

Arvamus

Kultuuriministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste
sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle
tulemuslikkuse kohta 2025. aastal

Siseaudiitori aruanne

SISUKORD

SISEAUDIITORI ARVAMUS	4
Lisa 1 Arvamuse aluseks olevate tööde tulemuste koondtabel , vt lisa excelis	6
Lisa 2 KuM SAO poolt aastatel 2019-2025 läbi viidud siseauditite tähelepanekud (kriitilise ja keskmise olulisusega) ning teadaolevalt läbi viidud parendustegevused	6
Lisa 3 Arvamuse aluseks olevate tööde nimekiri , vt lisad excelis	6
Lisa 4 Hindamiskriteeriumid	7
Lisa 5 Arvamuse kujunemise kriteeriumid ja hinnangud	8
Lisa 6 KuM siseauditi riskihinnangu skaala	8

Minister koostöös valitsusasutuse ja hallatavate asutuste juhtidega tagavad sisekontrollisüsteemi rakendamise ministeeriumis ja valitsemisalas¹. Vabariigi Valitsuse seaduse § 92² lõikest 4 tulenevalt on ministeeriumi siseauditi juhi ülesanne avaldada arvamust ministeeriumi ja tema valitsemisala asutuste sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse kohta.

Kultuuriministeeriumi (edaspidi ka *KUM*) valitsemisala asutused on:

- 1) Muinsuskaitseamet – valitsusasutus, muinsuskaitse- ja muuseumiseaduse rakendamine ning riikliku- ja haldusjärelvalve teostamine. Avalike teenuste osutamine (lubade väljastamine, toetuste menetlemine, nõustamine) ja osalemine poliitika kujundamises;

Hallatavad asutused:

- 2) Rahvakultuuri Keskus – rahvakultuuri valdkonna poliitika rakendamine, riiklik kompetentsikeskus, toetuste jagamine, koolitused;
- 3) Eesti Rahva Muuseum – riigimuuseum, tegevuse põhisuundade kavandamiseks, muuseumi töö paremaks korraldamiseks, tegevuse hindamiseks on loodud kuni 12-liikmeline nõuandva õigusega nõukoda, kes esitab ettepanekud. Plaanis muuta avalik-õiguslikuks jur. Isikuks, eelnõu on kooskõlastamisel;
- 4) Eesti Lastekirjanduse Keskus – eesti lastekirjanduse kompetentsi- ja elamuskeskus ning eriala- ja lasteraamatukogu pidamine;
- 5) Võru Instituut – Vana-Võrumaa arendus- ja teadus- ning muuseumi ühendav riigiasutus, juhendub teadus- ja arendustegevuse korralduse ja muuseumiseadusest (4 filiaali);
- 6) Palamuse O.Lutsu Kihelkonnakoolimuuseum.

KuMi valitsemisalas täidab siseaudiitori kutsetegevuse ülesandeid ministri alluvuses töötavad siseauditi juht ja siseaudiitor (edaspidi ka *KUMi siseaudit*).

KuMi haldusalas olevates avalik-õiguslikes juriidilistes isikutes (Eesti Rahvusringhääling, Rahvuskooper „Estonia“, Eesti Rahvusraamatukogu, Eesti Kultuurkapital) tagab nõukogu sisekontrollisüsteemi rakendamise ja siseaudiitori kutsetegevuse korraldamise.

Riigi asutatud sihtasutustes on kultuuriministril õigus nõuda haldusala asutustes erikontrolli tegemist ning kasutada selleks enda poolt juhitava ministeeriumi siseauditit.² KuM siseaudit seirab sihtasutuste toimimist, kokkuleppel nõukogu ja ministriga osutab riskipõhiselt siseauditeerimise teenust. Alates 10.06.2026 jõustub RVS muudatused, mille kohaselt on siseauditi kohustusega sihtasutused, kus bilansimaht suurem kui 15 miljonit eurot või aruandeaasta tulud on suuremad kui 10 miljonit eurot.

KuM strateegilisi partnereid (raha eraldatakse teatud strateegiliste ülesannete täitmiseks) on õigus kontrollida sõlmitud lepingute alusel, lähenetakse riskipõhiselt.

