

Riigiasutus Võru Instituut
sisekontrollisüsteemi toimimine
Lõpparuanne

August 2023

SISUKORD

I AUDITI ISELOOMUSTUS	3
II KOKKUVÕTE	5
III VALDKONNA ÜLEVAADE.....	7
IV AUDITI TULEMUSED – A OSA, vt Lisa 1.....	9
B - OSA Võru Instituudi sisekontrollisüsteemi toimimine, vt Lisa 2	9

I AUDITI ISELOOMUSTUS

Kultuuriministeeriumi (edaspidi KuM) siseauditi osakonna (edaspidi SAO) 2023. aasta tööplaani (kinnitatud kultuuriministri 10.02.2023 käskkirjaga nr 57) alusel viisime läbi auditi, milles hindame riigiasutuse Võru Instituudi sisekontrollisüsteemi toimimist.

Hindamisel lähtume järgmistest alaküsimustest:

1. kas rakendatakse piisavaid sisekontrollimeetmeid, et tagada tegevuste õigusaktidele vastavus ja eesmärkide täitmine, sh kas 2017. a KuMi SAO auditis kirjeldatud puudused on kõrvaldatud?

Sisekontrollisüsteemi toimimist hinnatakse lähtudes üldtunnustatud sisekontrollisüsteemi küpsusmudelist (aluseks COSO mudel). Mudel vt [sisekontrollisüsteemi hindamine](#)

2. kas ja kuidas on võimalik Võru Instituudil muuta protsesse tõhusamaks ja tagada kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, lähtudes riigireformi põhimõtetest?

Auditeeritav periood: 2021-2022. a või kuni auditi toimingute lõpuni.

Auditi ulatus: Võru Instituudi sisekontrollisüsteem ja osutatavad teenused.

Auditi läbiviimise aeg: 27.02 – 28.04.2023. Aruande projekt oli kooskõlastamisel perioodil mai-juuni 2023. Toimus nii kohtumine kui esitati kirjalikke kommentaare. Juulis oli puhkuste periood.

Auditi eest vastutav isik on SAO juhataja Krista Nelson. Auditi viisid läbi siseaudiitor Helen Heiter ja SAO juht Krista Nelson.

Valdkonna eest on vastutavad:

- Rainer Kuuba – Võru Instituudi direktor;
- Merilin Piipuu – kultuuriväärtuste asekancler.

Auditi metoodika: auditi läbiviimisel järgisime rahvusvahelisi siseaudiitori kutsetegevuse standardeid. Toimingute käigus viidi läbi järgmised tegevused:

- analüüsisime WI teadus-arendusosakonna ja muuseumiosakonna tulemusi-saavutusi (tööplaani täitmise tulemused, TERE aruandlus), töökorraldust. Võrdlesime tulemusi teiste analoogsete regionaalsete muuseumidega, tutvusime Eesti Teadusagentuuri korralise evalveerimise hindamisjuhendis ettenähtuga¹;
- testisime olemasoleva juriidilise tegevusvormi sobivust, kasutades Rahandusministeeriumi (RM) kodulehel avaldatud tööriista, vt [tegevusvormi hindamine](#);
- analüüsisime Instituudi kehtivaid sisemisi kordasid ja strateegilisi dokumente, eelarve planeerimist ja täitmist. Hindasime, milline on Instituudi muuseumide omatulu teenimise võimekus ja kulud;
- viisime läbi täpsustavad intervjuud Instituudi töötajatega (8 töötajat); kahe WI teadusnõukogu liikmega, haridus- ja teadusministeeriumist keelepoliitika ning teadusarendustegevuse poliitika osakonna ametnikega, KuMi rahvakultuuri-, teadus- ja muuseuminõunikuga, finantsosakonna töötajatega; Riigi Tugiteenuste Keskuses (*edaspidi RTK*) Instituudi raamatupidaja ja finantsarvestuse osakonna KuMi valitsemisala talituse juhiga;

¹ Vt täpsemalt <https://etag.ee/tegevused/evalveerimine/korraline-evalveerimine/>

- testisime eArvekeskuses kulujuhtimise ja Riigitöötaja Iseteenindusportaalil lähetuste korralduse toimimist, majanduskulude deklareerimist, inventuuride korraldust;
- hindasime Instituudi sisekontrollisüsteemi toimimist.

