskeks aruandekohustuslike isikute kindlakstegemise. Seega võib ühes valdkonnas liigse kontrolliga saavutatud tulu tähendada kulutuste suurenemist teistes valdkondades.

23. Järgneb näide ebaefektiivsusest. Ühe valitsusasutuse kohalik allüksus on vastutav ehitusprojekti eest kodututele. Kuid iga kõrvalekalle esialgsest lepingust, sõltumata tema tehnilisest või rahalisest tähtsusest, tuleb kinnitada peakontoris, et kontrollida kulutusi ja toodangu kvaliteeti. See aeglustab ehitusprojekti käiku, mis omakorda võib suurendada kulutusi ja teha kahju neile, kellele ehitus tegelikult oli mõeldud. Efektiivsuse tõstmiseks võiks peakontor delegeerida kohalikule allüksusele õiguse vähemkaalukate muudatuste tegemiseks lepingus. Peakontorile jääb ikkagi küllaldane kontroll ehituskulude ja kvaliteedi üle, samal ajal aga vähenevad ajakaod.

Toetav suhtumine

24. Juhid ja alluvad peaksid igas olukorras ilmutama ja säilitama sisekontrolli toetavat positiivset suhtumist.

25. Suhtumisele paneb aluse tippjuhtkond ning see väljendub tegevuse kõigis aspektides. Valitsuse tippjuhtide ja seadusandjate osalemine ning toetus mõjub soodsalt positiivse suhtumise kujundamisele. Toeatava suhtumise kujunemist soodustavad ka tegevjuhid, kes peavad enda kohuseks saavutada tugev kontrollisüsteem selliste aktsioonidega nagu süstemaatiline raamatupidamisarvestus, järelevalve ja aruandlus küsimustes, mis puudutavad asutuse organisatsiooni, personali tavasid, järelevalvet, suhtlemist, ressursside kaitset ja kasutamist; täiustamisettepanekute nõudmine kõigi tasandite töötajatelt; üldine juhtimisstiil. Juhtkond võib näidata oma toetust hea sisekontrolli suhtes ka sõltumatu ja objektiivse siserevisjoni väärtuse rõhutamisega, määrates kindlaks valdkonnad, kus on võimalik tööd tulemuslikumaks muuta ja reageerides informatsioonile, mis on siserevisjoni tulemusel saadud.

26. Töötajad peavad järgima sisekontrolli nõudeid ja võtma tarvitusele meetmed, et kontrolli tõhustada. Toetav suhtumine mõjutab soodsalt tegevuse tulemuslikkust ja lõpptulemusena sisekontrolli kvaliteeti. Kui sisekontroll on kõrgema juhtkonna pidevas huviorbiidis, siis soodustab see kõigis positiivse ja toetava suhtumise tekkimist.

27. Kokkuvõtteks võib öelda, et tippjuhtkonnas valitsev suhtumine on otsustava tähtsusega säilitamaks kogu organisatsioonis positiivset ja toetavat suhtumist sisekontrolli.

Ausus ja kompetentsus

28. Juhid ja alluvad peavad olema ausad nii isiklikus kui ametialases tegevuses ning püsima kompetentsuse tasemel, mis võimaldab neil mõista hea sisekontrollisüsteemi väljaarendamise ja säilitamise tähtsust ning täita sisekontrolli üldeesmärke.

29. Juhid ja alluvad peavad säilitama ja demonstreerima (1) isiklikku ja ametialast ausust ning eetilisi väärtusi, (2) tõhusa ja efektiivse tegevuse tagamiseks vajalikku oskuste taset,
(3) arusaamist sisekontrollist tasemel, mis on piisav selleks, et efektiivselt täita oma kohustusi.

30. Juhtide ja alluvate ausust mõjutavad paljud tegurid. Tähtis on tooniandmine ülaltpoolt. Tippjuhid peaks personalile nende kohustusi käitumiskoodeksi kaudu regulaarselt meelde tuletama. Nõustamine ja tegevuse tulemuslikkuse hindamine on samuti tähtsad. Üleüldine tegevuse tulemuslikkuse hindamine peaks tuginema paljude kriitiliste faktorite kooshindamisele, kaasa arvatud efektiivse sisekontrolli juurutamine ja säilitamine.

