

Sisekaitseakadeemia

Halduskolledž

Erle Toiger

HS060

LINNA- JA VALLAVOLIKOGU
REVISJONIKOMISJONI TÖÖ TULEMUSLIKKUS
KOHALIKU OMAVALITSUSE KONTROLLIMISEL

Lõputöö

Juhendaja:

Sander Põllumäe, MPA

Tallinn 2009

ANNOTATSIOON

SISEKAITSEAKADEEMIA

Kolledž: Halduskolledž	Kuu ja aasta: mai 2009
Töö pealkiri: Linna- ja vallavolikogu revisjonikomisjoni töö tulemuslikkus kohaliku omavalitsuse kontrollimisel	
Töö autor: Erle Toiger	Olen nõus oma lõputöö kättesaadavaks tegemisega elektroonilises keskkonnas. Allkiri:
Lühikokkuvõte: Lõputöö on kirjutatud eesti keeles ning sisaldab inglise keelset kokkuvõtet. Töö koosneb kolmest peatükist ja kolmest lisast. Töö on kokku 54 leheküljel, millest põhiosa moodustab 43 lehekülge. Kasutatud on 38 allikat. Lõputöö on koostatud eesmärgiga välja selgitada, kui tulemuslik on valla- ja linnavolikogu revisjonikomisjoni tegevus kohaliku omavalitsuse kontrollimisel ning mil määral on revisjonikomisjoni töö tulemuslikkus sõltuvuses kohaliku omavalitsuse põhimääruses sätestatud komisjoni töökorraldusest. Lõputöö aluseks on järgnevad hüpoteesid: a) revisjonikomisjoni tegevus kohaliku omavalitsuse üle kontrolli teostamisel ei ole tulemuslik ega vastavuses seadusega antud kontrollipädevusega; b) puudused revisjonikomisjoni kontrolli-alases tegevuses tulenevad kohalike omavalitsuste põhimäärustes sätestatud revisjonikomisjoni töökorralduse regulatsiooni puudulikkusest. Eesmärgi saavutamiseks ja hüpoteesi kontrollimiseks viidi läbi empiiriline uuring. Uurimismeetodina kasutati valdade ja linnade põhimääruste ning revisjonikomisjoni dokumentide analüüsi. Kolme omavalitsuse kohta koostati juhtumianalüüs. Uuringu tulemusena selgus, et valdade- ja linnade põhimäärustes on revisjonikomisjoni töökorraldus reguleeritud ebapiisavalt, millest tulenevalt ei ole komisjoni tegevus tulemuslik. Hüpoteesid leidsid kinnitust. Lõputööst on praktiline kasu kohalike omavalitsuste volikogudele ja revisjonikomisjonidele, kes saavad antud töö tulemusi arvesse võttes kavandada ja parandada oma edaspidist kontrolli-alast tegevust.	
Võtmesõnad: kohalik omavalitsus, kontroll ja järelevalve, revisjonikomisjon	
Keywords: local government, control and supervision, council audit committee	
Säilitamise koht:	
Vastab lõputöö nõuetele Juhendaja: Sander Põllumäe	Allkiri:
Kaitsmisele lubatud Kolledži direktor: Tanel Oppi	Allkiri:

SISUKORD

ANNOTATSIOON	2
SISSEJUHATUS.....	4
1. KONTROLL JA JÄRELEVALVE KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜLE	7
1.1. Kontrolli ja järelevalve mõisted	7
1.2. Kohaliku omavalitsuse kontrollimeetmed	7
1.2.1. Eksterne kontroll.....	9
1.2.2. Internne kontroll	12
1.3. Volikogu revisjonikomisjoni poolt teostatav kontroll	14
1.3.1. Volikogu ja volikogu komisjonid	14
1.3.2. Revisjonikomisjoni tegevuse õiguslikud alused.....	16
1.3.3. Revisjonikomisjoni töö tulemuslikkus tänases Eestis.....	17
1.3.4. Revisjonikomisjoni töö tulemuslikkuse tõstmise võimalused.....	18
2. UURING JA SELLE TULEMUSED	22
2.1. Uuringu metodoloogia ja valim.....	22
2.1.1. Põhimääruste analüüs	22
2.1.2. Töödokumentide analüüs ja juhtumianalüüs	23
2.2. Uuringu tulemused.....	25
2.2.1. Valla ja linna põhimääruste analüüsi tulemused	25
2.2.2. Revisjonikomisjoni töödokumentide analüüsi tulemused.....	28
2.2.3. Juhtumianalüüsid	30
2.3. Tulemuste analüüs	32
3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD.....	35
KOKKUVÕTE.....	37
SUMMARY	39
VIIDATUD ALLIKATE LOETELU.....	40
LISA 1. Põhimääruste analüüsi tabel	44
LISA 2. KOKS § 48 sätete kordamine põhimäärustes.....	48
LISA 3. Tööplaanide liigitus ja läbiviidud revisjonide arv	53

SISSEJUHATUS

Käesoleva lõputöö teemaks on linna- ja vallavolikogu revisjonikomisjoni töö tulemuslikkus kohaliku omavalitsuse kontrollimisel. Järelevalve ja kontroll kohaliku omavalitsuse üle on käesoleval ajal väga huvipakkuv valdkond. Revisjonikomisjon on küll vaid üks osa järelevalve- ja kontrollisüsteemist tagamaks kohaliku omavalitsuse tegevuse õiguspärasus, varade ja eelarveliste vahendite seaduslik ja otstarbekas kasutamine ning kohalike elanike huvidest lähtumine. Siiski ei saa teiste järelevalvet teostavate institutsioonide ja kontrollimeetmete kõrval revisjonikomisjoni rolli alatähtsustada – tegemist on ainsa komisjoniga, mille moodustamine linna- ja vallavolikogus on seadusega kohustuslik. Kohaliku omavalitsuse tegevuse efektiivne kontrollimine on oluline, kuna kohaliku omavalitsuse asutused on inimestele sageli kõige esimene ja lähedasem kokkupuude avaliku sektoriga, mis omakorda mõjutab usku riiki.

Vaadeldes olukorda Eesti omavalitsustes võib tänaste volikogude revisjonikomisjonide puhul täheldada, et nende tegevus ei ole selgelt piiritletud ning lähtuvalt sellest ei toimi see eesmärgipäraselt ega ole vastavuses seadusega antud kontrollipädevusega. Viimasel on viidanud ka Riigikontroll, kes ajavahemikul 2004 kuni 2006 teostatud auditite põhjal on leidnud, et revisjonikomisjonid ei ole oma seaduses sätestatud eesmärki täitnud ja nende roll on jäänud valdavalt formaalseks.