Aruande A-osa tähelepanekute/parendusvaldkondade olulisuse määramisel on lähtutud järgmisest skaalast:

Tähelepaneku olulisus	Risk	Riski maandamine
Kriitiline	on kõrge ilmnemise tõenäosusega ja/olulise negatiivse mõjuga organisatsiooni tegevusele ja/või eelarvele	järgneva 6 kuu jooksul
Keskmine	võib muutuda oluliseks, kui neile ei pöörata lähemas tulevikus tähelepanu ja sarnased eksimused hakkavad korduma.	järgneva 6 kuu kuni 1. aasta jooksul
Madal	realiseerumine on vähetõenäoline, kuid tähelepanekus toodud riskide maandamise korral loob asutus võimalusi protsessi efektiivistamiseks ja töö kvaliteedi parandamiseks	järgneva 1. aasta jooksul
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) tegevussuunisil „Siseaudiitori arvamuse koostamine ja avaldamine“.

Hinnang	Sisekontrollimeetmed	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 üksikud 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

Täname KuMi teenistujaid, Instituudi ja RTK töötajaid auditi käigus osutatud abi ja meeldiva koostöö eest.

II KOKKUVÕTE

Võro Instituudi sisekontrollisüsteem on auditeeritud valdkonnas oluliselt parendamist vajav.

Hinnangut mõjutab 2017. a kõrvaldamata 1 kriitiline tähelepanek.

Auditi käigus tehti kokku 4 tähelepanekut, millest 1 oli kriitiline ja 3 keskmise olulisusega.

Sisekontrollisüsteemide toimimises toodi välja 25 parendusettepanekut, vt Lisa 2.

2017 siseauditi tähelepanekutest on kõrvaldatud ca 70% v.a 2 olulist tähelepanekut, vt TP 1 ja 4.

Audiitorid tuginesid oma tähelepanekutes neile kättesaadavaks tehtud infole, mis pärineb mitmest allikast, vt lk 3, ning kogutud tõendusmaterjalil, testimise tulemustel. Auditeeritav on faktid üle vaadanud ning kommentaarid on lisatud. Täiendava, teistsuguse info korral oleksid audiitorite järeldused võinud olla teistsugused.

Positiivne tähelepanek

WI teenused on kaardistatud, sh määratud eesmärgid ja sihttasemed, saavutamist seiratakse (TERE); kinnitatud on asutuse struktuur, mida vaadatakse perioodiliselt üle; koostatud arengukava (3) ja iga-aastased tööplaanid, mille täitmist jälgitakse; toimuvad regulaarsed koosolekud info jagamiseks; kehtestatud raamatupidamise sise-eeskiri ja sularahakassa eeskiri; üle on võetud KuMi hankekord; põhivara- ja väikevahendite inventuure viiakse regulaarselt läbi, komisjonid varieeruvad (vähemalt 2 isikut); viimase 5 aasta jooksul on kõik muuseumikogud inventeeritud; kulude kinnitamisel eARK-is järgitakse 4-silma printsiipi; kehtestatud on ametiautode ja isikliku sõiduauto ametisõitudeks kasutamise kord; puhkuste, lähetuste korraldus, sh varade haldus toimib RTIPis; viiakse läbi töökeskkonna riskianalüüse; kehtestatud on infosüsteemide kasutamise kord.

Kriitiline tähelepanek

1. *Võro Instituut ei ole evalveeritud teadus- ja arendusasutus (aastast 2011).*

Instituudi riigiasutuse tegevusvorm ei ole, arvestades riigireformi eesmärki ja tegevusvormi hindamise tulemusi, ülesannete täitmiseks sobivaim (VVS § 43 lg kohaselt ei teenindata valitsusasutust ega täideta otseselt riiklikku ülesannet). Vt ka TP 2

Soovitus KuMile: alkatada diskussioonid WI tegevusvormi täiendavaks analüüsimiseks, vajadusel ümberkujundamiseks, vähendades dubleerimist ja riigiressursside ebamõistlikku kasutamist.