31. Tööle võtmise ja personali paigutamisega seotud otsustega peaks kaasnema kindlustunne, et taotlejatel on neile määratud tööülesannete täitmiseks vajalik haridus ja kogemus. Kui aga inimene on juba tööl, siis peaks talle andma ametikohale vastava teoreetilise ja praktilise väljaõppe. Efektiivse sisekontrolli struktuuri seisukohalt on olulise tähtsusega sellised juhid ja alluvad, kel on hea arusaamine sisekontrollist ja kes tahavad võtta endale vastutust selle eest.

Kontrolli eesmärgid

32. Iga ministeeriumi/ameti/asutuse tegevuse jaoks peaks eraldi välja töötama spetsiaalsed kontrolli eesmärgid, mis peaksid sobima antud ministeeriumile/ ametile/asutusele ning olema sealjuures asjakohased, kõikehõlmavad, arukad ja integreeritavad üleüldiste organisatsiooniliste eesmärkidega.

33. Nendeks eesmärkideks on positiivsed tulemused, mida juhtkond püüab saavutada või ebasoodsad tagajärjed, mida juhtkond tahab vältida. Eesmärgid tuleks kohandada selliselt, et nad sobiksid iga tegevuse konkreetsete tööoperatsioonidega, olles samal ajal kooskõlas sisekontrolli üldiste, paragrahv 7 all esitatud eesmärkidega, mis määratakse kindlaks kas keskasutuse/ministeeriumi poolt või seadustega.

34. Spetsiaalsete kontrolli eesmärkide väljatöötamiseks tuleks kõik tööoperatsioonid jagada algselt suurtesse kategooriatesse. Seejärel peaks iga kategooria sisesed tööoperatsioonid liigitama ühte või enamasse regulaarselt korduvate tegevuste kogumisse/ahelasse (nagu näiteks informatsiooni määratlemine , klassifitseerimine, registreerimine ja aruandlus), mis on vajalikud ühe teatud tehingu või toimingu

sooritamisel. Niisugune liigitamine peab olema kooskõlas üksuse organisatsioonilise struktuuriga ja sisemise ülesannete jaotusega.

35. Asutuse tööoperatsioone võib üldjoontes jaotada järgmiselt:

- **juhtimistegevus** hõlmab üleüldise strateegia ja planeerimise, töökorralduse ja kontrolli funktsioonid.

- **programmiline (tööalane)** tegevus on seotud asutuse peaülesandega

- **finantstegevus** hõlmab traditsioonilise kontrollivaldkonna, mis on seotud eelarve, fondide liikumise (tulud/kulud), aktiva-passiva ja finantsinformatsiooniga.

- **administratiivne** tegevus on see, mis toetab asutuse peaülesande täitmist nagu näiteks raamatukoguteenused, posti töötlemine ja kättetoimetamine, trükkimine, varustamine.

36. Kontrolli eesmärkide väljatöötamiseks tuleb kindlaks määrata korduvate tegevuste kogumid/ahelad ja neid analüüsida. Näiteks korduv tegevus, mis on seotud materjalide hankimisega (administratiivne tegevus), sisaldab alati (1) vajalike kaupade kindlaks-tegemise, (2) müüja valimise, (3) kokkuleppe sõlmimise kaupade ostmiseks, (4) kaupade kättesaamise, (5) kaupade kvaliteedi kontrollimise. Üks võimalikest taotletavatest kontrolli eesmärkidest võiks siin olla see, et heaks tuleks kiita ainult juhtkonna poolt kehtestatud kriteeriumitele vastavaid nõudmisi materjalidele. Teiseks eesmärgiks siinjuures võiks olla see, et vastu tuleks võtta ainult tellitud materjale.

37. Ilmselt mõjutavad ülalmainitud suured kategooriad üksteist vastastikku, mistõttu kontrolli eesmärgid vastastikuse mõjutamise kohta tuleb samuti kindlaks määrata. Näiteks kui eespool toodud näidet peeti administratiivseks tegevuseks, on materjalide eest maksmine finantstegevus ja materjalide kasutamine võib olla programmiline tegevus. Selleks, et korralikult registreerida ja kontrollida maksmist, peaksid need kategooriad omavahel haakuma.

Järelevalve

38. Juhid peaksid kindlustama tööoperatsioonide pideva järelevalve ning reageerima kohe kõigile ebakohtadele.

39. Tööoperatsioonide järelevalve kindlustab, et sisekontrolliga saavutatkse soovitud tulemus. Tööoperatsioonide jälgimine peaks olema nende meetodite ja protseduuride lahutamatuks osaks, mis on juhtide poolt välja valitud tööoperatsioonide kontrollimiseks, kindlustamaks tegevuste vastavuse organisatsiooni eesmärkidele. Järelevalve hõlmab sise- ja väliskontrolöride soovituste arvestamist ning otsustamist, milliseid korrektiive on vaja teha.

