

Sisekaitseakadeemia

Halduskolledž

Maarja Suurkask

KOHALIKU OMAVALITSUSE VOLIKOGU
REVISJONIKOMISJONI KOMPETENTSUS
KONTROLLI TEOSTAMISEL

Lõputöö

Juhendaja:
Ero Liivik BA

Tallinn 2009

ANNOTATSIOON

Kolledž: Halduskolledž	Kuu ja aasta: juuni 2009
Töö pealkiri: Kohaliku omavalitsuse volikogu revisjonikomisjoni kompetentsus kontrolli teostamisel	
Töö autor: Maarja Suurkask	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas.
	Allkiri:
<p>Lühikokkuvõte:</p> <p>Käesolev töö on kirjutatud eesti keeles ja töö põhiosa maht on 43 lehekülge, millele lisandub 6 lisa. Töö uurib kohaliku omavalitsuse volikogu revisjonikomisjoni kompetentsust kontrolli teostamisel talle seadusega pandud ülesannete üle. Uurimistöö eesmärk on analüüsida, kas revisjonikomisjoni liikmed on kompetentsed, ehk omavad vastavat haridust ja eriala, et kontroll oleks õiguspärane ja korrektne. Uurimismeetoditena võrdleb autor revisjonikomisjoni liikmete haridust ja eriala Harju maakonna omavalitsustes, kvalitatiivsete uurimismeetoditena vaadeldakse ankeetküsitlusi, mis on saadetud volikogu esimeestele ja intervjuusid Siseministeriumi ametnike ning Eesti linnade liidu nõunikega. Lisaks on analüüsitud hinnanguid revisjonikomisjoni kompetentsuse kohta.</p> <p>Töö tulemusena järeldub, et revisjonikomisjoni tööd mõjutab liikmete haridus ja eriala. Uuringu tulemuste ning hinnangute kohaselt revisjonikomisjoni töö kohta selgus, et hetkel ei ole revisjonikomisjon kompetentne ja selle üheks põhjuseks on liikmete puudulikud teadmised.</p> <p>Käesolevat tööd on võimalik rakendada soovituslikuna revisjonikomisjoni töö tulemuste kompetentsemaks muutmisel (n. korraldada vastavaid seminare; eraldada lisaraha ekspertide kaasamise jne) ja eeskujuna edaspidiste uuringute läbiviimisel kohaliku omavalitsuse üle kontrolli teostavate isikute/ametite/ institutsioonide osas.</p>	
Võtmesõnad: Kohalik omavalitsus; kohaliku omavalitsuse organid: volikogu ja valitsus; revisjonikomisjon; kompetentsus; kontrolli mõjutavad tegurid	
Keywords: Local government; local government bodies: council and government; audit committee; competence; factors influencing the control	
Säilitamise koht:	
Vastab lõputöö nõuetele	
Juhendaja: Ero Liivik	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud	
Kolledži direktor: Tanel Oppi	Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON	2
SISSEJUHATUS.....	5
1.KOHALIKU OMAVALITSUSE VOLIKOGU REVISJONIKOMISJON.....	9
1.1.Revisjonikomisjon Eesti seadustes.....	10
1.2. Revisjonikomisjoni moodustamine ja töökorraldus	11
1.2.1. Moodustamine	11
1.2.2. Töökorraldus.....	13
1.3. Revisjonikomisjoni olemus, eesmärk ja kontrolli alused	13
1.3.1. Revisjonikomisjoni olemus ja eesmärk.....	13
1.3.2. Revisjonikomisjoni kontrolli alused	14
1.4.Revisjonikomisjoni ülesanded, õigused ja kohustused ning kontrolli mõjutavad tegurid.....	15
1.4.1.Revisjonikomisjoni ülesanded.....	15
1.4.2. Revisjonikomisjoni õigused ja kohustused	16
1.4.3. Kontrolli mõjutavad tegurid	16
1.5. Kontrollülesannetest johtuvad vajalikud hariduslikud nõuded	17
1.6. Hinnangud revisjonikomisjoni tööle.....	18
1.7. Revisjonikomisjoni töö analüüs	20
1.7.1. Auditi koostamine.....	20
1.7.2. Riigikontrolli hinnang auditeeritud revisjonikomisjonide tööle.....	21
2. UURING.....	24
2.1. Revisjonikomisjoni liikmete haridus ja eriala Harju maakonna omavalitsustes.....	24
2.1.1. Uuringu eesmärk ja valim	24
2.1.2. Uuringu tulemused.....	25
2.1.3. Uuringu kokkuvõte	26
2.2.Ankeetküsitlus- Volikogu esimeeste arvamus oma omavalitsuse revisjonikomisjoni kompetentsusest	27
2.2.1. Uuringu eesmärk ja valim	27
2.2.2. Uuringu tulemus	28
2.2.3. Uuringu kokkuvõte	32
2.3.Intervjuud	33
2.3.1. Intervjuude tulemused.....	33
2.3.2. Intervjuude analüüs	35

3. ETTEPANEKUD REVISJONIKOMISJONI KOMPETENTSUSE TÕHUSTAMISEKS	36
KOKKUVÕTE.....	37
SUMMARY	38
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....	40
LISA 1. Teabenõue	44
LISA 2 Revisjonikomisjoni liikmete haridustase ja eriala	45
LISA 3. Ankeetküsitlus	47
LISA 4. Volikogu esimeeste vastused.....	49
LISA 5. Intervjuud Siseministeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna peaspetsialistide Aule Kikase ja Ave Viksiga	56
LISA 6. Intervjuud Eesti linnade liidu nõunike Peep Kirsima ja Teet Kirssiga.....	59

SISSEJUHATUS

Kohalik omavalitsus (KOV) on põhiseaduses sätestatud omavalitsusüksuse- valla/linna demokraatlikult moodustatud võimuorganite õigus, võime ja kohustus seaduste alusel iseseisvalt korraldada ja juhtida kohalikku elu.¹

Eestlased on elanud kogukondlikus iseorganiseerimises (olevik on kogukondliku elu keskpunktis ja kogukonda ei huvita minevik ega tulevik, ta elab olevikus²) sajandeid kauem kui enamuse Euroopa rahvastest. Kuid, olenemata pikast ajaloost on just KOV-id osutumas hetkel üheks Eesti poliitika, halduse ja ka diskussioonide murelapseks³. Näiteks Vabariigi valitsuse strateegias „Aus riik” on välja toodud, et KOV korrupsioonirisk on mitmeplaaniline ja vaieldamatult kõrge ja otsuseid teeb tavaliselt kitsas ring ametnikke⁴. Kuid revisjonikomisjoni ülesanne ongi kontrollida ametnikke ja avastada korrupsiooni juhtumeid. Uuendusi on vaja, et hoida ja täiustada omavalitsuste poolt pakutavaid teenuseid⁵. Siiski olenemata erinevatest reformiplaanidest, pole omavalitsuste arv ega probleemid oluliselt vähenenud⁶.

Käesolev töö käsitleb KOV volikogu revisjonikomisjoni (revisjonikomisjon) kompetentsust Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS) sätestatud kontrolli teostamisel. Revisjonikomisjon on ainus kohustuslik komisjon, mille KOV-i volikogu peab moodustama. Uuritava komisjoni töö tõhususe on kahtluse alla seadnud nii omavalitsuste juhid kui ametnikud. Samuti näiteks ka eelmine õiguskantsler Allar Jõks ja Riigikontroll.

Kuigi omavalitsusteooriaid kaasaegses õigussüsteemis puhtal kujul enam ei rakendata, lähtub autor käesolevas töös vaba kogukonna teooriast (kohalik omavalitsus-see on kogukonna enda asjade juhtimine, mis erineb oma olemuselt riigiasjadest⁷). Põhjusel, et

¹ Oppi, T. 2002. Sissejuhatus avalikku haldusesse. Tallinn: Sisekaitseakadeemia

² Tammert, P. 2007. Kolm valitsuskultuuri ja Eesti tulevik. Tallinn: OÜ Aimwell

³ Schöber, P. 2003. Kohalik omavalitsus. Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus

⁴ Vabariigi Valitsus. Korrupsioonivastane strateegia AUS RIIK 2004-2007.
<http://www.korrupsioon.ee/31030> 12.05.2009

⁵ Johnson, R-A & Walzer, N. (ed.). Local government innovation: Issues and trends in privatization and managed competition. 2000. London: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data

⁶ Tõnnisson, K. 2006. The applicability of New public management principles in Estonian local government. Tartu: Tartu ülikooli kirjastus

⁷ Olle, V. 2001. Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Tartu: Sihtasutus Iuridicum

antud teooria kohaselt eristatakse rangelt kohalikke ja riiklike ülesandeid⁸. Oluline on KOV-i ja riigiorganite vahelist suhete määratlemine⁹. Revisjonikomisjoni peamine ülesanne on kontrollida KOV-i valitsusele pandud ülesannete täitmise seaduspärasust ja rahade kasutamist. Kontrolli, riiklike ülesannete täitmise üle KOV-i poolt teostavad, juba teised isikud, asutused ja institutsioonid.

Töö põhiosa on jaotatud kolmeks osaks:

1. Esimene osa (teoreetiline osa) käsitleb revisjonikomisjoni põhimõtteid Eesti seadusandluses, revisjonikomisjoni moodustamist ja töökorraldust, revisjonikomisjoni olemust ja eesmärki, ülesandeid, õigusi ja kohustusi ning kontrolli põhimõtteid, kontrollülesannete täitmiseks vajalikke hariduslikke nõudeid, hinnanguid revisjonikomisjoni tööle ja nendest lähtuvalt lühikest analüüsi, kas revisjonikomisjoni liikmete hulgas on tagatud hariduslikud nõuded ning kas haridus mõjutab komisjoni tööd. Viimasena on kokku võetud Siseministeriumi ja Riigikontrolli aruanded revisjonikomisjonide senise töö kohta.
2. Teises osas (uuringud) analüüsitakse revisjonikomisjonide liikmete haridust ja eriala Harju maavalitsuse omavalitsusüksustes ning viiakse läbi kvalitatiivse uurimismeetodina ankeetküsitlus ja intervjuud.
3. Kolmandas osas teeb autor ettepanekuid revisjonikomisjoni töö tõhustamiseks.

Hetkel kehtiv seadusandlus ei sea revisjonikomisjoni liikmetele kompetentsi nõudeid, kuid autori arvates mõjutab revisjonikomisjoni töö tulemuslikkust liikmete haridus ja eriala. Täitevorganite moodustamisel, kelle seast valitakse ka revisjonikomisjoni liikmed, püütakse tavaliselt jälgida siiski rohkem erialast kompetentsi, kui parteilist kuuluvust, sest kohaliku võimu organid on tundlikumad ja alluvad kergemini valijate kontrollile¹⁰. Samuti, sest KOV organite volitused on tänapäeval väga laialdased¹¹. Seega on antud töö eesmärk analüüsida, kas Eesti omavalitsuste revisjonikomisjoni liikmed on kompetentsed teostama kontrolli.

⁸ Truuväli, E-J & Kask, O & Lehis, L jt. (Toim) Eesti Vabariigi põhiseadus-Kommenteeritud väljaanne. 2002. Tallinn: Juura

⁹ Pöör, J & Reiljan, J. 2002. Kohalik omavalitsus muutuv asjas : Eestimaa Rahvaliidu strateegia haldussuutliku sõltumatu kohaliku omavalitsuse arenguks. Eestimaa Rahvaliid

¹⁰ Varrak, T. 2001. Poliitika- ja riigiteadus. Tallinn: Külim

¹¹ Varrak, T. 1998. Üldine poliitikateadus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia

Kompetentsi all peetakse antud töös silmas Kutseseaduses toodud definitsiooni: kompetentsus– edukaks kutsetegevuseks vajalik teadmiste, oskuste, kogemuste kogum (ehk haridus ja eriala)¹².

Eesmärgi saavutamiseks on püstitatud järgmised uurimisülesanded: viies läbi ankeetküsitluse, püstitada uurimisülesanne- missugune on volikogu esimeeste arvamus oma omavalitsuse revisjonikomisjoni kompetentsuse osas, intervjuude põhjal on uurimisülesanne teada saada, mida arvavad Siseministeeriumi ametnikud ja Eesti linnade liidu nõunikud revisjonikomisjonide pädevusest üleriigiliselt üldiselt, teabenõude korras on uurimisülesanne teha kokkuvõtte omavalitsuste revisjonikomisjonide liikmete haridustasemest ja erialast ning viimasena analüüsida töö teoreetilises osas toodud hinnanguid revisjonikomisjoni töö kohta, millest tulenevalt on uurimisülesanne võrrelda, kas hinnangud revisjonikomisjoni tööle on positiivsed või negatiivsed.

Eesmärgi saavutamiseks on autor analüüsinud hinnanguid revisjonikomisjoni töö kohta, teinud kokkuvõtte Harju maakonna omavalitsuste revisjonikomisjoni liikmete haridusest ja erialast ning analüüsinud linna/valla volikogu esimeeste ja Siseministeeriumi ametnike ning Linnade liidu nõunike vastuseid.

Autori arvates on käesolev töö vajalik, et jõuda järeldusele, kas revisjonikomisjoni töö sõltub komisjoni liikmete haridusest ja erialast. Hetkel ei sea ükski seadus piiranguid analüüsitava komisjoni liikmete teadmistele, kuid samas on KOKS-is väga täpselt reguleeritud, mida revisjonikomisjon peab kontrollima (n. valla või linna ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste raamatupidamise õigsust, valla või linna poolt sõlmitud lepingute täitmist, valla- või linnavalitsuse ja nende ametiasutuste tegevuse seaduslikkust ning otstarbekust jne)¹³. Et nimetatud valdkondade üle kontrolli teostada, peab omama vastavaid teadmisi. Autori arvates põhiliselt majandus- või õiguse valdkonnas.

Põhiprobleem, mida käesolevas töös käsitletakse on, kas revisjonikomisjoni töö tulemust mõjutab revisjonikomisjoni liikmete haridus ja eriala.

¹² Kutseseadus. 22.mai.2008. RT I 13.06.2008, 24, 156

¹³ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 2.juuni.1993. RT I 1993, 37, 558; RT I 2007, 44, 316

Eelpool toodud töö eesmärgist, uurimisülesannetest ja põhiprobleemist on eesmärgiks kontrollida hüpoteesi: Kohaliku omavalitsuse revisjonikomisjoni liikmete poolt teostatavat kontrolli mõjutab revisjonikomisjoni liikmete haridus ja eriala.

1. KOHALIKU OMAVALITSUSE VOLIKOGU REVISJONIKOMISJON

Volikogu (liikmeid) saab jagada vastavalt ülesannete täitmise kompetentsile neljaks:

- Tahtekujunduse kompetentsiks-tuleneb kodanikkonna kesksest rollist kõige kohaliku omavalitsuse toimuva jaoks
- Kontrolli kompetentsiks-täiendab tahtekujundus- ja juhtimisfunktsiooni ja pädevust kontrollida kogu omavalitsuse tegevust
- Teabe kompetentsiks-olla omavalitsuse kõigist valitsemisasjadest informeeritud
- Teenistusliku järelevalve kompetentsiks-volikogu määrab linna/valla tähtsamad funktsioonikandjad¹⁴

Revisjonikomisjoni liikmeid võib liigitada ka vastavalt liikmete põhimõtetele ja teadmistele järgmiselt:

- Tehnokraat-tehniliste ekspertide võim, mis on valitsemise vorm, kus valitsevad ideoloogiliselt neutraalsed poliitika teostajad, kes lähtuvad valitsemises otsuste ratsionaalsusest, mitte poliitiliste gruppide huvidest¹⁵
- Poliitik- omab oma maailmavaadet ja ideid ühiskonna ja riigi toimimise küsimustes ning osaleb valimistel, et oma vaateid realiseerida omavalitsuse või riigi tasandil osaledes seadusloomes, eelarvearutlustes ning valitsemises¹⁶
- Topograaf-lähtub oma töös kohalikust eripärast

Käesolevas töös analüüsib autor revisjonikomisjoni liikmete kompetentsust vastavalt haridusele ja erialale ehk revisjonikomisjoni liiget kui tehnokraati.

