

Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli probleeme Eestis

Raivo Linnas (RiTo 17), Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise doktorant

Kohaliku omavalitsuse tegevuse õiguspärasuse, tõhususe ja mõjususe järelevalve, kontroll ja audit on süsteemitu, kohati sisutu ja poliitiliselt kallutatud ning sageli vastuolus rahvusvaheliselt üldtunnustatud kontrolli ja auditi põhimõtetega.

Artikkel keskendub Eesti kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi analüüsile, et juhtida tähelepanu kontrolli olulistele aspektidele. Paljudel juhtudel ei ole kohalik omavalitsus suutnud toimida valla- ja linnaelanike vajadustest ja huvidest lähtudes ning kohaliku omavalitsuse põhimõtteid järgides. See näitab ilmselgelt probleeme kohaliku omavalitsuse üksuste auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemis. Siit tuleneb vajadus uurida probleemi põhjusi ja leida olukorra muutmiseks optimaalseid lahendusi. Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli teemat peaksid põhjalikult käsitlema ühiskonna-, riigi- ja juhtimisteadlased ning uurijad.

Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli õigusraamistik

Teemasse tõsisemalt süvenemata võib kujuneda arusaam, et kohaliku omavalitsuse üksused tegelevad küllaldaselt auditi, järelevalve ja kontrolliga, need toimivad hästi, aidates üksustel tegutseda põhiseaduse ja teiste seaduste kohaselt parimal võimalikul viisil. Sellise arusaamani suunavad järgmised tõsielufaktid:

- 1) kohaliku omavalitsuse üksuse üle teostavad järelevalvet õiguskantsler (ÕKS § 1 punkt 1; KOKS § 66 lõige 3) ja maavanem (VVS § 84 punkt 10, § 85 ja § 106; KOKS § 66 lõige 1);
- 2) kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse teatud aspektide ja arengu üle teostab järelevalvet siseministeerium ja regionaalminister (VVS § 49¹ punkt 1 ja § 66 punkt 1);
- 3) kohaliku omavalitsuse üksuse üle teostab poliitilist kontrolli kohaliku omavalitsuse võimuorgan valla- või linnavolikogu revisjonikomisjoni kaudu (KOKS § 48);
- 4) kohaliku omavalitsuse üksuse (osalist) majanduskontrolli teostab Riigikontroll (RKS § 7 lõige 1 punkt 3; KOKS § 66 lõige 2);
- 5) funktsioonisiirde korras vabatahtlikku või seadusest tulenevat sõltumatut õiguspärasuse, vastavuse, tulemus- või finantsauditit (VLES § 26 lõige 3 punkt 4) teeb eraõiguslik audiitor (RPS § 14 lõige 3);
- 6) Euroopa Liidu rahastamisallikatest finantseeritud projekte, sealhulgas kohaliku omavalitsuse üksuse projekte, auditeerib Euroopa Liidu volitatud asutuse volitatud audiitor, ka Riigikontroll (RKS § 7 lõige 4; VTK § 17), rahandusministeerium (VTK § 21 lõige 1 ja § 23 lõige 4) ja siseministeerium (VTK § 21 lõige 2);
- 7) riigiarhivaar teostab arhiivijärelevalvet, sealhulgas teeb kohaliku omavalitsuse üksuse asutustele ja isikutele ettekirjutusi asjaajamist, arhiveerimist ja dokumentide säilitamist puudutavate õigusaktide sätete rikkumise kõrvaldamiseks (ArhS § 45 lõige 1 punkt 1);
- 8) SA Keskkonnainvesteeringute Keskus korraldab keskkonnakasutusest laekuvast rahast keskkonnainvesteeringute projektide kaudu kohaliku omavalitsuse üksustele antava raha sihipärast kasutamist (KTS § 59 lõige 2);
- 9) kohtuvõim valvab kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse üle oma pädevuses (KS § 9 lõige 1, § 18 lõige 1);
- 10) Tallinna linna ametiasutustes korraldab siseauditit linna siseauditi üksus – sisekontrolöri teenistus. Linna ametiasutuste hallatavates asutustes korraldab siseauditit asjaomane ametiasutus, milleks ametiasutuse juht nimetab vastava isikuvõi moodustab vajaduse korral struktuuriüksuse (Tln PM § 54³ lõige 2).

Loetelu ei ole ammendav. Lugejal ei ole raske silme ette kuvada masendavat pilti lõputust audiitorite, kontrollijate, järelevalvajate ja hindajate armeest kohaliku omavalitsuse

üksuses. Siit võib omakorda kergesti tekkida kujutlus ülereguleeritusest ja -kontrollitusest. Kas see on nii ka tegelikult?

Kas kohaliku omavalitsuse üksus on ülereguleeritud ja ülekontrollitud?