Eristandardid

40. Eristandardid on mehhanismid või protseduurid kontrolli eesmärkide saavutamiseks. Nad hõlmavad spetsiaalseid tegutsemisviise, protseduure, organisatsioonilist struktuuri (mis sisaldab kohustuste lahususe) ja mehhaanilisi seadmeid (näiteks lukud ja tuletõrje alarmseadmed), kuid ei piirdu ainult nendega. Kontrolliprotseduurid peavad andma piisava kindlustunde, et sisekontrolli eesmärgid saavutatakse järjepidevalt. Selleks peavad nad olema tõhusad ning kavandatud töötama süsteemina, mitte üksikult.

41. Olemaks tõhus peaks kontroll tagama kavandatud eesmärgi täitmise konkreetses praktilises tegevuses. Kontrolliprotseduurid, mis on kavandatud töötama käsitsitöö tingimustes, ei pruugi olla efektiivsed automatiseeritud keskkonnas. Seega peaks valitud kontrollimenetlus katma talle ette nähtud tegevuspiirkonna ja toimima vastavalt kavandatule. Mis puutub tõhususse, siis peaks kontroll olema kavandatud selliselt, et maksimaalse kasu saaks minimaalsete pingutustega. Kontrolliprotseduure, mille tõhusus on järele proovitud, peaks praktilises tegevuses kasutama, kuid neid peaks teatud ajavahemiku möödudes hindama, et kindlustada nende pidev toimimine.

42. Alljärgnevad kontrolliprotseduurid on sellised, mida laialdaselt kasutatakse korraliku ja efektiivse sisekontrolli struktuuri väljatöötamisel. Konkreetsed protseduurid ja meetodid, mida iga süsteemi juures arutatakse, ei ole ammendavad, neid kasutatakse vaid näidetena.

Dokumentatsioon

43. Sisekontrolli struktuur ning kõik tehingud ja olulised toimingud tuleks selgelt dokumenteerida ning dokumentatsioon peaks olema kontrollimiseks kergesti kättesaadav.

44. Organisatsioonil/asutusel peab olema dokumentatsioon (1) sisekontrolli struktuuri kohta, kaasa arvatud selle eesmärgid ja kontrolli protseduurid, (2) tähtsate tehingute ja toimingute kõigi asjasse puutuvate aspektide kohta. Kogu dokumentatsioon peab kergesti kättesaadav olema ka asjaomastele töötajatele ja kontrollijaile.

45. Dokumentatsioon sisekontrolli struktuuri kohta peaks hõlmama organisatsiooni struktuuri ja strateegiat, tema töötamise põhimõtteid ning nendega seotud eesmärkide ja kontrolliprotseduuride määranguid. Need peaksid sisalduma sellistes dokumentides nagu juhtkonna direktiivid, administratiivse tegevuse ja raamatupidamisarvestuse juhendid.

46. Tehingute ja oluliste toimingutega seotud dokumentatsioon peaks olema terviklik ja täpne ning võimaldama jälgida iga tehingut või toimingut (ja sellega seotud informatsiooni), tema algust, käiku ja tulemust.

47. Dokumentatsioon sisekontrolli struktuuri, tehingute ja oluliste toimingute kohta peab olema selge suunitlusega, see peab kaasa aitama organisatsiooni eesmärkide

saavutamisele ja olema abiks juhtidele tööoperatsioonide kontrollimisel ning kontrolöridele ja teistele asjaomastele isikutele tööoperatsioonide analüüsimisel. Dokumentatsioon ilma selge suunitluseta on takistuseks organisatsiooni tõhusale ja efektiivsele funktsioneerimisele.

Viivitamatu ja nõuetele vastav tehingute ja toimingute registreerimine

48. Tehingud ja olulised toimingud tuleb kohe registreerida ja nõuetele vastavalt klassifitseerida.

49. Tehingud tuleb toimumise järjekorras kohe registreerida, kui tahetakse, et säiliks informatsiooni tähtsus ja väärtus juhtkonna jaoks tööoperatsioonide kontrollimise ja otsuste tegemise seisukohast. See kehtib tehingu või toimingu kogu toimumise tsükli vältel hõlmates (1) tehingu või toimingu algatamise ja selleks volitamise, (2) kõik staadiumid tehingu või toimingu käigus, (3) tema lõpliku klassifitseerimise kokkuvõtvates aruannetes.
Samuti kehtib see dokumentatsiooni operatiivse uuendamise suhtes, et säiliks tema tähtsus.