KuM on osadele asutustele delegeerinud haldusülesande täitmise, neid kontrollitakse haldusjärelvalve korras kas seaduse või halduslepingu alusel.

¹ Vabariigi Valitsuse seaduse § 49 lg 1 p 13¹ ja § 73 lg 1 p 2¹

² Riigivaraseadus § 87

SISEAUDIITORI ARVAMUS

KuMi valitsemisala sisekontrollisüsteemi rakendamise ja selle tulemuslikkuse hindamisel lähtusin Vabariigi Valitsuse seaduse §-s 92¹ fikseeritud sisekontrollisüsteemi põhimõtetest ning rahvusvaheliselt heakskiidetud sisekontrollisüsteemi raamistikust (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission, COSO mudel). Hindamiskriteeriumid on kirjeldatud aruande *lisas 4*.

KuMi valitsemisala olulised valdkonnad ning hinnang nende sisekontrollisüsteemile on kirjeldatud aruande *lisas 1*.

Arvamus hõlmab aruandeperioodi 01.01.2025 kuni 31.12.2025. **Arvamuse andmisel on aluseks** viimasel kolmel aastal s.o perioodil 01.01.2023 kuni käesoleva aruande allkirjastamise hetkeks lõppenud tööde tulemused, arvestades ka varasemaid töid, mis on jätkuvalt asjakohased:

- KuM siseauditi läbiviidud siseauditid ja nõuandvad tööd;
- välisaudiitorite (Riigikontroll, Rahandusministeeriumi finantskontrolli osakond³, jt audiitorbürood) kindlustandvad tööd, milledes hinnati KuMi valitsemis – ja ka haldusala asutusi;
- infosüsteemide auditite tulemused (edaspidi ka *IT audit*);
- KuMi haldusjärelevalve tulemused (seadused ja halduslepingud);
- valitsemisalas ja valdkondades läbiviidud muud uuringud, analüüsid, eksperthinnangud.

Arvamuse aluseks olevate tööde loend on aruande *lisas 3*.

Arvamus ei hõlma:

- riskijuhtimist, õigusteenust, avalikke -ja välissuhteid ning sisekommunikatsiooni;
- digitaliseerimise poliitika kujundamist ja rakendamist;
- ausa spordi ja sporditurvalisuse valdkonda.

Siseauditi juhina olen seisukohal, et läbiviidud toimingutega on tagatud tõendusmaterjal arvamuse avaldamiseks piiratud ulatuses.

Olen arvamusel, et Kultuuriministeeriumi ning tema valitsemisala asutuste sisekontrollisüsteem eelkirjeldatud piiratud ulatuses on parendamist vajav.

³ põhiülesandeks on Euroopa Liidu toetusi ja välisabi andvate ja kasutavate isikute tegevuse auditeerimine Eestis ning aruandlus Euroopa Komisjonile

Parendamist vajavad valdkonnad (jätkatakse puuduste kõrvaldamisega) on (osaliselt auditeeritud):

- Teabekorraldus, sh dokumendihaldus ja (digi)arhiivindus. KuMi ja valitsemisala asutustes puudub teabehalduse kord. Määruse jõustumisest möödas üle 9. aasta. Sisemise korra projekt on ootel;
- Audiovisuaal- ja meediapoliitika (meedia- film, ringhäälingupoliitika) toetuste rakendamine – haldusülesande täitmine SA Eesti Filmi Instituudis (EFI) toetuse taotluste menetlemisel vajab olulist parendamist. Ettekirjutus: kõik EFI taotlusvoorud peab üle tooma kesksesse toetuste menetlemise infosüsteemi (TMS) hiljemalt 01.01.2027;
- Kirjanduspoliitika rakendamine – riskiks on SA Autorihüvitusfond. 2025. a kontroll lõppes tulemuseta, kuna kontrolli käigus ei edastatud KuMile piisavat asjakohast tõendusmaterjali. Raha eraldatakse, kuid puudub kindlustunne, kuidas hoitakse, kasutatakse maksumaksja raha ning kas isikuandmed on kaitstud;
- Loovisikud ja loomeliitude seaduse rakendamine, sh kunstnikupalk. Viimane korraline haldusjärelvalve loomeliitudes toimus 2019. Oleme uue LLS ootel, kuid samal ajal ei täida riik korralist haldusjärelvalve kohustust. Erakorraline haldusjärelvalve algatati juunis 2026, seoses kelmuse juhtumiga MTÜs Eesti Kunstnike Liit, kus kurjategijad omastasid ca 700 000 EUR.