Käsitagem mõttelise terviku ühe poolusena eeltoodud õiguslikku raamistikku ja teise poolusena järgmisi tõsielufakte:

- 1) õiguskantsleri järelevalve piirdub kontrolliga kohaliku omavalitsuse üksuse õigustloovate aktide põhiseadusele ja teistele seadustele vastavuse üle (ÕKS § 1 punkt 1);
- 2) õiguskantsler kontrollib, kas järelevalvealune asutus järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava (ÕKS § 33), ka võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamist (ÕKS § 35¹⁶);
- 3) maavanem teeb järelevalvet üksnes maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste volikogude ja valitsuste üksikaktide seaduslikkuse üle ning seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses ka kohaliku omavalitsuse üksuste kasutuses või valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle (VVS § 85 punkt 1), ta ei hinda tegevuse ja rahastamise otstarbekust, tõhusust ega mõjusust;
- 4) Riigikontroll võib auditi käigus hinnata kohaliku omavalitsuse üksuste sisekontrolli, finantsjuhtimist, -arvestust ja -aruandeid; majandustegevuse, sealhulgas majandustehingute õiguspärasust ja infotehnoloogiasüsteemide usaldatavust, kuid mitte juhtimise, organisatsiooni ja tegevuse tulemuslikkust (RKS § 7 lõige 2);
- 5) Riigikontroll teostab oma seaduse § 6 lõike 2 punktides 1, 2 ja 4 sätestatud ulatuses kontrolli: a) kohaliku omavalitsuse üksuste üle munitsipaalvara valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel; b) sihtasutuste ja mittetulundusühingute üle, kelle asutaja või liige kohaliku omavalitsuse üksus on; c) äriühingute üle, kus kohaliku omavalitsuse üksusel on valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil, samuti nende äriühingute tütarettevõtjate üle (RKS § 7 lõige 2);
- 6) Riigikontroll teostab kontrolli kohaliku omavalitsuse üksuse valdusse antud riigi kinnis- ja vallasvara, riigieelarvest antavate sihtotstarbeliste eraldiste, toetuste ning riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamise üle (RKS § 7 lõige 2¹);
- 7) Riigikontroll kontrollib riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahendusel eraldatud Euroopa Liidu vahendite kasutamist ja nendega seotud Euroopa Liidu ees võetud kohustuste täitmist. Euroopa Liidu vahendite lõppkasutajate ja Euroopa Liidu ees kohustusi omavate isikute suhtes on Riigikontrollil õigus teha menetlustoiminguid, selgitamaks Euroopa Liidu vahendite saamise tingimuseks olevate asjaolude paikapidavust ning vahendite kasutamise ja kohustuste täitmise õiguspärasust (RKS § 7 lõige 4);
- 8) rahandusministeerium teeb järelevalvet, auditeerib, kontrollib ja hindab välisabiga seotud ja sihtotstarbeliselt eraldatud raha ning toetuse andmise ja kasutamise eesmärgipärasust ja vastavust õigusaktidele, kuid tema ressursid on piiratud (Metsalu 2006, 3);
- 9) kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu ainupädevuses on audiitori määramine (KOKS § 22 lõige 1 punkt 1) ja volikogu komisjonide, sealhulgas revisjonikomisjoni moodustamine ja tegevuse lõpetamine, nende esimeeste ja aseesimeeste valimine volikogu liikmete hulgast ja komisjonide koosseisu kinnitamine (KOKS § 22 lõige 1 punkt 20). Probleemsed on olukorrad, kui volikogu koosneb ainult ühe erakonna või huvirühma esindajaist, kelle erakonnakaaslased või huvirühma kaasliikmed on linna või vallavalitsuse liikmed;
- 10) kohaliku omavalitsuse revisjonikomisjon kontrollib valla- või linnavalitsuse tegevuse vastavust volikogu määrustele ja otsustele; valla või linna ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste raamatupidamise õigsust ning valla või linna vara kasutamise sihipärasust; tulude tähtaegset sissenõudmist ja arvelevõtmist ning kulude vastavust valla

või linna eelarvele; valla või linna sõlmitud lepingute täitmist; valla- või linnavalitsuse ja nende ametiasutuste tegevuse seaduslikkust ning otstarbekust (KOKS § 48 lõige 3). Auditi, järelevalve ja kontrolliga on kaetud ulatuslikud valdkonnad, kuid audiitorite, järelevalvajate ja kontrollijate õigused on suhteliselt kitsapiirilised. Mõistlik on nimetada ka mõnda olulist taustafakti.

