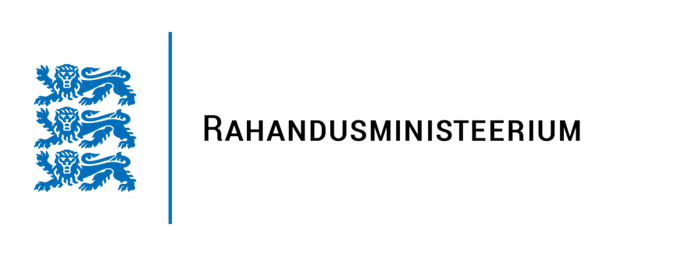
Riikliku statistikaprogrammi väliste tööde korraldus Statistikaametis

Audit nr A02/2025/SA

Lõpparuanne

18.12.2025



# SISUKORD

[SISUKORD 2](#_Toc210893994)

**A-OSA**………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………………….3

[1. Auditi iseloomustus ..3](#_Toc210893995)

[2. Tähelepanekute olulisuse määramine 3](#_Toc210893996)

[3. Lühiülevaade 4](#_Toc210893997)

[**B-OSA** 9](#_Toc210893998)

[TÄHELEPANEKUD 9](#_Toc210893999)

[Oluline tähelepanek 1.1 – Tasuliste teenuste hinnakirja kehtestamise alus ei ole õiguslikult korrektne 9](#_Toc210894000)

[Oluline tähelepanek 1.2 – Tellimustööde tunnihinna arvestamise mudel ei ole vastavuses praktikaga 10](#_Toc210894001)

**A-OSA**

## Auditi iseloomustus

|  |  |
| --- | --- |
| Auditi läbiviimise alus | Rahandusministeeriumi siseauditi osakonna (*edaspidi* SAO) 2025. a tööplaan (kinnitatud rahandusministri 07.03.2025 käskkirjaga nr 14). |
| Auditi eesmärk | Anda hinnang Statistikaameti riikliku statistikaprogrammi väliste tööde korraldusele, sh toimemudelile. |
| Auditi läbiviija(d) | Auditi viis läbi SAO siseaudiitor Külli Tisler (auditi juht). Auditi eest vastutav isik on SAO juhataja Gert Schultz. |
| Auditi toimingute läbiviimise aeg | Audit viidi läbi ajavahemikul 07.04.2025 kuni 18.12.2025. a. |
| Auditi ulatus | Auditi käigus hinnati riikliku statistikaprogrammi väliste tööde korralduse vastavust õigusaktidega kehtestatud nõuetele. Hinnati Statistikaameti tegevuste vastavust sisemiste tegevusnormidega.  Auditi raames ei hinnatud tehtud tellimustööde sisu ega kvaliteeti, tellimustööde teostamiseks sõlmitud lepingute õigsust, konfidentsiaalsete andmete teaduslikel, sh poliitikakujundamise eesmärgil kasutamise teenust (ei tehtud teenuse osutamise vastavuskontrolli kehtiva korraga) . |
| Läbiviidud auditi toimingud | Auditi eesmärgi saavutamiseks viisid audiitorid läbi järgmised toimingud:   * hinnati valdkonna õigusakte, Euroopa Statistika tegevusjuhist, Statistikaameti regulatsioone s.h sisemisi tegevusnorme ning nende omavahelist vastavust; * hinnati tellimustööde tasu määramise aluseid ja korda; * viidi läbi 2024. aastal tehtud viie (5) tellimustöö täitmise vastavuskontroll kehtiva töökorraldusega ; * hinnati protsessikirjeldustes kirjeldatud ja töölepingutes/ametijuhendites sätestatud tööülesannete kaetust; * Intervjueeriti (k.a kirjalikult) SA vastutavaid töötajaid eesmärgiga selgitada, täiendada või kinnitada auditi käigus saadud informatsiooni. * hinnati kahjude tekkimise riski ning sisekontrolli ja teenistusliku järelevalve piisavust riski maandamisel |
| Auditeerimise standardid | Rahvusvaheliste siseauditeerimise kutsetegevuse (IIA) standardid |

## Tähelepanekute olulisuse määramine

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Tähelepaneku olulisus** | **Risk** | **Riski maandamine** |
| Oluline | on kõrge ilmnemise tõenäosusega või võib omada negatiivset mõju organisatsiooni tegevusele ja/või eelarvele, kui sellele ei pöörata piisavalt tähelepanu ja/või sarnased eksimused hakkavad korduma | järgneva 6 kuu kuni 1 aasta jooksul |
| Väheoluline | realiseerumine on vähetõenäoline | protsessi tõhustamine; kvaliteedi parandamine |
| Positiivne tähelepanek | positiivne hinnang ja tunnustus valdkonna korraldusele; tõhusale tegevusele; toob välja parima praktika | |

Hinnangu andmisel on lähtutud 4-astmelisest skaalast, mis põhineb rahvusvahelise ühingu IIA (*Institute of Internal Auditors*) tegevussuunisel „Siseaudiitori arvamuse koostamine ja avaldamine“. Arvamuse andmise alusena kasutatud hindamiskriteeriumid on RM juhtkond heaks kiitnud:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Hinnang** | **Sisekontrolli-meetmed** | **Riskid** | **Jääkriski tase** | **Juhtkonna tegevus** |
| mõjus | on adekvaatsed, sobivad ja mõjusad | on juhitud | madal | puudub oluline vajadus, kuid parendused võivad olla võimalikud |
| parendamist vajav | tuvastatud ükskikud kontrollinõrkused | on juhitud | madal kuni keskmine | mõningane vajadus tegutsemiseks |
| oluliselt parandamist vajav | tuvastatud mitmed kontrollinõrkused | ei ole juhitud | keskmine kuni kõrge | vajadus oluliseks ja erandjuhul kiireloomuliseks tegutsemiseks |
| mitterahuldav | ei ole adekvaatsed, sobivad ja mõjusad | ei ole juhitud | kõrge | vajadus oluliseks ja üldjuhul kiireloomuliseks tegutsemiseks |