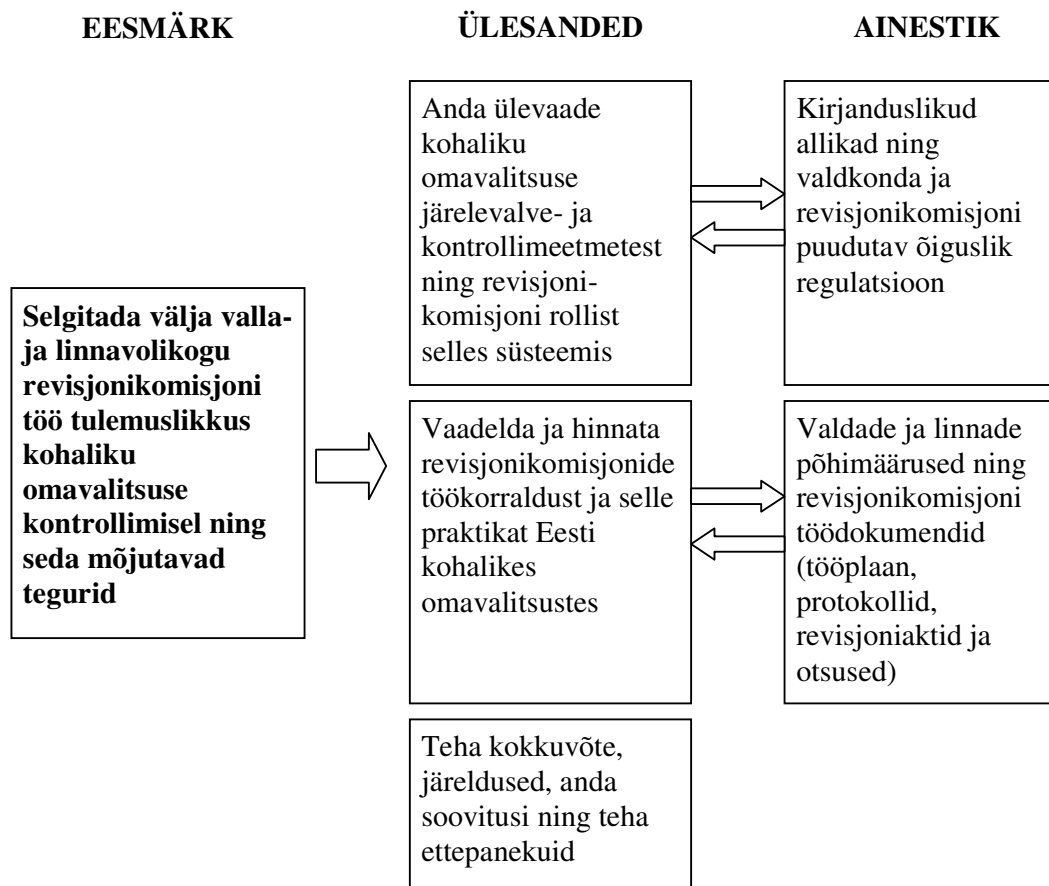
Teemavalikul on autor lähtunud ka asjaolust, et kohaliku omavalitsuse volikogu revisjonikomisjoni kontrolli-alase tegevuse analüüsimine on käesoleval ajal aktuaalne seoses 2009. aastal toimuvate kohalike omavalitsuste volikogude valimistega, mille tulemusena toimuvat tõenäoliselt muudatused seniste volikogude ja revisjonikomisjonide koosseisus. Töö on praktilise väärtusega nii kohalike omavalitsuste volikogudele kui ka revisjonikomisjonidele oma töö edasiseks paremaks planeerimiseks, korraldamiseks ja kontrolli tulemuslikkuse tõstmiseks.

Lõputöö eesmärk on välja selgitada, kui tulemuslik on valla- ja linnavolikogu revisjonikomisjoni tegevus kohaliku omavalitsuse kontrollimisel ning mil määral on revisjonikomisjoni töö tulemuslikkus sõltuvuses kohaliku omavalitsuse põhimääruses sätestatud komisjoni töökorraldusest. Töö on oluline mõistmaks tänaste

revisjonikomisjonide kontrolli-alase tegevuse probleeme ning teha ettepanekuid ja anda soovitusi nende lahendamiseks.

Lähtuvalt töö eesmärgist püstitab töö autor järgnevad uurimisülesanded:

- 1) anda ülevaade kohaliku omavalitsuse välistest ja sisemistest kontrollimeetmetest ning seejuures tuua välja revisjonikomisjoni, kui ühe peamise kontrolliorgani, roll omavalitsuse sisese kontrolli teostamisel;
- 2) analüüsida kohalike omavalitsuse põhimäärustes sätestatud revisjonikomisjoni töökorraldust, tutvuda revisjonikomisjoni töödokumentidega ning nende põhjal analüüsida seoseid töökorralduse elementide ja komisjoni töö tulemuslikkuse vahel;
- 3) teha ettepanekuid ja anda soovitusi revisjonikomisjoni tööprotsessi kitsaskohtade lahendamiseks ja töö tulemuslikkuse tõstmiseks.