Olulisi taustafakte

1. Kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu revisjonikomisjoni tegevus kohaliku omavalitsuse asutuste ja nende hallatavate asutuste tegevuse hindamisel on Eestis üldjuhul objektiivses ja subjektiivses huvide konflikti olukorras, sest revisjonikomisjonid on ametisse nimetanud valdavalt võimul olevad poliitilised jõud (Metsalu 2006, 2).
2. Maavanema haldussuutlikkus kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse õiguspärasuse järelevalvel on sageli ebapiisav, tema tegevus süsteemitu, võib-olla ka ebaobjektiivne ja poliitiliselt kallutatud, sest maavanemate ametikohti on hakatud täitma erakonnakuuluvuse või muu poliitilise valiku põhimõttel, mitte pädevuse põhised.
3. Kohaliku omavalitsuse üksuse sisekontrolli teenistused on objektiivses huvide konflikti olukorras, sest nende tegevust saab otse juhtida ja kontrollida kohaliku volikogu või valitsuse võimul olevate poliitiliste jõudude kaudu, kelle üle tuleks kontrolli ja järelevalvet teha. Harvad ei ole ka juhtumid, kui kohaliku omavalitsuse üksuse sisekontrolli ametnik on oma kallutatud väärtushinnangute tõttu subjektiivses huvide konflikti olukorras.
4. Riigikontrolli puhul on vaja meeles pidada, et:
 - 1) Riigikontrolli ressurss kohaliku omavalitsuse üksuste auditeerimiseks on piiratud;
 - 2) Riigikontrolli auditid on riskipõhised, see tähendab mõnda kohaliku omavalitsuse üksust, teemat või tegevust auditeeritakse üks kord kolme–viie aasta jooksul;
 - 3) Riigikontrolli audit on oma olemuselt pigem pinnapealne kui süvitsi probleemide põhjusi lahkev.
5. Funktsioonisiirde korras ostetava-pakutava auditi teenuse aeg ja ulatus ning põhiküsimus ja oodatav tulemus sõltuvad tellijast. Tavaliselt on tellija täidesaatev organ ehk auditeeritav ise. Seega esineb põhimõtteliselt objektiivne huvide konflikti olukord.
6. Õiguskantsleri järelevalve põhineb peamiselt üksikkaebusel, kuigi õiguskantsler teeb ka iseseisvat süsteemset riskipõhist järelevalvet.
7. Kohtu järelevalve on eranditult kaebuspõhine, eestlased on aga vaidluste lahendamisel ja oma huvide kaitsel läbi aegade püüdnud hakkama saada kohtu abita.
8. Avalikus sektoris töötab vähe siseaudiitoreid ning nende kutse-, ameti- ja erialane ettevalmistus, kogemused ja oskused on üldjuhul kesised, seetõttu on avaliku sektori siseaudiitorite maine madal (Kurss 2006). Kohaliku omavalitsuse üksustes on hõivatud ainult üksikud siseaudiitorid.
9. Avaliku sektori organisatsioonide juhid tähtsustavad siseauditit vähe, kuigi nad on siseaudiitorite tegevuse tasemega rahul (Kurss 2006).
10. Koostöö auditi-, järelevalve- ja kontrolliasutuste vahel on vähene (Kurss 2006).

Kontrollijate rohkusest hoolimata on finantskontroll nõrk

Auditeerijate, järelevalvajate ja kontrollijate näilisest paljususest hoolimata on kohaliku omavalitsuse üksustega olnud pidevalt probleeme. Juba 2001. ja 2003. aastal tõdeti (Johanson 2002, 61; 2004, 75), et kohalik omavalitsus vajab senisest tõhusamat kontrolli. Artikli autor nõustub tõdemusega ja nendib hämmastusega, et põhimõttelist muutust ei ole toimunud ka 2008. aastaks. Vabariigi Valitsusel ei ole lahendust, kuidas vältida kohalike omavalitsuste makseraskustesse sattumist, kuidas toimida kohaliku omavalitsuse üksustega, mis on sattunud raskesse finantsolukorda, ning kuidas peaks toimuma järelevalve kohaliku omavalitsuse üksuse finantsolukorra üle (Metsalu 2006, 3).

Finantskontroll kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse üle on nõrk, kontrolli- ja sisekontrollisüsteemid ei toimi või pole tõhusad (Kõrge 2006, 18) ning kontroll kohalikele omavalitsustele antavate laenude kasutamise üle on ebapiisav (Kõrge 2006, 20 ja 21; Metsalu 2006, 2).

Autor kasutab artiklis suhteliselt palju Riigikontrolli töö tulemusi, sest Riigikontrolli teave on usaldusväärne, sõltumatu, tegeliku eluga seotud ja üldjuhul toetub kohastele paradigmatidele ja teooriatele.