## Lühiülevaade

Statistikaamet (edaspidi SA) on Rahandusministeeriumi valitsemisalas tegutsev valitsusasutus, mis teeb riiklikku statistikat riikliku statistika seaduse (edaspidi RStS) alusel ja ulatuses ning Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruses (EÜ) nr 223/2009 toodud põhimõtetest (artikkel 6) ja kvaliteedinõuetest (artikkel 12) lähtudes. SA rakendab statistikatöös Euroopa statistika tegevusjuhist (artikkel 11), millega võetakse usalduse tagamise kohustus nii Eesti riikliku statistika kui Euroopa statistika vastu. SA kui riiklik statistikaasutus teeb ja koostab Euroopa statistikat koostöös Euroopa Liidu statistikaametiga Eurostat.

Riiklikku statistikat tehakse riikliku statistika programmi raames või programmivälise statistikatööna.

RStS § 4 lõike 3 kohaselt on programmiväline statistikatöö füüsiliste ja juriidiliste isikute, riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning rahvusvaheliste ja eksterritoriaalsete organisatsioonide tellimisel ja rahastamisel väljaspool riikliku statistika programmi tehtav statistikatöö. RStS lubab SA -l osutada tasulisi teenuseid.

Klientide tellimusel teeb SA programmiväliseid statistikatöid, mis võivad olla rahastatud riigieelarvest, tellimustööna või toetusest/grandist. Iga rahastusliik toob kaasa spetsiifilised nõuded tulude ja kulude arvestusele, aruandlusele ja kontrollile. Tellimustööga on võimalik saada detailsemat teavet, mis on avaldatud pressiteadetes, statistikaväljaannetes või statistika andmebaasis, ning nõuab andmete lisatöötlemist või -analüüsi. Detailsemat statistikat saab tellida kõigi statistikavaldkondade kohta. Tellimustööde täitmine on põhiülesandena eksperimentaalstatistika tiimi ja täiendava ülesandena statistika levi osakonna s.h klienditoe tiimi vastutusalas. Tellimustööde tegemisel võivad sõltuvalt tellimustöö sisust osaleda ka teised osakonnad / tiimid, eelistatult vaba tööjõu ressurssi olemasolul.

Tellimustöö teenus on tasuline. Tellimustöö hind sõltub tööle kulunud ajast ja töö keerukusest.

Programmivälise statistikatöö korraldus on reguleeritud RStS-ga, SA põhimäärusega, peadirektori käskkirjaga kehtestatud kordade ning asutusesiseste protsessikirjelduste ja juhenditega.

Asutuse veebilehel on tarbijatele kättesaadavaks tehtud riikliku ja Euroopa statistika tegemise põhimõtted s.h konfidentsiaalsuspoliitika, riikliku statistika levitamise põhimõtted, kvaliteedipoliitika ning tellimustöö ülevaade.

