

Riigikontrolli auditipädevus ja strateegilised valikud

Mihkel Oviir (RiTo 9), riigikontrolör

Kuigi Riigikontrollile ei saa anda kohustuslikke auditiülesandeid, arvestab ta oma tööplaani koostamisel võimaluse korral ka Riigikogu liikmete, ministrite ja avalikkuse ettepanekutega.

Põhiseaduse ja Riigikontrolli seaduse järgi on Riigikontroll oma tegevuses sõltumatu majanduskontrolli tegev riigiorgan. Riigikontrolli pädevuses pole teostada riigivõimu ega kedagi karistada. Tema ülesanne on audititega tehtavate ettepanekute abil aidata parlamendil ja valitsusel paremini riiki juhtida ning anda avalikkusele teavet avaliku sektori raha kasutamise kohta.

Riigikontroll on infoallikas, seepärast ei sekku ta ka poliitilisse diskussiooni. Töö algab pärast otsuse tegemist. Siis küsitakse, kas tehtud otsus viidi üldse ellu, kas sealjuures järgiti õigusakte, kas otsus viidi ellu tõhusalt ja tagati riigi huvide kaitse. Põhjaliku analüüsi eesmärk on toota infot uute valikute tegemiseks. Hinnang tehtule pole pelk tagasivaade, vaid mõeldud eeskätt kujundama otsustajate edasisi valikuid: mida jätkata samamoodi, mida otsustatu juures parandada või teha üldse sootuks vastupidine otsus? Kuigi sõltuvalt riigist on riigikontrollil erinevad volitused, täitab enamik neist siiski sõltumatu infoallika rolli.

Parimate tulemusteni avaliku sektori raha kulutamisel peab viima järgmine ahel: Riigikogu annab välja seadusi, väljendades oma tahet; valitsus kulutab seda tahet ellu viies raha ja annab kulutamise kohta aru; Riigikontroll uurib, kuidas täitevvõim on seadusandliku võimu tahet järginud.

Mis vajaks põhjalikumalt kontrolli

Riigikontrolli auditipädevus ehk nende organisatsioonide ring, mida Riigikontroll auditeerida saab, on pidevalt muutunud, sõltudes ühiskonna arenemisest ja ootustest Riigikontrollile. Aja jooksul on lisandunud auditeeritavaid valdkondi. Praegu võib Riigikontroll hinnata auditeeritavate finantsaruannete korrektsust, aga ka sisekontrolli tugevust, finantsjuhtimise taset, majandustehingute õiguspärasust ning tegevuse tulemuslikkust. Selle artikli kirjutamise ajal valmistatakse ette Riigikontrolli seaduse muudatust, mis võimaldab auditeerida senisest põhjalikumalt omavalitsusi.

Peamine osa Riigikontrolli tööst on suunatud ministriumide ja teiste valitsusasutuste auditeerimisele. Sellele lisandub põhiseaduslike institutsioonide (Riigikogu Kantselei, kohtud, Eesti Pank jt), avalik-õiguslike juriidiliste isikute, riigi huvide ja rahaga seotud äriühingute, sihtasutuste ning mittetulundusühingute tegevuse analüüs. Ka omavalitsusi on Riigikontrollil õigus auditeerida, seni küll ainult nende valdusse antud riigi vara, riigieelarveliste eraldiste ja toetuste kasutamise osas. Omavalitsuste endi vahendite auditeerimist seadus siiski ei luba.

Samal ajal on Riigikontroll alati toonitanud, et avalikus sektoris ei tohiks olla nn kontrollivaba ruumi. Sellest lähtudes on nii avalik-õiguslikud ja eraõiguslikud juriidilised isikud kui ka omavalitsused pälvinud juba mõnda aega Riigikontrolli töös suurt tähelepanu.

Õigus auditeerida kogu raha, mille omavalitsus saab riigilt, annab muidugi alust väita, et omavalitsused ei ole kunagi olnud täielikult väljaspool Riigikontrolli vaatevälja. Samas osutavad audititega leitu ja riskihinnangud sellele, et omavalitsuste kasutatav raha vajaks põhjalikumat kontrolli.