Realiseerunud riskid

- Teatrite valdkonnas on lahendamata MTÜ Vaba Lava Narva teatriruumide küsimus. Lahendamisel häid variante ei ole. Riigil puuduvad hoovad, kuidas säilitada riigirahadega tehtud investeeringut kui see on eraomandis.

Mõjusalt korraldatud valdkonnad, kus jätkatakse pideva parendustegevusega, vt aruande lisa 1**Kinnitan, et minu esitatud andmed on õiged ja täielikud.**

/kuupäev ja allkiri digitaalallkirjas/

Krista Nelson

Avaliku sektori üksuse siseaudiitor 1009

siseauditi juht

Kultuuriministeerium

Lisa 1 Arvamuse aluseks olevate tööde tulemuste koondtabel , vt lisa excelis

Lisa 2 KuM SAO poolt aastatel 2019-2025 läbi viidud siseauditite tähelepanekud (kriitilise ja keskmise olulisusega) ning teadaolevalt läbi viidud parendustegevused

Valdkonnad	Tähelepanekud kokku	sh kriitilised TP-d	Teadaolevalt parendustegevused ellu viidud	% auditites välja toodud puudustest, mis on 31.12.2025 seisuga kõrvaldatud
1. Põhitegevus, sh kliendile suunatud teenused	35	11	24	
2. Realiseerunud riskid (õppetunnid)	3	1	2	
3. Majandustegevus (kulude tegemine, varad)	18	1	5	
4. IT	6	3	3	
5. Personal jm töökorraldus	16	4	6	
6. Teabehaldus (sh asjaajamine, arhiivindus)	9		2	
Kokku:	87	20	42	48% (vs 44% 31.12.2024)

Lisa 3 Arvamuse aluseks olevate tööde nimekiri , vt lisad excelis

Lisa 4 Hindamiskriteeriumid

Arvamuse andmisel lähtume 4-astmelisest skaalast, mis põhineb rahvusvahelise siseaudiitorite ühingu IIA (Institute of Internal Auditors) tegevussuunis „Siseaudiitori arvamuse koostamine ja avaldamine“. Arvamuse andmise alusena kasutatud hindamiskriteeriumid on KuM kõrgem juhtorgan heaks kiitnud (KuM valitsemisala siseauditi sise-eeskiri punkt 4.28).