|  |
| --- |
| **KOKKUVÕTE AUDITI TULEMUSTEST**  Auditi eesmärgiks oli anda hinnang SA riikliku statistikaprogrammi väliste tööde korraldusele, sh toimemudelile (teostamine, rahastamine, hinnastamine).  Hinnangu andmisel tuginesid RM SAO audiitorid toimingute käigus kogutud tõendusmaterjalidele, intervjuudele s.h kirjalikele ja auditi tulemusena tehtud tähelepanekutele. Täiendava, audiitoritele mitteesitatud/mitteteadaoleva informatsiooni korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.  **Programmivälise statistikatöö õiguslik keskkond**  Programmivälise statistikatöö tegemist reguleerib RStS[[1]](#footnote-1) ja alates 01.aprillist 2019. aastast on seadusega sätestatud lisatingimused[[2]](#footnote-2), mida statistikaasutus peab programmiväliste tööde tegemisel täitma ja järgima.  Audiitorite hinnangul täidab ja järgib SA kehtestatud nõudeid.   * Programmiväline töö ei sega riikliku statistika programmi koostamist ega täitmist. SA teeb programmiväliseid töid ainult siis, kui leidub vaba tööjõu ressurssi või on võimalik värvata täiendavat tööjõudu (nt. küsitlejaid töövõtulepinguga). Keerulisemad ja ajamahukamad tellimustööd teeb eksperimentaalstatistika tiim, kes ei täida riikliku statistika programmi. Programmivälistele töödele on määratud teostajad ja vastutajad, kes on teadlikud oma kohustustest ja tellimustööle esitatud nõuetest. * Programmivälise töö tegemisest teavitab SA nii rahandusministeeriumi kui statistikanõukogu aastaaruannetega[[3]](#footnote-3). Igast iseseisvast tellimustööst rahandusministeeriumi ei teavitata ja see ei ole ka mõistlik. * Töösse võetakse tellimustööd, mis ei ole vastuolus Euroopa statistika tegevusjuhisega[[4]](#footnote-4) või ei kahjusta muul viisil SA mainet. SA järgib Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruses (EÜ) nr 223/2009 toodud põhimõtteid (ametialane sõltumatus, erapooletus, objektiivsus, usaldusväärsus, statistiline konfidentsiaalsus, tasuvus) ja kvaliteedikriteeriume (aja- ja asjakohasus, täpsus, õigeaegsus, kättesaadavus, selgus, võrreldavus, sidusus). Kvaliteedikriteeriumite jälgimine on sisuosakondade (tellimustöid tegevad osakonnad/tiimid) vastutusalas. Kvaliteedi kindlustamiseks on rollid jaotatud ja kirjeldatud protsessikirjeldustes ning statistikatöid tegevate struktuuriüksuste põhimäärustes. SA kvaliteedipoliitikast on tarbijaid nõuetekohaselt veebilehel teavitatud. * Riikliku statistika tegemiseks kogutud andmete levitamisel ja säilitamisel lähtutakse RStS §-des 32, 34, 35 ja 38 sätestatud nõuetest. Programmivälise statistikatöö tulem tehakse tarbijatele kättesaadavaks esimesel võimalusel. Statistika levitamise etapi eest tervikuna ning selle alametappide eest vastutab statistika levi osakond (edaspidi SLO). Statistikaameti käsutuses olevate konfidentsiaalsete andmete levitamist teaduslikel eesmärkidel kasutamiseks reguleerib SA peadirektori 16.02.2021 käskkirjaga nr 1.1-1/008 kehtestatud "Konfidentsiaalsete andmete teaduslikel eesmärkidel edastamise kord", mille täitmist kontrollib SLO.   Programmivälise statistikatöö tegemine on kooskõlas Euroopa statistika tegevusjuhise 15. põhimõttega[[5]](#footnote-5), mis võimaldab statistikaasutusel teha statistikatarbijate tellimusel analüüse ja tulemused avalikustatakse.  RStS -ga on tarbijale tagatud võimalus saada ja kasutada professionaalsel tasemel ja teaduslike meetoditega tehtud kvaliteetset statistikat Statistikaametilt ka väljaspool riikliku statistika programmi.  **Programmiväliste tellimustööde teostamine**  Klientidele/tarbijatele on SA väliveebis statistikatöödega kaasnevad nõuded ja tegevused piisava täpsusega kirjeldatud[[6]](#footnote-6). Tellimustööst, selle sisust, maksumusest ja tellimuse esitamisest annab tellijale detailsema ülevaate välisveebi rubriik „Tellimustöö“[[7]](#footnote-7). Töötajatele on töö sisemiseks administreerimiseks koostatud detailsed protsessikirjeldused, mille täitmine on kohustuslik[[8]](#footnote-8). Protsessikirjeldused on koondatud *Protsesside käsiraamatusse,* juurdepääs siseveebis olevale teabele on reguleeritud, dokumentide versioonid ja muudatused on jälgitavad. Iseseisvad protsessikirjeldused ei ole peadirektori poolt kinnitatud. Siiski on pärast nende ülevaatamist ja muutmist plaanis liikuda protsessikirjelduste kinnitamise suunal, et rõhutada nende dokumentide olulisust ja anda volitus nende kohustuslikule järgimisele.  Tellimustööde täitmist ja haldust reguleerib protsessikirjeldus „Tellimustööde täitmine“, mille kohaselt jagunevad tellimustööd   * tunnitasu alusel tehtavad tellimustööd (ühekordsed, väiksemahulised, üldjuhul ühe/kahe tiimi poolt teostatavad tööd, lepingut ei sõlmita ); * lepingulised tellimustööd (suuremahulised, erinevate osakondade panust ja põhjalikumat eelarvestamist nõudvad tellimused, mille täitmiseks sõlmitakse leping).   Protsessi omanik on SLO klienditoe tiim, kuid protsess ise jaguneb mitme vastutaja vahel (SLO, eksperimentaalstatistika tiim, teised osakonnad ja tiimid, kes ülesandeid täidavad ja protsessis osalevad). Üld- vastutajaks on direktori asetäitja andmehalduse ja andmeteaduse alal. Protsessid on esitatud nii voodiagrammina kui kirjeldusena, need on arusaadavad ja lihtsasti jälgitavad. Rollijaotused on esitatud ja töö on etapiviisiliselt koordineeritud ja korraldatud. Tellimustöö lepinguga on reguleeritud teenuse hind ja tähtaeg, poolte õigused, kohustused ja vastutus, konfidentsiaalsus jms. Samuti sätestatakse lepinguga kasutustingimused juhtudel, kui tellimustöö käigus saadud andmed võiksid osutuda edaspidi SA -s taaskasutavateks.  