KuM töötab sisuvaldkondadega koostöös välja alternatiivid. WI ei nõustunud tegevusvormi võimaliku muutusega, vt Lisa 1. Sügis/Talv 2023 on WI-l plaanis esitada taotlus teadus- arendusasutuse evalveerimise protsessi algamiseks.

Keskmise olulisusega tähelepanekud

2. a) *Instituudis puudub kõrvaltegevustest teavitamise ja huvide konflikti ennetamise juhised.*

b) WI tegevus on tihedalt seotud mitme juriidilise isikuga, sh kohalike MTÜdega. Auditi lõpparuande kommenteerimise ajal toimus MTÜ Võro Selts VKKF juhatuses muutused (WI töötaja ja teadusnõukogu liige ei ole enam seotud isikud).

c) Võrukeelse ajalehe Uma Leht väljaandjaks on ainukesena kultuuriruumide väljaannetest SA Kultuurileht, kaubamärk kuulub Instituudile.

Soovitus KuMile: 1) kaaluda TP 1 soovitusi 2) Murdekeeltega seonduvate ajalehtede väljaandmist peaks riigi vaates toetama/kohtlema sarnaselt, mistõttu Instituudi tegevusvormi muudatust kaaludes analüüsida ka Uma Lehe väljaandmise otstarbekust SA Kultuurilehe vahendusel.

Soovitus WI-le: luua töötajate kõrvaltegevustest teavitamise ja huvide konflikti ennetamise juhised, kasutades kõrvaltegevusest teavitamisel mh RTIPi võimalusi. **WI ei nõustunud, vt Lisa 1. Kaalume kõrvaltegevusest teavitamiseks võtta kasutusele RTIP.**

3. *WI kulujuhtimise reeglid vajavad lihtsustamist.* Toimiv süsteem on dubleeriv ja ei vasta kulujuhtimise reeglitele (läbisegi on eristavaks tunnuseks kulukoht, kulukeskus ja projekt).

Soovitused WI-le: 1) loobuda keerukast kulujuhtimissüsteemist (nt koodidest, kus kasutatakse viidet allikale), mis praegu enam ei toimi. Sihtfinantseerimise eristamiseks kasutada projektikoode, mis sisaldab viidet rahastajale (KULKA, ERK vmt) ja lepingule; 2) kaasates ministeeriumi ja RTK, töötada välja lihtsustatud kulujuhtimissüsteem ja asuda seda rakendama. **WI ei nõustunud, vt Lisa 1. Kaalume kohtumist RTKga, et arutada võimalikke muudatusi.**

4. *Vana-Võromaa Muuseumide juhtimist tuleb enam tsentraliseerida, et muuseumid toimiksid ühtse meeskonnana (2017 siseauditi tähelepanek). Riigiasutuse tegevusvorm ei suuna omatulu teenimisele, vaid võimaldab säilitada status quo'd (2022 keskmine omatulu 5% v.a Karilatsi 20%).*

Soovitused KuMile: alkatada arutelu WI muuseumide tegevusvormi ümberkujundamiseks, vt täpsemalt Lisa 1.

Soovitused WI-le: juhul kui riigiasutus jätkab tegevust: 1) muuta muuseumide struktuur asutuse üleseks. Teisisõnu säilib iga muuseumi tegevuskoht, mida juhitakse keskselt.

2) muuseumide osakonnajuhile anda koos ülesannete ja vastutusega ka võimalus planeerida ja juhtida eelarvet ja töötajaid sh olla kulujuht, otsustada muuseumide struktuuri jmt üle;

3) muuseumide üksteisele lähendamiseks on vajalik muuseumide infosüsteemis MUIS 4 muuseumi kontod ühendada, et muuseumide juhtimine oleks ühtne. MUISi õigused tuleb üle vaadata ning mittevajalikud õigused eemaldada. Administraatori roll anda üksnes peavarahoidjale.

4) rakendada iga-aastaseid arenguveestlusi töötajatega ning teatud regulaarsusega viia läbi personali rahulolu uuring.

