

Nr 17 / 24.10.2011

Parlamentaarne kontroll riigi vara kasutamise üle

Riigi majandusaasta koondaruande arutamine

Riigieelarve vastuvõtmise üle otsustab Riigikogu. Eelarvega seob Riigikogu eelarvet täitvad asutused kohustusega kasutada eelarveraha etteantud otstarbel ja piirides. Selle kohustuse täitmist tuleb Riigikogul kontrollida. Seetõttu kuulub parlamentaarse kontrolli juurde lahutamatu järelevalve riigieelarve täitmise üle.

Riigikogu kontrolli riigieelarve täitmise üle näeb ette põhiseaduse (PS) § 65 punkt 6. Põhiseaduse järgi kinnitab Riigikogu riigieelarve täitmise aruande. Riigieelarve täitmise aruande esitab Riigikogule Vabariigi Valitsus (PS § 87 p 5) riigi majandusaasta koondaruande koosseisus (raamatupidamise seaduse § 38 lg 4).

Riigi majandusaasta koondaruande Riigikogule esitamise eesmärk on võimaldada Riigikogu-poolse kontrollifunktsiooni teostamist valitsuse suhtes, anda valitsusele võimalus selgitada tegevust aruandeaastal ning esitada Riigikogule vajalik informatsioon uute eelarveliste otsuste tegemiseks (raamatupidamise seaduse § 37 lg 3). Eesmärkide täitmisel on Riigikogule toeks Riigikontroll, kes koostab riigi majandusaasta koondaruande kohta kontrolliaruande. Riigikontrolli kontrolliaruande lisatakse riigi majandusaasta koondaruandele (riigieelarve seaduse § 48 lg 6). Kontrolliaruande sisaldab Riigikontrolli hinnangut riigi raamatupidamise aruande õigsuse ja tehingute seaduslikkuse kohta, samuti Riigikontrolli soovitusi riigi raamatupidamise ja eelarvestamise paremaks korraldamiseks ning tehingute seaduslikkuse tagamiseks.

Üheaegselt riigi majandusaasta koondaruande arutamisega esitab riigikontrolör Riigikogule ülevaate riigi vara kasutamise ja säilimise kohta eelmisel eelarveaastal (PS § 135). Ülevaate andmiseks esitab riigikontrolör Riigikogule Riigikontrolli aastast tööd kokku võtva raporti, teeb Riigikogu ees ettekande ning vastab ettekandjärgselt Riigikogu liikmete küsimustele. Riigikontrolli raport riigi vara kasutamise ja säilimise kohta hõlmab ülevaadet riigi rahanduse olukorrast ning riigi eri tegevusvaldkondade probleemidest.

Riigikontrolli aruannete arutelu Riigikogu komisjonides

Riigikontrolli ülesanne aidata kaasa parlamentaarse kontrolli teostamisele maksumaksja raha kasutamise üle ei piirdu riigi majandusaasta koondaruande kontrolliaruande ning riigi vara kasutamise ja säilimise ülevaate esitamisega Riigikogule. Riigieelarve täitmise kontrolliks on ellu kutsutud riigieelarve kontrolli erikomisjon, mille eesmärk on tagada koostöös Riigikontrolliga kontroll Vabariigi Valitsuse üle riigieelarve täitmise ning riigi vara ja riigieelarve vahendite säästliku, tõhusa, mõjusa ja õiguspärase kasutamise aspektist. Erikomisjonis arutatakse Riigikontrolli aruandeid Riigikontrolli ametnike ja auditeeritud asutuste vastutavate ametnike juuresolekul. Riigikontrolli auditites esitatud probleemidega kursis olek võimaldab Riigikogul pidevalt kontrollida riigieelarve täitmist.

Riigikontrolli aruandeid arutatakse valikuliselt ka teistes Riigikogu komisjonides. Alatiste komisjonide töös on olulised eeskätt Riigikontrolli tulemusauditites käsitletud eri valdkondade probleemid ja neile pakutud lahendused.

Kontrolliasutuste aruannete esitamine parlamendile

Rahvusvaheliselt nimetatakse riigikontrolli asutusi kõrgeimateks kontrolliasutusteks (*supreme audit institution*). Parlamendi ja kõrgeimate kontrolliasutuste tihe koostöö on iseloomulik demokraatlikele riikidele. Nii nagu Eestis esitavad ka teistes riikides kõrgeimad kontrolliasutused parlamendile oma töö tulemused ning parlament arutab neid.

Tabelist on näha, millistele parlamendi organitele esitatakse kõrgeima kontrolliasutuse aruanded erinevates Euroopa Liidu liikmesriikides. Selgub, et kõrgeimate kontrolliasutuste aruannete parlamendile esitamise praktika on riigiti erinev. Kuna Soomes ja Rootsis tegutseb kõrgeim kontrolliasutus parlamendi juures, siis nende riikide puhul ei nähtu tabelist aruannete esitamine parlamendile.