¹⁴ Schöber,P.2003.Kohalik omavalitsus. Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus

¹⁵ Vikipeedia. Tehnokraatia. <http://et.wikipedia.org/wiki/Tehnokraatia> 10.05.09

¹⁶ Vikipeedia. Poliitik. <http://et.wikipedia.org/wiki/Poliitik> 10.05.09

1.1. Revisjonikomisjon Eesti seadustes

Esimese Eesti Vabariigi KOV-i juriidilised sätted sisaldasid Eesti Vabariigi 1920, 1933 ja 1937.a Põhiseadustes¹⁷. 1937 aastal oli revisjonikomisjon isegi omavalitsuse kohustuslik organ volikogu ja valitsuse kõrval, mis oli moodustatud valitsuse tegevuse ja aruandmise kontrollimiseks¹⁸. KOV majandusliku tegevuse ja eelarve täitmise kontrollimiseks moodustati volikogu volinikest vähemalt 3-liikmeline revisjonikomisjon, kelle tegevuse täpsema töökorra määras volikogu. Revisjoni teostamise ja selle tagajärgede kohta esitas revisjonikomisjon aruandeid volikogule, revisjoniakt loeti volikogu istungil ette. Revisjonikomisjonil oli õigus teha ettepanek volikogu kokkukutsumiseks lühendatud tähtajaga ning pöörduda volikogu poole ettepanekuga määrata KOV ametnikelt juurde- ning tagasimaksete tegemist ning kahjude tasumist.¹⁹

Ajal, kui Eesti oli okupeeritud, kehtis omavalitsüsteem, mis erines oluliselt tänapäevasest süsteemist. Nõukogude perioodil olid kohaliku võimu organid täielikult kommunistliku partei ja riigi keskvõimuorganite tööriistaks²⁰. Uuesti oli revisjonikomisjoni moodustamine KOV organina kohustuslik Eesti taasiseseisvumise algusajal kuni 1993. aastani, kui võeti vastu Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (KOKS). Seni reguleeris reguleeris omavalitsuse tegevust Eesti NSV Kohaliku omavalitsuse aluste seadus ja Eesti Vabariigi Põhiseadus. Varasema seadusega olid omavalitsuse organiteks lisaks volikogule ja valitsusele ja nagu nimetatud revisjonikomisjonile, veel vallavanem/linnapea.²¹

Tänane Eesti Vabariigi põhiseadus²² sätestab omavalitsuse organina küll ainult volikogu, mis on omavalitsuse esindusorgan (valitakse üksuse elanike poolt), kuid sisuliselt on põhiseaduses sätestatud siiski ka organina volikogu valijaskond²³. Samuti sätestab KOKS omavalitsuse organina ka linna/vallavalitsuse. Organisatsiooniliselt on omavalitsusorgan iseseisev asutus. Ehk, olenemata sellest, kui vahetuvad liikmed, püsib ta sõltumatusena²⁴.

¹⁷ Truuväli, E-J & Kask, O & Lehis, L jt. (Toim) Eesti Vabariigi põhiseadus-Kommenteeritud väljaanne. 2002. Tallinn: Juura

¹⁸ Vallaseadus. RT 1937, 32, 310

¹⁹ Suur, Ö. 2003. Järelevalve kohaliku omavalitsuse tegevuse üle Eesti vabariigis. [Bakalaureusetöö] Tartu: Tartu ülikooli õigusteaduskond

²⁰ Varrak, T. 2001. Poliitika- ja riigiteadus. Tallinn: Külim

²¹ Ginter, J. 1993. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus muutis kohaliku omavalitsuse korralduse aluseid. - *Juridica*, 6/3, 123-124

²² Eesti Vabariigi põhiseadus. 28. juuni. 1992. RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210

²³ Kask, O. 2000. Riigiõigus. [Loengukonspekt]. Tallinn: Sisekaitseakadeemia

²⁴ Merusk, K. Koolmeister, I. 1995. Haldusõigus. Õpik Tartu ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura

Käesolevas töös käsitleb autor ka revisjonikomisjoni KOV organina. Seda kahel põhjusel, esiteks, et KOKS-i kohaselt on kohustuslik revisjonikomisjoni moodustamine sarnaselt linna/valla volikogule ja valitsusele. Ja teisena, et revisjonikomisjoni tohivad kuuluda liikmetena ainult volikogu liikmed (kaasata võib küll eksperte ja spetsialiste, kuid mitte liikmetena), ning seega võib samastada revisjonikomisjoni omavalitsuse organiga.²⁵ Seega peab autor oluliseks ka lühidalt käsitleda töös teisi omavalitsusorganeid.

1.2. Revisjonikomisjoni moodustamine ja töökorraldus

1.2.1. Moodustamine

Lähtudes tinglikult demokraatia irratsionaalsuse põhimõttest toimub volikogu valimine, mille liikmete hulgast moodustatakse revisjonikomisjon, vastavalt rahva taatele (kõrgeima riigivõimu kandjaks on rahvas ja kohaliku võimuorgani- volikogu moodustamise üldprintsübid on analoogilised Riigikogu valimisega rahva poolt²⁶) ja kandideerijatele ei ole seatud tingimusi (n. volikokku saaksid kandideerida vaid kõrgharidusega inimesed).

Volikogu liikmed valitakse vabadel, üldistel, ühetaolistel ja otsestel valimistel neljaks aastaks valla või linna hääleõiguslike elanike poolt²⁷. Volikogu, nagu nimigi ütleb, on haldusorgan. Volikogu koosneb elanike valitud liikmetest, kes üksnes ühiselt istungil hääletades saavad osaleda volikogu pädevuses olevate küsimuste otsustamisel. Ükski volinik ei saa iseseisvalt tegutseda volikogu nimel ega pädevuses (samuti olles liige revisjonikomisjonis).²⁸

Viimastel valimistel aastal 2005 sai esimest korda alternatiivse meetodina hääletada ka elektrooniliselt.²⁹

²⁵ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 2.06.1993. RT I 1993, 37, 558; RT I 2007, 44, 316

²⁶ Truuväli, E-J & Kask, O & Lehis, L jt. (Toim). 2002. Eesti Vabariigi põhiseadus-Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura

²⁷ Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. 27. märts 2002. RT I 2002, 36, 220; RT I 2009, 2, 5

²⁸ Põllumäe, S. 2003. Kohaliku omavalitsuse funktsioneerimine ja õigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia

²⁹ Siseministerium. 2006. Local government in Estonia. Tallinn: Siseministerium

Aasta	1996	1999	2002	2005
Hääletanute arv (%)	52,5%	49,8%	53,5%	47%

Tabel 1. Kohaliku omavalitsuse volikogu valimistel osalenud hääletajate arv³⁰

Vastavalt KOKS-is ettenähtud sätetele võib volikogu moodustada alalisi ja ajutisi komisjone. Alatised komisjonid moodustatakse volikogu koosseisu volituste ajaks (näiteks rahanduskomisjon, õigus-ja korrakaitsekomisjon vms). Ajutised komisjonid moodustatakse teatud kindla(te), tavaliselt ühekordse(te) probleemi(de) lahendamiseks (näiteks üksuse põhimääruse komisjon selle õigusakti uue redaktsiooni väljatöötamiseks).³¹

Volikogu komisjonid on volikogu tööorganid, mille kaudu toimub volikogu päevakorralduste ja volikogu määruste ning otsuste sisuline ettevalmistamine ja arutamine ning seeläbi suuresti kohaliku omavalitsuse poliitika kujundamine. Demokraatia printsiip nõuab neisse protsessidesse kõigi volikogu liikmete ning sealhulgas volikogu opositsiooni esindajate kaasatust.³²

Ainsana on kohustuslik moodustada vähemalt kolmeliikmeline revisjonikomisjon, mille esimees ja liikmed peavad kuuluma volikokku³³. „Hea tava” kohaselt antakse volikogu esimehe koht opositsioonile. Siiski on antud nõue vaid soovituslik, mida kõigis omavalitsustes ei järgita.

Volikogu revisjonikomisjoni moodustamine ja tegevuse lõpetamine, nende esimehe ja aseesimeeste valimine volikogu liikmete hulgast ja komisjoni koosseisu kinnitamine, kuulub volikogu ainupädevusse. Komisjoni moodustamine on osa KOV organisatsioonilisest võimust. Kohalike elanike laiemate osalemisvõimaluste huvides kohaliku elu küsimuste otsutamisel ja korraldamisel ning komisjoni kompetentsuse tõstmiseks on põhimõtteliselt komisjoni lubatud kaasata asjatundlikke kohalikke elanikke ja eksperte ning KOV organite parema koostöö huvides ka valla-või linnavalitsuse esindajaid.³⁴

Komisjoni moodustamise kord, õigused ja kohustused ning volikogu komisjoni esimehe ja aseesimeeste valimise kord sätestatakse täpsemalt valla/linna põhimääruses³⁵.

³⁰ Siseministerium.2006. Local government in Estonia. Tallinna: Siseministerium

³¹ Olle, V. 2004. Munitsipaalõigus.[Loengukonspekt] Tallinn: Juura

³² Jõks, A. 2007. Vastus Riigikogu liikme Andres Herkeli kirjalikule küsimusele. www.oiguskantsler.ee/files/286.doc. 10.05.09

³³ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 2.06.1993- RT I 1993, 37, 558; RT I 2007, 44, 316

³⁴ Olle, V. 2004. Munitsipaalõigus.[Loengukonspekt] Tallinn: Juura

³⁵ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 2.06.1993- RT I 1993, 37, 558; RT I 2007, 44, 316

1.2.2. Töökorraldus

Revisjonikomisjoni töövorm on koosolek. Komisjoni istungid protokollitakse ja protokollile kirjutab alla koosoleku juhataja. Protokolli kantakse koosoleku toimumise aeg ja koht, osavõtjate nimed, arutlusele tulevad küsimused, nende kohta esitatud ettepanekud ja vastuvõetud otsused, hääletustulemused ja otsustajate või küsimuste algatajate eriarvamused. Komisjonide protokollid peavad olema kättesaadavad igapäev valla või linna põhimääruses sätestatud korras. Näiteks Tartu linna põhimäärus sätestab, et protokoll esitatakse volikogu kantseleile hiljemalt kolme tööpäeva jooksul, arvates komisjoni koosoleku toimumisest. Võru linna põhimääruses on näiteks sätestatud, et protokollid peavad vastama haldusdokumentidele kehtestatud põhinõuetele ja protokollidega on võimalik tutvuda linnavolikogu sekretäri juures ning linnavalitsusel ja komisjonide liikmetel on õigus saada protokollid koopia³⁶. Ning Narva linna põhimääruses on näiteks sätestatud, et protokollidega on võimalik tutvuda linnavolikogu kantseleis hiljemalt 14 päeva jooksul pärast komisjoni koosoleku toimumist^{37, 38}.

1.3. Revisjonikomisjoni olemus, eesmärk ja kontrolli alused

1.3.1. Revisjonikomisjoni olemus ja eesmärk

Revisjonikomisjon on kontrollorgan, mis kuulub internse kontrolli alla. Internse kontrolli all võib KOV puhul mõista haldusekandja (KOV üksuse) sisest kontrolli. Kui aga vaadata küsimusele laiemalt, halduse aspektist tervikuna, siis hõlmab interne kontroll ka riiklikku järelevalvet KOV tegevuse üle (käesolevas töös käsitleb autor kontrolli ja järelevalvet sünonüümidenä, kuigi eripära seisneb selles, et kontrolli puhul võib kontrollitava organi õigusakte kehtetuks tunnistada, järelevalve puhul mitte). Lisaks revisjonikomisjonile teostavad internset kontrolli KOV kõrgemalseisvad ametiasutused (teenistuslik järelevalve), volikogu ja valitsus õigusaktide üle ja lisaks poliitiline kontroll volikogu ja ühiskonna poolt.³⁹

³⁶ Võru linna põhimäärus. 25. oktoobri 2000. Võru linnavolikogu määrus nr 20

³⁷ Narva linna põhimäärus. 27. novembri 2003. Narva Linnavolikogu määrus nr 58/24

³⁸ Olle, V. 2004. Munitsipaalõigus.[Loengukonspekt] Tallinn: Juura

³⁹ Olle, V. 2004. Munitsipaalõigus.[Loengukonspekt] Tallinn: Juura

Riigivõim (s.t riigivõim selle vastava(te) organi(te) näol), lähtudes spetsiifilisest subsidiaarsuspõhimõttest, peab talle seadustes antud õiguste rakendamisel kontrolli teostamisel valima seadustest lähtudes sellise viisi, mis tagab, et vähimal määral sekkutaks KOV tegevusse ja autonoomsusesse, sest KOV seisab kodanikule kõige lähemal.⁴⁰

Revisjonikomisjon on demokraatlikul teel valitud esinduskogu (linna/valla volikogu) poolt volikogu liikmetest moodustatud kontrollorgan, kes teostab demokraatlikku kontrolli⁴¹. Kuna tegemist on demokraatlikult valitud organiga ja ükski seadus ei sätesta nõudeid komisjoni liikmete haridusele ehk kompetentsile, ei saa ka nõuda komisjoni liikmetelt kindlaid teadmisi. Revisjonikomisjoni eesmärgiks on järelilikult ka teostada demokraatlikku kontrolli linna/vallavalitsuse, tema ametiasutuste ja hallatavate asutuste üle. Revisjonikomisjon peab olema suuteline tegema kontrolli, mis oleks usaldusväärne ja erapooletu⁴².

1.3.2. Revisjonikomisjoni kontrolli alused

Õigus suunab inimese käitumist. Õigusnormidest saab inimene (ametnik) teada, mis on talle lubatud või keelatud ja kuidas ta peab erinevate juhtumite korral tegutsema⁴³. Et oleks tagatud õigusnormide korrektne ja seaduslik täitmine on vaja viia läbi kontrolli. Revisjonikomisjoni töö seisneb linna/vallavalitsuse, ametiasutuste ja hallatavate asutuste töö kontrollimises.

Omavalitsused täidavad omavalitsusülesandeid omal vastutusel, kuid on sealjuures siiski seadustega seotud⁴⁴. See tähendab kujundamisvabadust, äranägemisvajadust ja vabadust suunistest. Asjaosaline (volikogu) otsustab, kas, millal ja kuidas vastavat ülesannet (kontrolli) revisjonikomisjon täidab.⁴⁵

Revisjonikomisjoni poolt kontrolli täitmisel tehtavad otsused peavad vastama kontrolli funktsioonidele ja kohustustele, talle eriomastele vajadustele ja probleemidele.⁴⁶

⁴⁰ Liventaal, J. 1999. Riik ja õigus: põhimõistete õpetus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia

⁴¹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 2.06.1993. RT I 1993, 37, 558; RT I 2007, 44, 316

⁴² Rannik, R. 1995. Kontrollimise hea tava: metoodiline materjal kontrolöridele ja revidentidele. Tallinn: Ilo

⁴³ Grusdam, I. 2003. Haldusjärelvalve. Tallinn: Sisekaitseakadeemia

⁴⁴ Maurer, H. 2004. Haldusõigus: üldosa. Tallinn: Juura

⁴⁵ Ernits, M. 1999. Organitüli halduskohtus. - *Juridica*, 7/7, 320-323.

⁴⁶ Wright, G & Nemeč, J & Stillmann, R.-J. (Toim) 2003. Haldusjuhtimine Kesk- ja Ida Euroopa riikides: teooria ja juhtimisanalüüsid. Tartu: Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna avaliku halduse osakond

Revisjonikomisjon peab teostama kontrolli kohalike võimuorganite üle viisil, mis tagab, et kontrollorgani sekkumise ulatus oleks tasakaalus kaitstavate huvide tähtsusega (inspiratsiooni proportsionaalsuse põhimõtte- kontrolliv võim, kasutades eelisõigusi, on kohustatud kasutama meetodit, mis mõjutab kohalikku autonoomiat kõige vähem, samal ajal saavutades soovitud tulemuse).⁴⁷

Kohalike võimuorganite põhivolitused ja -kohustused määratakse kindlaks põhiseaduse või seadusandlusega (revisjonikomisjoni ülesanded, õigused ja kohustused KOKS-is ja linna/valla- põhimäärustes ning revisjonikomisjoni põhimäärustes).⁴⁸

1.4.Revisjonikomisjoni ülesanded, õigused ja kohustused ning kontrolli mõjutavad tegurid

1.4.1.Revisjonikomisjoni ülesanded

Revisjonikomisjon kontrollib:

- 1) valla- või linnavalitsuse (volikogu poolt moodustatav täitevorgan⁴⁹) tegevuse vastavust volikogu määrustele ja otsustele;
- 2) valla või linna ametiasutuste (on valla/linnavalitsused koos struktuuriüksustega-kantselei, osakonnad, ametid või teenistused⁵⁰) ja nende hallatavate asutuste (osutavad avalikke teenuseid ja ei kuulu avaliku teenistuse alla⁵¹) raamatupidamise õigsust ja valla või linna vara kasutamise sihipärasust;
- 3) tulude tähtaegset sissenõudmist ja arvelevõtmist ning kulude vastavust valla või linna eelarvele;
- 4) valla või linna poolt sõlmitud lepingute täitmist;
- 5) valla- või linnavalitsuse ja nende ametiasutuste tegevuse seaduslikkust ning otstarbekust.⁵²

⁴⁷ Mäeltsemees,S. 2002. Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I – Euroopa Integratsioon. Tallinn:TTÜ kirjastus.