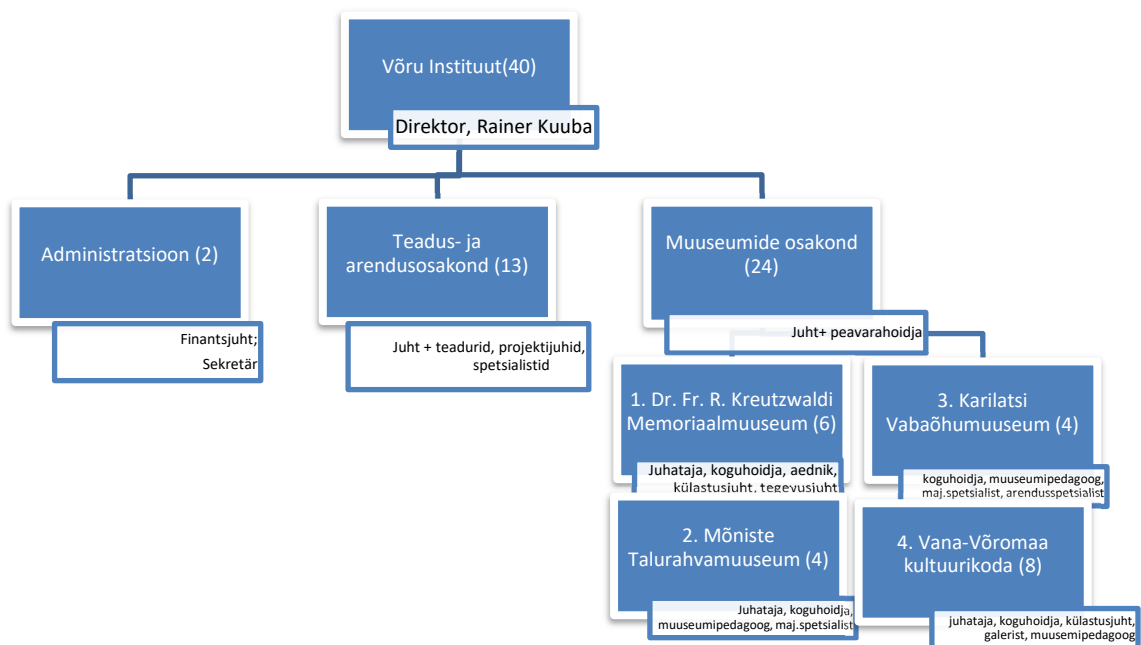
WI ei nõustunud, vt Lisa 1. Muuseumide osakonna juhiga on seisuga 26.05.2023 tööleping lõpetatud. Tööd alustas uus osakonna juhataja.

III VALDKONNA ÜLEVAADE

Võru Instituut on 1995. aastal Kultuuriministeeriumi juurde loodud teadus- ja arendusasutus, mis juhindub oma tegevuses teadus- ja arendustegevuse korralduse seadusest, teistest õigusaktidest ning põhimäärusest. Instituudis on alates 2015. aastast 2 osakonda: teadus- ja arendusosakond ning muuseumiosakond. Instituudi administratsioon ning teadus-ja arendusosakond asuvad Võru linnas aadressil Tartu tn 48. Muuseumiosakonna moodustavad Vana-Võromaa muuseumid (Karilatsi Vabaõhumuuseum, Dr. Fr. R. Kreutzwaldi Memoriaalmuuseum, Mõniste Talurahvamuuseum ja Vana-Võromaa Kultuurikoda), mis tegutsevad oma ajaloolistes asupaikades.

Instituudi tegevus on keskendunud Vana-Võromaale, toetab ning arendab võrokeste keelt ja kultuuri.

Instituuti juhib kultuuriministri poolt ametisse nimetatud direktor - Rainer Kuuba, alates 1.07.2010. 31.12.2022. a seisuga on instituudis **41,5** ametikohta, millest täidetud **35,2**.