Joonis 1. Uurimuse eesmärk ja uurimisülesanded

Lõputöö aluseks on järgnevad hüpoteesid: a) revisjonikomisjoni tegevus kohaliku omavalitsuse üle kontrolli teostamisel ei ole tulemuslik ega vastavuses seadusega antud kontrollipädevusega; b) puudused revisjonikomisjoni kontrolli-alases tegevuses tulenevad kohalike omavalitsuste põhimäärustes sätestatud revisjonikomisjoni töökorralduse regulatsiooni puudulikkusest.

Lõputöö koosneb kolmest peatükist. Esimeses peatükis käsitletakse kohaliku omavalitsuse välimisi ja sisemisi kontrollimeetmeid. Põhjalikumalt on vaatluse all volikogu revisjonikomisjoni roll, töökorraldus ja selle tulemuslikkus. Töö teises peatükis antakse ülevaade töö eesmärgi saavutamiseks ja hüpoteesi kontrollimiseks läbi viidud empiirilisest uuringust ning selle tulemustest. Uurimismeetodina kasutati valdade ja linnade põhimääruste ja revisjonikomisjoni dokumentide analüüsi. Kolme omavalitsuse kohta koostati juhtumianalüüs. Kolmandas peatükis teeb autor kokkuvõtteid ning esitab omapoolseid ettepanekud praktikas esinevate puuduste lahendamiseks.

Lõputöö normatiivne seis on 10. märts 2009. a. Normatiivsest seisust erinevas redaktsioonis õigusaktidele on märgitud redaktsiooni avaldamismärke.

1. KONTROLL JA JÄRELEVALVE KOHALIKU OMAVALITSUSE ÜLE

1.1. Kontrolli ja järelevalve mõisted

Eristades „järelevalve“ ja „kontrolli“ mõistet tavakasutuses ning entsüklopeedias antud definitsioonide kaudu tekib paratamatult tautoloogia. Järelevalvet defineeritakse kui seaduslikkuse tagamise ja kodanike õiguste kaitsmise pidevat kontrolli (ENE 4 1989: 163; Mitmekeelne... 1998: 71). Kontroll on aga kavakindel toimingute järelevalve vigade vältimiseks või tehtud vigade avastamiseks (ENE 5 1990: 21; Mitmekeelne... 1998: 98; Võõrsõnade... 2006: 544).

Õiguskirjanduses eksisteerivad kontrolli ja järelevalve mõiste küsimustes erinevad seisukohad. Kõige sagedamini mõistetakse kontrolli all sellist avaliku võimu organite vahelist suhete süsteemi, mille puhul kontrolliv organ võib kontrollitava organi akte kehtetuks tunnistada (tühistada). Järelevalve aga oleks selline suhete süsteem, mille puhul järelevalveorgan võib vaid järelevalve alla kuuluva organi tähelepanu pöörata tema veale ja kõige enam tema akti toime peatada, kuid tühistama või muutma peab akti järelevalvealune organ ise. Eksisteerib aga ka teistsugune käsitlus nende kahe mõiste vahekorra kohta. Selle kohaselt teostatakse kontrolli mingi organi üle kontrollorgani omal algatusel valikuliselt või mingi signaali peale, järelevalvet aga iseloomustab alatine jälgimine järelevalvealuse organi tegevuse üle. (Olle 2004: 67)

Pragmaatilistel kaalutlustel, laskumata nende mõistete sügavamasse teoreetilisse käsitlusse, kasutab autor antud töö kontekstis mõisteid „järelevalve“ ja „kontroll“ sünonüümidena.