⁴⁸ Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. 15.oktoober.1985. RTII, 21.10.1994, 26, 95

⁴⁹ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 2.06.1993. RT I 1993, 37, 558, RT I 2007, 44, 316

⁵⁰ Siseministeerium.2006. Local government in Estonia [Võrguteavik] Tallinn : Siseministeerium

⁵¹ Siseministeerium.2006. Local government in Estonia [Võrguteavik] Tallinn : Siseministeerium

⁵² Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 2.06.1993. RT I 1993, 37, 558, RT I 2007, 44, 316

Siiski ei kuulu revisjonikomisjoni pädevusse kontroll *expressis verbis* sihtasutuste ja mittetulundusühingute üle, kelle asutajaks või liikmeks on KOV, ning äriühingute üle, kus KOV-il on valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil, samuti nende äriühingute tütarettevõtete üle.⁵³

1.4.2. Revisjonikomisjoni õigused ja kohustused

Revisjonikomisjon teostab kontrolli põhimääruses sätestatud korras ja oma tööplaani alusel või volikogu ülesandel. Revisjonikomisjonil on õigus saada teavet ja kõiki oma tööks vajalikke dokumente.⁵⁴

Revisjonikomisjoni otsus ja revisjoniakt saadetakse valla- või linnavalitsusele, kes võtab revisjoniakti suhtes seisukoha ja esitab selle kümne päeva jooksul revisjonikomisjonile. Revisjonikomisjon esitab eelnimetatud dokumendid volikogule otsuse tegemiseks kontrolli tulemuste realiseerimise kohta, lisades nendele dokumentidele otsuse tegemiseks vajaliku volikogu õigusakti eelnõu.⁵⁵

Revisjonikomisjon esitab vähemalt kord aastas aruande oma tegevuse kohta volikogu istungil⁵⁶. Samuti on revisjonikomisjoni kohustus esitada arvamus volikogule enne majandusaasta aruande kinnitamist⁵⁷.

1.4.3. Kontrolli mõjutavad tegurid

Riigikontroll oma auditis Riigikogule tõi välja järgmised kontrolli mõjutavad tegurid: järelevalvet teostama määratud ametnikud on hõivatud muude tööülesannetega; rikkumisi on raske tuvastada, kuna ei ole piisavalt rahalisi vahendeid kõikide vajalike toimingute teostamiseks; ebapiisav koostöö riiklikku järelevalvet teostavate asutustega (s.h põhjendamatult dubleerivad kontrollitoimingud riigiasutuste ja KOVide poolt samaaegselt järelevalvatavas valdkonnas) ja rikkumisi on raske tuvastada, kuna ametnikud ei oma piisavalt erialast oskusteavet.⁵⁸

⁵³ Suur,Õ. 2007. Järelevalve kohaliku omavalitsuse tegevuse üle. Kohaliku omavalitsuse ekstermse järelevalve aspektid Eesti Vabariigis. [Magistritöö] Tartu: Tartu ülikool õigusteaduskond

⁵⁴ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 2.06.1993. RT I 1993, 37, 558; RT I 2007, 44, 316

⁵⁵ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 2.06.1993. RT I 1993, 37, 558; RT I 2007, 44, 316

⁵⁶ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 2.06.1993. RT I 1993, 37, 558; RT I 2007, 44, 316

⁵⁷ Valla- ja linnaelarve seadus. 16.06.1993-RT I 1993,42,615; RT I 209,15,93

⁵⁸ Riigikontroll.2009. Seadusest tulenevate järelevalvefunktsioonide täitmine valdades ja linnades: Kas omavalitsused on teostanud järelevalvet ja menetlenud väärtegusid seaduste alusel, mis seda

1.5. Kontrollülesannetest johtuvad vajalikud hariduslikud nõuded

Revisjonikomisjoni töö hõlmab kontrolli eelkõige linna/valla valitsuse, valitsuse ametiasutuste ja hallatavate asutuste seaduslikkuse ja finantstegevuse üle.

Autori arvates oleks kõige vajaminevamad erialad, mis tagaks kompetentse kontrolli, juriidiline ja majandusalane haridus:

- Õiguslane eriala: on vajalik, et anda juriidiliselt pädevat hinnangut valla või linna poolt sõlmitud lepingute üle (KOKS § 48 lg 3 p 4), kontrollida valla- või linnavalitsuse tegevuse vastavust volikogu määrustele ja otsustele (KOKS § 48 lg 3 p1) ning teostada kontrolli valla- või linnavalitsuse ja nende ametiasutuste tegevuse seaduslikkuse üle (KOKS § 48 lg 3 p 5).
- Majandusalane eriala (raamatupidamine, finantsjuhtimine): on vajalik, et sooritada pädevat kontrolli valla või linna ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste raamatupidamise õigsuse ja valla või linna vara kasutamise sihipärasuse üle (KOKS § 48 lg 3 p 2) ning tulude tähtaegse sissenõudmise ja arvelevõtmise ning kulude vastavuse üle vastavalt valla või linna eelarvele (KOKS § 48 lg 3 p3)

Välistada ei saa ka halduskorralduse eriala suunaga avaliku sektori õppele ning samuti ka riigiõiguse (teaduste) eriala.

Revisjonikomisjoni ülesannete hulka kuulub ka teostada kontrolli valla- või linnavalitsuse ja nende ametiasutuste tegevuse otstarbekuse üle. Kuid KOV-i ülesanded on väga suuremahulised, alates jäätmemajandusest kuni sotsiaalhoolekandeni. Ei ole võimalik, et revisjonikomisjonis oleks iga valdkonna spetsialist, kes suudaks kontrollida, kas ametiasutus on oma valdkonna tööd otstarbekalt läbi viinud.

Siiski, et teostada kompetentset kontrolli, ei ole vaja omada alati eelpoolmainitud haridust, kui näiteks on läbitud erialaseid koolitusi, töötatud erialal, kus on omandatud vajaminevad teadmised (näiteks raamatupidajana, ökonomistina jne) või kaasata komisjoni töösse eksperte.

1.6. Hinnangud revisjonikomisjoni tööle

Revisjonikomisjoni otstarbekuses kahtlevad paljud omavalitsuse juhid ja ametnikud. Põhjuseks on säte, mille kohaselt revisjonikomisjon moodustatakse volikogu liikmetest, kellel valdavalt puuduvad oma ülesannete täitmiseks vajalikud oskused. Komisjon võib paljudes omavalitsustes kaasata kontrolli spetsialiste, kuid sageli napib revisjonikomisjonil teadmisi, et otsustada, mille uurimiseks vastav ekspert palgata. Mitmetes omavalitsustes on lisaks revisjonikomisjonile hakatud kasutama sisekontrollisüsteemi ja sise- ning välisauditit, mis aga pole kõikidele linnadele ja valdadele materiaalselt võimalikud.⁵⁹

- Raivo Linnas (Tallinna Tehnikaülikooli haldusjuhtimise doktorant) oma artiklis „Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli probleeme Eestis” on välja toonud, et KOV revisjonikomisjoni tegevus 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.⁶⁰
- Riigikontroll oma 2006. aasta auditite kokkuvõttes omavalitsuste üle on märkinud, et revisjonikomisjon oma seaduses sätestatud eesmärki ei ole täitnud ning tema roll on jäänud valdavalt formaalseks. Auditeeritud perioodil ei olnud mitte ühegi auditeeritud üksuse volikogu kinnitanud revisjonikomisjonile tööplaani. Enamasti oli revisjonikomisjonide töö aastatel 2004 ja 2005 seisnenud üksnes hinnangu andmises majandusaasta aruandele. Paaril juhul oli revisjonikomisjon olnud mõnevõrra aktiivsem ning teinud üksikuid kontrollimisi volikogu määratud ühekordsete ülesannete alusel. Revisjonikomisjoni ebapiisava töö põhjuseks on eelkõige see, et volikogu liikmetel puudub efektiivseks kontrollimiseks vajalik kompetentsus ja kogemus ning komisjoni moodustamisel on eiratud demokraatlikke valitsemispõhimõtteid.⁶¹
- Endine õiguskantsler Allar Jõks on arvamusel, et 240 omavalitsusega Eestis ei jätku kohalike volikogude revisjonikomisjonidesse ilmselgelt seda pädeva kontrolli kompetentsi. Teiseks on täitevvõimu sisekontrolli ja volikogu revisjonikomisjoni näol tegu suuremal või vähemal määral poliitiliselt sõltuva kontrolliorganiga“. Oma artiklis esitab õiguskantsler retoorilised küsimused „Kas keegi võib tuua mõne

⁵⁹ Põllumäe, S. 2003. Kohaliku omavalitsuse funktsioneerimine ja õigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia

⁶⁰ Linnas, R. Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli probleeme Eestis.

<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=12528>, 08.01.2009

⁶¹ Kohalike omavalitsuste portaali Riigikontrolli kokkuvõtte kohalike omavalitsuste auditeerimise kohta.

<http://portaal.ell.ee/index.aw/section=9607>, 30.12.2009

näite, kus sisekontrolli või revisjonikomisjoni poolt on avastatud olulisi ning suuri rikkumisi? Kus olid Tallinna sisekontrolliameti või volikogu revisjonikomisjoni silmad, kui müüdi Tallinna Diagnostikakeskust? Või millega tegeles Viimsi valla revisjonikomisjon avalikkuse tähelepanu pälvinud vaieldavate maamüügitehingute ajal?⁶²

- Eesti Riiklik järelevalve ja omavalitsuste audit toob välja, et praegune omavalitsuse revisjonikomisjon, ei ole sõltumatu, sest see koosneb poliitikutest. Revisjonikomisjoni liikmetel ei ole vajalikke oskusi, et teostada siseauditi ülesandeid.⁶³
- Õrne Suur (Tartu ülikooli bakalaureuse töö „Eesti riiklik järelevalve ja audit” autor) on arvamusel, et KOKS-is sätestatud revisjonikomisjoni järelevalve valdkondade loetelu eeldab põhjalike õigus- ja majandusalaste teadmiste olemasolu. Kuna aga revisjonikomisjoni liikmed valitakse volikogu liikmete hulgast poliitilise tahteavalduse tulemusena, siis ei pruugi revisjonikomisjon tegelikkuses oma liikmete vähete teadmiste ja oskuste tõttu antud valdkondades, olla võimeline teostama järelevalvet seaduses sätestatud ulatuses. Probleem on muidugi kõige teravam eelkõige väiksemates KOV-ides, kus volikogu liikmete hulgas ei pruugi ühelgi isikul olla kontrolli teostamiseks vajalikke eelteadmisi. Suuremates KOV-ides on revisjonikomisjoni liikmete valimisel probleemiks eelkõige nende objektiivsus – revisjonikomisjoni liige, olles seotud kindla poliitilise ringkonnaga, ei pruugi järelevalve teostamisel olla objektiivne - avastatud rikkumised, kas jäetakse märkimata või siis väikestele avastatud puudustele antakse ebaobjektiivne hinnang, mis muudab selle üldsuse hinnangul suureks rikkumiseks.⁶⁴

Analüüsid eelpool toodud hinnanguid, selgub Riigikontrolli aruande põhjal, et volikogu liikmetel puudub kontrolli teostamiseks kompetentsus ja kogemus. Sama kinnitab ka endine õiguskantsler mainides, et revisjonikomisjonides puuduvad kompetentsed isikud ning omavalitsuste audit toob välja, et revisjonikomisjoni liikmetel ei ole vajalikke oskusi, et teostada siseauditi ülesandeid praegu ega ka tulevikus, millest võib järeldada, et revisjonikomisjonid ei ole täitnud oma eesmärki ja seda põhjusel, et puuduvad vajalikud

⁶² Jõks, A. Maksumaksja raha kasutamine kohalikes omavalitsustes peab olema sõltumatu ja kompetentse kontrolli all. <http://www.oiguskantsler.ee/?weeklyID=27&menuID=38&print=1>. 07.01.2009.

⁶³ Siseministeerium. Eesti Riiklik järelevalve ja omavalitsuste audit. http://www.siseministeerium.ee/public/Eesti_riiklik_järelevalve_ja_omavalitsuste_audit_20070223110204.doc 30.03.2009

⁶⁴ Suur, Õ. 2003. Järelevalve kohaliku omavalitsuse tegevuse üle Eesti vabariigis. [Bakalaureusetöö] Tartu: Tartu ülikool õigusteaduskond

oskused ja teadmised ning revisjonikomisjone ei võeta tõsiselt ning pigem on tegu formaalse organiga. Seega eelmises peatükis toodud hariduslikud nõuded revisjonikomisjoni liikmete hulgas pole tagatud ja see on üks põhjustest miks revisjonikomisjonide töö on puudulik ning võib teha järelduse, et revisjonikomisjonide tööd mõjutab ka liikmete haridus ja eriala, mille nad on omandanud või mitte omandanud.

1.7. Revisjonikomisjoni töö analüüs

Revisjonikomisjoni töö tulemuslikkust vaatleb autor Siseministeeriumi poolt koostatud aruande põhjal revisjonikomisjonide auditi kohta ja Riigikonrolli poolt koostatud kontrollaruannete alusel.

1.7.1. Auditi koostamine

Kuni 2002.a sügiseni kehtis nõue, et volikogule kinnitamiseks esitatavale eelarve täitmise aruandele peab olema lisatud volikogu poolt määratud audiitori arvamus aruande kohta. Kuid see nõue jäeti KOKS-ist välja ning praegu ei ole Eestis kehtivat nõuet KOV-i välisauditi läbiviimiseks. Kuna revisjonikomisjon asub volikogu otseses alluvuses, tuleb revisjonikomisjoni poolt teostatavat auditit vaadelda kui siseauditit. Välisauditit teostasid vastava kvalifikatsiooniga isikud, keda revisjonikomisjonis ei pruugi olla. Käesoleval hetkel puudub seaduses nõue, mis kohustaks revisjonikomisjoni palkama enda asemel auditit läbi viima kvalifitseeritud töötajad. Samuti puudub nüüd seaduses nõue teostada kohaliku omavalitsuse välisauditit.⁶⁵

Kohaliku omavalitsuse auditeerimise kulutuste suuruse otsustab kohalik omavalitsus⁶⁶. Arvestades hetkel valitsevat majanduslikku olukorda, vähenevad ka omavalitsuste tulud, mis võimaldaksid teostada kompetentset kontrolli.

⁶⁵ Siseministeerium. Eesti Riiklik järelevalve ja omavalitsuste audit. [http://www.siseministeerium.ee/public/Eesti_riiklik_järelevalve_ja_omavalitsuste_audit_20070223110204.d](http://www.siseministeerium.ee/public/Eesti_riiklik_järelevalve_ja_omavalitsuste_audit_20070223110204.doc) oc 30.03.2009

⁶⁶ Siseministeerium. Eesti Riiklik järelevalve ja omavalitsuste audit. http://www.siseministeerium.ee/public/Eesti_riiklik_järelevalve_ja_omavalitsuste_audit_20070223110204.d oc 30.03.2009

Revisjonikomisjonid Eestis koosnevad poliitikutest, kes on valitud komisjoni kohaliku omavalitsuse volikogu poolt ja seetõttu ei ole komisjonid kohaliku omavalitsuse korraldusest sõltumatud. Nad asuvad kohaliku omavalitsuse volikogu alluvuses. Isegi kui revisjonikomisjon palkaks kvalifitseeritud personali, tuleks nende inimeste poolt läbi viidud auditit siiski vaadelda kui siseauditit.⁶⁷

Seadus ei kirjeldada väga täpselt kohaliku omavalitsuse auditeerimise meetodeid ja protseduure. Juhul kui kohalik omavalitsus palkab välisaudiitori, järgib eraaudiitorfirma standardeid, kui auditi koostab revisjonikomisjon siis puuduvad reeglid, mida järgida.⁶⁸

Seega, kuna puudub nõue kasutada välisauditit, asendab seda revisjonikomisjoni poolt teostatav siseaudit. Siseauditi probleemiks on esiteks, et erinevalt välisauditit koostanud audiitorist, kellel on vastav väljaõpe, ei pruugi revisjonikomisjonil olla vastavaid teadmisi. Samuti on revisjonikomisjoni liikmed poliitiliselt mõjutatavad, puuduvad standardid, mida jälgida ja omavalitsustel napib finantsilisi vahendeid palkamaks audiitorit.