Hinnangu skaala	Selgitus
Mõjus	<p>Hinnatud sisekontrollimeetmed on adekvaatsed, sobivad ja mõjusad andmaks põhjendatud kindlustunde, et riskid on juhitud ning eesmärgid saavutatakse.</p> <p>Tuvastatud puudused viitavad madalale jääkriski tasemele. Puudub vajadus juhtkonna märkimisväärseks tegutsemiseks, kuid parendused kontrollides võivad olla võimalikud.</p> <p>Mõjus sisekontrollisüsteem on reaalselt toimiv, ühtib protseduurireeglites kirjeldatuga, tagab asutuse seaduspärase ja säästliku toimimise ning ressursside kaitstuse.</p> <p>Iseloomulik on asutusesiseste protseduurireeglite olemasolu ja nende täitmine ning täitmise jälgimine, organisatsioonikultuuri arendamine, töötajate professionaalsus, kohustuste lahusus asutuse funktsioonide täitmisel, tehingute dokumenteerimine ja autoriseerimine ning järelvalve toimimine.</p>
Vajalikud on mõningad parendused (parendamist vajav)	<p>Välja on toodud üksikud konkreetsed kontrollinõrkused. Üldiselt on aga hinnatud sisekontrollimeetmed adekvaatsed, sobivad ja mõjusad andmaks põhjendatud kindlustunde, et riskid on juhitud ja eesmärgid saavutatakse. Tuvastatud puudused viitavad madalale kuni keskmisele jääkriski tasemele. On olemas vajadus mõningaseks ajakohaseks juhtkonna tegutsemiseks.</p> <p>Parandamist vajav sisekontrollisüsteem on üldjuhul toimiv, kuid ei vasta nõutavale olukorrale (mõningased mittevastavused seadustele, protseduuridele) või on auditi aruannetes viidatud sisekontrollisüsteemi puudustele.</p>
Vajalikud on olulised parendused (Oluliselt parendamist vajav)	<p>Välja on toodud mitmeid konkreetsed kontrollinõrkusi. Hinnatud sisekontrollimeetmed ei taga põhjendatud kindlustunnet, et riskid on juhitud ja eesmärgid saavutatakse.</p> <p>Sisekontrollisüsteemi olulised kriteeriumid on täitmata. Tuvastatud puudused viitavad keskmisele kuni kõrgele jääkriski tasemele. On olemas vajadus oluliseks, asjakohaseks ja erandjuhul ka kiireloomuliseks juhtkonna tegutsemiseks.</p>
Mitterahuldav	<p>Hinnatud sisekontrollimeetmed ei ole adekvaatsed, sobivad ja mõjusad, et tagada põhjendatud kindlustunnet, et riskid on juhitud ja eesmärgid saavutatakse. Tuvastatud puudused viitavad kõrgele jääkriski tasemele. On olemas vajadus oluliseks ja üldjuhul kiireloomuliseks juhtkonna tegutsemiseks.</p> <p>Sisekontrollisüsteem on mitterahuldav, kui asutuse struktuur, rollide jaotus ja aruandlusahel on defineerimata. Organisatsioonikultuuris ei peegeldu eetika, korrapärasus, ökonoomsus, selgus, järjepidevus, jätkusuutlikkus, usaldus jms. Asutuse eesmärkide saavutamine sõltub üksikute inimeste isiklikest oskustest ja tahtmisest midagi saavutada. Riskide hindamisega ei tegeleta. Puudub siseauditi funktsiooni täitev isik/üksus. Kontrollimeetmed puuduvad. Informatsioon liigub vastavalt vajadusele. Kommunikatsioon juhtkonna ja personali vahel puudub. Juhtkonna poolne seire on puudulik (toimib ainult suurte probleemide korral).</p>

Lisa 5 Arvamuse kujunemise kriteeriumid ja hinnangud

Sisekontrollisüsteemi kriteeriumid	Hästi toimiv (mõjus)	Mõningad parendused vajalikud (parendamist vajav)	Rahuldav (oluliselt parendamist vajav)	Olulised puudused (mitte-rahuldav)
1. Asutuse tegevuse otstarbekus ülesannete täitmisel		X		
2. Asutuse tegevusest tõese, õigeaegse ja usaldusväärse informatsiooni kogumine, säilitamine ja avaldamine	X			
3. Õigusaktidest kinnipidamine		X		
4. Vara kaitstuse raiskamise, ebasihipärase kasutamise, ebakompetentse juhtimise ja muu sarnasest tingitud kahju eest	X			

Lisa 6 KuM siseauditi riskihinnangu skaala

Kõrge	Riskid on kõrge ilmnemise tõenäosusega ja olulise negatiivse mõjuga org-i tegevusele ning eelarvele. Riskide maandamisega tuleks tegeleda lähima 6 kuu jooksul
Keskmine	Riskid võivad muutuda oluliseks kui neile ei pöörata piisavalt tähelepanu ja sarnased eksimused hakkavad korduma. Riskide maandamisega tuleks tegeleda järgneva aasta jooksul
Madal	Riskide realiseerumine on vähetõenäoline, kuid antud valdkonnas väljatoodud riskide maandamise korral võib organisatsioon luua võimalusi protsessi tõhustamiseks ja töö kvaliteedi parandamiseks