SA tagab tellimustöö planeerimise faasis ja vajaduspõhiselt töö teostamise erinevates etappides asjakohase teabe saamise ja täpsustamise, et tellimustööde täitmine vastaks riikliku statistika põhimõtetele ja kvaliteedikriteeriumitele. Tellimustööde täitmine on etapiviisiliselt jälgitav projektijuhtimise tarkvararakenduses Jira (projekt SA Tellimustööd). Asutusesiseselt hinnatakse teenust, kogutakse tagasisidet tööde teostajatelt, tellijatelt ja partneritelt, et teha teadlikke otsuseid teenuse täiustamiseks ja kulude vähendamiseks.  Tellimustöid tehakse nii palju kui programmivälise töö tegemiseks tingimused võimaldavad, tagades seejuures teenuse järjepideva ja kvaliteetse osutamise. Kui SA arengukava 2018—2022 fookuses oli tellimustöödest tulu teenimine, siis 2023—2030 arengukavas on fookuses riikliku eksperimentaalstatistika ning tellimustööde tegemisel kliendikeskne ja teenuspõhine juhtimine ning arendus, kvaliteedi ja operatiivsuse parandamine, õiguskeskkonna korrastamine, tootmistehnoloogia täielik uuendamine ning halduskoormuse vähendamine.  Programmivälistest statistikatöödest laekuv tulu on vähenemistrendis, kuid nõudlus tellimustöödega tehtava statistika järele on jätkuvalt olemas. Tegu on asutuse jaoks olulise sissetulekuga – riigieelarvelise baasrahastuse kõrval moodustavad muud rahastamisallikad, nagu tellimustööd, Eurostat grandid ja muud toetused 25-30% kogueelarvest.  **Programmiväliste tellimustööde rahastamine ja finantskorraldus**  Sõltuvalt töö iseloomust ja tellijast /rahastajast võivad programmivälised tellimustööd olla rahastatud  • riigieelarvest (eelarvesisene ümberkanne);  • grantist/toetusest (EL eelarvepõhine tegevustoetus);  • tellimustööna, mille kohta esitatakse müügiarve (lepingulised tellimustööd ja tellimustööd tunnihinna alusel).  Programmiväliste tööde rahastamine on kooskõlas kehtiva seadusandlusega[[9]](#footnote-9). Kui statistikatöö rahastatakse Euroopa Liidu toetusest, kehtivad kulude hüvitamisel ja hinna määramisel tavapärasest teistsugused reeglid (nt ühikuhinna kehtestamine), mida järgitakse ja täidetakse. Asutusesiseselt on vormistatud ülevaatlik, täpsete taotlemise ja haldamise juhistega protsessikirjeldus „Grantide dokumentatsioon*“.*  Finantskorraldust üldisemalt reguleerib SA peadirektori 11.08.2021 käskkirjaga nr 1.1-1/039 kinnitatud „Statistikaameti raamatupidamise sise-eeskiri“ ja täpsemalt asutusesisene protsessikirjeldus „Finantsjuhtimine“. Protsessi omanikuks on finantsjuht, kelle sisulised kontrolli- ja vastutuse rollid on hoitud tasakaalus.  SA -s on loodud teenuspõhist juhtimist toetav kulumudel, mille alusel planeeritakse eelarvet ja kalkulatsioone tellimustöödeks. Statistikaalaste tellimustööde tegemise teenuse (alamteenused on tellimustööd ja grandid) maksumuse arvestus ja maksumuse kujunemine vastab teenusepõhise kuluarvestuse reeglitele.  Finantsjuhi kinnitusel nähakse ette parendusmeetmeid tulude eelarvestamise protsessi tõhustamiseks, et ennetada ja vältida tellimustööde tegemisega kaasnevat ülekulu, mis tuleb vajadusel katta asutuse baaseelarvest.  **Programmiväliste tellimustööde hinnastamine ja tasude kehtestamine**  Tasuliste tellimustööde tegemiseks on õiguslik alus seadusega sätestatud. Tasude võtmiseks kehtestab SA peadirektor käskkirjaga tellimustööde hinnad kalendriaasta kohta[[10]](#footnote-10). Hinnakirja kehtestab peadirektor SA põhimääruse § 8 punkt 3[[11]](#footnote-11) alusel, kuid audiitorite hinnangul ei anna punkt 3 iseseisvalt piisavat alust tasuliste teenuste hinnakirja kehtestamiseks. Samuti puudub kehtivas põhimääruses säte, mis viitaks otseselt tasuliste teenuste osutamisele (kaudselt on seda võimalik seostada SA ülesannetega[[12]](#footnote-12)).  Tellimustööde hinnastamise põhimõtted ja rakendamise mudel on kirjeldatud, kuid peadirektori poolt kinnitamata. Audiitorid leiavad, et valitsusasutuse poolt tasuliste teenuste osutamine, tasuliste teenuste eest võetavate tasude ja tasuliste teenuste korra kehtestamine vajab põhimäärusega täpsemat reguleerimist (vt. tähelepanek nr.1.1 B-osas).  Statistikaalaste tellimustööde tegemise teenuse raames pakub SA klientidele mitmesuguseid teenuseid[[13]](#footnote-13). Tellimustööde hinnastamise põhimõtted ja metoodika/mudel on välja töötatud ja teenust müüakse mõistliku, põhjendatud hinnaga. Tellimustööde hind sõltub tööle kulunud ajast (minimaalne arvestuse aeg on 0,5 t) ja töö keerukuse hinnagrupile vastavast tunnihinnast. Tellimustööde tunnihinna arvestamise metoodika/mudel (esitatud protsessikirjelduses “Finantsjuhtimine“) on eksitav hinnagruppide ja tunnihinna otsekulude saamise osas. Mudeli kohaselt on kasutusel neli (4) hinnagruppi, aga praktikas rakendatakse kolme hinnagruppi. Audiitorite hinnangul tuleb tellimustööde tunnihinna arvestamise mudel ajakohastada, et see oleks kooskõlas praktikaga ( vt. tähelepanek nr.1.2 B-osas).  **Programmivälise statistikatööga kaasneda võiv kahju**  Audiitorid analüüsisid kahju käsitlemist kolmest erinevast aspektist:   * Riikliku statistika väljundi /tulemi /näitaja põhine lähenemine; * Statistikatöö tegemise protsessi põhine lähenemine; * Lepingulise kahju ettenähtavuse aspekt.   