1.2. Kohaliku omavalitsuse kontrollimeetmed

Põhiseaduse (PS) § 154 annab kohalikule omavalitsusele ulatusliku autonoomia, millega korrespondeerub riigi kohustus tagada isikute põhiõiguste kaitse ja haldustegevuse õiguspärasus (Suur 2007: 12). Kohalikule omavalitsusele põhiseaduses sätestatud autonoomia ei anna seega õigust kontrollimatusele. Kontrolli eesmärgiks on eelkõige

tagada kodanike õiguste kaitse ning parandada kohalike omavalitsuste tegevuse ja otsuste kvaliteeti. See omakorda on eelduseks suurendamiseks kohaliku omavalitsuse tegevuse usaldusväarsust, õiguspärasust ja läbipaistvust.

PS § 160 kohaselt määrab järelevalve kohaliku omavalitsuse üle seadus. Kohaliku omavalitsuse üle teostatavale kontrollile seab piirid ka Euroopa kohaliku omavalitsuse harta (EKOH), mille Eesti ratifitseeris 1994. aastal ja mis on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa. EKOH artikkel 8 kohaselt võib kontrolli kohalike võimuorganite tegevuse üle teostada vaid põhiseaduses või seadusandluses ettenähtud juhtudel ja korras ning üldjuhul on mis tahes kohalike võimuorganite suhtes teostatava kontrolli eesmärk tagada vaid nende tegevuse vastavus seadustele ja konstitutsiooniliste põhimõtetega. Seega sätestab EKOH, et kontrolli teostamiseks peaks eksisteerima piisav seadusandlik baas ning see peaks üldjuhul olema piiratud kohaliku võimu tegevuse seaduslikkuse küsimusega ja mitte tema otstarbekusega (Mäeltsemes 2002: 77). Kontrolli kohalike võimuorganite üle toestatakse viisil, mis tagab, et kontrollorgani sekkumise ulatus oleks tasakaalus kaitstavate huvide tähtsusega. Nimetatud säte saab inspiratsiooni proportsionaalsuse põhimõttest, kus kontrolliv võim, kasutades eelisõigusi, on kohustatud kasutama meetodit, mis mõjutab kohalikku autonoomiat kõige vähem, samal ajal saavutades soovitud tulemuse (Mäeltsemes 2002: 78).

Kohaliku omavalitsuse üle teostatakse laialdast kontrolli, mida võib olenevalt liigituskriteeriumitest rühmitada mitmeti. Liigitades kontrolli halduse üle, on Austria õigusteadlane dr Friedrich Koja pakkunud välja järgmised liigituskriteeriumid:

- 1) kontroll selle eesmärgi järgi – õiguspärasuse ja eesmärgipärasuse kontroll;
- 2) kontroll kontrollitavate organite ja vahendite järgi:
 - a. haldussisene kontroll,
 - b. haldusväline kontroll;
- 3) kontroll selle objektide järgi – halduse tegevuse üle või halduskandja enda üle teostatav kontroll;
- 4) kontroll teostamise aja järgi – *ex post* kontroll ja *ex ante* kontroll, mis klassifitseerub vastavalt repressiivseks ja preventiivseks kontrolliks (Koja 1996: 749-755, ref Suur 2007: 7).

Kõige esmane ja olulisim jaotus eelnevatest on olenevalt kontrollija organisatsioonilisest asukohast kontrolliobjekti ja kontrollitava suhtes (Koja 1996: 750, ref Suur 2007: 6). Vastavalt sellele, kas halduse üle teostatakse kontrolli haldusorganisatsioonis eneses või väljaspool seda, tehakse vahet **internse** (sisemise) ja **eksternse** (välise) kontrolli vahel (Koolmeister ja Merusk 1995: 115).