Riigikontroll pole siiski ootama jäänud võimalikku auditipädevuse laiendamist, vaid on kavandanud põhjalikumat kontrolli ka senise pädevuse piires. 2003. aasta lõpus koostatud tööplaanis on ühe omavalitsuse süvaaudit, millega ei auditeerita omavalitsust ainult mõne üksiku toetuse auditi raames, vaid analüüsitakse tema tegevust kõigi riigieelarveliste eraldiste kasutamisel.

Kindlasti ei ole teravdatud tähelepanu eesmärk heita auditeeritavale halba valgust. Omavalitsused peaksid audititest võitma kahel põhjusel. Esiteks peaks põhjalik audit pakkuma ka tavapärasemast põhjalikumat teavet, mille alusel kohaliku elu korraldamise otsuseid teha. Teiseks aitavad sellised auditid luua selgust, kas omavalitsuste sage korrupsiooni võrdkujuks pidamine on põhjendatud või mitte. Positiivne nii-öelda asjad korras hinnang, kui seda on võimalik anda, suurendab nii omavalitsuse auditi kui ka mis tahes muu auditi puhul auditeeritava usaldusväarsust.

Vajalik seadusemuudatus

Omavalitsustega seotud auditite arvu suurendamisest ja Riigikontrolli auditipädevuse laiendamisest maksumaksja raha paremaks kasutamiseks siiski ei piisa. Usaldusväarsuse, läbipaistvuse ja tulemuslikkuse nimel peaks paranema ka omavalitsuste endi kontrollisüsteem. Sinna hulka kuulub kohustusliku eraaudiitorkontrolli ulatuse laiendamine, sisekontrolli ja siseauditi juurutamine ning volikogu revisjonikomisjoni rolli täpsem määratlemine.

Kõigis nimetatud valdkondades on Riigikontrolli arvates märkimisväärsed puudujääke. Eraaudiitorkontroll hõlmab ainult majandusaasta aruande korrektsust, mitte aga tehingute seaduslikkust. Majandusaasta aruande audit pole kõigile omavalitsustele isegi mitte kohustuslik. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ei piiritle linna- ega vallavalitsuse kohustusi sisekontrolli ja siseauditi korraldamisel. Revisjonikomisjonides valitseb huvide konflikt, sest seal on enamuses koalitsiooni esindajad.

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

2002. aasta 4. märtsil jõustunud Riigikontrolli seadus täpsustas meie volitusi auditeerida avalik-õiguslikke ja eraõiguslikke juriidilisi isikuid. See seadusemuudatus oli aktuaalne ja vajalik, sest riskihinnangud ja auditikogemused on näidanud, et neile isikutele on vaja

pöörata suurt tähelepanu. Üks peamisi mureküsimumi langeb kokku omavalitsuste probleemidega. Kuigi riigi osalusega äriühingute, riigi asutatud sihtasutuste ja avalik-õiguslike juriidiliste isikute puhul on aastaaruande õigsuse kontrollimiseks tellitud audit eraaudiitorilt, ei ole see piisav, sest ei anna ülevaadet tehingute seaduslikkusest, juhtimise usaldusväärsusest ja juriidilise isiku jätkusuutlikkusest ega too kahjumi korral välja selle tekkimise põhjusi. See ei ole etteheide eraaudiitoritele, sest tavapärase järelauditsus raamatupidamisaruande kohta ei käsitlegi juhtimist. Küll aga on auditi ulatuse laiendamine auditi tellijate, nõukogude pädevuses. Kahjuks pole tellijad, kelle seas on ka riigi esindajad, seda enamasti vajalikuks pidanud.

Kuni õigusaktides ei ole avaliku sektori puhul sätestatud nõuet auditi ulatuse laiendamise kohta ning auditi tellijad seda valdavalt vajalikuks ei pea, tuleb Riigikontrollil ka nende probleemidega tegelda. Seetõttu oleme oma audititega hinnanud kas juriidilise isiku majandustegevust tervikuna või keskendunud mõnele olulisele tööloigule. Tulemused on näidanud, et raamatupidamisaruanne võib küll olla õige, kuid see ei taga mõistlikku finantsjuhtimist.