Riikliku statistika tulemi /näitaja põhine lähenemine  Programmivälise statistikatöö raames tehakse andmete statistilise töötlemise tulemusena riiklikku statistikat (RStS § 1 lg 1). Statistikaametis koostatud riiklik statistika on informatiivne ega oma iseseisvat õiguslikku tähendust, mis tooks kaasa õiguslikke tagajärgi. Statistika võib muutuda uute andmete, metoodika või tehniliste paranduste tõttu ning sellised muudatused ei kujuta endast rikkumist. Statistikaamet ei vastuta kahju eest, mis võib tuleneda statistika muutumisest (vt *disclaimer* sõlmitud lepingus) või selle alusel tehtud otsustest (statistika kasutaja vastutus). Kuna statistika ei saa olemuslikult tekitada kahju, siis ei too see kaasa ka kahju hüvitamise riski. Audiitorid rõhutavad, et selge kommunikatsioon muudatuste kohta ja nõutaval viisil muudatuste vormistamine kindlustavad andme kasutajate ja avalikkuse silmis SA usalduse.  Statistikatöö tegemise protsessi põhine lähenemine  Tehtav statistikatöö (RStS § 4 lg 2) peab vastama valdkonda reguleerivale seadusele, riikliku statistika tegemise põhimõtetele ja kvaliteedikriteeriumitele (RStS § 7 lg 1). Seaduse nõuete rikkumisega kaasneb karistus ja vastutus väärtegude eest.  EL seadusandlusega juhitakse tähelepanu liikmesriikide ja komisjoni poolt rakendatavatele meetmetele, et vältida statistika konfidentsiaalsuse rikkumisi ja karistada selliste rikkumiste eest. Siseriiklikult on reguleeritud RStS nõuete rikkumisega kaasnevad karistused (RStS § 40 lg 1 ja lg 2) ja menetlus (RStS § 41 lg 2). Lähtuvalt RStS § 40-s toodud karistatava teo sättest, on oluline vältida:   * kogutud andmete ebaseaduslikku levitamist, * andmeesitaja tuvastamise võimaldamist, * andmete kasutamist muul kui statistilisel eesmärgil.   Statistikatööst ja andmeallikast olenemata tehakse statistikat ühtsete standardite alusel. Statistikametis on tulenevalt statistika tegemise aluseks olevast GSBPM (*Generic Statistical Business Process Model)* mudelist ja rahvusvahelise tasandi kokkulepetest (Euroopa statistika tegevusjuhisest) kehtestatud poliitikad, protsessid ja muud tegevusjuhised, mis annavad suuniseid, kuidas riske maandada. SA järgib oma tegevuses Euroopa Statistika tegevusjuhise 5. põhimõtet *Statistiline konfidentsiaalsus ja andmekaitse* ja on konfidentsiaalsuspoliitika avalikkusele teatavaks teinud veebilehel. Tööks konfidentsiaalsete andmetega ja konfidentsiaalsuse tagamiseks allkirjastavad kõik töötajad, sh praktikandid, ametisse nimetamisel konfidentsiaalsuskohustuse kokkuleppe, kus SA teavitab töötajaid RStS-ga sätestatud nõuete rikkumisega kaasnevatest tagajärgedest. SA-s on koostatud konfidentsiaalsuse kontrolli protsessikirjeldus, mille eesmärgiks on vähendada ohtu statistilise üksuse tuvastamiseks andmetabelite kaudu; samuti on kirjeldatud suuniseid hindamaks riske seoses riikliku statistika levitamisega (nt. väikeste sageduste avaldamise riskid) jms. Kvaliteedipoliitikast tulenevalt koostatakse riikliku statistika töödele kvaliteediraporteid, hinnatakse suuremahulisi tellimustöid, kaardistatakse tähelepanekud, et negatiivse mõjuga asjaolusid tulevikus ennetada ja vältida. Laiendades hindamisi ka väikesemahulistele tellimustöödele, saaks parendustegevust audiitorite hinnangul veelgi tõhustada.  Statistikaametis toimitakse statistikatöö sh programmivälise tellimustöö tegemisel tekkinud vigade tuvastamisel ja avastatud rikkumiste korral juhtumipõhiselt (*ad hoc*). SA andmetel on tellimustöödes esinenud üksikuid vigu, sellisel juhul on vea põhjus välja selgitatud ning vastavalt sellele lahendused välja töötatud. Kui kliendil ei ole SA poolt tehtuga midagi teha, ei küsita selle eest ka tasu. Vajadusel analüüsitakse tekkinud olukordi juhtkonna koosolekutel.  Lepingulise kahju ettenähtavuse aspekt  SA on programmiväliste statistikatööde sh tellimustööde tegemisel kahjude ettenähtavuse põhimõttega arvestanud.  EL granti- ja toetuslepingutega nähakse ette kohustusliku elemendina kokkulepitud artikli nõuete mittetäitmise tagajärjed. Suuremahuliste tellimistööde puhul sõlmitakse leping, kus olenevalt töö iseloomust on kirjas kas *disclaimer* (nn kahjunõuet välistav säte) või/ja ka võlaõigusseadusest tulenevad üldised punktid, mis käsitlevad vaidluste lahendamist, tõrgetest teavitamist, kulude hüvitamist jms. Audiitorite hinnangul oleks lepingutega (ennekõike SA lepingupõhja täiustamisega) võimalik enam ette näha RStS nõuete mittetäitmisest tulenevaid võimaliku kahju tekitamise aspekte: nt keeld levitada ekslikult saadud info ja kohustus sellest SA -d teavitada vms, sõltumata sellest, et juristid kooskõlastavad ja vaatavad sõlmitavad lepingud eelnevalt üle.  Audiitorid soovitavad võimalike süütegude ennetamisele ja vältimisele läheneda süstemaatiliselt käimasoleva riskijuhtimise süsteemi ülesehitamisel.  **Auditi tulemusena jõudsid audiitorid järeldusele, et programmiväliste statistikatööde korraldus vastab olulises osas õigusaktidest jm regulatsioonidest tulenevatele nõuetele. SA on kohaldanud Euroopa ja Eesti statistikale kohase töökorralduse, määratlenud ülesanded ja tingimused nõuetekohaseks programmiväliste statistikatööde tegemiseks,** kuid mõningad parandused on siiski vajalikud. Auditi käigus tehti järgmised olulised tähelepanekud:  **Oluline tähelepanek nr 1.1** –Tasuliste teenuste hinnakirja kehtestamise alus ei ole õiguslikult korrektne  **Oluline tähelepanek nr 1.2 -** Tellimustööde tunnihinna arvutusmudel ei ole vastavuses praktikaga |