Riigikontroll on auditite tulemusel välja toonud mitmeid probleeme seoses investeeringutoetuste kasutamisega kohalikes omavalitsustes: omavalitsused eksivad riigihangete korraldamisel, omafinantseeringute määradest ei peeta kinni ning raha ei kasutata sihtotstarbeliselt. Üldhariduskoolide investeeringute auditi tulemusel selgus, et raha oli kasutatud ka jooksvate kulude katteks ning inventari ja õppevahendite soetamiseks. Kohalike teede hoiuks eraldatud raha kasutamise hindamisel leidis Riigikontroll, et sageli tellitakse teehoiutöid litsentsita isikutelt ning teehoiutööde kavandamisel, tellimisel ja järelevalvel ei täideta teeseaduse nõudeid (Riigikontroll 2006, 25 ja 55). Järelevalvet projektide teostamise säästlikkuse ja tõhususe üle pole kultuuriministeerium teha jõudnud. Segadust oli järelevalve pädevuse määramisega. Maavalitsused on üksikudel juhtudel kultuuriministeeriumi toetuse kasutamist kontrollinud, kuigi seaduslikku alust neil omavalitsustele suunatud riigieelarvelise eraldise üle järelevalve tegemiseks ei ole (Riigikontroll 2006, 25 ja 55). Omavalitsuste infotehnoloogilist materiaalsel baasi ei kasutata piisava efektiivsusega ja e-teenuste osutamisel on kohaliku omavalitsuse üksused riigiasutustest oluliselt maha jäänud (Riigikontroll 2006, 29 ja 55). Kohaliku omavalitsuse praegused kontrollisüsteemid ei taga seda, et toimetulekutoetust makstakse vaid nendele, kes elavad puuduses (Riigikontroll 2006, 42 ja 55). Väiksematel kohaliku omavalitsuse üksustel puudub toimiv sisekontrollisüsteem (Riigikontroll 2006, 46). Kohaliku omavalitsuse sisekontrollisüsteemi osadena käsitleb Riigikontroll eelkõige revisjonikomisjoni tegevust, teabe avalikustamist kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja avaliku teabe seaduse kohaselt, töökorraldust reguleerivate normide olemasolu ja asjakohasust (sisekorraeeskiri, raamatupidamise siseeeskiri, eelarve koostamist ja täitmist reguleerivad aktid, vara käsutamist reguleerivad korrad jms), ametijuhendite olemasolu ja asjakohasust, dokumendihalduse toimimist ning inventuuride regulaarset korraldamist (Riigikontroll 2006, 46 ja 55).

Täies ulatuses Riigikontrolli väitega nõustuda pole võimalik, sest Riigikontrolli enda määratluse kohaselt peab olema ja kindlasti ka on igas kohaliku omavalitsuse üksuses mingid vähem või rohkem toimivad sisekontrollisüsteemi elemendid või osised. Riigikontrolli tähelepanekute kohaselt ei olnud revisjonikomisjon mitmel juhul seaduses sätestatud eesmärki täitnud ning tema roll oli jäänud valdavalt formaalseks (Riigikontroll 2006, 46). Auditeeritud omavalitsustes puudus kõikehõlmav ülevaade oma varadest ning nende väärtusest. Põhivaraarvestus ning põhivaraga seotud majandustehingute kajastamine polnud nõutud tasemel (Riigikontroll 2006, 46). Eelarveraha ei kasutatud üksnes ettenähtud otstarbeks ning vajaduste muutumisel jäeti eelarve muutmata. Samuti oli lisaeelarvet vastu võtmata tehtud kulusid, milleks eelarves ei olnud raha ette nähtud või mille tegemiseks määratud rahast ei jätkunud, sealhulgas sõlmitud lepinguid eelarvet ületavas summas (Riigikontroll 2006, 47). Kohaliku omavalitsuse üksuste raamatupidamises on suur mahajäämus, võrreldes teiste avaliku sektori üksustega (ministeeriumid, suuremad kohalikud omavalitsused jt) ning ebapiisav raamatupidamise tase nendes üksustes (Riigikontroll 2006, 8).

Näidete loend ei ole ammendav, kuid küllaldane tõendusmaterjal väitmaks, et kohalik omavalitsus ei ole paljudel juhtudel suutnud toimida valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest (KOKS § 2 lõige 1) lähtudes ning kohaliku omavalitsuse põhimõtteid (KOKS § 3) järgides. Selline olukord näitab ilmselgelt ka probleeme kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemis.