Strateegilised valikud

Riigikontrolli seadus sätestab, et Riigikontrollile ei saa anda kohustuslikke auditiülesandeid. Riigikontroll otsustab iseseisvalt auditite läbiviimise, aja ja iseloomu ning tema töö aluseks on riigikontrolõri kinnitatud tööplaan.

Iga-aastast tööplaan koostades lähtub Riigikontroll enda koostatud strateegiast ja põhiseaduslikust kohustusest esitada igal aastal parlamendile ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal. Võimaluse korral arvestatakse ka Riigikogu liikmete, ministrite ja avalikkuse ettepanekutega.

2000. aasta algusest töötab Riigikontroll kolme auditiliigi ja kolme auditiosakonna põhiselt ning koostab selle järgi ka tööplaan. Plaanivõetavate finantsauditite valiku ja ulatuse määrab suuresti riigi vara kasutamise ja säilimise ülevaate kohustuslik osa, riigieelarve seaduse ja Riigikontrolli seadusega sätestatud arvamus riigi majandusaasta koondaruande kohta. Tulemus- ja tegevusriskide auditeid valides lähtutakse põhimõttest, et auditeid tuleb teha valdkondades, kus esineb laiemalt üldistatavaid probleeme.

Tööplaanis pakutavaid konkreetseid auditiprojekte hinnatakse strateegias sätestatud valikukriteeriumide alusel, milleks on näiteks:

- teemaga seotud riigi raha ja varade maht;
- kodanike arv, keda teema oluliselt mõjutab;
- teema haakumine Riigikontrolli kohustuste ja prioriteetidega;
- teema huvipakkumus Riigikogule, avalikkusele ja auditeeritavale;
- auditi teostatavus Riigikontrolli vahendite ja saadaoleva oskusteabega.

Samuti on Riigikontroll määranud tingimused, mille puhul auditit tööplaanis ei lülitata. Seda ei tehta näiteks siis, kui:

- pole isikut, kellele auditi käigus tekkiv hinnang / info võiks huvi pakkuda;
- hiljuti on tehtud sobivas ulatuses ja usaldusväärne analoogiline audit / uuring;
- protsess areneb liiga kiiresti, mistõttu auditi tulemused võivad aeguda juba enne nende avalikustamist.

Aastaplaanis ei sisaldu sihtauditeid, mida tehakse väga erinevate probleemide uurimiseks võimalikult kohe pärast probleemide ilmumist. Nende eesmärk on anda juhtunule kiiresti asjatundlik hinnang ja toimunu avalikustada, et tulevikus niisuguseid juhtumeid välditaks.

Vastuvõetud aastaplaanist ja selles toimuvatest muudatustest teatab Riigikontroll – seda näeb ette nii Riigikontrolli seadus kui ka seaduse aluseks olev rahvusvaheline tava – asjaomasele ministrile. Samuti pakub Riigikontroll enne auditit, aga ka selle ajal detailsemat infot auditeeritavale, tutvustades audiitoreid, auditi ajakava, eesmärki ja metoodikat.

Auditi tulemusi ei fikseerita kohe lõpparuandes, vaid esitatakse auditeeritavale eelnevalt tutvumiseks. Pärast täienduste ja paranduste tegemist oodatakse asjaomase valdkonna eest vastutava ministri kirjalikku seisukohta ning plaani, mille järgi on kavas hakata Riigikontrolli tehtud ettepanekuid rakendama. Lõplik auditiaruanne avalikustatakse koos ministri vastusega.

Finantsaudit

Finantsauditite eesmärk on saavutada korrektne ja täielik finantsaruandlus, mis võimaldaks parandada kogu avaliku sektori finantsjuhtimist ning looks ühtlasi parimad eeldused tulemuslikkuse auditeerimiseks.

Finantsauditiga alustades kontrollitakse, kas asutuste finantsaruanded kajastavad nende majanduslikku olukorda adekvaatselt. Tänavu antakse esimest korda hinnang ka majandustehingute seaduslikkusele. Edaspidi on kavas finantsauditi ulatust veelgi laiendada, andes hinnangu ka kuluinfole, finantsjuhtimisele, sisekontrollisüsteemile ning tegevusaruannetes esitatud info õigsusele.