Auditi töörühm tänab SA töötajaid meeldiva koostöö ja osutatud abi eest auditi läbiviimisel.

# B-OSA

## TÄHELEPANEKUD

**1. Programmiväliste tellimustööde tasude kehtestamine ja hinnastamine**

Audiitorite hinnangul on Statistikaametilt programmiväliste statistikatööde tellimine ja rahastamine seadusega kooskõlas, kuid tasuliste teenuste osutamine ja tasuliste teenuste eest võetavate tasude kehtestamine vajab õigusliku korrektsuse ning läbipaistvuse tagamiseks põhimäärusega täpsemat reguleerimist ning teenuse hinnastamise mudel/põhimõtted vajavad korrigeerimist.

(Hinnang – parendamist vajav).

### Oluline tähelepanek 1.1 – Tasuliste teenuste hinnakirja kehtestamise alus ei ole õiguslikult korrektne

RStS § 4 lg 3 annab Statistikaametile õiguse teha programmiväliselt tasulisi statistikatöid. Tasude kehtestamine põhineb seadusega antud volitusel, mis lubab valitusasutusel teenust tasulisena osutada. See on piisav üldise volitusena, kuid rakendamiseks on vaja täpsemat reguleerimist. Rahandusministri määrusega kehtestatud asutuse põhimäärusega peaks tasuliste teenuste osutamine ja tasude võtmine olema reguleeritud.

SA peadirektor on tellimustööde hinnad kehtestanud rahandusministri 27.08.2013 määrusega nr 32 kehtestatud Statistikaameti põhimääruse § 8 punkt 3 alusel, mis audiitorite hinnangul ei anna iseseisvat õiguslikku alust tasuliste teenuste hindade kehtestamiseks. Kõik punktis 3 loetletud dokumendid(ameti töökorralduse reeglid, asjaajamiskorra ja muud ameti töökorraldust reguleerivad juhendid ning korrad, osakondade põhimäärused, ametnike ja töötajate ametijuhendid) reguleerivad sisemist administreerimist, mitte tarbijatele pakutavate teenuste tingimuste või hindade määramist.

Kuna asutuse põhimäärus ei kajasta tasuliste teenuste osutamist ja iseseisvat, peadirektori poolt kinnitatud, tasuliste teenuste korda ei ole kehtestatud, vajab valitusasutuse poolt põhitegevusena[[14]](#footnote-14) osutatav tasuline teenus põhimääruse muutmisega täpsemat reguleerimist.

***Risk:*** Kui tasuliste teenuste osutamine ja tasude võtmine ei ole õiguslikult korrektselt reguleeritud s.t puudub korrektne õiguslik alus tasuliste teenuste hinnakirja kehtestamiseks, esineb oht, et asutus ei suuda vajadusel avalikkusele ja/või riigikontrollile põhjendada teenuste maksumust ega tasude määramise läbipaistvust ja korrektsust.

***Soovitus:*** Soovitav oleks koostada tasuliste teenuste kord / tervikvaade / protsess, mis sisaldaks teenuste kirjeldusi, hinnastamise aluseid ja põhimõtteid, arveldamise ja raamatupidamise korda. Õiguslikult korrektne oleks tasuliste teenuste osutamine ja tasude võtmine reguleerida asutuse põhimääruses iseseisva sättega, et oleks selge seos seadusandliku volituse ja täidesaatva tasandi rakenduse vahel.

***Auditeeritava kommentaar:***

Tasuliste teenuste osutamise, sh tasude võtmise õiguslikku regulatsiooni võib käsitleda erineval moel. Audiitorid on lähtunud tõlgendusest, et hinnakiri on väljapoole suunatud dokument, mis on nö tellijale kohustuslik. Samas on Statistikaamet lähtunud hinnakirjast, kui asutuse sisse suunatud dokumendist ehk see on abiks tellimustööde hinnapakkumiste tegemisel töötajatele ning kliendile annab läbipaistvuse selguse, et millel hinnapakkumised põhinevad. Oluline on ka rõhutada, et tellimustööd ei ole sarnane teiste avaliku sektoris osutavate tasuliste teenustega - antud juhul toimuvad hinnapakkumise järgselt ka kliendiga läbirääkimised tingimuste jm osas ehk rakendub võlaõiguslik suhe, kus klient räägib läbi töö mahud, konkreetsed tegevused, kuid klient võib lõpuks vastava töö tellida ka mõnelt muult ettevõttelt (erasektorist), kes samuti statistikat teevad.