1.7.2. Riigikontrolli hinnang auditeeritud revisjonikomisjonide tööle

- Kiviõli Linnavolikogu revisjonikomisjon on auditeeritud perioodil teinud kontrollitoiminguid üksnes hinnangu andmiseks Kiviõli linna 2004. a ja 2005. a majandusaasta aruandele, millega on rakendatud KOKS-is sätestatud kontrollipädevust minimaalselt. Samuti tuvastas Riigikontroll, et Kiviõli Linnavolikogu revisjonikomisjoni tegevus on vähe eesmärgistatud, kuna revisjonikomisjonil puudub KOKS-is sätestatud tööplan, samuti ei ole saadud kontrolliülesandeid linnavolikogult.⁶⁹
- Paldiski Linnavolikogu revisjonikomisjoni esimehe Mati Kadaku selgituse kohaselt on revisjonikomisjon koostanud endale igaks aastaks tööplani. Kuigi Riigikontrolli audiitorid avaldasid auditi käigus korduvalt soovi tutvuda revisjonikomisjoni 2004. ja 2005. aasta tööplaanidega, neid Riigikontrollile ei

⁶⁷ Siseministeerium. Eesti Riiklik järelevalve ja omavalitsuste audit. http://www.siseministeerium.ee/public/Eesti_riiklik_jarelevalve_ja_omavalitsuste_audit_20070223110204.d oc 30.03.2009

⁶⁸ Siseministeerium. Eesti Riiklik järelevalve ja omavalitsuste audit. http://www.siseministeerium.ee/public/Eesti_riiklik_jarelevalve_ja_omavalitsuste_audit_20070223110204.d oc 30.03.2009

⁶⁹ Aas, K. 2006. Kontrolliaruanne. Kiviõli linna sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise korraldus ning majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja 2005. <http://www.riigikontroll.ee/> 09.05.09

esitatud. 2006. aasta tööplaanina Riigikontrollile esitatud dokumendis olid loetletud ainult kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega ja Paldiski linna põhimäärusega revisjonikomisjonile pandud ülesanded. Seega ei ole Riigikontrollile esitatud dokument revisjonikomisjoni tööplaan, kuna see ei sisalda revisjonikomisjoni planeeritud tegevusi. Paldiski Linnavolikogu revisjonikomisjon on auditeeritud perioodil andnud kirjaliku hinnangu vaid majandusaasta ja eelarve täitmise aruandele. Revisjoniakte linnavalitsuse tegevuse kontrollimise kohta kaks korda aastas, auditeeritud perioodi kohta koostatud ei ole (nagu oli tööplaanis kirjas). Samuti ei ole revisjonikomisjon 2005. aasta sügisel, kui lõppesid Paldiski Linnavolikogu volitused, koostanud oma tegevuse kohta lõpparuannet ega esitanud seda volikogule. Komisjoni töö korraldamiseks ei ole koostatud tööplani ega kinnitatud ka ühekordseid kontrolliülesandeid, mistõttu revisjonikomisjon süsteemseid kontrollimisi linnavalitsuses ega tema hallatavates asutustes ei teinud. Käesolevas kontrolliaruandes välja toodud puudused Paldiski linna raamatupidamises ja sisekontrollisüsteemis annavad põhjendatud aluse arvata, et revisjonikomisjoni liikmete teadmised ei ole piisavad, et täita neile seadusega pandud ülesandeid, samuti ei pidanud komisjon vajalikuks kaasata oma töösse vastavaid asjatundjaid (nt finantsspetsialisti).⁷⁰

- Riigikontrolli hinnangul oli Kuressaare Linnavolikogu revisjonikomisjoni töö auditeeritud perioodil ebapiisav seaduses sätestatud kohustuste täitmisel. Komisjoni töö korraldamiseks ei olnud koostatud tööplani ega kinnitatud ka ühekordseid kontrolliülesandeid, mistõttu revisjonikomisjon süsteemseid kontrollimisi linnavalitsuses ega tema hallatavates asutustes ei korraldanud. Revisjonikomisjoni liikmete initsiatiiv ja oskused ei olnud piisavad, et täita seadusega revisjonikomisjonile pandud ülesandeid, samuti ei pidanud komisjon vajalikuks kaasata oma töösse vastavaid asjatundjaid (nt finantsspetsialisti).⁷¹
- Toila Vallavolikogu revisjonikomisjoni poolt korraldati ajavahemikul 2004–2005 vaid kaks koosolekut. Mõlemal juhul käsitleti üksnes revisjonikomisjoni sooritatud kontrollitoiminguid, et anda hinnang Toila vallaeelarve täitmisele ja majandusaasta aruandele. Samas on kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses sätestatud revisjonikomisjoni kontrollipädevus oluliselt laiem, kui Toila Vallavolikogu revisjonikomisjon oma tegevuses kasutanud on. Riigikontrolli hinnangul on Toila

⁷⁰ Aas,K.2006. Kontrolliaruanne. Paldiski linna sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise korraldus ning majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja 2005. <http://www.riigikontroll.ee/.09.05.09>

⁷¹ Aas,K.2006. Kontrolliaruanne. Kuressaare linna sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise korraldus ning majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja 2005. <http://www.riigikontroll.ee/.09.05.09>

Vallavolikogu revisjonikomisjoni tegevus vähe planeeritud, kuna puudub tööplaan ega ole saadud ka ühekordseid ülesandeid volikogult.⁷²

- Riigikontrolli hinnangul on Rakke Vallavolikogu revisjonikomisjoni tegevus vallavalitsuse ning tema hallatavate asutuste raamatupidamise õigsuse, valla vara kasutamise sihipärasuse, tegevuse seaduslikkuse ning otstarbekuse kontrollimisel puudulik, arvestades Riigikontrolli auditi tähelepanekuid sisekontrollisüsteemi ning finantsarvestust puudutavates valdkondades.⁷³
- Auditeeritud perioodil jättis Vormsi valla revisjonikomisjon täitmata vaid ühe volikogu antud kontrolliülesande. Üldjoontes täitis Vormsi valla revisjonikomisjon Riigikontrolli hinnangul auditeeritud perioodil talle õigusaktidega pandud funktsiooni.⁷⁴
- Auditi käigus selgus, et Saare Vallavalitsuse tegevuse vastavust volikogu õigusaktidele kontrollima loodud revisjonikomisjoni töös puudub planeeritus. Revisjonikomisjonil puudub tööplaan ning volikogult ei ole saadud järelevalve teostamiseks ka ühekordseid ülesandeid. Tegelikult on revisjonikomisjon teinud auditeeritud perioodil üksnes põhivara ja väikevahendite inventuure ning andnud hinnangu valla majandusaasta aruandele. Teisi järelevalvetoiminguid sooritatud ei ole.⁷⁵

Kontrollaruande põhjal võib välja tuua, et kontrollitud omavalitsuste mitteefektiivse kontrolli tingib revisjonikomisjoni liikmete ebakompetentsus. Lisaks on põhiliselt esitatatud ainult arvamus majandusaasta aastaaruande kohta, töö pole eesmärgistatud, täidetud pole tööplaan ja ei kaasatud eksperte.

⁷² Aas,K.2006. Kontrolliaruanne. Toila linna sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise korraldus ning majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja 2005. <http://www.riigikontroll.ee/.09.05.09>

⁷³ Aas,K.2006. Kontrolliaruanne. Rakke valla sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise korraldus ning majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja 2005. <http://www.riigikontroll.ee/.09.05.09>

⁷⁴ Aas,K.2006. Kontrolliaruanne. Vormsi valla sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise korraldus ning majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja 2005. <http://www.riigikontroll.ee/.09.05.09>

⁷⁵ Aas,K.2006. Kontrolliaruanne. Saare valla sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise korraldus ning majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja 2005. <http://www.riigikontroll.ee/.09.05.09>

2. UURING

Käesolevas osas on autor koostanud ülevaate revisjonikomisjoni liikmete haridusest ja erialadest Harju maakonna omavalitsustes. Lisaks on analüüsitud omavalitsuste töös osalevate isikute järeldusi nende valla/linna revisjonikomisjoni kompetentsusest ning kohaliku omavalitsuse süsteemiga kokkupuutuvate isikute arvamust revisjonikomisjoni kompetentsuse kohta.

Käesolev peatükk koosneb kolmest osast:

- 1) Teabenõudest- Revisjonikomisjoni liikmete haridus ja eriala Harju maakonna omavalitsustes
- 2) Ankeetküsitlus- Volikogu esimeeste arvamus oma omavalitsuse revisjonikomisjoni kompetentsusest
- 3) Intervjuudest- Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna peaspetsialiste Aule Kikase ja Ave Viksiga ning Eesti linnade liidu nõunike Peep Kirsima ja Teet Kirssiga

2.1. Revisjonikomisjoni liikmete haridus ja eriala Harju maakonna omavalitsustes

2.1.1. Uuringu eesmärk ja valim

Uuringu eesmärgiks on välja selgitada Harju maakonna omavalitsusüksuste revisjonikomisjoni liikmete haridus ja eriala. Vastavalt tulemustele hinnata, kas komisjoni liikmetel on vajalik kompetentsus teostamaks kontrolli. Antud andmete töötlemiseks saatis autor teabenõuded omavalitsustele (LISA 1).

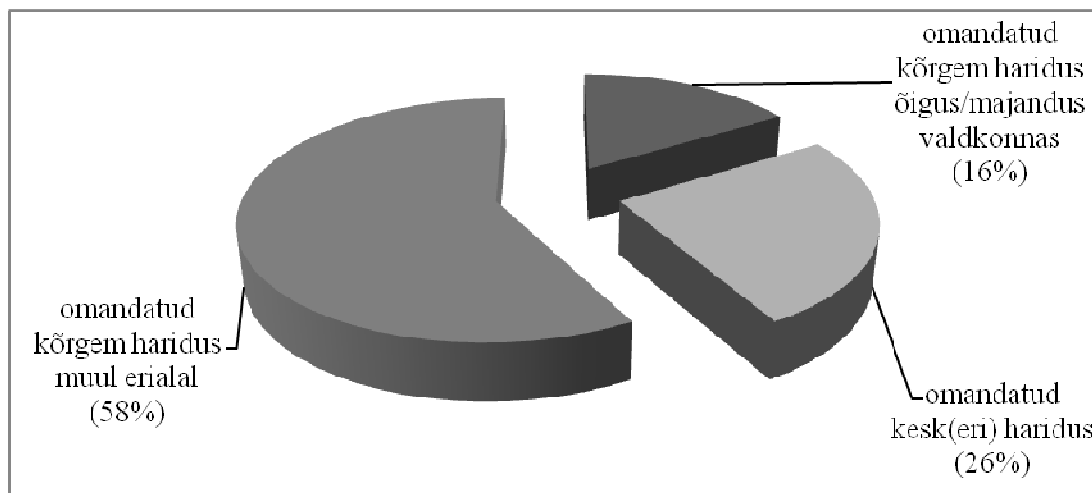
Teabenõu esitati 24-le Harju maakonna omavalitsusüksusele, kellest vastas 15 omavalitsust. Kokku oli vastanute protsent 62,5.

Harju maakonna omavalitsused valis autor kahel põhjusel:

- Antud maakonnas on nii väikseid kui suuri valdu/linnu ning saab analüüsida, kas omavalitsuse suurus määrab rolli, kes volikokku osutub valituks (võib eeldada, et suurtemates omavalitsustes on rohkem kandidaate, kelle hulgast valida kompetentsemaid liikmeid)
- Antud maakonnas asub Eesti pealinn (erilise kontrolli ja tähelepanu all- näiteks meedias) ning saab analüüsida, kas Eesti suurima linna revisjonikomisjoni liikmete haridus ja eriala vastab vajaminevale kompetentsile

2.1.2. Uuringu tulemused

Viiekümne viiest volikogu revisjonikomisjoni liikmest oli kõrgharidus neljakümne ühel (ülejäänud liikmetel oli kõigil omandatud kas keskharidus või kesk-eriharidus). Nendest, vaid üheksal liikmel (5 liikme kõrghariduse eriala teadmata, seega neid antud analüüsi osas ei ole arvestatud) oli omandatud eriala, mis annab autori arvates vastavad teadmised (õigus/ majandusalane eriala) kompetentse kontrolli teostamiseks:



Joonis 1. Revisjonikomisjonide liikmete haridus Harju maakonna omavalitsustes

Kõige parem olukord on Tallinnas, kus kõigil liikmetel on omandatud kõrgharidus, välja arvatud ühel, kellel kõrgharidus omandamisel. Samuti on komisjonis nii õigus- ja majanduslase haridusega liikmeid. Seega võib järeldada, et pealinn, mis on suurema

tähelepanu all, on lähtunud revisjonikomisjoni liikmete valimisel ka sellest, et liikmed oleksid võimelised teostama kompetentset kontrolli.

Eeskujuna võib välja tuua ka Kernu valla, kus komisjoni liikmed on läbinud vastava koolituse ning Aegviidu valla, kus komisjoni osadel liikmetel puudus kõrgharidus, kuid on töötanud pikalt erialal (raamatupidajana), mis eeldab vajamineva kompetentsi olemasolu.

Neljal omavalitsusel oli vähemalt ühel volikogu revisjonikomisjoni liikmel kas õigus-, politoloogia- või majanduslane eriala:

- Keila linn- 1 liikmel on kõrgharidus haldusjuhtimise erialal
- Saku vald- 1 liikmel on õiguslane kõrgharidus
- Saue vald-1 liikmel on ärijuhtimislane kõrgharidus
- Kuusalu vald-1 liikmel on majanduslane kõrgharidus

Vaid ühel omavalitsusel (Keila linn) puudub kõigil revisjonikomisjoni liikmetel kõrgharidus.

Ülejäänud komisjoni liikmed omavad kõrgharidust järgmistel erialadel: bioloogia, masinaehitus, elektroonika, metsainsener jne. Antud haridus annab vastavad teadmised teostada kontrolli valla- või linnavalitsuse ja nende ametiasutuste ning hallatavate asutuste töö otstarbekuse üle, sest vastavalt KOKS-ile on omavalitsuste ülesanne korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni jne, mis eeldab, et kontrollijal oleksid erialased teadmised eelpool toodud valdkondades (näiteks sotsiaalhariduse omandanud komisjoni liige kontrolliks linna/vallavalitsuse ametiasutuse töö otstarbekust, mis tegeleb sotsiaalsfääriga).

2.1.3. Uuringu kokkuvõte

Analüüsitud Harju maakonna omavalitsuste revisjonikomisjoni liikmetest on 16% kõrgem haridus majandus- ja/või õiguslal, mis autori arvates annab vajaminevad teadmised kompetentse kontrolli teostamiseks.

Kuna omavalitsusüksustele on pandud palju ülesandeid alates sotsiaalabist kuni jäätmehoolduseni (toodud KOKS § 6-s), siis oleks ebatõenäoline, et iga valdkonna jaoks oleks oma eriala spetsialist revisjonikomisjonis.

Analüüsid omavalitsusi suuruse järgi, selgus, et suurtemates omavalitsustes ei oldud valitud revisjonikomisjoni kompetentseid volikogu liikmeid. Pigem sõltus revisjonikomisjoni töö enda liikmete tahtest olla kompetentne kontrolli teostama (n. läbima vastavaid koolitusi).

Kokkuvõtte vastustest teabenõudele on välja toodud LISAS 2.

2.2. Ankeetküsitlus- Volikogu esimeeste arvamus oma omavalitsuse revisjonikomisjoni kompetentsusest

2.2.1. Uuringu eesmärk ja valim

Antud uuringu eesmärk on saada ülevaade linna/vallavolikogu esimeeste arvamusel oma linna/valla revisjonikomisjoni töö tulemuslikkusest (kas nad peavad seda kompetentseks ja piisavaks) ja nende arvamusel, kas revisjonikomisjoni liikmete tööd üldiselt mõjutab liikmete haridus ja eriala.

Uuringu läbiviimiseks saatis autor ankeetküsitluse (LISA 3) juhusliku valimi põhjal 40-le volikogu esimehele üle Eesti. Siiski erandiga, et oleks hõlmatud nii suuremad kui väiksemad omavalitsusüksused. Ankeetküsitlus oli anonüümne. Kokku vastas ankeedile 17 (42,5%) volikogu esimeest. Kuigi vastanute arv jäi alla poole küsitletutest, peab autor vajalikuks käsitleda antud uuringut oma töös. Vastused, koos kommentaaridega annavad reaalse pildi, milline on linna/valla volikogu esimeeste arvamus revisjonikomisjoni liikmete kompetentsusest nende omavalitsuses ja võib eeldada, et ka ülejäänud omavalitsustes on revisjonikomisjoni koosseis sarnane. Seda tõestavad ka intervjuude vastused, mida käsitletakse järgmises uuringus, kus saab ülevaate revisjonikomisjoni liikmete kompetentsi kohta kogu riigi omavalitsustes.