Instituudi struktuur seisuga 31.12.2022

Instituudil on 3 arengukava:

- 1) Võru Instituudi arengukava 2023-2027 missiooniks on edendada teadus- ja arendustegevust eelkõige ajaloolisele Võrumaale eriomastes küsimustes, keskendudes keelelise ja kultuurilise eripära uurimisele, selle elujõulisuse hoidmisele ning kohaliku kultuuripärandi tutvustamisele;
- 2) Võru Instituudi Vana Võromaa Muuseumide arengukava 202-2026 missiooniks on koguda iga muuseumi eripära arvestades Vana-Võromaal ja selle lähinaabruses kultuuriväärtuslikke esemeid ja vaimset teavet, säilitada ja uurida seda ning pakkuda külastajatele ja teistele huvilistele siinse kultuuripärandi kohta teavet ja elamusi, et säilitada kohalikke, eripärasesse kultuuriruumi kuuluvaid teadmisi ja oskusi;

3) Keelepesa arengukava 2020-2030, suunatud võru keele säilitamiseks ja edasiandmiseks keelepesade ehk lasteaiarühmade kaudu, kus omandatakse keelt keelekümblusmeetodil. Keelepesa eesmärk on omakeelse keskkonna kaudu tutvustada lastele oma kodukandi põlist keelt, kultuuri ja kombeid; julgustada täiskasvanuid lastega oma kodukandi keelt kõnelema ning kodukanti väärtustama. Selle kaudu on loodud eeldused võru keele ja kultuuri kestmiseks.

Instituudi tegevusega seotud küsimuste otsustamiseks põhimääruses ettenähtud piires on moodustatud **teadusnõukogu, kokku 15 liiget**. Teadusnõukogu liikmete koosseisu kinnitab direktori ettepanekul minister (TAKS § 7 lg 3).

Sisseostetud teenused: arvuti töökohateenus – Rahandusministeeriumi Infotehnoloogiakeskus RMITi asemel RIT ehk Riigi IT Keskus; Finants- ja personaliarvestuse teenus – Riigi Tugiteenuste Keskus, RTK.

Valdkondlikud õigusaktid, sisemised korrad ja infosüsteemid:

- Võru Instituudi põhimäärus;
- teadus- ja arendustegevuse korralduse- ja muuseumiseadus; riigihangete seadus, riigivaraseadus, avaliku teenistuse seadus; korruptsioonivastane seadus, avaliku teabe seadus; isikuandmete kaitse seadus; Vabariigi Valitsuse määrus „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“, Rahandusministri määrus „Avaliku sektori finantsarvestuse ja -aruandluse juhend“;
- Instituudi sisemised korrad ja juhised, töölepingud ja ametijuhendid, käskkirjad jm;
- IT: dokumendihaldussüsteem Webdesktop; SAP (raamatupidamistarkvara), Fitek arvete menetlemise süsteem; RTIP (lähetused, majanduskulud, varad, sh inventuurid), muuseumide infosüsteem MUIS.

Tabel 1. Instituudi tulud ja kulud aastatel 2019-2022

Tulud:	2019. a täitmine	2020. täitmine	2021. a täitmine	2022. a täitmine
Tulu majandustegevusest	63 673,71	50 655,26	54 414,55	67 626,59
SAADUD SIHTFINANTSEERIMINE	93 026,60	94 005,38	103 303,25	118 202,00
Tulud kokku				
Kulud:	2019. a täitmine	2020. täitmine	2021. a täitmine	2022. a täitmine
TÖÖJÕUKULUD (koos maksudega)	-742 762,01	-730 554,52	-763 476,87	-799 451,79
Administreerimiskulud	-14 287,74	-11 402,46	-10 873,00	-11 482,83
Lähetuskulud (v.a koolituslähetus)	-1 248,52	-362,45	-10,70	-1 589,62
Koolituskulud (sh koolituslähetus)	-426,70	-348,51	-929,80	-1 980,67
Kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud (RKAS ?)	-160 061,27	-135 148,02	-178 638,42	-179 574,43
Sõidukite majandamiskulud	-18 004,41	-15 665,46	-15 040,39	-18 240,22
Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kulu	-576,67	-2 054,25	-1 754,92	-5 240,85
Inventari majandamiskulud	-1 978,02	-8 522,48	-7 143,49	-10 943,76
Meditsiinikulud ja hügieenikulud	-929,32	-60,00	-1 034,69	-2 614,36
Teavikute ja kunstiesemete kulud	-10 451,93	-645,55	-3 128,14	-1 466,58
Õppevahendite ja koolituse kulud	-16 438,22	-1 917,21	-11 939,99	-9 397,03
Kommunikatsiooni-, kultuuri- ja vaba aja kulud	-58 787,07	-11 522,31	-79 639,17	-90 824,08
Maksud, lõivud, trahvid (tegevuskulud)	-27,39	-72 457,85	-71,59	-50,23
Käibemaks	-30 203,54	-27 328,55	-31 794,93	-30 908,08
MAJANDAMISKULUD	-313 420,80	-287 435,10	-341 999,23	-364 312,74
Investeeringud (koos km-ga)	-108 183,00	-103 750,00	-8 679,00	
Preemiad ja stipendiumid (va haridusalas)	-125,00	-125,00	-500,00	-225,00
PÕHIVARA AMORTISATSIOON JA ÜMBERHIN	-14 215,46	-31 711,78	-16 622,30	-14 506,16
Kokku kulud (ilma PV amortisatsioonita)	-1 164 490,81	-1 121 864,62	-1 114 655,10	-1 163 764,53