Kuid vaatamata sellele oleme peadirektori 30.10.2026 käskkirjas nr 1-1/042 „2026. aasta programmiväliste statistikatööde hinnastamine“ toonud välja täiendavaid aluseid riiklikus statistika seadusest ning 06.11.2026 esitati Rahandusministeeriumile Statistikaameti põhimääruse projekt, kus samuti antud teemat adresseeritakse. Eesmärk on jõustada uus põhimäärus 01.01.2026.

Tasuliste teenuste tervikvaate / protsessi koostamine on 2025.a asutuse tööplaanis, kuid hetkel seisab seoses Andmekaitse Inspektsiooni tõlgenduste pideva muutumise tõttu. Andmekaitse Inspektsiooni nõuded tellimustöödes isikuandmete töötlemise osas on väga olulised antud korra kontekstis, kuna mõjutavad oluliselt protsessi.

***Auditeerija kommentaar:***

Auditeerija on tutvunud SA peadirektori 30.10.2026 käskkirjaga nr 1-1/042 „2026. aasta programmiväliste statistikatööde hinnastamine“ ja SA uue põhimääruse eelnõuga (esitatud rahandusministrile 05.11.2025 SA dokumendiga nr 1-10/0346) ning kiidavad heaks muudatused ja täiendused, mis on sisse viidud tasuliste teenuste osutamise ja tasude võtmise reguleerimiseks.

### Oluline tähelepanek 1.2 – Tellimustööde tunnihinna arvutusmudel ei ole vastavuses praktikaga

Tellimustöö hinnastatakse tunnihinna alusel. Tunnihinna arvestamise põhimõtted/arvutusmudel on esitatud protsessikirjelduses „Finantsjuhtimine“, punktis 1.2.1 „Eelarvestamine“, alapunktis „SA tulude eelarvestamise protsess“. Mudeli kohaselt on hinnastamisel kasutusel neli (4) hinnagruppi – spetsialist, keskastme spetsialist, tippspetsialist ja ekspert. Hinnagrupp = töö keerukuse aste ning tunnihind = otsekulu + üldkulu, kus:

* Otsekulu = Andmeanalüüs ja –seire tööpere Fontese 2020 aasta palgauuringu AT palgamediaan "Kogu Eesti" / 168h + 1,338 tööjõumaksud[[15]](#footnote-15);
* Üldkulu = SA kuluarvestuse alusel leitud üldkulude osatähtsus otsekuludest.

Audiitorite hinnangul esineb lahknevus juhendis toodud arvutusmudeli kirjelduse ja praktikas kasutusel oleva arvutusmudeli vahel. Juhendis toodud arvutusmudel ei ole ajakohane ja täpne järgmistes punktides:

* kasutatakse aegunud (2020. a) palgauuringu andmeid;
* tööjõumaksude arvestus on matemaatiliselt vale: valemis liidetakse 1,338 tööjõumaksud, tuleb aga korrutada 1,338.

Praktikas kasutatakse tegelikult kolme hinnagruppi ning iga hinnagrupi tunnihind on arvutatud ajakohaste andmetega ja matemaatiliselt korrektselt. Tellimustööde eest esitatakse arved tööle kulunud aja ja aastaks kehtestatud tunnihinna alusel.

***Risk:*** Praktika ja juhendis toodud arvutusmudelis kirjeldatu vastuolude tõttu ei ole hinnastamine avalikkusele läbipaistev ja rakendamisel võib tekkida lahknevusi, kui praktika ja mudel omavahel kokku ei lähe.

***Soovitus:*** Soovitame ajakohastada tellimustööde tunnihinna arvestamise põhimõtted ja viia arvutusmudel kooskõlla tegeliku praktikaga (kasutatavad andmed, hinnagrupid, arvutusloogika). Kirjeldada see ametlikult kehtivas dokumendis, nt uues tasuliste teenuste korras, mille kinnitab peadirektor (vt tähelepanek 1.1).

***Auditeeritava kommentaar:***

Oleme nõus, et kehtivas protsessikirjelduses esitatud arvutusmudel ei kajasta täiel määral tänast praktikat. Näiteks on hinnagruppide arv hinnakirjas ja protsessikirjelduses erinev – protsessikirjelduses on neli hinnagruppi, kuid praktikas kasutatakse kolme. Tunnistame, et valemis esinenud tööjõumaksude liitmise asemel oleks pidanud kasutama korrutamist, ning see vajab parandamist. Samuti eemaldame palgauuringu aastaarvu, sest praktikas kasutame alati kõige viimseid palgauuringu andmeid. Nagu te ka viitate, siis praktikas on tellimustööde tunnihinnad arvutatud ajakohaste andmete alusel ning matemaatiliselt korrektselt.

Kõik vajalikud parandused protsessikirjelduse „Finantsjuhtimine“, punktis 1.2.1 „Eelarvestamine“, alapunktis „SA tulude eelarvestamise protsess“ on enne auditi lõpparuande esitamist tehtud (tõendusmaterjal esitatud).