Auditeeritavateks asutusteks on igal aastal kõik ministriumid, valikuliselt nende olulisemad allasutused ja valikuliselt ka põhiseaduslikud institutsioonid. Valikuliselt hinnatavaid asutusi auditeeritakse üpris kindla intervalliga, mis tähendab, et ükski olulisem ja suurem asutus ei jää tähelepanu alt välja. Samuti auditeeritakse riigi majandusaasta koondaruande kohta arvamuse avaldamiseks igal aastal muude selle aruande koosseisus esitatavate aruannete (nt ravikindlustus ja pensionid) õigsust.

Viimastel aastatel on Riigikontroll teinud keskmiselt 40 finantsauditit aastas.

Tegevusriskide audit

Tegevusriskide auditiga hinnatakse selliste kontrollisüsteemide toimimist riigiasutustes, mis peavad tegema minimaalseks raha seaduslikku ja sihipärast kasutamist ohustavad riskid. Erinevalt traditsioonilisest finantsjuhtimise auditist ei uurita tegevusriskide auditiga mitte

ainult seda, kas kontrollisüsteem tagab tehingute seaduslikkuse, vaid ka seda, kas see tagab tehingute otstarbekuse, s.t seaduse mõtte järgimise. Sageli antakse hinnang ka tegevuse säästlikkusele ja tõhususele ning loomulikult selgitatakse välja konkreetsed eksimused ja rikkumised. Niisiis ühendab tegevusriskide audit endas nii finants- kui ka tulemusauditi lähenemist, alates ühe või teise toetuse, tegevusloa või riigihanke eesmärgipüstitamisest ning lõpetades konkreetse tegevuse või rahakasutuse hindamisega.

Tuginedes senisele kogemusele ja viidetele riskialtimate tegevuste kohta, on Riigikontroll võtnud erilise tähelepanu alla riiklikud toetused, tegevusload ja riigihanked.

Toetuste auditis tugineb Riigikontroll järgmistele põhiküsimustele:

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

Tegevuslubade auditi käigus hindame:

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

Riigihangete auditi puhul on töö aluseks järgmised neli põhimõtet:

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

Viimastel aastatel on Riigikontroll teinud keskmiselt 25 tegevusriskide auditit aastas.

Tulemusaudit

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

Säästlikkust ehk eesmärkide saavutamiseks tehtavate kulutuste minimeerimist Riigikontroll üldjuhul eraldi ei hinda, küll aga võidakse hinnang säästlikkusele anda tõhusust uurides. Tõhusust hinnates analüüsib Riigikontroll, kas ja kuidas oleks samade ressurssidega võimalik tegevuse tulemust parandada või saavutada sama väiksemate kuludega. Mõjusust hinnates analüüsib Riigikontroll:

- õigusaktides ja planeerimisdokumentides deklareeritud eesmärkide saavutamist;
- tegevusega tegelikult saavutatud mõju võrrelduna soovitud mõjuga.

Riigikontrolli huvitab ka see, millised on tõhususe ja mõjususe eeldused. See tähendab analüüsi, kas avalik sektor lähtub oma tegevuse planeerimisel ja elluviimisel heast juhtimistavast ning arvestab ühiskonna tegelike vajadustega. Et riigi juhtimine avaldub konkreetsetes eluvaldkondades, ei uuri Riigikontroll tulemusaudititega riigi juhtimist abstraktselt, vaid konkreetsete valdkondade kaudu. Juba mõnda aega on tööd tehtud probleemipõhiselt, nähes selle plussina, et riigi tegevuse vaatlemine mingi üksikisiku tasandil avalduva probleemi lahendamiseks võimaldab analüüsida asutuste tegevust sisulisemalt, kui seda võimaldaks eri asutuste formaalse töökorralduse uurimine. Nii on kaardistatud ka ministeeriumide piirjoonte vahele jäävat eikellegimaad ning osutatud ministeeriumide vastuolulisele ja kulukale topelttegemisele.