Sihtgrupiks valis autor volikogu esimehed, kuna revisjonikomisjon on aruandekohustuslik volikogu ees. Vastused on toodud LISAS 4 (lisas toodud vastused on autori poolt muutmata ja identsed saadetud vastustega).

2.2.2. Uuringu tulemus

1.küsimus: Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus seab väga konkreetsed ülesanded revisjonikomisjoni liikmetele (KOKS § 48), mis nõuavad erialaseid teadmisi. Revisjonikomisjoni liikmetel üldjuhul vastav eriala (n. õiguslane) puudub. Kas leiate, et antud säte täidab oma eesmärgi ja tagatud on pädev kontroll?

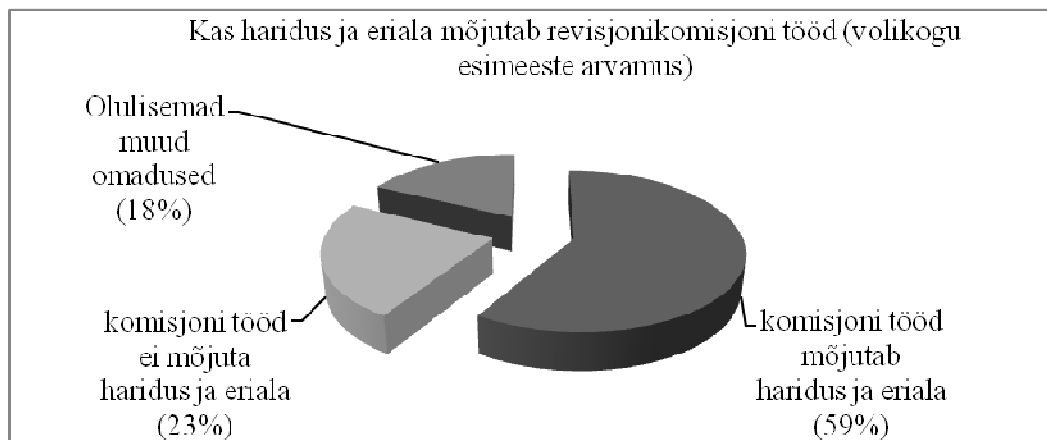
- 47% volikogu esimeestest leidis, et antud säte (KOKS § 48) täidab oma eesmärgi ja revisjonikomisjoni liikmed on kompetentsed teostama kontrolli ja seda ei mõjuta liikmete haridus ja eriala. Argumentidena toodi, et revisjonikomisjoni esimehe koht on opositsiooni käes ja liikmed on kompetentsed volinikud. Samuti, et komisjon töötab vastavalt volikogus kinnitatud tööplaanile ja tagatud on ka pädev kontroll. Lisaks leiti, et ei maksa seada liiga suuri lootusi sellele, et ühes demokraatlikel valimistel valitavasse kogusse valitakse vaid asjatundjad. Seda pole juhtunud riigikogus, ei juhtu ka omavalitsustes. Viimasena veel leiti, et alati on võimalus kasutada ekspertide abi või ennast täiendada.
- 35% volikogu esimeestest leidis, et KOKS § 48 ei täida oma eesmärgi. Leiti, et on vaja erialaste teadmistega inimesi, keda on raske leida ja eriti väiksemates omavalitsustes.
- 18% volikogu esimeestest ei osanud konkreetset vastust anda ja leidsid, et vaja on kaasata spetsialiste.

2. küsimus: Kas Teie arvates mõjutab revisjonikomisjoni tööd liikmete haridustase ja eriala? Kui jah, siis mis eriala lõpetanud isikud on kompetentsed teostama KOKS-is toodud revisjonikomisjoni kontrollülesandeid?

- 59% vastanutest nõustus, et revisjonikomisjoni tööd mõjutab haridustase ja eriala. Sobivate erialadena nimetati juriidilist-, pedagoogilist- ja finantsharidust. Samuti halduse ja matemaatika eriala.
- 23% vastanutest arvas, et haridustase ja eriala ei mõjuta revisjonikomisjoni tööd. Toodi välja, et põhiline on terve mõistus ja kui ühiskonda hakkaks juhtima vaid juristid

ja avaliku halduse spetsialistid, siis ka see ei tagaks ideaalset valitsemist. Lisati, et pigem on oluline töötähe.

- 18% vastanutest leidis, et vajalikud on muud omadused ja teadmised. Pigem on oluline, et komisjoni liige oskaks lugeda seadusi ja tal oleks arusaam eelarvest. Samuti arvati, et loomulikult on efektiivsem, kui komisjonis oleksid raamatupidamis- või juriidilise kõrgharidusega volikogu liikmed, kuid samuti sõltub palju komisjoni esimehe heast tahtest teha korralikku tööd. Leiti ka, et eelduseks võib olla ükskõik missugune kõrgharidus, kuid ka eelnevad töökogemused.



Joonis 2. Revisjonikomisjoni haridus ja eriala

3. küsimus: Kas Teie arvates on revisjonikomisjon poliitiliselt sõltuv kontrollorgan?

- 24% vastanutest oli kindel, et revisjonikomisjon nende linnas/vallas ei ole poliitiliselt sõltuv kontrollorgan. Põhjustena toodi välja, et oma revisjonikomisjoni liikmed on erinevate erakondade ja liitude liikmed. Lisaks, et konkreetse linna/valla revisjonikomisjoni aasta tööplaani kinnitatakse reeglina volikogu istungil ühehäälselt ja tavaliselt juhib revisjonikomisjoni opositsiooni erakond.
- 29% vastanutest oli kindel, et revisjonikomisjon on poliitiliselt sõltuv. Selle põhjustena toodi väited, et volikogus on poliitikud, kes kuuluvad erakonda. Oma linnas/vallas on komisjon poliitiliselt sõltuv. Samuti, et raske on leida neutraalseid revisjonikomisjone ja kuna tegemist on volikogu liikmetega, kes on kas koalitsioonis või siis opositsioonis (parem variant), siis jääb kas kaasatöötamise või „ärategemise“ võimalus. Kui volikogus pole poliitilist kultuuri, moodustatakse revisjonikomisjon võimalikest poliitikutest.

- 47% vastanutest ei osanud konkreetset seisukohta võtta. Leiti, et revisjonikomisjon on teatud määral poliitiliselt sõltuv kontrollorgan ja see sõltuvus tuleneb komisjoni liikmete endi kuulumisest poliitilisse erakonda või valimisliitu ja sõltuvuse määr on omavalitsustes kindlasti erinev. Kui revisjonikomisjon on valitud nii, et seal on esindatud mitmed erakonnad, siis ei peaks ta poliitiliselt sõltuv olema, siiski ei saa välistada vastupidist. Komisjon on poliitiliselt sõltuv, kui on koalitsiooni poolt paika pandud ja komisjon on poliitiline organ kui tegemist võimuvahetusega ja prioriteedid muutuvad. Lisaks leiti, et poliitilisus sõltub sellest, kas komisjoni liikmed on mõjutatavad.

4. Küsimus: Kas Teie vallas/linnas on revisjonikomisjon viimastel aastatel avastanud vigu omavalitsuse ja omavalitsuse ametiasutuste töös?

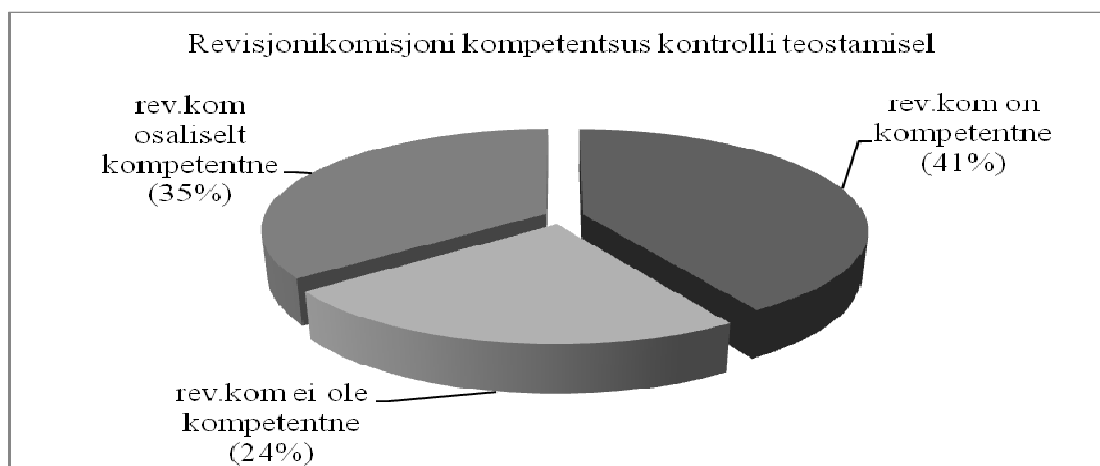
- 82% vastanutest väitis, et revisjonikomisjon on avastanud vigu. Leitud on väikseid eksimusi ja kitsaskohti ja nendele on juhitud ka tähelepanu. Toodi välja ka, et omavalitsuse töös märkimisväärseid vigu ei ole esinenud, kuid puudusi on omavalitsuse hallatavate asutuste töös (sõidukompensatsioonid, aruannete mitteõigeaegne esitamine, personalikulud jms.)
- 18% vastanutest vastas, et revisjonikomisjon pole vigu avastanud. Põhjendusena, toodi, et suuri probleeme omavalitsuses pole esinenud.

5. Küsimus: Kui tihti aastas esitab revisjonikomisjon volikogule protokolle oma töö kohta?

- 18% vastanute omavalitsustes esitab revisjonikomisjon protokolle iga kuu
- 24% vastanute omavalitsustes esitab revisjonikomisjon korra aastas protokolle oma töö tulemuste kohta majandusaruande esitamise järel
- 12% vastanute omavalitsustes esitab revisjonikomisjon protokolle kord kvartalis
- 47% vastanute omavalitsustes esitab revisjonikomisjon protokolle 2-6 korda aastas (keskmiselt ühes omavalitsuses 3 korda aastas)

6. Küsimus: Kas leiate, et Teie linna/valla revisjonikomisjoni liikmed on kompetentsed teostama kontrolli?

- 41% vastanutest väitis, et nende linna/valla volikogu revisjonikomisjon on kompetentne. Põhjuseks toodi, et komisjoni liikmed on olnud aastaid volikogus ja tunnevad tööd. Linna/vallavalitsus on alati täitnud revisjonikomisjoni soovitusi ja paljud probleemid on saanud lahenduse.
- 24% vastanutest arvab, et nende linna/valla volikogu revisjonikomisjon ei ole pädev teostama kompetentset kontrolli. Põhjuseks toodi, et ei tunta seadusi. Arvatakse, et alati saab paremini teha. Puudub revisjonikomisjoni liikmete erialane ettevalmistus ja samuti mõjutavad komisjoni tööd poliitilised vaated.
- 35% vastanutest arvab, et nende linna/valla volikogu revisjonikomisjon on osaliselt kompetentne teostama kontrolli. Põhjuseks toodi, et komisjonid on kompetentsed vastavalt olemasolevatele teadmistele. Palju sõltub komisjoni esimehe südikusest ja tahtest. Leiti ka, et kompetentsus on olemas, kuid see võiks olla põhjalikum ja kompetentsuse puudumisel tuleks küsida vastavate teadmistega isikutelt nõu. Samuti leiti, et revisjonikomisjonid on võimelised tegema mehaanilist kontrolli, aga sisulise kontrolli jaoks tuleb kaasata spetsialiste.



Joonis 3. Revisjonikomisjoni kompetentsus

2.2.3. Uuringu kokkuvõte

Autori hinnangul on esimene ja teine küsimus seotud, sest, et KOKS § 48-s toodud revisjonikomisjoni ülesanded oleks täidetud kompetentselt (KOKS § 48 täidaks oma eesmärgi) peab komisjoni liikmetel olema teatud haridus ja eriala. Kuid vastused näitasid muud. Kui pea pool (47 %) vastanutest leidsid, et KOKS § 48 täidab oma eesmärgi, siis samas leidsid üle poole volikogu esimeestest (59 %), et oluline on komisjoni liikmete haridus ja eriala. Seega võib järeldada, et küsitletud leidsid, et kompetentse kontrolli teostamiseks on vaja teatud haridust ja eriala (n. juriidiline).

Ankeetküsimustik sisaldas ka küsimust, kas vastajad peavad revisjonikomisjoni poliitiliselt sõltuvaks kontrollorganiks. Autor pidas oluliseks väidet analüüsida, sest ka poliitiline sõltuvus mõjutab komisjoni tööd (n. kui komisjoni liikmed kuuluvad opositsiooni, võib eeldada, et neil on suurem huvi teostada põhjalikumat kontrolli). Pea pool (47%) vastajatest leidis, et revisjonikomisjon on teatud määral poliitiliselt sõltuv organ. Vaid 24% küsitletust leidis, et revisjonikomisjon ei ole poliitiliselt sõltuv. Ülejäänud vastajad leidsid, et revisjonikomisjon on poliitiline. Seega võib järeldada, et revisjonikomisjoni tööd võivad mõjutada peale liikmete kompetentsuse ka muud asjaolud. Lisaks leiti, et komisjoni tööd mõjutab ka näiteks eelnev töökogemus, soov teostada pädevat kontrolli jne.

82% küsitletutest vastas, et nende omavalitsuses on avastatud revisjonikomisjoni poolt viimasel ajal vigu linna/vallavalitsuse ja nende ametiasutuste töös. Siiski tuleb välja tuua, et enamus vastanutest mainis, et leitud vead ei ole olnud eriti olulised. Seega võib järeldada, kas komisjon ei ole piisavalt kompetentne, et avastada olulisi vigu või ei esinegi linna/vallavalitsuse ja tema ametiasutuste töös olulisi puudusi.

Peaaegu pooltes omavalitsustes (47%), mille volikogu esimeeste vastuseid autor analüüsis, esitab revisjonikomisjon oma töö kohta volikogule protokollid keskmiselt 3 korda aastas. Veerand vastanutest tõid välja, et nende omavalitsustes revisjonikomisjonid esitavad oma protokollid kas iga kuu või kord kvartalis. Ning ülejäänud veerand, vastanute omavalitsustes, esitab revisjonikomisjon korra aastas protokollid oma töö tulemuste kohta majandusaastaaruande esitamise järel. Keskmiselt esitab iga omavalitsuse revisjonikomisjon protokollid siis 4 korda aastas. Võib järeldada, et revisjonikomisjonid esitavad sagedasti analüüsitud omavalitsustes protokollid oma töö kohta, kuid selle järgi ei saa hinnata, kui põhjalikult ja kompetentselt protokollid on koostatud.

Enamus vastanutest leidis, et nende omavalitsuse revisjonikomisjon on täielikult või osaliselt kompetentne teostama kontrolli. Põhiliselt tuginetakse sellele, et paljud probleemid on saanud lahenduse ja komisjoni liikmed on aastaid omavalitsussüsteemis töötanud inimesed. Samuti, kui puudub kompetentsus, kaasatakse spetsialistid. Seega võib järeldada, et omavalitsuse revisjonikomisjonid on kompetentsed, kuid mitte käesoleva töö mõistes. Antud töö raames mõistab autor kompetentsi all vastava hariduse ja eriala olemasolu, mitte vastanute poolt toodud põhjendusi ning võib eeldada, et volikogu revisjonikomisjon on võimeline teatud juhul teostama kompetentset kontrolli, kuid muudel alustel.

2.3. Intervjuud

Kui uuringu eelnevad osad on andnud ülevaate revisjonikomisjonide liikmete kompetentsuse kohta konkreetsete omavalitsuste vastuste põhjal, siis antud uuringu osa ülesanne on võrrelda, kas intervjuueeritavad, kelleks autor on valinud isikud, kes omavad üldist ülevaadet kohaliku omavalitsuse korraldusest ja probleemidest Eestis ja suudavad anda subjektiivse hinnangu mitte konkreetse linna/valla kohta, vaid üldiselt.

Intervjuud on läbi viidud nelja isikuga. Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna peaspetsialistide Aule Kikase ja Ave Viksiga (LISA 5) ning Eesti linnade liidu nõunike Peep Kirsima ja Teet Kirssiga (LISA 6).

2.3.1 Intervjuude tulemused

Intervjuude tulemusena selgus, et kindlalt ei saa väita kas revisjonikomisjon on või ei ole kompetentne kontrolli teostama. Arvati, et see sõltub omavalitsusüksuse suurusest (suurtemates linnades/valdades omavad liikmed paremat haridust) ning samuti sõltub see inimfaktorist ja liikmete pädevusest. Antud vastused kattuvad volikogu esimeeste vastustega, kellest enamus leidisid, et revisjonikomisjonid on osaliselt või täielikult kompetentsed.