Allikas: Võru Instituudi tegevusaruanded 2021,2020,2019 ja SAP BO „AA003 Juhi tekkepõhine eelarve täitmise aruanne“

IV AUDITI TULEMUSED – A OSA, vt Lisa 1

Eesmärk oli hinnata, kas 2017. a KuMi SAO auditis kirjeldatud puudused on kõrvaldatud ning kas ja kuidas on võimalik muuta protsesse tõhusamaks ja tagada kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, lähtudes riigireformi põhimõtetest. Hinnati 2 avaliku teenuse toimimist – teadustöö korraldus ja muuseumid.

Kriteeriumid:

- teadus- ja arendustegevuse korralduse seadus § 13, 19 lg 8 ja 20 ja muuseumi ning korruptsioonivastane seadus;
- kultuuriministri 03.12.2004 määrus nr 12 „Võru Instituudi põhimäärus“ .
- Vabariigi Valitsuse 8. oktoobri 1996. a määrusega nr 244 kinnitatud „Valitsusasutuste hallatavate riigiasutuste moodustamise ja ümberkorraldamise ning nende tegevuse lõpetamise kord“.
- riigireformi elluviimisega soovitakse saavutada mõjusam ja tõhusam riigiülesannete täitmine, kvaliteetsem avalike teenuste pakkumine, valitsussektori paindlikum ja vähem bürokraatlikum töökorraldus ning valitsussektori kulutuste suhteline vähenemine. Eesmärgiks on elanikkonna vajadustega arvestav ühtne ja tõhus riigivalitsemine. Omavalitsuslikku laadi ning kohapealset otsustamist võimaldavad ülesanded on koos vajalike ja piisavate ressurssidega riigilt üle antud kohalikele omavalitsustele (vt fin.ee/riigireform).

Kokku tehti 4 tähelepanekut, millest 1 oli kriitiline (2017. a) ja **3 keskmise olulisusega.**

B - OSA Võru Instituudi sisekontrollisüsteemi toimimine, vt Lisa 2

Siseaudiitori arvamus: Riigiasutus Võru Instituudi sisekontrollisüsteem on **Parendamist vajav**. Asutus on küpsustasemel 3 (Defineeritud). Sisekontrollisüsteemide toimimises toodi välja 25 parendusettepanekut.

Võrreldes 2017. siseauditiga on parendatud muuseumide kassasüsteem (kasutusel on elektrooniline CompuCash) ja sularahaarvestuse põhimõtted reguleeritud sularahakassa eeskirjas; omatulude arvestamise põhimõtted on kirjalikult sätestatud ning hinnakirjad teenustele ja kaupadele direktori käskkirjadega kinnitatud; kehtestatud on ametiautode ja isikliku sõiduauto ametisõitudeks kasutamise kord; koostatud hankeplaanid; arengukava on uuendatud; töötajatega on töölepingud ja ametijuhendid sõlmitud; käsunduslepingud on korrektset vormistatud; avalikustatud on enamus avaliku teabe seadusega nõutud andmetest.

Ca 70% eelmises auditis toodud puudustest on 2023. a seisuga kõrvaldatud v.a peamised!