Võttes aluseks Meruski (1995: 115-127) halduse kontrolli liigituse, mille Olle (2004: 67-80) on kohaldanud sobivaks kohalikule omavalitsusele, võib jagada eksternse ja internse kontrolli veel omakorda alaliikideks. Eksternne kontroll hõlmab nii haldusjärelevalvet¹, majanduskontrolli², õiguskantsleri kontrolli kui ka kohtulikku kontrolli. Internse kontroll hulka kuuluvad teenistuslik järelevalve, õigusaktide täitmise kontroll, poliitiline kontroll ja volikogu revisjonikomisjoni poolt teostatav kontroll. Käesolevas töös toodud kontrolli liigitus ei ole täielik ega pretendeeri täielikkusele, kuna enamus liigitusi on tinglikud ja olenevad algkriteeriumist.

1.2.1. Eksterne kontroll

Omavalitsamise põhimõtte ei vabasta kohalikke omavalitsusi järelevalveorganite kontrollist (Sub-national... 2008: 69). Omavalitsusülese kontrollimise silmnähtavaks ülesandeks on ühelt poolt seadustest kinnipidamise kontrollimine ja teiselt poolt majandustegevuse juhtimise edendamine kohalikes omavalitsustes (Schöber 2003: 123).

Haldusjärelevalve on kontrolli liik, mille korral kontrollib üks halduskandja teise halduskandja poolt haldusülesannete täitmist, samuti haldusekandja organite vahel väljaspool alluvusvahekorda toimuv seaduslikkuse ja otstarbekuse kontroll. Teenistuslikust järelevalvest eristab haldusjärelevalvet see, et seda ei teostata organi üle, millega ollakse teenistuslikus alluvussuhtes. Haldusjärelevalve on seega ka Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 85 alusel maavanema poolt teostatav järelevalve kohaliku omavalitsuse tegevuse üle. (Korraldusseaduse... 25.03.09)

¹ Merusk ja Olle nimetavad seda riiklikuks järelevalveks. Korraldusseaduse eelnõu seletuskiri toob välja nende kahe mõiste eristamise vajaduse, kuivõrd riiklik järelevalve on suunatud haldusväliste ohtude väljaselgitamisele ja tõrjumisele ning ei toimu ühe halduskandja sees tema organite vahel vastastikku ega erinevate halduskandjate vahel, kui järelevalvet teostatakse haldusülesannete täitmise üle.

² Merusk ja Olle nimetavad seda arvestuskontrolliks.

Maavanemale VVS § 85 antud järelevalve pädevuse võib jagada kolme ossa:

- 1) kohaliku omavalitsuse volikogu ja valitsuse üksikaktide seaduslikkuse kontroll (VVS § 85 lg 1);
- 2) seaduses sätestatud juhtudel ja ulatuses kontroll kohaliku omavalitsusüksuste kasutuses või valduses oleva riigivara kasutamise seaduslikkuse ja otstarbekuse üle (VVS § 85 lg 1 ja lg 6);
- 3) seadusega kohalikule omavalitsusele pandud või kohaliku omavalitsuse poolt halduslepinguga võetud riiklike ülesannete täitmise kontroll (VVS § 85 lg 7).

Laialt mõistetud haldusjärelevalve eriliikideks on ka Riigikontrolli poolt teostatav majanduskontroll ja õiguskantsleri poolt õiguskantsleri seaduse (ÕKS) alusel teostatav kontroll (Korraldusseaduse 25.03.09).

Majanduskontroll ehk audit, mille objektiks on ressursside ja varade säästlik kasutus ja raamatupidamise korrektsus (Suur 2007: 9), seisneb halduse majandusliku tegevuse nii õiguspärasuse kui ka otstarbekuse kontrollimises haldusorganisatsioonist väljaspool asuva organi poolt. Seda võidakse teostada ka internse kontrollina (Koolmeister ja Merusk 1995: 121). Kasutatava kontrolli liik – eksterne või interne – sõltub enamjaolt kontrollitava tulullika liigist ja päritolust (Sub-national... 2008: 71). Laiulatuslikku eksternset majanduskontrolli kohaliku omavalitsuse majandustegevuse üle teostab Riigikontroll, kes Riigikontrolli seaduse (RKS) § 2 kohaselt on oma tegevuses sõltumatut majanduskontrolli teostav riigiorgan.