Leiti, et seaduseandja on pidanud vajalikuks valida revisjonikomisjon volikogu liikmete hulgast, sest mõte on tagada isikuandmete juurdepääsu piirang. Rahvas valib volikogu ja

volikogu liikmetel on rahva usaldus. Rahvas on kõrgeima riigivõimu kandja ja nende poolt hääle saanud volinikud peavad täitma valijate soove ja ootusi, sealhulgas isikupuutumatus. Revisjonikomisjonil on õigus kontrolli teostamisel tutvuda materjalidega, mis võivad sisaldada delikaatseid iskuandmeid, mida nad kõrvalistele isikutele ei tohi avaldada. Lisati, et eksperdid võivad kaotada erapooletuse. Samuti pole alternatiive valida revisjonikomisjoni liikmeid kellegi teiste hulgast. Ning üldiselt on omavalitsuste revisjonikomisjoni liikmed valitud opositsioonist ja teatakse, mis valdkondadele tähelepanu suunata.

Vastajad leidsid, et kohaliku omavalitsuse põhimõtted välistavad professionaalidest mittevolikogu liikmetest koosneva revisjonikomisjoni (eriti just väikestes omavalitsusüksustes), kuid hetkel kehtiva seadusandluse kohaselt ei saa antud probleemi lahendada.

Vastajad leidsid, et revisjonikomisjoni kompetentsust mõjutab liikmete haridus ja eriala, kuid vastava hariduse olemasolu nõudmine on võimatu, sest siis peaks olema sätestatud ka volikogu liikmetele haridusnõuded. Pigem aitaks revisjonikomisjoni töö kompetentsemaks muutmiseks valijate teadlikuse tõstmine, teadmine keda nad volikokku valivad. Samuti nõustus ka üle poole volikogu esimeestest, et revisjonikomisjoni tööd mõjutab liikmete haridus ja eriala.

Revisjonikomisjoni ebakompetentse töö tulemuste põhjustena toodi veel välja, et pole spetsiifilisi koolitusi ja kõik oleneb sellest, millised inimesed revisjonikomisjoni valiti ning missugused on nende vaated, iseloomud ja põhimõtted. Samuti oleneb komisjoni liikmete pädevus omavalitsusüksuse suurusest ja majanduslikust seisundist.

Intervjueeritavad leidsid, et üldjuhul on revisjonikomisjoni näol tegemist poliitilise organiga. Ainult juhul, kui komisjonis on opositsiooni liikmeid, võib eeldada, et poliitilisus ei mängi rolli. Ning, kui komisjon on siiski poliitiline, siis ei tohiks revisjonikomisjon olla kättemaksuvahend.

Vastajad ei nõustunud endise õiguskantsleri arvamusega, et revisjonikomisjoni töö tuleks anda Riigikontrollile, sest see koormaks liialt Riigikontrolli, oleks kulukas ja ajaliselt teostamatu.

Samuti leidsid intervjueeritavad, et revisjonikomisjoni näol ei ole tegemist lihtsalt formaalse organiga, sest komisjon peab esitama aruande ja järelkult peavad nad teostama kontrolli, millest annavad ülevaate volikogule. Sama selgus ka volikogu esimeeste vastustest, sest keskmiselt esitavad revisjonikomisjonid oma protokolle 3 korda aastas.

Põhjusena, miks viimasel ajal on omavalitsustes hakatud avastama rohkem korrupsioonijuhtumeid, tõid vastajad välja selle, et nii Riigikontroll kui Kaitsepolitsei on omavalitsusüksuste kontrolli võtnud suurema tähelepanu alla.

2.3.2. Intervjuude analüüs

Intervjuu tulemusena selgub, et leidub nii kompetentseid, kui ka mitte kompetentseid revisjonikomisjone ja mittekompetensuse üheks põhjuseks on kindlasti see, et revisjonikomisjoni liikmetel puudub vajalik haridus ja eriala.

Intervjuu tulemusena selgub, et seaduseandja on pidanud vajalikuks valida revisjonikomisjoni vaid volikogu liikmed, et tagada rahva usaldus. See aga seab piirid võimalusele valida kompetentsemaid isikud revisjonikomisjoni, kui volikogu hulgas vastavate teadmistega inimesed puuduvad. Samuti leidsid vastajad, et kohaliku omavalitsuse põhimõtted välistavad professionaalidest mittevolikogu liikmetest koosneva revisjonikomisjoni. Seega võib järeldada, et nii seadusandlus kui omavalitsuse põhimõtted seavad piirid kompetentse kontrolli teostamisele linna- vallavalitsuste töö üle.

Kuigi vastajad leidsid, et revisjonikomisjon ei ole formaalne organ ja esitab oma töö kohta aruanded, ei saa selle põhjal väita, et revisjonikomisjon on kompetentne. Komisjon teostab küll kontrolli, kuid sellega ei ole tõestatud, et tehtud otsused on õiguspärased ja kompetentsed.

Intervjuude käigus selgus, et nii Riigikontroll kui ka Kaitsepolitsei on viimastel aastatel võtnud suurema tähelepanu alla omavalitsused. Sellest võib järeldada, et linna/vallavalitsuses ja nende ametiasutustes ning hallatavates asutustes levib korrupsioon ja revisjonikomisjon ei ole kompetentne neid juhtumeid avastama.

3. ETTEPANEKUD REVISJONIKOMISJONI KOMPETENTSUSE TÕHUSTAMISEKS

Lähtudes töö teoreetilises osas toodud hinnangutest revisjonikomisjoni tööle ja revisjonikomisjoni töö analüüsist ning uuringute tulemuste põhjal võib järeldada, et revisjonikomisjoni tööd mõjutab komisjoni liikmete haridus ja eriala ehk kompetentsus.

Samas ei ole ka ühtegi nõuet, mis seaks tingimused revisjonikomisjoni liikmete haridusele ning seda põhjusel, et volikogu liikmete valimine, kelle hulgast valitakse revisjonikomisjon, toimub vastavalt demokraatia irratsionaalsusele ehk rahva tahtele.

Revisjonikomisjoni töö tõhustamiseks teeb autor järgmised ettepanekud:

- Teadvustada revisjonikomisjoni rolli ning tegevuse olulisust
- Revisjonikomisjonile kinnitada tööplaan või määrata üksikud kontrolliülesanded, et tagada talle seadusega pandud ülesannete täitmine
- Revisjonikomisjonid peavad kontrollimiste tulemuslikkuse tagamiseks kaaluma võimaluse korral ekspertide või spetsialistide kaasamist
- Eraldada revisjonikomisjonile lisavahendeid, sest revisjonikomisjoni puudulikud rahalised vahendid tunduvad olevat takistuseks efektiivse siseauditi süsteemini jõudmiseks⁷⁶
- Anda revisjonikomisjoni ülesanded Riigikontrollile (endise õiguskantsleri ettepanek)
- Tõsta valijate teadlikkust. Praktikas tuleks elanike paremaks kaasamiseks kohalikul tasandil toimiva demokraatia arengusse, võimaldada neile juurdepääs vajalikule infole ja oluline on ka elanike igapäevaeluga seonduva teabevahetuse suurendamine, planeerida muudatusi kohalike huvigruppidega võimalike lahenduste üle diskuteerimiseks ning elanike osalemiseks ja omaalgatuse toetamiseks⁷⁷.
- Erialaste koolituste korraldamine
- Omavalitsuste liitmine

⁷⁶ Kohalike omavalitsuste portaal. Riigikontrolli kokkuvõtte kohalike omavalitsuste auditeerimise kohta. <http://portaal.ell.ee/index.aw/section=9607> 30.12.2009

⁷⁷ Lääne, S. 2005. Kohalik omavalitsus ja selle õiguslik regulatsioon- *Eesti majanduse teataja*. 11.39-54

KOKKUVÕTE

Antud töö eesmärk oli analüüsida, kas kohaliku omavalitsuse revisjonikomisjon on kompetentne teostama kontrolli KOKS-is sätestatud kontrolli teostamisel. Toetudes töö teoreetilises osas toodud hinnangutele ja analüüsile ning uuringute tulemustele revisjonikomisjoni töö kohta jõudis autor sissejuhatuses toodud järeldusele, et revisjonikomisjoni tööd mõjutab liikmete haridus ja omandatud eriala.

Samuti on täidetud uurimisülesanded (selgunud, mis on volikogu esimeeste ja Siseministeeriumi ametnike ning Eesti linnade liidu nõunike arvamus revisjonikomisjoni kompetentsusest ja tehtud kokkuvõtte revisjonikomisjoni liikmete haridusest ja erialast ning analüüsitud hinnanguid revisjonikomisjoni kohta).

Tulemusena selgus, et hetkel kehtiva seadusandluse kohaselt ei saa seada nõudeid revisjonikomisjoni liikmete haridusele, kuigi pädevat kontrolli on võimelised teostama põhiliselt juriidilise ja/või majandusalase haridusega volikogu liikmed. Riigikontrolli auditite põhjal võib järeldada, et revisjonikomisjon ei toimi kõigi oma võimaluste piires efektiivse sisekontrolli osana ning komisjoni liikmete initsiatiiv ja oskused ei ole piisavad⁷⁸. Samal seisukohal on ka õiguskantsler, kes on teinud ettepaneku anda revisjonikomisjoni ülesanded üle Riigikontrollile. Vabariigi valitsuse strateegias „Aus riik” on toodud välja, et omavalitsustes levib ulatuslik korruptsioon, mis samuti viitab ebapiisavale kontrollile. Autori poolt läbi viidud uuringute põhjal, empiirilises osas, selgus, et revisjonikomisjoni moodustamisel ei ole lähtutud liikmete valikul nende haridusest ega erialast. Lisaks nõustusid volikogu esimehed ja Siseministeeriumi ametnikud ning Eesti linnade liidu nõunikud oma vastustes, et revisjonikomisjoni tööd mõjutab liikmete haridus ja eriala. Selgus, et lisaks haridusele mõjutavad revisjonikomisjoni tööd näiteks liikmete poliitilised vaated, tahe viia läbi korrektset kontrolli, võimalus kaasata eksperte jne.

Toetudes eelpool toodud tulemustele ja järeldustele leiab autor, et hüpotees leidis kinnituse: Kohaliku omavalitsuse revisjonikomisjoni liikmete poolt teostavat kontrolli mõjutab revisjonikomisjoni liikmete haridus ja eriala.

⁷⁸ Aas,K.2006. Kontrolliaruanne. Toila linna sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise korraldus ning majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja 2005. <http://www.riigikontroll.ee/.09.05.09>

Et muuta revisjonikomisjonide tööd kompetensemaks toob autor välja järgmised ettepanekud:

1. korraldada rohkem spetsiaalseid koolitusi revisjonikomisjoni liikmetele
2. kaasata rohkem eksperte (takistuseks võib osutada omavalitsuste piiratud rahalised vahendid);
3. väikeste omavalitsuste liitmine (saaks moodustada suurema volikogu, mille liikmete hulgas on rohkem sobiva erialaga liikmeid, kes suudavad teostada kompetentset kontrolli);
4. tõsta revisjonikomisjoni töö osatähtsust omavalitsustes
5. kinnitada revisjonikomisjonile kindel tööplaan
6. tõsta valijate teadlikust
7. anda revisjonikomisjoni ülesanded üle mõnele teisele kompetentsele kontrollorganile (n. Riigikontrollile)

Käesolevat tööd on soovitav käsitleda praktiliseks kasutamiseks omavalitsustes, et tõsta revisjonikomisjoni osatähtsust ja võtta kasutusele meetmeid (n. kokkuvõttes toodud ettepanekuid) kompetentsema kontrolli teostamiseks omavalitsustes.

Lähtudes antud tööst on võimalik edaspidi uurida, mis asjaolud võivad lisaks mõjutada revisjonikomisjoni tööd (n. poliitilised vaated, liikmete isiklikud huvid jne) või analüüsida teisi kontrollorganeid, isikuid ja institutsioone, kes teostavad kontrolli omavalitsuste töö üle. Samuti, kas esineb tööloike, mille üle kontroll puudub või on osa valdkondade tööd topelt kontrollitud.

SUMMARY

The current graduation thesis is entitled „Local government`s council`s audit committees control competence”. The keywords of this paper are: local government; local government bodies: council and government; audit committee; competence; factors influencing the control. The thesis is written in Estonian in 43 pages, including 6 additions. Bachelor's thesis handles local government`s audit committees competence over controls that are enacted by law.

The aim of this thesis is to analyse if the members of audit committee are competent—they have adequate education and speciality, that would provide legal and correct controls.

Author uses analysis to compare the education and speciality of members of the audit committee in local governments in the county of Harju. Also author has sent out a questionnaire to the local governments council chairmen and interviewed officials of Ministry of Interior and advisors of Association of Estonian Cities and analysed evaluations about the competence of audit committee.

Author came to conclusion that the work of audit committee is influenced by the members education and speciality. Results of the researches and evaluations indicated that at the moment the work of audit committee is inadequate and main reason for that are imperfect knowledges.

Current thesis can be applied as a suggestion, what efforts can be used to make audit committee more competent (for example arrange more specialised trainings; allocate additional financial resources to hire experts) and as an example for future researches, that analyze other forms of controls over local government.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Kirjanduslikud allikad:

- Grusdam, I. 2003. Haldusjärelevalve. Tallinn: Sisekaitseakadeemia
- Johnson, R-A & Walzer, N. (ed.). Local government innovation: Issues and trends in privatization and managed competition. 2000. London: Library of Congress Cataloging-in-Publication Data
- Kask, O. 2000. Riigiõigus. [Loengukonspekt]. Tallinn: Sisekaitseakadeemia
- Liventaal, J. 1999. Riik ja õigus: põhimõistete õpetus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia
- Maurer, H. 2004. Haldusõigus: üldosa. Tallinn: Juura
- Merusk, K. Koolmeister, I. 1995. Haldusõigus. Õpik Tartu ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura
- Mäeltsemees, S. 2002. Kohalik omavalitsus ja regionaalpoliitika I – Euroopa Integratsioon. Tallinn: TTÜ kirjastus
- Olle, V. 2001. Sissejuhatus munitsipaalõigusesse. Tartu: Sihtasutus Iuridicum
- Olle, V. 2004. Munitsipaalõigus. [Loengukonspekt] Tallinn: Juura
- Oppi, T. 2002. Sissejuhatus avalikku haldusesse. Tallinn: Sisekaitseakadeemia
- Põllumäe, S. 2003. Kohaliku omavalitsuse funktsioneerimine ja õigus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia
- Pöör, J & Reiljan, J. 2002. Kohalik omavalitsus muutuv ajas : Eestimaa Rahvaliidu strateegia haldussuutliku sõltumatu kohaliku omavalitsuse arenguks. Eestimaa Rahvaliid
- Rannik, R. 1995. Kontrollimise hea tava: meetodiline materjal kontrolöridele ja revidentidele. Tallinn: Ilo
- Schöber, P. 2003. Kohalik omavalitsus. Tänapäevase kohaliku omavalitsuse idee. Tallinn: Eesti Keele Sihtasutus
- Siseministeerium. 2006. Local government in Estonia. Tallinn: Siseministeerium

Tammert,P. 2007. Kolm valitsuskultuuri ja Eesti tulevik. Tallinn: OÜ Aimwell

Truuväli,E-J & Kask,O & Lehis,L jt. (Toim) Eesti Vabariigi põhiseadus-Kommenteeritud väljaanne. 2002. Tallinn: Juura

Tõnnisson,K. 2006. The applicability of New public managment principles in Estonian local government. Tartu: Tartu ülikooli kirjastus

Varrak,T. 1998. Üldine poliitikateadus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia

Varrak,T. 2001.Poliitika- ja riigiteadus. Tallinn: Külim

Wright.G & Nemec.J & Stillmann.R-J.(Toim). 2003. Haldusjuhtimine Kesk- ja Ida Euroopa riikides: teooria ja juhtimisanalüüsid. Tartu: Tartu Ülikooli sotsiaalteaduskonna avaliku halduse osakond

Õigusaktid:

Eesti Vabariigi põhiseadus. 28. juuni.1992. RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. 15.oktoober.1985. RTII, 21.10.1994, 26, 95

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 2.juuni.1993. RT I 1993, 37, 558; RT I 2007, 44, 316

Kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seadus. 27. märts 2002. RT I 2002, 36, 220; RT I 2009, 2, 5

Kutseseadus. 22.mai.2008. RTI 13.06.2008, 24, 156

Narva linna põhimäärus. 27. novembri 2003. Narva Linnavolikogu määrus nr 58/24

Vallaseadus. RT 1937,32, 310

Valla- ja linnaeelarve seadus.16.06.1993. RT I 1993,42,615;RT I 209,15,93

Võru linna põhimäärus. 25. oktoobri 2000. Võru linnavolikogu määrus nr 20

Publikatsioonid:

Ernits,M. 1999. Organitüli halduskohtus.- *Juridica*, 7/7, 320-323.