**Kinnitame lõpparuande 11 leheküljel.**

**Auditi eest vastutav isik: Auditi juht:**

*(allkirjastatud digitaalselt) (allkirjastatud digitaalselt)*

Gert Schultz Külli Tisler

Siseauditi osakonna juhataja Siseauditi osakonna siseaudiitor

1. [Riikliku statistika seadus–Riigi Teataja](https://www.riigiteataja.ee/akt/115032019010?leiaKehtiv) [↑](#footnote-ref-1)
2. RStS § 20. Programmivälised statistikatööd

   (1) Riikliku statistika tegija võib teha statistikatööd väljaspool programmi tingimusel, et tellimustöö tegemine ei sega programmi koostamist ega täitmist. Statistikaamet teavitab Rahandusministeeriumi programmivälise statistikatöö tegemisest.  
   [[RT I, 15.03.2019, 2](https://www.riigiteataja.ee/akt/115032019002) - jõust. 01.04.2019]

     (2) Programmiväliste statistikatööde tegemisel järgitakse käesoleva seaduse § 7 lõigetes 1 ja 2 sätestatud riikliku statistika tegemise põhimõtteid ja kvaliteedikriteeriume.

     (3) Programmivälise statistikatöö tegemisel levitatavaid andmeid ei ole lubatud kasutada ühelgi muul kui statistilisel või teaduslikul eesmärgil.  
   [[RT I, 15.03.2019, 2](https://www.riigiteataja.ee/akt/115032019002) - jõust. 01.04.2019] [↑](#footnote-ref-2)
3. RStS § 19 sätestab SA peadirektorile kohustuse esitada iga aasta 31. märtsiks statistikanõukogule ja Rahandusministeeriumile aastaaruande programmi täitmise kohta oma pädevuse piires ja aastaaruanne avaldatakse SA veebilehel. [↑](#footnote-ref-3)
4. [Euroopa statistika tegevusjuhis](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/9394073/KS-02-18-142-ET-N.pdf/bddaada7-02e3-4b69-84c1-8471368ace46?t=1542710148000) [↑](#footnote-ref-4)
5. 15. põhimõte *Kättesaadavus ja selgus.* Euroopa statistikat esitatakse selgelt ja arusaadavalt, seda avaldatakse sobivalt ja otstarbekohaselt ning see on koos seda toetavate metaandmete ja juhtnööridega kättesaadav erapooletul moel.

   Näitaja 15.3. Võimaluse korral tehakse eritellimusel analüüse ja teavitatakse neist avalikkust; 15.4. Teaduslikel eesmärkidel võimaldatakse juurdepääsu üksikandmetele; seda juurdepääsu reguleerivad erieeskirjad või protokollid. [↑](#footnote-ref-5)
6. [Riiklik statistika ja Euroopa statistika | Statistikaamet](https://www.stat.ee/et/statistikaamet/meist/riiklik-statistika-ja-euroopa-statistika); [Riikliku statistika levitamise põhimõtted | Statistikaamet](https://www.stat.ee/et/statistikaamet/meist/strateegia/riikliku-statistika-levitamise-pohimotted);

   [Kvaliteedipoliitika | Statistikaamet](https://www.stat.ee/et/statistikaamet/meist/strateegia/kvaliteedipoliitika); [↑](#footnote-ref-6)
7. „Tellimustöö“ [Tellimustöö | Statistikaamet](https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/kusi-statistikat/tellimustoo-teenusstandard). Audititoimingute läbiviimise ajal oli kasutusel nimetus „Tellimustööde teenusstandard“ (veebiversioon), mis auditi ajal korrigeeriti „Tellimustööks“. [↑](#footnote-ref-7)
8. Statistikaameti peadirektori 11.12.2023 käskkirjaga nr.1.1-1/049 kinnitatud „Statistikaameti töökorralduse reeglid“ kohustab töötajaid *Protsesside käsiraamatus* olevaid kirjeldusi täita. [↑](#footnote-ref-8)
9. RStS, Riigieelarve seadus, Euroopa Liidu finantsregulatsioon toetuste/ Eurostat grandide taotlemiseks ja haldamiseks [↑](#footnote-ref-9)
10. [Käskkiri.pdf](https://www.stat.ee/sites/default/files/2025-03/Tellimust%C3%B6%C3%B6_hinnad_01.03.2025.pdf) (2025. aasta tellimustööde hinnad) Tellijale kättesaadav asutuse veebilehelt. [↑](#footnote-ref-10)
11. Statistikaameti põhimääruse § 8 punkt 3 *Peadirektor kinnitab ameti töökorralduse reeglid, asjaajamiskorra ja muud ameti töökorraldust reguleerivad juhendid ning korrad, osakondade põhimäärused, ametnike ja töötajate ametijuhendid.* [↑](#footnote-ref-11)
12. RStS § 9 lõikes 2 esitatud ülesanded, täpsemalt 1 ja 6

    Statistikaameti ülesanded: 1) teha riiklikku statistikat k.o seaduses sätestatu kohaselt; 6) täita muid seadusest tulenevaid ülesandeid [↑](#footnote-ref-12)
13. Statistikaalaste tellimustööde tegemise raames pakub Statistikaamet klientidele mitmesuguseid teenuseid: teabenõue, tellimusuuringud, analüüsid, erinevad statistika visualiseerimise lahendused, andmekaeve, teaduslikul eesmärgil andmete kasutamine, statistikaalased koolitused (sh andmekirjaoskus), andmejagamiseteenus, andmehalduse alane nõustamine jm. (2025. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri) [↑](#footnote-ref-13)
14. Riikliku statistika tegemine on Statistikaameti planeeritud kuludega teenuse osutamine, mida tehakse riikliku statistika programmi või programmivälise statistikatöö raames. [↑](#footnote-ref-14)
15. 168 h s.o. ca 168 töötundi kuus; 1,338 tööjõumaksud (koefitsient, mis arvestab brutopalgast edasi minevaid maksukohustusi) [↑](#footnote-ref-15)