Järelevalve, kontroll ja audit on süsteemitu

Õigusraamistikku ja tõsielupildikesi koos vaadeldes näeme, et kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse õiguspärasuse, tõhususe ja mõjususe audit, järelevalve ja kontroll on süsteemitu, vähe mõjus, kohati sisutu ja poliitiliselt kallutatud ning sageli vastuolus rahvusvaheliselt üldtunnustatud kontrolli ja auditi põhimõtetega. Lugeja võib õigustatult väita, et mingi mudel ometi on ja süsteem kuidagi toimib. Sellega tuleb nõustuda, sest Euroopa Komisjoni järelevalve-, auditi- ja kontrolliorganid on tunnistanud kohaliku omavalitsuse projektid Eestis üldjuhul rahaabi andmise kõlblikuks. Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli mõnetine toimivus ei tähenda, et sellel on oodatav mõju ja tegelik olukord on kooskõlas nüüdisaegse hea avaliku halduse põhimõtetega. Riigikontroll on selgelt välja toonud ühe olulise probleemide põhjuse: "Väiksemate kohalike omavalitsusüksuste probleemiks on väiksest eelarvest tingitud võimetus tagada haldusfunktsioonide nõutav tase." (Riigikontroll 2006, 8.) Üldteada on kohaliku omavalitsuse üksuste pidev alarahastatus (Mäeltsemees 1994; Pelisaar 2004). Artikli autor toetab olukorra leevendamiseks Riigikontrolli soovitusi, mille kohaselt rahandusministeerium peaks toetama nii teadmiste, juhendite kui ka juba välja töötatud lahendustega omavalitsusi, kes soovivad raamatupidamist tsentraliseerida, raamatupidamisprogramme vahetada ning raamatupidamist ümber korraldada. Maavalitsustest võiks saada keskused, kes on võimelised vajaduse korral pakkuma väiksematele omavalitsustele arvestus- ja aruandlusteenust. Majandusarvestuse ja aruandluse valdkond on tähtis, kuid siiski ainult üks väike valdkond kohaliku omavalitsuse haldussuutlikkuse tõstmisel, mõtestatud tegevuseni jõudmisel ja ühiskonna liikmete heaolu tagamisel. Riigikontroll teeb kohaliku omavalitsuse üksustega koostööd sisekontrolli ja siseauditi arendamise alal (RKS § 9), kuid kohaliku omavalitsuse üksuste siseaudiitoreid ei juhenda metoodiliselt ega koolita ükski asutus (Kurss 2006).

Poliitiline kontekst

Teadlased, uurijad ja poliitikud on korduvalt väitnud, et Eestis puudub rahval (kodanik, maksumaksja) võimalus kontrollida enda valitud poliitikute ja nende määratud ametnike tegevust valimiste vahel ja tal ei ole olulist mõju otsustustele, kuigi põhiseadusest ja teistest seadustest leiab õiguslikke aluseid sekkumiseks. Kehtivate seaduste kohaselt ei ole valijatel võimalik tagasi kutsuda kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu liiget, sest tema volituste lõppemiseks valijate algatusel enne tähtaega ei näe seadus alust. Seega ei ole valimistevahelisel ajal valijal võimalik kohaliku omavalitsuse tasandil valitsemist mõjutada. Poliitikud väljuvad rahva kontrolli alt kohe pärast valimisi.

Koalitsioonivalitsustel on tavaks nimetada kohaliku omavalitsuse üksuse kontrolliorganitesse koalitsioonile poliitiliselt ustavaid ja ametialaselt lojaalseid isikuid, seetõttu on kontrollijad pahatihti valitsuskoalitsiooni moodustanud poliitiliste jõudude poolt poliitiliselt otse suunatavad ning kontrolli või auditi subjektiks olevad isikud (poliitikud, ametnikud) on sageli ise auditi tellijad. Riigikontroll väidab, et esineb "soovimatus revisjonikomisjone tulemuslikult tööle rakendada. Näiteks ei nimetatud komisjoni liikmete hulka volikogu opositsiooni liikmeid, kelle huvi probleeme välja tuua oleks suurem" (Riigikontroll 2006, 46). Nii väheneb kohaliku elanikkonna mõju veelgi. Oluline on ka asjaolu, et paljudes väikestes kohaliku omavalitsuse üksustes on volikogus esindatud kohalikud ärimehed suurimad kohalikud tööandjad. Seetõttu ei julge inimesed oma tahet poliitiliselt väljendada ka siis, kui üksuse juhtide tegevus ei vasta haldusterritooriumi üldistele ja erivajadustele ning huvidele. Ometi rõhutab Günter Schmidt (2004, 21), et avaliku halduse väljundite saavutamiseks tuleb halduskultuuri hoida kodanike/klientide pideva kontrolli all.

Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrollitoimimise parandamisel tuleb kindlasti arvestada poliitilist konteksti. Kontrollisüsteemi põhielement on inimene. Süsteemi väljatöötamine ei õnnestu, kui ei peeta keskseks inimest, tema ajalooliselt kujunenud kultuurilisi, eetilisi ja moraalseid hoiakuid, väärtushinnanguid, tõekspidamisi ning käitumistavasid. Teine oluline õnnestumise eeldus on poliitilise ja halduskonteksti tunnetamine ja arvessevõtt. Eesti oli pool sajandit totalitaarses ühiskonnas, seetõttu on nõukoguliku mentaliteedi väljatõrjumine tõeliselt liberaalse mõtlemise poolt enneolematult raske ülesanne ning võib osutuda isegi teostamatuks (Näpinen 1994, 172). Arvestada tuleb ka demokraatia üldist olukorda Euroopas. Euroopa Komisjoni asepresident Siim Kallas on väitnud: "Suurimaks ohuks demokraatiale on tema enda jõuetus, teovõimetus, otsustusvõimetus. Viimastel aastatel on Euroopas palju valimistulemusi, mis ei ole andnud teovõimelisi lahendusi. Valitsuskoalitsioonidel kas pole selget ülekaalu või ei suudetagi seda moodustada või tehakse nii kummaline koalitsioon, et põhiliseks ei muutu mitte valitsemine, vaid pidev sisetüli. /.../ Üks tänapäeva demokraatliku valitsemise nõrku punkte on tema muutumine aina lühivaatelisemaks. Pikaajaline plaanimine, arvestades sealjuures ajaloolist kogemust, on aina raskem. Parlamentide valimisperiod on lühike, seda ei tasakaalusta mingi pikaajalisem otsustusmehhanism. Olukorras, kus valitsuskoalitsioonide eluiga on lühike, muutuvad lühiajalised eesmärgid märgatavalt tähtsamaks kui pikaajalised põhimõtted ja eesmärgid." (Kallas 2006.)

Siim Kallase väide kehtib ka kohaliku omavalitsuse üksuste valitsemise kohta Eestis. Seega tuleb sobiva ja toimiva mudeli väljatöötamisel arvestada Eesti poliitilist konteksti, modernse demokraatia üldisi põhimõtteid ja Euroopa Liidu nõudeid.

Ühesuguseid lihtsaid lahendusi pole

Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteem on huvitav uurimisaines mitmel põhjusel. Eesti kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse auditi, järelevalve ja kontrolli korraldust ja toimimist ning süsteeme on vähe uuritud. Enamik kohaliku omavalitsuse üksustest on väikesed nii raha, inimeste kui ka asjatundjate arvu poolest (Oviir 2006). Audit, sealhulgas siseaudit, järelevalve ja kontroll, sealhulgas sisekontroll, on omavahel keerulistes seostes nagu avaliku halduse aines tervikuna, seetõttu on uurimistöö keeruline ning lihtsaid lahendusi pakkuda pole võimalik (Randma, Annus 2000, 136). Kohaliku omavalitsuse üksused on erinevate karakteristikutega, seega pole kõigile ühesuguseid lahendusi. Paljudele kohaliku omavalitsuse poliitikuile ja ametnikele on euroopalik valitsemise hea tava (COM(2001) 428) ja nüüdisaegne juhtimine suhteliselt uus ja harjumatu tegevus Euroopa ja maailma teiste avaliku halduse lipulaevadega (USA, Kanada, Austraalia, Uus-Meremaa, Taani jt) võrreldes (Roots 2003). Eesti Vabariigi poliitilise, õigus- ja kultuurikeskkonna eripärast tulenevalt on avalikkuse kontroll kohaliku omavalitsuse üksuse valitsejate üle jõuetum kui mõnes teises riigis. Ainevaldkond tervikuna (kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteem) ning ainese iga osis (audit, järelevalve, kontroll) on selgepiiriliselt määramata (Joamets 2003), pidevalt muutuv, avatud keskkonna nähtus. Sotsiaalsed süsteemid ja ühiskonnas toimuvad protsessid on pidevalt mõjutatavad iseorganiseerumisest, seetõttu ei saa muudatuste kavandamisel loota ennustamisele (Heylighen 2002, 23; Näpinen 1994, 164). Demokraatia on Eestis alles noor, sellest tulenevate ohtudega (Sutrop 2005; Kallas 2006). Kõik nimetatud mosaiigikillud annavad uurijaile, poliitikuile ja ametnikele tervikpildi kokkupanemiseks ohtralt mõtlemisainet.

Teadus- ning kutse-, ameti- ja erialakirjanduses domineerib käsitus, kus kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi uuritakse masinalaadsete mehaaniliste süsteemidena, mida inimene võib uurida, analüüsida, konstrueerida, käivitada ja seisata, kuid mille lahutamatu loomupärane põhiosis ei ole inimene. Matemaatikal põhinevate teaduste paradigma ja meetodite kasutamine on võimalik ja

vajalik, kuid ainult selline lähenemine on kitsas, isegi sobimatu (Näpinen 2002, 117), eriti nii väikeses ühiskonnas nagu Eesti. Ühe inimese tegevus või tegevusetus kohaliku omavalitsuse üksuse otsustus-, täitmis- ja kontrollahelas mõjutavad määravalt süsteemi toimevõimet. Järelikult on vaja kohaliku omavalitsuse üksuste auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi uurimisel ja teaduslikul käsitlemisel ning lahenduste leidmisel muuta seni kasutatavat paradigma. Edu saavutamise lootus rajaneb eeldusel, et teemaga tegeldes tuginetakse kahele jalale ehk sambale:

- 1) filosoofilisel alusplatvormil tuleb kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi käsitleda pigem organismina, mille keskne mõjur on inimene oma hoiakute, tõekspidamiste, väärtushinnangute ja käitumistavade, vooruste ja pahedega;
- 2) tugineda ei tohi ainult matemaatilal põhinevate teaduste paradigmadele, nende teadusinstrumentaariumi võib kasutada, kui see on sobiv sotsiaalteadustes rakendamiseks.

Mõlemad jalad on tähtsad, peavad olema ühepikkused ja -jämedused. Ei tohi tekkida petlikku kindlustunnet, et ülesande lahendaja suudab uurimisele ja ülesande lahendamisele asudes hoomata sotsiaalset süsteemi tema keerukuses (Wallerstein 1998, 5; Näpinen 2002, 130, 131).

Kokkuvõtteks

Koondades kirjutatu, võime kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi uurimise ja ühiskonnas toimivate lahenduste väljatöötamise aluspõhimõtted sõnastada järgmiselt.

1. Kohaliku omavalitsuse üksuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi tuleb käsitleda organismina, mille keskne mõjur (mõjutaja, organisaator) on inimene.
2. Kohaliku omavalitsuse sektori ülest standardlahendust auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi kujundamiseks ei ole, sest ülisuurtele, suurtele, keskmistele, väikestele ja üliväikestele üksustele sobivad erinevad mudelid, kus süsteemi alamsüsteemidel on erinev mõju.
3. Uuritavat ainet (süsteemi) tervikuna ja ainese osiseid eraldi (audit, järelevalve, kontroll) tuleb käsitada selgepiirilisel ja üheselt määramata, ajas pidevalt muutuvana ja avatud keskkonnas asuvana.
4. Kohaliku omavalitsuse üksuse audit, järelevalve ja kontroll ehk süsteemi elundid ehk osised moodustavad ühtse sidusa terviku ning mõjutavad pidevalt üksteist vastastikku, seepärast ei ole võimalik auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi puhul kõnelda pideva tasakaalu olekust.
5. Süsteemi uurimisel ja parimate lahenduste väljatöötamisel tuleb tunda ja arvesse võtta keskkonna kitsamat (kohaliku omavalitsuse üksuse juhtimiskeskond, piirkonna keskkond, Eesti Vabariik) ja laiemat (Euroopa Liit) poliitilist, majanduslikku, õiguslikku, kultuurilist ja ajaloolist konteksti.
6. Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi uurimisel ja parimate lahenduste väljatöötamisel tuleb tunda ja arvesse võtta demokraatia ja autokraatia ning liberalismi ja totalitarismi määra selles ühiskonnas.
7. Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteem on sotsiaalne süsteem, mis allub iseorganiseerumise protsessile, seetõttu ei saa kõike ette kavandada ega loota, et kõik kavandatu kohaselt õnnestub.

Nimetatud seitse põhimõtet võiksid olla filosoofilised lähtealused, millele tugineda kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi teadusliku uurimise kavandamisel ja läbiviimisel ning teaduslikult läbitöötatud, kuid ka tegelikus keskkonnas sobivate ja toimivate lahenduste leidmisel. Ükski süsteem ei saa olla täiuslik, ideaalilähedane, veatu ja igikestvalt töökindel. Süsteem ei anna kindlust, kui üks alamsüsteem ei taga kindlust. Täielikku kindlust ei saa ühiskonnas toimivate sotsiaalsete süsteemide puhul saavutada isegi siis, kui süsteem on tervik ja toimiv. Ka kohaliku

omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli süsteemi käsitlemisel ja loomisel ei ole võimalik loota muule, kui võimalusele vähendada riski taset. Jääb loota, et poliitikud ning riigi- ja kohaliku omavalitsuse ametnikud hakkavad senisest enam tähelepanu pöörama kohaliku omavalitsuse auditile, järelevalvele ja kontrollile ning leiavad lahenduse, mis tagab tasakaalu sisemise (internse) ja välimise (eksternse) auditi, järelevalve ja kontrolli vahel ning mõistlikud auditi, järelevalve ja kontrolli proportsioonid.