Ginter,J.1993. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus muutis kohaliku omavalitsuse korralduse aluseid.-*Juridica*,6/3,123-124

Lääne,S. 2005. Kohalik omavalitsus ja selle õiguslik regulatsioon- *Eesti majanduse teataja*,11.39-54

Diplomitööd:

Suur,Õ. 2003. Järelevalve kohaliku omavalitsuse tegevuse üle Eesti Vabariigis. [Bakalaureusetöö] Tartu: Tartu ülikooli õigusteaduskond

Suur,Õ. 2007. Järelevalve kohaliku omavalitsuse tegevuse üle. Kohaliku omavalitsuse eksternse järelevalve aspektid Eesti Vabariigis. [Magistritöö] Tartu: Tartu ülikool õigusteaduskond

Aruanded:

Riigikontroll. 2009. Seadusest tulenevate järelevalvefunktsioonide täitmine valdades ja linnades: Kas omavalitsused on teostanud järelevalvet ja menetlenud väärtegusid seaduste alusel, mis seda omavalitsuse ülesandena ette näevad? Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn

Interneti materjal:

Aas,K.2006. Kontrolliaruanne. Kiviõli linna sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise korraldus ning majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja 2005. <http://www.riigikontroll.ee/09.05.09>

Aas,K.2006. Kontrolliaruanne. Paldiski linna sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise korraldus ning majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja 2005. <http://www.riigikontroll.ee/09.05.09>

Aas,K.2006. Kontrolliaruanne. Kuressaare linna sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise korraldus ning majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja 2005. <http://www.riigikontroll.ee/09.05.09>

Aas,K.2006. Kontrolliaruanne. Toila linna sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise korraldus ning majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja 2005. <http://www.riigikontroll.ee/09.05.09>

Aas,K.2006. Kontrolliaruanne. Rakke valla sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise korraldus ning majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja 2005. <http://www.riigikontroll.ee/09.05.09>

Aas,K.2006. Kontrolliaruanne. Vormsi valla sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise korraldus ning majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja 2005.
<http://www.riigikontroll.ee/.09.05.09>

Aas,K.2006. Kontrolliaruanne. Saare valla sisekontrollisüsteemi ja raamatupidamise korraldus ning majandustehingute seaduslikkus aastatel 2004 ja 2005.
<http://www.riigikontroll.ee/.09.05.09>

Vabariigi Valitsus. Korruptsioonivastane strateegia AUS RIIK 2004-2007.
http://www.korruptsioon.ee/31030_12.05.2009

Vikipeedia. Tehnokraatia. <http://et.wikipedia.org/wiki/Tehnokraatia> 10.05.09

Vikipeedia. Poliitik. <http://et.wikipedia.org/wiki/Poliitik> 10.05.09

Jõks,A. 2007. Vastus Riigikogu liikme Andres Herkeli kirjalikule küsimusele.
www.oiguskantsler.ee/.files/286.doc 10.05.09

Jõks,A. Maksumaksja raha kasutamine kohalikes omavalitsustes peab olema sõltumatu ja kompetentse kontrolli all.
<http://www.oiguskantsler.ee/?weeklyID=27&menuID=38&print=1> 07.01.2009.

Kohalike omavalitsuste portaal. Riigikontrolli kokkuvõte kohalike omavalitsuste auditeerimise kohta. <http://portaal.ell.ee/index.aw/section=9607> 30.12.2009

Linnas,R. Kohaliku omavalitsuse auditi, järelevalve ja kontrolli probleeme Eestis.
<http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=12528> 08.01.2009

Siseministerium. Eesti Riiklik järelevalve ja omavalitsuste audit.
http://www.siseministerium.ee/public/Eesti_riiklik_jarelevalve_ja_omavalitsuste_audit_20070223110204.doc 30.03.2009

LISA 1.Teabenõue

Teabenõue

Olen Sisekaitseakadeemia halduskorralduse tudeng. Seoses uuringu koostamisega viin läbi analüüsi revisjonikomisjoni liikmete haridustaseme ja eriala kohta, et kaardistada, kas kohalike omavalitsuste revisjonikomisjoni liikmed on kompetentsed teostama kontrolli vastavalt Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 48 lg 3s sätestatud ülesannetele.

Antud andmeid käsitlen uuringu eesmärgil, mille lõpptulemuseks on teha ettepanekuid revisjonikomisjoni töö parandamiseks.

Seoses sellega soovin teada Teie omavalitsuse revisjonikomisjoni liikmete haridusastet (alg-, põhi-, kesk(eri)-, kõrgem haridus) ja mis erialal komisjoni liige on hariduse omandanud.

Vastus palun saata e- maili aadressil

Lugupidamisega

Maarja Suurkask

Aadress:

Telefon:

e-mail:

LISA 2. Revisjonikomisjoni liikmete haridustase ja eriala

Nr	Linn/vald	Rev.kom liikmete arv	Kõrgem haridus ja eriala	Muu haridus ja eriala
1	Tallinn	12	2- haldusjuhtimine 2 -raamatupidamine 1 -õigusteadus 1 -elektriinsener 1 -bioloogia 1 -mehhaanika 1 -ehitus 1 -elektroonika 1 -masinateadus	1-kõrgharidus omandamisel (riigiteadused)
2	Saue linn	3	2- kõrgem haridus	1-keskeri
3	Keila linn	3	1 -autoteede ehitus 1 -haldusjuhtimine	1-keskeri (ehitus)
4	Nissi vald	3	1 -hüdrotehnik 1-kultuur 1-pedagoogika ja algõpetuse meetodika	-
5	Saku vald	3	1-õigusteadus 1-agronoomia 1-energeetika	-
6	Kuusalu vald	4	1-majandus 1-ajalugu-ja ühiskonnateadus 1-politsei 1-tööstus	-
7	Anija vald	3	1- agronoom	1- kesk-eri 1-keskharidus
8	Saue vald	3	1-ärijuhtimine 2 liikme haridus ja eriala teadmata	
9	Aegviidu vald	3	1- metsainsener	2- keskharidus (ühel ametnikul 30.a staaži raamatupidajana ja teisel 15.a kaupluse juhtajana)
10	Kernu vald	3	1-keemik, pedagoog (revisjonikomisjoni liikmete koolitus AHA keskuses); 1- veterinaaria (raamatupidamisalane	1-revisjonikomisjoni liikme koolitus AHA keskuses.

			täiendkoolitus)	
11	Rae vald	3	1-kehalise kasvatuse eriala 1-insener	1 – keskeriharidus
12	Harku vald	3	1- ärijuhtimine 1- pedagoogika	1-kesk-eriharidus
13	Kiili vald	3	1- majandusosakond 1- filoloogia 1- muusikaosakond	-
14	Keila vald	3	-	2-kesk-eri (toiduvalmistamise tehnoloogia; zootehnika) 1-keskharidus
15	Padise vald	3	1- kõrgem haridus	2-keskharidus

LISA 3. Ankeetküsitlus

Lugupeetud volikogu esimees

Olen Sisekaitseakadeemia haldusjuristi erialal õppiv tudeng. Oma lõputöö (bakalaureuse töö) teemaks olen valinud uurida Eesti kohalike omavalitsuste volikogu revisjonikomisjonide kompetentsust kontrolli teostamisel. Kompetentsuse all pean silmas eelkõige vastavate teadmiste olemasolu pädeva kontrolli teostamiseks. Selleks olen koostanud antud küsimustiku, et saada Teie arvamust oma valla/linna volikogu revisjonikomisjoni töö kohta.

Andmeid kasutan analüüsi tegemiseks ja ei väljasta neid kõrvalistele isikutele ning ankeet on anonüümne.

Küsimuste tekkimisel kirjutada e-maililevõi helistada nr

Vastused saata e-mailile..... või aadressil

Tänades

Maarja Suurkask

(Anda hinnang, põhjendada ja võimalusel tuua näiteid)

1. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus seab väga konkreetsed ülesanded volikogu revisjonikomisjoni liikmetele, mis nõuavad erialaseid teadmisi. Revisjonikomisjoni liikmetel üldjuhul vastav eriala (n. õiguslane) puudub. Kas leiata, et antud säte täidab oma eesmärgi ja tagatud on kompetentne kontroll?
.....
.....

2. Kas Teie arvates mõjutab volikogu revisjonikomisjoni tööd liikmete haridustase ja eriala? Kui jah, siis mis eriala lõpetanud isikud on kompetentsed teostama kontrolli ja täitma Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS) ettenähtud volikogu revisjonikomisjoni ülesandeid?

3. Kas Teie arvates on volikogu revisjonikomisjon poliitiliselt sõltuv kontrollorgan?
(Põhjendus)

.....
.....
.....
.....

4. Kas Teie vallas/linnas on volikogu revisjonikomisjon avastanud vigu valitsuse ja valitsuse ametiasutuste ning nende hallatavate asutuste töös viimastel aastatel?

.....
.....
.....
.....

5. Kui tihti aastas esitab volikogu revisjonikomisjon volikogule protokolle oma töö kohta?

.....
.....
.....
.....

6. Kas leiate, et Teie linna/valla volikogu revisjonikomisjoni liikmed on kompetentsed teostama kontrolli volikogu kõigi tööülesannete osas? (Põhjendus)

.....
.....
.....

LISA 4. Volikogu esimeeste vastused

<p>Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus seab väga konkreetsed ülesanded revisjonikomisjoni liikmetele, mis nõuavad erialaseid teadmisi. Revisjonikomisjoni liikmetel üldjuhul vastav eriala (n. õiguslane) puudub. Kas leiate, et antud säte täidab oma eesmärgi, et tagatud on pädev kontroll?</p>	<p>Kas Teie arvates mõjutab revisjonikomisjoni tööd liikmete haridustase ja eriala? Kui jah, siis mis eriala lõpetanud isikud on kompetentsed teostama kontrolli Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduses (KOKS) ettenähtud revisjonikomisjoni ülesandeid?</p>	<p>Kas Teie arvates on revisjonikomisjon poliitiliselt sõltuv kontrollorgan? (Põhjendus)</p>
<p>On tagatud pädev kontroll, sest meie volikogus on revisjonikomisjoni esimehe koht opositsiooni käes ja rev. kom. liikmed on kompetentsed volinikud.</p>	<p>Haridustase vajalik. Eriala vähem vajalik. Vajalik, et kom. liige oskaks lugeda seadusi ja tal oleks arusaam eelarvest. Meil on rev. komisjoni liikmed tippjuhid.</p>	<p>Rev. komisjon ei saa olla pol. sõltumatu, sest ta koosneb volikogu liikmetest, kes on volikokku kandideerinud mõne erakonna või nimekirja nimekirjas.</p>
<p>Loomulikult aitab kaasa vähemalt ühe liikme juriidiline, finantslane või raamatupidamislane haridus. Kuid meie oleme leidnud esimeheks inimese, kes on oma oskustelt ja teadmistelt pädev kontrollima.</p>	<p>Väga ei mõjuta.</p>	<p>Arvan, et ei ole. Kuigi mingil määral kindlasti tegelikult on, kuigi me tahaksime näha, et ei ole.</p>
<p>Ei täida</p>	<p>Mida haritum inimene, seda enam ta maailma asju mõistab. Ka omavalitsuse asju. Ilmselt on kompetentsemad haldust, juurat, õpetajaametit ja matemaatikat õppinud inimesed, pikalt riigi või KOV haldusaparaadis töötanud inimesed.</p>	<p>On, sest selle määrab volikogu oma liikmetest. Kui selles volikogus pole poliitilist kultuuri, moodustatakse see võimalolijatest. Igal juhul kontroll on volikogu poolt poliitiline, sest inimesed volikogus ja komisjonis on ju poliitikud.</p>

<p>Meie linnas on selle volikogu koosseisu ajal pädev volikogu revisjonikomisjon. Komisjon töötab vastavalt volikogus kinnitatud tööplaanile ja tagatud on ka pädev kontroll.</p>	<p>Loomulikult efektiivsem on kui komisjonis oleksid raamatupidamis- või juriidilise kõrgharidusega volikogu liikmed. Palju sõltub komisjoni esimehe heast tahtest teha korralikku tööd.</p>	<p>Revisjonikomisjon meie linnas ei ole poliitiliselt sõltuv kontrollorgan. Aasta tööplaan kinnitatakse reeglina volikogu istungil ühehäälselt.</p>
<p>Komisjon kasutab selleks ekspertide abi.</p>	<p>Kindlasti mõjutab. Kõik akadeemilised (s.t praeguses tähenduses magistriõpe) kõrgharidused on head.</p>	<p>Vaevalt.</p>
<p>Ei täida.</p>	<p>Jah, juristid, raamatupidajad.</p>	<p>Jah. Volikogus on poliitikud.+</p>
<p>Kui arvestada erialaseid teadmisi siis vastav seaduse säte kindlasti oma eesmärgi ei täida. Leian, et maksimum mida rakendada oleks võimalik on rev.kom. liikmete kohustuslikus korras koolitamine teatud tasemel.</p>	<p>Rev.kom. liikmete tööd mõjutab haridustase ja eriala. Kuid mitte ainult – mõjutab ka poliitika ja inimese enda tahtmine ja valmisolek vastutustundega ja ausalt seda tööd teha. Jätan pakkumata eriala, mille peaksid revisjonikomisjoni liikmed olema omandanud. Demokraatlikus süsteemis on revisjonikomisjon volikogu liikmete seast valitud kontrollorgan. Seepärast ei saa sellist nõuet rev.kom. liikmete kohta rakendada.</p>	<p>Revisjonikomisjon on teatud määral poliitiliselt sõltuv kontrollorgan. See sõltuvus tuleneb rev.kom. liikmete endi kuulumisest poliitilise erakonda või valimisliitu ja sõltuvuse määr on omavalitsustes kindlasti erinev.</p>
<p>Antud säte ei täida oma eesmärgi-. Erialaste teadmistega revisjonikomisjoni liikmeid on väga raske leida. Eriti väiksemates KOV is nagu näiteks Maidla vald, kus volikogu liikmeid on ainult 7 (revisjoni komisjoni liikmed peavad olema volikogu liikmed)</p>	<p>Kindlasti mõjutavad. Revisjonikomisjonile pandud ülesandeid on suutelised täitma peale õigusalase hariduse veel näiteks finantsala inimesed, KOV juhtimise alase haridusega inimesed jne. Viimati nimetatud suudavad neid ülesandeid võib olla isegi paremini täita, kui õigusalase haridusega inimesed, sest tegemist on siiski</p>	<p>Kahjuks on, kuna tegemist on volikogu liikmetega, kes on kas koalitsioonis või siis opositsioonis (parem variant). Ning jääb kas kaasatöötamise või „ärategemise“ võimalus. Neutraalseid volikogu liikmeid on raske leida</p>