50. Tehingute ja toimingute nõuetele vastav klassifitseerimine on vajalik ka kindlustamaks usaldusväärse informatsiooni kättesaadavuse juhtkonnale. Nõuetele vastav klassifitseerimine on informatsiooni töötlemine ja kausta või andmepanka paigutamine, mille põhjal koostatakse aruanded, plaanid ja finantsaruanded.

51. Operatiivne ja nõuetele vastav informatsiooni registreerimine on oluline selleks, et tagada informatsiooni õigeaegsus ja usaldatavus, millele organisatsioon toetub oma tegevuses ja otsuste tegemisel.

Tehingute ja toimingute sooritamine ning nendeks volitamine

52. Tehinguid ja olulisi toiminguid peaks sooritama ja nendeks luba andma vaid isikud, kes tegutsevad neile antud volituste piires.

53. Juhtkond teeb otsuse ressursside vahetamise, ülekandmise, kasutamise või kellegi hoolde usaldamise kohta teatud eesmärkideks teatud konkreetsetes tingimustes. Volitamine on üks põhilisi vahendeid kindlustamaks, et algatatakse ainult juhtkonna poolt kavandatud seaduslikke tehinguid ja toiminguid. Võimupiiride kindlaksmääramine, mis peaks olema dokumenteeritud ning juhtidele ja alluvatale arusaadavalt teatavaks tehtud, peaks sisaldama volitamise eritingimused ja -kokkulepped. Võimupiiridega kooskõlas toimimine tähendab, et töötajad sooritavad neile määratud ülesandeid vastavalt juhtnööridele ja neis piirides, mis on ette nähtud juhtkonna ning seadusandluse poolt.

Kohustuste lahusus

54. Võtmeülesanded ja kohustused volituste andmise, töötlemise, registreerimise ning tehingute ja toimingute jälgimise osas peaksid olema jaotatud erinevate isikute vahel.

55. Et vähendada vea, raiskamise ja seadusevastaste tegude esinemise riski ning riski, et selliseid probleeme ei avastata, ei tohiks ainult üks isik või alajaotus kontrollida kõiki tehingu või toimingu võtmestaadiume. Pigem peaksid ülesanded ja kohustused olema süsteemipäraselt jaotatud mitmete isikute vahel kindlustamaks efektiivse kontrolli ja tasakaalu olemasolu. Võtmeülesanneteks on volitamine ja tehingu registreerimine, varade väljaandmine ja vastuvõtmine, maksmine, järelevalve tehingute üle või kontrollimine. Kuigi - kuritahtlik kokkumäng võib vähendada või lõhkuda selle sise-kontrolli võtte efektiivsuse.

56. Väikeses organisatsioonis võib olla liiga vähe töötajaid selle võtte täielikuks rakendamiseks. Sel juhul peab juhtkond olema teadlik riskidest ja kompenseerima seda teiste kontrolliprotseduuridega. Töötajate ümberpaigutamine aitab kindlustada, et ükski isik ei tegeleks tehingute võtmeaspektidega liiga pikka aega. Samuti aitab igaaastaste puhkuste väljavõtmise nõue riski vähendada.

Järelevalve

57. Sisekontrolli eesmärkide saavutamiseks oleks vaja tagada kompetentne järelevalve.

58. Järelevaatajatel tuleks, nagu ette nähtud, üle vaadata ja heaks kiita töötajatele antud tööülesanded. Samuti peavad nad töötajaid õpetama ja neile tarvilikke juhtnööre andma, aitamaks kindlustada, et vigade, raiskamise ja seadusevastaste tegude esinemine oleks minimaalne, ning et juhtkonna direktiivid oleksid arusaadavad ja et neid täidetaks.

59. Töötajale tööülesande andmine, selle täitmise jälgimine ja tulemuse hindamine nõuab:

- igale töötajale määratud ülesannete, kohustuste ja vastutuse selget teatavaks tegemist;

- iga töötaja töö süstemaatilist jälgimist vastavalt vajadusele;

- töötulemuste hindamist kriitilistes lõikudes kindlustamaks, et kõik kulgeks kavakohaselt.