Kasutatud kirjandus

- COM(2001) 428, July 2001. White Paper. European Governance. – http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf (04.03.2008).
- COSO (2001). Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission (COSO). Internal Control — Integrated Framework. 2001. – http://www.coso.org/publications/executive_summary_integrated_framework.htm (02.11.2006).
- Heylighen, F. (2002). The Science of Self-organization and Adaptivity. – <http://pespmc1.vub.ac.be/Papers/EOLSS-Self-Organiz.pdf> (12.12.2007).
- Joamets, K. (2003). Riiklik järelevalve vajab suuremat tähelepanu. – Riigikogu Toimetised 8, lk 159–165.
- Johanson, T. (2002). Kohaliku omavalitsuse kontrollikeskkond. – Halduskultuur 2001: teaduskonverentsi materjalid. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool, humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut, lk 60–66.
- Johanson, T. (2004). Juhtimiskontrolli perspektiivid Eesti kohaliku omavalitsusüksuse juhtimismudelid. – Halduskultuur 2003: teaduskonverentsi ettekanded. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool, humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut, lk 74–80.
- Kallas, S. (2006). Verduni palve. – Postimees, 17. okt, lk 18.
- Kurss, J. (2006). Mida ütles veebiküsitlus siseauditi toimimise kohta? Ettekanne konverentsil “Avaliku sektori siseaudit Eestis 2010”, 6. dets 2006. – <http://www.riigikontroll.ee> (12.12.2007).
- Kõrge, J. (2006). Riigieelarvest omavalitsustele toimetulekutoetusteks antud raha kasutamine: nr. OSIII-2-6/06/17. – http://www.riigikontroll.ee/fake_index.php?lang=et&uri=%2Faudit.php%3Fdokument%3D669 (04.03.2008).
- Metsalu, I. (2006). Euroopa Komisjoni abiprojekt HASCO Sonda vallas. Kontrolliaruanne nr. OSI-2-6/06/39, 15.06.2006. – http://www.riigikontroll.ee/fake_index.php?lang=et&uri=%2Faudit.php%3Fdokument%3D669 (04.03.2008).
- Mäeltsemees, S. (1994). Estonia. – <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNTC/UNPAN003969.htm> (12.12.2007).
- Näpinen, L. (1994). Iseorganiseerumismõtlemine, selle omandamise vajadus Eesti ühiskonnas. – Teaduslugu ja nüüdisaeg IX: Teadusfilosoofia ja teadusmetodoloogia Eestis: Olukord ja perspektiivid. Tallinn: Teadusajaloo ja Teadusfilosoofia Eesti Ühendus, Tartu Ülikool, lk 158–180.
- Näpinen, L. (2002). Ilya Prigogine's program for the remaking of traditional physics and the resulting conclusions for understanding social problems. – Trames, Vol 6 (56/51), no 2, pp 115–140.
- Oviir, M. (2006). Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2005. aastal. Ettekanne Riigikogus 08.11.2006. Riigikogu X koosseisu VIII istungjärgu stenogramm. – <http://web.riigikogu.ee/ems/stenograms/2006/11/m06110807.html> (09.11.2006).
- Pelisaar, G. (2004). Eesti edu vundament võib vankuma hakata. – Riigikogu Toimetised 10, lk 51–54.

Randma, T., Annus, T. (2000). Haldusreformi müüdid. – Riigikogu Toimetised 2, lk 135–144.

Riigikontroll (2006). Ülevaade riigi vara kasutamise ja säilimise kohta 2005. aastal. Tallinn, 25.10.2006. – <http://www.riigikontroll.ee> (18.11.2007).

Roots, H. (2003). Organisatsioonikultuur ja juhtimisstiil. – Riigikogu Toimetised 8, lk 145–154.

Schmidt, G. (2004). Some Preliminary Thoughts on How Legislation Can Provide Rules to Enhance Culture of Public Administration and What Organizations Can Do to Implement Standards. – Halduskultuur 2003. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikool, humanitaar- ja sotsiaalteaduste instituut, lk14–22.

Sutrop, M. (2005). Kas Eesti jagab Euroopa väärtusi? – Riigikogu Toimetised 11, lk 9–19.

Toots, A. (2003). Kohaliku esindusvõimu erakonnastumine. – Riigikogu Toimetised 7, lk 140–145.

Wallerstein, I. (1998). The Heritage of Sociology, The Promise of Social Science. – <http://fbc.binghamton.edu/iwprad3.htm> (13.09.2006).

Normatiivaktid

ArhS – arhiiviseadus
KOKS – kohaliku omavalitsuse korralduse seadus
KS – kohtute seadus
KTS – keskkonnatasude seadus
RKS – Riigikontrolli seadus
RPS – raamatupidamise seadus
SHS – sotsiaalhoolekande seadus
Tln PM – Tallinna põhimäärus
VLES – valla- ja linnaeelarve seadus
VTK – välisabi taotlemise kord
VVS – Vabariigi Valitsuse seadus
ÕKS – õiguskantsleri seadus