Riigikontroll kontrollib kohalike omavalitsuse tegevust vastavalt Riigikontrolli seadusele (KOKS § 66 lg 2). Esiolgu hõlmas Riigikontrolli pädevus ainult kontrolli kohaliku omavalitsuse valdusesse antud riigi kinnis- ja vallasvara, riigieelarvest antavate sihtotstarbeliste eraldiste, toetuste ja riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamise üle (Suur 2007: 73). Riigikontrolli seaduse muutmise (RT I 2005, 32, 235) 2005. aastal laiendati Riigikontrolli kontrolliõigust ja pädevust kohalike omavalitsuse üle teostatava järelevalve osas eesmärgiga aidata kaasa väliskontrolli tugevdamisele avaliku sektori käsutuses olevate vahendite õiguspärasuse kasutamise üle. Muudatus hõlmas kontrolli kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse üle munitsipaalvara valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel; sihtasutuste ja mittetulundusühingute üle, kelle asutajaks või liikmeks on kohaliku omavalitsuse üksus; äriühingute üle, kus kohaliku omavalitsuse

üksusel on valitsev mõju enamusosaluse kaudu või muul viisil, samuti nende äriühingute tütarettevõtjate üle (RKS § 7 lg 2).

Võib tunduda, et Riigikontrolli kontrolliõiguse laiendamine kitsendab kohaliku omavalitsuse enesekorraldusõigust ja autonoomiat. Siiski tuleb Riigikontrolli järelevalve osas silmas pidada, et tegu ei ole kontrolliga selle traditsioonilises tähenduses (Seletuskiri Riigikontrolli... 01.12.08). Riigikogu põhiseaduslikkuse järelevalve kohtukolleegiumi 19. märtsi 2009. a otsuses Tallinna Linnavolikogu taotluses tunnistada kehtetuks Riigikontrolli seaduse § 7 lõike 1 punkt 3, § 7 lõige 2 ja § 7 lõige 2¹ (RKPK 3-4-1-17-08) on kohus teinud järelduse, et kontroll küll riivab kohaliku omavalitsuse üksuse enesekorraldusõigust, kuid ei too vahetult kaasa sanktsioone või ettekirjutusi ning õigusvastase tegevuse kohta märkuse tegemine selle õiguspärasele rajale pööramiseks ei saa olla kohaliku omavalitsuse üksuse autonoomiasse sekkumine. Menetluse tulemusel koostatakse üksnes kontrollaruanne, mis sisaldab tähelepanekuid, hinnanguid, ettepanekuid puuduste kõrvaldamiseks ja tulevikus vältimiseks; peamiseks „sanktsiooniks“ on väärjuhtude avalikustamine (Seletuskiri Riigikontrolli... 01.12.08). Kolleegium leiab, et Riigikontrolli seadusesse tehtud muudatuste eesmärgid ei ole põhiseadusega vastuolus, nende taotlemine on õiguspärane (RKPK 3-4-1-17-08).

Õiguskantsleri järelevalve objektiks on kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid ning põhifunktsiooniks nende põhiseadusele ja seadustele vastavuse hindamine (Justiitsministeerium 2002: 666). Vastavalt PS § 139 lõikele 1, ÕKS § 1 lõikele 1 ja KOKS § 66 lõikele 3 on õiguskantsler oma tegevuses sõltumatu ametiisik, kes teostab muu hulgas järelevalvet ka kohaliku omavalitsuse (valla või linna) õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadustele vastavuse üle. ÕKS § 16 sätestab, et õiguskantslerile saadetakse kõigi kohaliku omavalitsuse õigustloovate aktide ärakirjad kümne päeva jooksul, arvates nende vastuvõtmisest, allakirjutamisest või jõustumisest. Kui õiguskantsler leiab, et õigustloov akt kas täielikult või osaliselt ei vasta põhiseadusele või seadusele, teeb ta akti vastu võtnud organile ettepaneku see akt või selle säte 20 päeva jooksul põhiseaduse või seadusega kooskõlla viia (ÕKS § 17). Kui vastavat akti või sätet põhiseaduse või seadusega kooskõlla ei viida, on õiguskantsleril õigus teha Riigikohtule ettepanek tunnistata õigustloov akt või selle säte kehtetuks (ÕKS § 18 lg 1). Õiguskantsler esitab kord aastas Riigikogule ülevaate seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast PS ja seadustega (PS § 143).