60. Personalile tööülesannete andmise, nende täitmise jälgimise ja tulemuste hindamise tagab vastav kontroll, mis hõlmab (1) kinnitatud protseduuride ja nõuete järgimise, (2) vigade, arusaamatuste ja ebaõigete tavade kindlakstegemise ning kõrvaldamise, (3) väärtegevuste takistamise ja nende kordumise vältimise, (4) tõhusate ja efektiivsete

tööoperatsioonide otsimise. Tööülesannete delegeerimisel allapoole ei tohiks väheneda järelevaataja vastutus nendesamade kohustuste ja ülesannete suhtes.

Juurdepääs ressurssidele ja dokumentidele ning aruandlus nende kohta

61. Juurdepääs ressurssidele ja dokumentidele peaks olema piiratud ainult volitatud isikutega, kes on kohustatud aru andma kõige nende hoole all oleva hoidmise ja kasutamise eest. Vastutuse tagamiseks tuleks ressursse regulaarselt võrrelda registreeritud kogustega ja teha kindlaks kas need on omavahel vastavuses. Vara kahjustatavuse aste peaks määrama sellise võrdlemise sageduse.

62. Valitsuse jaoks tähendab juurdepääsu piiramine ressurssidele ilma loata kasutamise ja kadumise riski vähenemist ning aitab saavutada eesmärke. Piirangute ulatus sõltub ressursi kahjustamise ja kadumise riski tõenäosusest /suurusest, mida on vaja perioodiliselt hinnata. Näiteks piiratud juurdepääs ja vastutus seoses väga riskialtide dokumentidega, nagu näitaks kontrollaktsiad, võidakse saavutada sellega, et:

- neid hoitakse lukustatud seifis,

- igale dokumendile antakse järjekorranumber,

- vastutavatele isikutele määratakse aruandekohustus järelevalve kohta.

63. Määrates kindlaks vara kahjustamise, kadumise või hävimise riski suurust, peab arvestama vara maksumust, ümberpaigutatavuse ja vahetatavuse lihtsust, kadumise või ebaõige kasutamise märgatavust.

IV. Peatükk

SISEKONTROLLI STRUKTUURI RAAMISTIKU KINDLAKSMÄÄRAMINE

64. Teatud spetsiaalsele võimuorganile peaks panema kohustuse töötada välja ja ametlikult kehtestada riigivalitsemises üldkehtiv sisekontrolli definitsioon ja eesmärgid, mida selle struktuuri kaudu tuleks saavutada ning standardid, mida tuleks järgida sisekontrolli struktuuri kavandamisel. Selle kohustuse võib panna konstitutsioonilisel teel või muu seadusandliku aktiga mingile kesksele organisatsioonile, kellel on võimu teiste mitmesuguste valitsuse organisatsioonide üle.

65. Mõnes riigis kehtestavad seaduseandjad üldised eesmärgid, mida sisekontrolliga peaks saavutama, jättes samal ajal sisekontrolli standardite määratlemise vastutavale kesksele organisatsioonile. Teisal kehtestatakse seadustega teatud toimingutele spetsiaalsed kontrolliprotseduurid seadusandja poolt.

66. Ükskõik millisele võimuorganile see kohustus on pandud, on kõrgeimal kontrolliasutusel oluline roll sisekontrolli struktuuri väljaarendamisel. Seda rolli teostatakse kas otseselt või kaudselt, mis suuresti sõltub kõrgeima kontrolliasutuse seadusjärgsest mandaadist ja riigi juhtimissüsteemi organisatsioonilisest struktuurist. Kui vastutus lasub mingil teisel võimuorganil, mitte kõrgeimal kontrolliasutusel, peaks antud küsimuses loomulikult arvestama selle organi kommentaare ja nõuandeid.

67. Seal, kus kõrgeim kontrolliasutus on vastutav sisekontrolli standardite ametliku kehtestamise eest, peab tegema selget vahet standardite ja spetsiaalsete protseduuride vahel, mida iga organisatsioon peaks ise sisse seadma. Kõrgeim kontrolliasutus on õigusega huvitatud rahuldava sisekontrolli tagamisest kontrollitavates organisatsioonides. Kuid samal ajal on oluline ja vajalik tagada sõltumatuse säilimine. Seega ei peaks kõrgeim kontrolliasutus võtma endale vastutust sisekontrolli protseduuride konkreetse ellurakendamise eest üheski kontrollitavas organisatsioonis. See on täielikult juhtkonna ülesanne. Oleks aga asjakohane ja mõnes riigis ka on selline nõue, et kõrgeim kontrolliasutus kommenteerib olemasoleva kontrollikorralduse efektiivsust ning teeb parandusettepanekuid. Seda on võimalik teha ilma oma sõltumatust kahjustamata, kuna vastutus kontrolli korralduse üle otsustamisel ja selle ellurakendamise üle lasub siiski kontrollitava organisatsiooni juhtkonnal.