Praegu tehakse auditeid neljas valdkonnas: ettevõtluskeskkond, keskkonnakaitse, iseseisev toimetulek, tervishoid. Ettevõtluskeskkonna uurimise eesmärk on toetada riigi tegevust ettevõtluse arendamisel, sealhulgas aidata riikliku toe ja piirangute abil kontsentreerida kapitali ja tehnoloogiat Eesti majanduskasvu kiirendamiseks. Keskkonnakaitse valdkonnas on praegu tähelepanu all eelkõige ohtlike jäätmete käitlemine ja nende tekke vältimine. Toimetulekut uurides keskendutakse küsimusele, kas riik on loonud küllaldased eeldused, et kindlustada lapse põhivajaduste rahuldamine ja tema arendamine kuni nooruki tööturule sisenemiseni. Erilist tähelepanu pööratakse nn riskilastele. Tervishoiuvaldkonnast on vaatluse all raviteenuste kättesaadavus ja kasutamine kolmel tasandil: perearst, eriarst ja haigla. Viimastel aastatel on Riigikontroll teinud keskmiselt 10 tulemusauditit aastas.

Auditorialased suhted parlamendiga

Ajaloolistest, kultuurilistest ja poliitilistest mõjuritest tulenevalt on riigikontrollide ja parlamentide suhted riigiti erinevad: riigikontroll võib olla täitev- või seadusandliku võimu osa või neist sõltumatu. Eesti Riigikontrolli sõltumatus ei tähenda mingil juhul huvipuudusega võrdsustatavat ärarippumatust. Me oleme Riigikogu tähelepanust väga huvitatud, sest oleme veendunud, et parlamendi tähelepanu auditi tulemustele aitab oluliselt kaasa probleemide kõrvaldamisele ja maksumaksja raha kasutamist tõhustavatele arengutele.

Enamikus riikides arutavad parlamendikomisjonid kuni pooli saadud aruannetest – eelkõige kokkuvõtvaid aruandeid, mille parlamendiarutelu on kohustuslik, samuti aruandeid, mis tutvustavad nende endi tellitud auditite tulemusi.

Eestis on juba pikemat aega arutatud, mis saab Riigikontrolli auditiaruannetest. Riigikogu roll Riigikontrolli auditiaruannete arutamisel oli kuni Riigikontrolli praeguse seaduse vastuvõtmiseni reguleerimata. Riigikontroll saatis küll parlamendile auditiaruandeid ja käis neid aeg-ajalt teemast olenevalt asjaomastele alatistele komisjonidele tutvustamas, kuid seda pigem omal algatusel.

2002. aasta märtsis muutusid kontaktid regulaarsemaks. Uus Riigikontrolli seadus sätestas, et Riigikontroll esitab oma aruanded rahanduskomisjonile. Seeläbi tekkis Riigikontrollile püsiv koostööpartner. Jätkati siiski auditite tutvustamist ka teistele alatistele komisjonidele.

2004. aastast alates saadetakse kõik Riigikontrolli auditiaruanded ja ülevaated parlamendi erikomisjonile – riigieelarve kontrolli komisjonile. Komisjoni ja Riigikontrolli koostöö eesmärk on tagada, et valitsus jälgiks riigieelarve täitmist ning kasutaks riigi vara ja eelarveraha säästlikult, tõhusalt, mõjusalt ja õiguspäraselt. Komisjoni töö relemendis on auditiaruannete arutamine, aga ka diskussioon avaliku sektori auditeerimise põhimõtete ja riigikontrolöri tõstatatud oluliste küsimuste üle. Vajadusel korraldab erikomisjon ühisistungeid parlamendi alatiste komisjonidega.

Koostöö uue komisjoniga on väga värske ja Riigikontroll loodab sellest parimat. Peame oluliseks eristuda senisest valdavast Ida- ja Kesk-Euroopa praktikast, kus parlamendikomisjonid küll arutavad auditiaruandeid, kuid ei võta vastu mingeid otsuseid. Riigikontroll püüab komisjoni tööle igati kaasa aidata, tutvustades komisjoni liikmetele mitte ainult aruandeid, vaid lisades ka Riigikogu pädevuses olevad otsustuskohad, mida tuleks auditi tulemustest lähtudes silmas pidada. Sisult käsitlevad need enamasti seaduste muutmist ja ministrite tegevuse arutamist. Loodame, et side kujuneb võimalikult mõlemapoolseks. Ootame, et komisjon teatab Riigikontrollile probleemidest, mis jõuavad komisjoni liikmeteni ameti- ja eraisikutega suheldes, ning koondab parlamendiliikmete ettepanekud Riigikontrolli tööplaani täiendamiseks.