	<p>praktilise ja sisulise kontrolliga, mitte üksi vormilise poolega. Võin seda omast kogemusest väita, kuna oman õiguslast haridust ja 19 aastast kogemust KOV – s töötamisel.</p>	
Ei	<p>Jah raamatupidamine. Majandus, juura</p>	<p>Jah komisjoni liikmed on volikogu liikmed, kes kuuluvad erakondadesse.</p>
Arvan, et täidab	<p>Kõige olulisem on tahtmine kontrollida ja puudusi välja tuua.</p>	<p>Kui revisjonikomisjon on valitud nii, et seal on esindatud mitmed erakonnad siis ei peaks ta poliitiliselt sõltuv olema. Siiski ei saa välistada vastupidist.</p>
Arvan, et piisavalt ei täida. Oleks vaja ka erialaseid teadmisi.	<p>Kindlasti mõjutab. Mõni 9 klassi haridusega kodanik ei oska õigekirjagi, rääkimata arusaamisest, mis asi see omavalitsus on. Kompetentsed on eelkõige inimesed kellel on omavalitsuses töötamise kogemus, juristid, ametnikud muudest riigiametitest. Ühesõnaga inimesed kes on endale selgeks teinud omavalitsuse toimimise põhimõtted.</p>	<p>Kindlasti on sõltuv, kui on koalitsiooni poolt paika pandud. Sõltumatu, kui on opositsiooni tegelastest.</p>
<p>Ei maksa seada liiga suuri lootusi sellele, et ühes demokraatlikel valimistel valitavasse kogusse saavad vaid asjatundjad selle sõna parimas tähenduses. Seda pole juhtunud riigikogus, ei juhtu ka omavalitsustes. Teisalt on volikogu liikme tegevus lisakoormus põhitööle. Kuigi KOKS kohustab tööandjat võimaldama volikogu liikmele valla asjadega tegelemist, ei juhtu ka kunagi seda, et saaks</p>	<p>Põhiline on terve mõistus. See ütlus võib mõjuda halvasti, kuid kui ühiskonda hakkaksid juhtima vaid juristid ja avaliku halduse spetsialistid... Pigem olen rahul terve mõistusega külamehe revisjoniga.</p>	<p>Konkreetselt meie vallas jah. Valla tasandil on nii vähe poliitilisi otsuseid. Enamik otsuseid saab kujundada väärtuspõhiselt. Kui otsus on väärtuspõhine, siis pole tema üle võimalik poliitilist vahtu keerutada.</p>

võimalda põhitöökoha maha jätmist ja et inimesed 24/7 valla asjadega saavad tegeleda.		
Arvan, et jah, kuna revisjonikomisjonil on õigus kasutada oma töös vajadusel ekspertide abi. Iseasi, kui sageli seda tehakse. See võib muidugi komisjoni töö kvaliteedile mõjuda.	Jah mõjutab. Soovitavad erialad oleks finantsjuhtimine, majandushaldusjuhtimine, juriidiline haridus.	Ei tohiks olla, kuid sageli on see nii. Eriti siis kui on tegemist võimuvahetusega ja prioriteedid muutuvad.
Leian ,et antud säte täidab oma eesmärgi ja on tagatud pädev kontroll. Alati on võimalik ennast täiendada ja kaasata spetsialiste	Haridus ja eriala mõjutavad kindlasti rev. kom. tööd. Raamatupidamise eriala aitab palju lahendada rev. kom. ülesandeid.	Tavaliselt juhib rev. kom. opositsiooni erakond ja ei usu , et on poliitiliselt sõltuv
Absoluutselt ei täida, nii nagu Te isegi küsimuses mainite puuduvad erialased teadmised(nii raamatupidamislikud, majanduslikud kui ka õiguslikud).Võib juhtuda et mõnel volikogu liikmel sellised teadmised on, kuid üldjuhul neid siiski pole. Ja kas peakski olema?	Raamatupidajad, ettevõtte juhid. Erialaselt on väga raske liigitada, pigem kõrgharidus on eelduseks ja töökoht.	Oleneb kes on komisjoni liikmed. Arvan et on, kuna kohad volikogus jaotuvad poliitiliste tuulte järgi
Revisjonikomisjonil on võimalus kutsuda juurde vastava erialaga spetsialiste, kui on vajadus.	Ei mõjuta	Kuna meie KOV revisjonikomisjoni liikmed on erinevate erakondade ja liitude liikmed, siis leian, et ei.
Kontroll on tagatud juhul, kui rev-komisjon kasutab vastavate erialaspetsialistide abi, nt jurist, bilansivõimeline raamatupidaja.	Lisaks eelnimetatutele saaks selle tööga hakkama veel nt audiitorid, aga lihtinimesed selle tööga hakkama ei saaks, kui ikka kontrolli teha tõsiselt.	Sõltub sellest, kas komisjoni liikmed on mõjutatavad, aga muidu ei peaks olema.

Kas Teie vallas/linnas on revisjonikomisjon avastanud vigu omavalitsuse töös viimastel aastatel?	Kui tihti aastas esitab revisjonikomisjon volikogule protokolle oma töö kohta?	Kas leiate, et Teie linna/valla revisjonikomisjoni liikmed on kompetentsed teostama kontrolli? (Põhjendus) Kui ei, siis mis põhjusel?
Jah	Volikogu kinnitab rev. komisjoni tööplaani. Meie volikogule esitatakse aruandeid 4-6 korda aastas.	On pädevad. On olnud aastaid valla volikogus ja tunnevad asja põhjalikult.
Väikseid eksimusi ja kitsaskohtasid on avastatud. Nendele on juhitud ka tähelepanu.	Meie vallas esitab umbes 3 – 4 korda aastas ülevaate mingites kontrollitud punktides.	Arvan, et enam vähem. Kõik sõltub komisjoni esimehe südikusest ja tahtest.
Meil on au sees hea tava – revisjoni komisjoni juhiv opositsiooni esindaja. Ja see komisjon on avastanud vigu valitsuse töös. Need pole olnud midagi erilist, aga ikkagi on avastanud.	Meil kord-kaks aastas.	Oleneb ülesandest. Pean mõtetuks mingi allasutuse inventuuriga tegelemist. Selleks on linnaametnikus ja linnavalitsuse sisekontroll. Aga et vaadata üle, kas linnavalitsus on volikogu otsuseid täitnud, on meie komisjon võimeline küll.
Revisjoniakt saadetakse linnavalitsusele, kes võtab seisukoha esitatud akti osas. Kontrolli tulemustest teavitatakse ka volikogu. Valitsuse töös märkimisväärseid vigu ei ole esinenud. Puudusi on LV hallatavate asutuste töös (sõidukompensatsioonid, aruannete õigeaegne esitamata jätmine, personalikulud jms.)	Iga kuu vähemalt korra.	Kompetentsus on olemas.
Jah	Vähemalt korra aastas. Aga tavaliselt iga kontrollaruande valmimise järgselt	on
Ikka on	Koosolek on reeglina 1 kord kuus, Sellest tekkib ka protokoll	Enda oskuste piires kindlasti Aga kas see on piisav???
Jah, on avastatud	Meie omavalitsuses revisjonikomisjoni	Jah, leian, et on pädevad. Sest nad on valitud komisjoni

	protokollid avalikustatakse valla veebilehel. Neid protokolle koguneb aastas keskmiselt 3.	arvestades kõiki õiguslikke tingimusi ja valimiskorda.
On	Üldjuhul peale aastaaruande kontrollimist (enne volikogule esitamist).	Kahjuks ei ole suuteliselt iseseisvalt teostama igat kontrolli, näiteks sisulist finantskontrolli jne. On suutelised teostama aastaaruande pealiskaudset kontrolli. Põhjus on juba eespool nimetatud: vastava erialase hariduse puudumine, kogemuste puudumine jne. Selleks, et teostada vajadusel teatud valdkonna täpsemat kontrolli, tuleb tuua sisse asjatundjad väljastpoolt, kuid see maksab.
Jah	Kord aastas aruanne.	Ei. Poliitika. Erialane ettevalmistamatus.
On küll	1 kord aastas	Ma arvan, et alati saab paremini.
Jah	Kord kvartalis	Pädevus peaks suurem olema. Meil on koalitsiooni komisjon nii, et väga suuri puuduste otsijaid ei ole.
Suuri probleeme pole	Meil on olnud 2 korda aastas.	Seaduse mõtte järgi küll. Ja nad teavad vajadusel teiste õiguskaitseorganite kontaktandmeid.
Jah on	Meie vallas viimasel kahel aastal kokku umbes 12 korda.	Jah on, kui kaasata pädevaid ja oma eriala tundvaid spetsialiste
Jah , meie vallas on rev. kom. avastanud valitsuse töös vigu	Iga kuuliselt toimuvad rev.kom. koosolekud , mis protokollitakse ja need on kõigile volikogu liikmetele kättesaadavad . Kontrollkäikude üle koostab rev.kom. akti ja kannab volikogus ette, mis kinnitatakse hääletamisega. Akti kinnitamisi on vastavalt	Meie valla rev. kom. liikmed on pädevad kontrolli teostama .Paljud probleemid on saanud lahenduse ja see on vallavalitsusele abiks .Kui rev. kom. teeb tööd korralikult ,asendab see sisekontrolli . (teatud ulatuses)

	rev. kom. tööplaanile aastas 3-4 .	
Ei ole	Nii tihti kui vol.esimees ülesandeid annab, meie puhul eelmisel aastal kolmel korral.	Ei ole. Tahtmist on palju aga ei tunta seadusi ja osalt ka majanduse põhitõdesid ja eelarvepõhist majandamist.
Ei	Majandusaasta aruande järel ja siis vastavalt valla põhimääruse kohaselt.	Usun, et jah
Jah on	Tavaliselt iga kvartali kohta peab olema üks aruanne.	Nad on võimelised tegema mehaanilist kontrolli, aga sisulise jaoks nad kaasavad abijõudu, nt jurist jt.

LISA 5. Intervjuud Siseministeeriumi kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna peaspetsialistide Aule Kikase ja Ave Viksiga

1. Kas teie arvates on Eesti kohalikes omavalitsustes volikogu revisjonikomisjon kompetentne teostama kontrolli?

Pole kindlat vastust. Samasugune küsimus, kas kohalik omavalitsus on haldussuutlik...Arvan, et suurtemates omavalitsustes on revisjonikomisjoni liikmed teadlikumad.

2. Vastavalt KOKS-ile valitakse revisjonikomisjoni liikmed volikogu liikmete hulgast. Mis teie arvate, miks seaduseandja on pidanud vajalikuks selliselt revisjonikomisjoni moodustamist ?

Leian, et selle mõtte on tagada isikuandmetele juurdepääsu piirang. Rahvas valib volikogu ja volikogu liikmetel on rahva usaldus.

3. Kas kohaliku omavalitsuse põhimõtted välistavad professionaalidest mittevolikogu liikmetest koosneva revisjonikomisjoni koosseisu või mitte?

Põhimõtteliselt välistab küll. Enda kogemuse kohaselt võin öelda, et väikestes omavalitsusüksustes pole revisjonikomisjonis kompetentseid liikmeid. Seda aitaks paradada komisjoni liikmetele mõeldud koolitused, mis on hetkel väga nõutud. Samuti oleneb palju ka sellest, kas revisjonikomisjoni esimees kuulub opositsiooni või koalitsiooni.

4. Mis võib põhjustada revisjonikomisjoni töö ebakompetentse tulemuse?

Siin võib olla palju põhjuseid. Näiteks kindlasti, et pole vastava haridusega inimesi, pole spetsiifilist koolitust jne.

5. Kas revisjonikomisjoni töötulemusi mõjutab komisjoni liikmete haridus ja eriala?

Jah, kindlasti mõjutab. Kuid hetkel kehtiva seaduseandluse alusel ei saa seada nõuet liikmete haridusele ja erialale. Revisjonikomisjoni töö kompetentsemaks muutmiseks on vaja tõsta pigem valijate teadlikust, keda nad volikokku valivad. Lisaks pole väikestes omavalitsustes, näiteks nagu Kallaste, suurt valikuvõimalust valijatel valida sobivama haridusega inimesi volikokku, sest kandidaatide arv kelle vahel valik teha, on minimaalne.

6. Kas nõustute endise õiguskantsleri arvamusega, et revisjonikomisjoni kontroll tuleks anda üle Riigikontrollile?

Leian, et mitte. See pigem koormaks liialt Riigikontrolli. Revisjonikomisjon suudab teostada kontrolli palju tihedamalt. Pigem võiks riik läbi pisteliste kontrollide suuremat tähehelepanu suunata probleemsematele valdkondadele.

7. Kas teie arvates on revisjonikomisjon poliitiliselt sõltuv kontrollorgan?

Komisjon on poliitiline, sest volikogu ise on poliitiline. Oluline on, et revisjonikomisjon ei oleks kättemaksuvahend. Palju oleneb ka inimesest endast.

8. Kas Teie arvates võib revisjonikomisjoni töö tulemuslikkus sõltuda omavalitsuse suurusest/revisjonikomisjoni põhimäärusest või millestki muust?

Kindlasti oleneb omavalitsuse suurusest. Nagu enne sai öeldud pole väikestes linnades/valdades lihtsalt suurt valikut valijatel keda volikokku valida. Põhimäärusest eriti midagi ei olene, sest KOKS-is sätestatud komisjoni ülesanded, õigused ja kohustused.

9. Mis arvate väitest, et revisjonikomisjon on enamasti vaid formaalne organ, kes koostab aruande vaid korra aastas, kui see on vaja esitada volikogule?

Ei usu, et tegu on formaalse oraniga, kuid see on meie enda subjektiivne arvamus. Oleks formaalne, kui oleks ainult koalitsiooni käes.

10. Viimaste aastate jooksul on hakatud avastama suuri korrupsiooni juhtumeid kohalikes omavalitsustes. Eriti just suurtemates linnades (Talinn, Pärnu, Kiviõli jne). Kas suurenenud on kontroll või on põhjus mujal?

Ei usu, et kontroll on suurenenud. Näiteks Siseministeeriumi juures on moodustatud korrupsiooni erikomisjon. Pigem võib põhjus olla see, et Riigikontroll ja Kaitsepolitsei on võtnud kohalikud omavalitsused suurema tähelepanu alla.

LISA 6. Intervjuud Eesti linnade liidu nõunike Peep Kirsima ja Teet Kirssiga

1. Kas teie arvates on Eesti kohalikes omavalitsustes volikogu revisjonikomisjon kompetentne teostama kontrolli?

Pole ühest vastust. Oleneb inimfaktorist ja liikmete pädevusest. Kuna Eesti linnade liit pole ühtset seisukohta selle küsimuse kohta võtnud, puudub meil õigus öelda liidu seisukohta.

2. Vastavalt KOKS-ile valitakse revisjonikomisjoni liikmed volikogu liikmete hulgast. Mis teie arvate, miks seaduseandja on pidanud vajalikuks selliselt revisjonikomisjoni moodustamist ?

Arvan, et seetõttu, et eksperdid võivad kaotada erapooletuse. Samuti pole alternatiive valida liikmeid kellegi teise hulgast. Üldiselt omavalitsustes revisjonikomisjonis liikmed opositsioonist ja teatakse, mis valdkondadele tähelepanu suunata.

3. Kas kohaliku omavalitsuse põhimõtted välistavad professionaalidest mittevolikogu liikmetest koosneva revisjonikomisjoni koosseisu või mitte?

Käesolev seadusandlus ei anna muud võimalust ja seega isegi, kui kohaliku omavalitsuse põhimõtted võivad välistada professionaalidest mittevolikogu liikmetest koosneva revisjonikomisjoni, siis selle muutmine on ebaseaduspärane.

4. Mis võib põhjustada revisjonikomisjoni töö ebakompetentse tulemuse?

Samuti pole ühest vastust. See võib oleneda väga erinevatest asjadest. Põhiliselt just sellest millised inimesed revisjonikomisjoni valiti ja missugused on nende vaated, iseloomud ja põhimõtted.

5. Kas revisjonikomisjoni töötulemusi mõjutab komisjoni liikmete haridus ja eriala?

Leian, et revisjonikomisjoni liikmete töö kompetentsust mõjutab kindlasti haridus ja eriala, kuid samas seda ei saa nõuda, sest siis peaksid olema seatud samad nõuded ka volikogu liikmetele.

6. Kas nõustute endise õiguskantsleri arvamusega, et revisjonikomisjoni kontroll tuleks anda üle Riigikontrollile?

Ei nõustu. Olen koostanud ise lühikese uuringu, Riigikontrolli kontrolli suurendamisest kohalike omavalitsuste üle ja olen jõudnud järeldusele, et see oleks suhteliselt võimatu ja ülemäära kulukas. Et teostada kompetentset kontrolli kulub selleks väga palju aega (ainuüksi Tallinna linnavalitsuse kotollimine võtaks aega umbes aasta).

7. Kas teie arvates on revisjonikomisjon poliitiliselt sõltuv kontrollorgan?

Üldiselt on, sest liikmed poliitikud ja sealt tulenevad ka huvid. Poliitilisus sõltub ka sellest, kui „ühe mehe vald”. Pole poliitiline, kui komisjon koosneb opositsioonist.

8. Kas teie arvates võib revisjonikomisjoni töö tulemuslikkus sõltuda omavalitsuse suurusest/revisjonikomisjoni põhimäärusest või millestki muust?

Ei usu. Pigem mõjutavad töö tulemusi inimesed, kes seda teevad ja samuti kas tegu on ”rikka” või ”vaese” vallaga.

9. Mis teie arvate väitest, et revisjonikomisjon on enamasti formaalne organ, kes koostab aruande vaid korra aastas, kui see on vaja esitada volikogule?

Ei leia seda, sest nad peavad esitama aruande ja järelkult peavad teostama kontrolli, millest annavad ülevaate oma aruandes volikogule

10. Viimaste aastate jooksul on hakatud avastama suuri korrupsiooni juhtumeid kohalikes omavalitsustes. Eriti just suurtemates linnades (Talinn, Pärnu, Kiviõli jne). Kas suurenenud on kontroll või on põhjus mujal?

Kontrolli on pidevalt teostatud. Põhjus võib olla selles, et uurimisse on kaasatud Kaitsepolitsei.