68. Võib olla otstarbekas, et mitmed kesksed organisatsioonid sekkuvad teatud määral sisekontrolli kehtestamisse selles osas, mida kõigil asutustel tuleb järgida. Mõningatel juhtudel võivad kontrolliprotseduurid olla üsna spetsiifilised (näiteks tulude sissenõudmisee, lepingutasude, automatiseeritud infosüsteemide tehniliste tingimuste ning personalijuhtimisega seotud küsimustes). Juhtimise valdkonnas võivad kontrolliprotseduurid olla üldisemad. Mõlemal juhul peab sisekontroll võimaldama juhtkonna kokkuhoiu ning tõhususe tõstmisele suunatud otsuste ja initsiatiivi elluviimist.

69. Vastutav keskne organisatsioon peaks sisekontrolli standardeid aegajalt üle vaatama ja tegema vajalikke parandusi. Sisekontrolli standardid ja kõik parandused tuleb täielikult dokumenteerida ja otsekohe saata organisatsioonidele, kelle kohta nad kehtivad.

70. Juhul kui spetsiaalsed sisekontrolli standardid ja protseduurid on seadusandlusega kehtestatud, ei tohiks seadus olla liiga piirav. Juhtidele peaks jääma tegevusvabadus paindlikult kohandada protseduure vastavalt muutustele töökeskonnas. Vastasel juhul võivad protseduurid osutuda aegunuks ja ebaefektiivseks enne kui seadust on võimalik parandada. Sisekontrolli struktuuri tuleb järjekindlalt üle vaadata ja kohandada, et pidada sammu organisatsiooni töökeskkonna muutustega.

V. Peatükk

SISEKONTROLLI STRUKTUURI ELLURAKENDAMINE JA JÄRELEVALVE

71. Kõrgeim kontrolliasutus peaks ergutama ja toetama juhtkonda sisekontrolli kehtestamisel. Seda saab teha selgitades juhtkonnale tema kohustusi sisekontrolli struktuuri ellurakendamisel ja järelevalve teostamisel selle üle. Kõrgeim kontrolliasutus peaks vastavaid struktuure ka kontrollima, tagamaks, et kontrolliprotseduurid oleksid piisavad soovitud tulemuse saavutamiseks.

Juhtkonna kohustused

72. Nagu käesolevas dokumendis on eelnevalt öeldud, on sisekontroll juhtkonna abivahendiks. Juhtkonna kohuseks on spetsiaalstete sisekontrolliprotseduuride sisseseadmine ja järelevalve nende toimimise üle. Isegi neis riikides, kus spetsiaalsed sisekontrolliprotseduurid määratakse kindlaks seadusandlusega, on juhtkonna ülesandeks vähemalt nende ellurakendamine, samuti järelevalve nende üle. Kõik juhid peaksid aru saama, et tugev sisekontrolli struktuur on põhiline eeldus selleks, et neil oleks kontroll organisatsiooni, tema eesmärkide ja ressursside üle. Neil tuleks aktsepteerida oma vastutust selle eest.

73. Selleks, et kavandada, sisse seada ja säilitada efektiivset sisekontrolli, peaksid juhid aru saama eesmärkidest, mida on vaja saavutada. Seadusandlus võib määrata sisekontrolli üldise mõiste ja eesmärgid, mida on tarvis saavutada. Selles võidakse ette kirjutada ka tegutsemisviisid, mida juhid peavad järgima sisekontrolli töös, järelevalve teostamisel ja kontrolli piisavuse kohta aruandmisel.

74. Sageli loob juhtkond siserevisjoni üksuse osana üldisest sisekontrolli struktuurist. Samas kui sisekontrolörid võivad olla vajalikud sisekontrolllialase koolituse ja nõustamise alal, ei tohiks neist kujuneda tugeva sisekontrolli struktuuri asendajaid.