Uuele koostööle lisanduvad senised kokkupuutepunktid. Aasta jooksul tehtud auditite põhjal koostab Riigikontroll parlamendile põhiseaduses sätestatud kokkuvõtliku aruande – ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal, mille riigikontrolör esitab parlamendile ühel ajal riigi majandusaasta koondaruande arutamisega parlamendis. Samuti esitab Riigikontroll Riigikogule aastaaruande oma tegevuse kohta hiljemalt kuu pärast audiitori järeldusotsuse saamist. Riigikontrolli tegevust auditeerib igal aastal Riigikogu määratud audiitor, kellel on Riigikontrolli tegevuse auditeerimiseks samasugused õigused nagu Riigikontrollil oma auditite läbiviimisel.

Auditalased suhted valitsusega

Valitsusega on Riigikontrollil tööalaselt kõige tihedam seos. Mis tahes aruannet, tegevust või sõlmküsimust auditeerides käsitleme seda alati nii-öelda kellegi omana, kellegi vahetu

kohustusena muretseda ja vastutada. Muidugi on vahetult kohustatud vastutama auditeeritava asutuse või ettevõtte juht, kuid juba mitu aastat oleme rõhutanud ministri vastutuse põhimõtet. Peame enesestmõistetavaks ning efektiivseks kitsaskohtade lahendamise viisiks, kui teeme enamiku ettepanekuid valitsemisala kõrgeimale juhile, kes ka siis, kui tal pole probleemiga isiklikku seost, on ikkagi lõppvastutaja kogu ministeeriumi valitsemisalas toimuva eest. Ministril on hoovad probleemide süsteemseks lahendamiseks: lihvida mitte ainult oma asutuse juhtimisnüansse, vaid viia asjade arutamine valitsusse, anda välja paremaid korraldusi ja määrusi, mis reguleerivad mitme asutuse tööd, algatada seaduseelnõusid.

Riigikontroll eeldab, et minister peab oma haldusala korraldamisel silmas kolme aspekti.

Esmalt tuleks tal seada eesmärgid, milleni tahetakse jõuda ministeeriumis ja kogu haldusalas tervikuna. Enamasti tähendab see Riigikogu poolt vastuvõetud seadustes nimetatud eesmärkide ja piirangute täpsustamist. Täpsustamine sisaldab muu hulgas mõõdetavate tulemusnäitajate seadmist, tähtaegade määramist, rahajagamise detailsete kriteeriumide väljatöötamist. Kahjuks seisneb paljude auditite peamisi tõdemusi selles, et seadusandja tahte täpsustamine, järgides seaduse vaimu, on piisaval tasemel tegemata jäetud.

Teise aspektina ootame ministrilt eesmärkide ellurakendamiseks vajalike eelduste loomist. See hõlmab eelkõige vajalike struktuuride ja ressursside määramist eesmärkide täitmiseks. Riigikontroll hindabki oma auditites seda, kas püstitatud eesmärgid on võimalik täita nende vahenditega, mis ministeerium on kavandanud.

Kolmandana tähtsustame ministri vastutust sisekontrolli loomisel. Sisekontrollisüsteem hõlmab kindlasti selgeid ja üheselt järgitavaid protseduure. Riigikontroll hindab, kas haldusalas on olemas kokkulepitud protseduurid ehk seda, kas ametnikele ei ole jäetud suurt erandite tegemise ja läbipaistmatu otsustamise võimalust. Samuti hõlmab see aruandlust. Riigikontroll hindab, kas minister on loonud süsteemi, mis tagab talle adekvaatse ja piisava tagasiside haldusalas tehtava kohta.

Oluline on ka audit. Riigikontroll hindab, kas minister on loonud oma haldusalas süsteemi, mis tagab kontrolli protseduurireeglite järgimise üle, ning kinnitab, kas esitatavad aruanded on õiged või mitte. Just siseauditi arengus näeme Riigikontrolli töö tõhustamise ja maksumaksja raha efektiivsema kasutamise võtit. Seni oleme siseaudiitorite tööle saanud tugineda vähesel määral. Kui toimib aga usaldusväärne siseaudit, on halduse nüüdisajastamise teel astunud pikk samm.