Parlamendi organid, kellele kõrgeim kontrolliasutus auditaruanded edastab

Riik	Parlamendi komisjon või komisjonid	Parlamendi täiskogu
Austria	+	+
Belgia	+	-
Eesti	+	-
Hispaania	+	-
Holland	+	+
Iirimaa	+	-
Itaalia	+	-
Kreeka	-	+
Küpros	+	+
Leedu	+	-
Luksemburg	+	+
Läti	+	+
Malta	+	-
Poola	-	+
Portugal	-	+
Prantsusmaa	+	-

Rootsi	-	-
Saksamaa	+	+
Slovakkia	+	-
Sloveenia	-	+
Soome	-	-
Taani	+	-
Tšehhi	-	+
Ungari	+	+
Ühendkuningriik	+	-

Allikas: Ühendkuningriigi kõrgeim kontrolliasutus (*National Audit Office*)

Kõrgeima kontrolliasutuse ja parlamendi koostöö

Arvestades riigi rahandust puudutavate andmete mahukust ja asjaolude keerukust, vajab parlament kõrgeima kontrolliasutuse abi riigi rahandusküsimuste käsitlemisel. Üldjuhul puudub parlamendil isikkoosseis ja administratiivne jõud nimetatud küsimustega seotud andmete üksikasjalikuks käsitlemiseks. Seepärast on parlamendi ja kõrgeima kontrolliasutuse koostöö demokraatliku riigikorralduse tagamiseks tarvilik.

Teisalt on koostöö vajalik kontrolliasutusele. Näiteks Riigikontrollil puuduvad meetmed, mille abil suunata auditeeritud asutusi oma soovitusi täitma. Sanktsioone mitterakendav olemus on ka paljude teiste riikide kõrgeimatel kontrolliasutustel. Selleks et saavutada ettepanekute mõju, teevad kontrolliasutused koostööd parlamentidega. Parlament on organ, kes saab kontrolliasutuselt saadud teabe alusel täidesaatva võimu tegevust kontrollida.

Parlamentaarse kontrolli vahendid

Riigikogu vahend täitevvõimu tegevuse üle parlamentaarse kontrolli teostamiseks on interpellatsiooniõigus. Riigikogu liikmel on õigus pöörduda Vabariigi Valitsuse ja tema liikmete poole arupärimistega (PS § 74). Samuti võib Riigikogu liige esitada kirjalikke küsimusi ning küsimusi Riigikogu infotunnis (Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-d 142–148). Rahulolematus valitsuse või selle liikme tegevusega võib põhjustada umbusalduse avaldamise algatamise vastavalt PS §-le 97. Riigikontrolli aruannetest saadud teabe põhjal on interpellatsiooniõigust kasutades võimalik Riigikogu liikmetel suunata valitsust Riigikontrolli tähelepanekuid arvesse võtma ja soovitusi ellu rakendama.

Lisaks on täitevvõimu üle teostatava parlamentaarse kontrolli vahendiks Riigikogu komisjonide töö, olulise tähtsusega riikliku küsimuse arutelu jms. Näiteks on riigieelarve kontrolli erikomisjonil kontrollitulemuste arutamisega seoses õigus kutsuda välja ameti- ja eraisikuid ning saada neilt suulisi ja kirjalikke selgitusi, samuti nõuda asjassepuutuvaid dokumente kõigilt riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutustelt, juriidilistelt ja füüsilistelt isikutelt (Riigikontrolli seaduse § 52 lg 3). Erikomisjon võib kontrollitulemuste arutelu tulemusena esitada järelepärimise Vabariigi Valitsusele (Riigikontrolli seaduse § 52 lg 5).

Kontrolliasutuse ja parlamendi koostöö tõhustamine

Sageli on leitud, et parlamentide ja kontrolliasutuste koostöö riigi vara kasutamise kontrollimisel ei ole piisavalt tõhus. Kontrolliasutuse aruannetes kajastatud probleemid on parlamenti jõudes mõnikord oma aktuaalsuse kaotanud. Samuti on finantskontrolliga seotud teemad valdkonnaspetsiifilised ja detailirohked, seetõttu ei ole need poliitika teostamisel hästi kasutatavad.

Seoses parlamentide ja kontrolliasutuste koostööga on SIGMA (Majandusliku Koostöö ja Arengu Organisatsiooni (OECD) ning Euroopa Liidu Kesk- ja Ida-Euroopa riikide toetusprogrammi) toetusel koostatud aruandes antud soovitusi kõrgeima kontrolliasutuse ja parlamendi koostöö edendamise kohta. Mõned nendest on järgmised:

- 1) auditaruandeid tuleks arutada mõistliku aja jooksul, vältimaks auditileidude vananemise ohtu;
- 2) otstarbekas on rakendada täidesaatva võimu suhtes järelkontrolli, et kindlustada tähelepanu auditileidudele ja soovitustele ehk tagada avastatud puuduste kõrvaldamine;
- 3) ettepanekud täidesaatvale võimule on mõjusamad, kui neis peetakse silmas tulevikku ja need põhinevad mineviku õppetundidel.

Tiina Ojasalu
nõunik
tel 6368

Kasutatud allikad

1. National Audit Office. State Audit in the European Union.
<http://www.audit.gov.tw/Public/Doc/357/20090522161219019fvKX.pdf>
2. Schneider, P.G. Zusammenwirken von Parlament und Rechnungshof zur Kontrolle der öffentlichen Haushaltswirtschaft.
<http://www.rechnungshof-rlp.de/icc/internet/med/91e/91e704f1-904e-cd11-10f8-18040364cc4b,11111111-1111-1111-1111-111111111111.pdf>
3. SIGMA. Suhted kõrgeimate kontrolliasutuste ja parlamendikomisjonide vahel.
<http://www.riigikontroll.ee/Koostööparlamendiga/tabid/107/language/et-EE/Default.aspx>