75. Käesolevas dokumendis eespool arutluse all olnud sisekontrolli standardid nõuavad juhtidelt pidevat tööoperatsioonide jälgimist. Sisekontrolli kvaliteeti saab paremini hinnata kui juhtidelt nõutakse perioodilisi hinnanguid ja aruandeid, kindlustamaks, et kontroll, mille eest nad on vastutavad, on jätkuvalt sobiv ja toimiv. Niisuguseid perioodilisi hindamisi võib mitmel viisil läbi viia. Nad võivad saada osaks juhtkonna strateegiast, neid võib käskida läbi viia keskne järelevalve organisatsioon, kelle vastutusel on kogu valitsusaparaadi juhtimine. Efektiivne on seadusandlik mandaat, mis nõuab juhtidelt igaaastast sisekontrollimenetluste hindamist ja aruannet seadusandlikule organile (1) sisekontrolli tõhususe ja efektiivsuse kohta seatud sihtide ja eesmärkide saavutamisel; (2) plaanide kohta ilmnenud puuduste parandamisel.

76. Isegi riikides, kus spetsiaalsed sisekontrolli protseduurid on seadusandlusega sätestatud, on juhtidel kohustus kindlaks teha mittetõhusad ja ebaefektiivsed kontrollimenetlused, mis võivad maksta või maksavadki rohkem kui on neist saadav kasu. Juhtkonna perioodiline aruanne seadusandlikule organile -- lisaks aruannetele

organisatsiooni juhtkonnale ja kesksele organisatsioonile -- lisab kindlustunnet, et juhtkond osutab sisekontrollimenetlustele vajalikku tähelepanu soodustamaks tegevuse tõhusust ja efektiivsust.

77. Need hinnangud tuleb anda vastavalt ühtsetele protseduuridele, mis kujutavad endast miinimumnõudeid. Juhtkonnal peaks olema selge plaan oma sisekontrolli, aruandluse probleemide ja vigade parandamise perioodiliseks hindamiseks. Protseduuride tüübid, mis võivad arvesse tulla, hõlmavad (1) organisatsiooni jaotamise osisteks; (2) programmide ja administratiivsete funktsioonide kindlaksmääramise iga kooostisosa puhul; (3) üldise kontrollikeskkonna ja iga programmi ning tegevuse sisemise riski suuruse hindamise võimaliku raiskamise, kahju ja sobimatuse või püstitatud eesmärgi saavutamise ebaõnnestumise suhtes; (4) valitud programmide ja funktsioonide sisekontrolliprotseduuride hindamise planeerimise ja ajakava koostamise; (5) valitud programmide ja funktsioonide siseste sisekontrolliprotseduuride efektiivsuse hindamise ja testimise; (6) korrigeerimise vajaduse määramise ja vastava ajakava koostamise; (7) aruande üldhinnangu tulemuste ja rakendatud korrektiivse tegevuse kohta.

78. Aitamaks teostada järelevalvet sisekontrollipotseduuride efektiivsuse üle võib juhtkond kasutada ka oma siserevisjoni üksust. Sisekontrolöride lähedus igapäevastele tööoperatsioonidele asetab nad tavaliselt olukorda, kus nad pidevalt hindavad sisekontrolli piisavust, efektiivsust ja vastavust nõuetele. Sisekontrolöridel on kohustus anda juhtkonnale aru mistahes puuduste kohta sisekontrollimenetluses ning osutada valdkondadele, kus on vaja olukorda parandada. Lisaks sellele peaksid nad kindlaks määrama protseduurid siserevisjoni ja väliskontrolli käigus avastatud puuduste järelkontrolli kohta, kindlustamaks, et juhid suunaksid ja lahendaksid küsimusi, millele nende tähelepanu on juhitud.

79. Niipea kui puudused on avastatud, tuleb alustada korrigeerimist, mis võiks hõlmata mitmeid riigivalitsemise juhtimistasandeid. Vigade parandamine võib seadusandjalt nõuda olemasolevate seaduste muutmist, keskasutustelt sisekontrolli standardite ja protseduuride ning juhtkonnalt sisekontrolli struktuuri läbivaatamist.

Kõrgeima kontrolliasutuse kohustused

80. Kõrgeim kontrolliasutus peaks alustama oma tööd kontrollitavate organisatsioonide sisekontrolli üldistele põhimõtetele vastavuse ja selle praktilise efektiivsuse hindamisega. Kus see leitakse ebapiisav olevat, tuleks nõrgad küljed, nende põhjused ja võimalikud tagajärjed täielikult dokumenteerida ning kontrollitavale organisatsioonile teatavaks teha. Juhtkonnaga asja arutades võib kontrolör "sisekontrolli" asemel kasutada terminit "juhtimiskontroll", rõhutamaks, et kontrolliküsimused on palju avarama sisuga kui traditsiooniline finantskontroll. Soovitusi olukorra parandamiseks tuleks anda nii ametlikult kui ka mitteametlikult. Enne soovituste andmist peaks kõrgeim kontrolliasutus küsima kontrollitava arvamust ja püüdma kindlustada, et soovitused oleksid olulised ning praktilised. Eriti peaks jälgima, et soovitatud kontrollimeetmete sisseviimise maksumus vastaks olemasoleva riski suurusele.

81. Mõnes riigis kontrollivad teatud valitsusasutusi eraaudiitorid. Sellisel juhul peaksid need audiitorid ja organisatsioonid/firmad, kus nad töötavad, andma nõu ja soovitusi sisekontrolliprotseduuride kohta, mida kontrollitavatel asutustel tuleks kasutusele võtta.

82. Sisekontrolli hindamisel peaksid kontrolörid lähtuma järgmistest sammudest:

- määratlema selle programmi teema tähtsuse ja tundlikkuse, mille kontrolliprotseduure hinnatakse;

- hindama vastuvõtlikkust ressursside väärkasutuse, eesmärkide saavutamise ebaõnnestumise suhtes, ning mittevastavust seadustele ja määrustele;

- kindlaks tegema olulised sisekontrolliprotseduurid;

- kindlaks tegema, mis on juba teada kontrolli efektiivsuse kohta;

- hindama kontrollikava piisavust;

- katsetamise teel kindlaks tegema, kas kontrolliprotseduurid on efektiivsed;

- koostama aruande sisekontrolli hindamise kohta ja arutama läbi vajalike korrektiivide tegemise.

83. Kõrgeim kontrolliasutus peaks kindlustama, et kontrollitava tööoperatsioonide tähtsamates lõikudes on olemas rahuldavad sisekontrolliprotseduuridd. Rahuldavate protseduuride puudumisel ei pruugi juhtkond avastada tõsiseid vigu ja korrarikkumisi ning kõrgeima kontrolliasutuse töö muutub raskemaks, kuna on vaja suurendada kontrolli ulatust, tööjõudu ja aega. Siiski on ebatõenäoline, et kasutada olev aeg ja muud ressursid võimaldavad rohkemat kui projektide, tööoperatsioonide ja tehingute piiratud kontrolli. Nõrga sisekontrolli ja piiratud ulatuses väliskontrolli korral võivad aga paljud asjad minna valesti, ilma et juhtkond või kõrgeim kontrolliasutus seda märkaks.

84. Kõrgeim kontrolliasutus tunneb õigustatult huvi, et kus vaja, eksisteeriksid tugevad siserevisjoni üksused. Need üksused on sisekontrolli tähtsaks osaks, pidevalt abistades organisatsiooni tööoperatsioonide parandamisel. Mõnes riigis võib aga siserevisjoni üksustel puududa sõltumatus, nad võivad olla nõrgad või pole neid üldse. Neil juhtudel peaks kõrgeim kontrolliasutus, kus iganes võimalik, pakkuma abi ja juhtnööre sellise üksuse loomiseks ja arendamiseks. See abi võiks hõlmata personali ajutist ümberpaigutamist või laenamist, loengute pidamist, õppematerjalide jagamist ning töömeetodite ja programmide väljatöötamist.

85. Kõrgeimal kontrolliasutusel on vaja luua hea töösuhe siserevisjoni üksustega, et oleks võimalik vahetada kogemusi ja teavet ning saaks vastastikku tööd täiustada. Seda suhet võib arendada, kasutades siserevisjoni tähelepanekuid ja tunnustades nende panust, kus see on asjakohane, väliskontrolli aruannetes. Kõrgeim kontrolliasutus peaks välja töötama protseduurid siserevisjoni üksuse töö hindamiseks, otsustamaks, mil

määral sellele võib toetuda. Tugev siserevisjoni üksus võib vähendada kõrgeima kontrolliasutuse kontrollimistöö vajadust ja aitab vältida asjatut töö dubleerimist. Kõrgeim kontrolliasutus peaks kindlustama, et tal oleks juurdepääs sisekontrolöri aruannetele, tema tööpaberitele, ning samuti kontrolli otsustele.