Õiguskantsleri teostatav järelkontroll on pidev abstraktne normikontroll vastuvõetud ja jõus olevate, mitte kehtivuse kaotanud määruste üle. Kuid ennetavad (preventiivset) mõju evivad näiteks õiguskantsleri iga-aastased ülevaated seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohalike omavalitsuste õigustloovate aktide kooskõlast põhiseaduse ja seadusega, avalikud esinemised, artiklid ning pressiteated, Interneti koduleheküljel avaldatud teave tüüpilistest vigadest õigusloomest ning kaasused, märkukirjad omavalitsusühendustele ja -liitudele, seminarid jms. (Justiitsministeerium 2002: 666)

Kohtulik kontrollil on võrreldes teise kontrolli vormidega rida erisusi. Need on:

- 1) kohtulikku kontrolli teostavad kompetentsed, sõltumatud ja professionaalsed kohtunikud, kes on saanud juriidilise ettevalmistuse;
- 2) kohtus ei kontrolli kunagi enda initsiatiivil. Et käivituks kohtuliku kontrolli mehhanism, selleks on vaja esitada protest või kaebus. Siin kehtib põhimõte – ei ole kaebust, ei ole ka kohut. (Koolmeister ja Merusk 1995: 124)

Õrne Suur (2007: 82, 85) on oma magistritöös Eesti kohaliku omavalitsuse eksternse kontrolli regulatsiooni analüüsi tulemusena leidnud, et seadused ei reguleeri piisavalt kohaliku omavalitsuse üle teostatavat kontrolli ning seetõttu ei ole selle valdkonna üle tagatud avaliku võimu tõhus ja lünkadeta kontroll. Kuigi kontroll kohaliku omavalitsuse tegevuse üle on reguleeritud paljudes õigusaktides, pole kehtiv regulatsioon siiski küllaldane ega vasta enam praegustele majandus-õiguslikele vajadustele.

1.2.2. Internne kontroll

Tagamaks kohaliku omavalitsuse tegevuse õiguspärasus ning kohalike elanike huvide ja õiguste kaitse ei piisa üksnes välisest kontrollist, lisaks tuleb õiguspärase, usaldusväärse ja otstarbeka tegutsemise tagamiseks teostada kontrolli ka omavalitsusüksuse sisemiselt. Vallad ja linnad on iseseisvad juriidilised isikud ning peavad ise oma tegevust kontrollima ja revideerima (Ginter 2005: 4).

Kohaliku omavalitsuse internsel kontrollil on väga oluline roll, kuna see annab tagasisidet juhtimise efektiivsuse ja tehtud otsuste otstarbekuse kohta ning võimaldab planeerida edasist tegevust. Kohalike omavalitsuste endi sisest kontrolli, mis ei ole PS § 160 kohaselt

põhiseaduslikkuse ega ka haldusjärelevalve, reguleeritakse KOKS §-des 24, 48 ja 66¹. (Justiitsministeerium 2002: 666)

Teenistuslikku järelevalve sisuks on kontroll, mida teostavad kõrgemalseisvad ametiasutused (organid) ja ametnikud neile alluvate ametiasutuste ja ametnike tegevuse õiguspärasuse ning otstarbekuse suhtes (Koolmeister ja Merusk 1995: 116). Teenistusliku järelevalve ulatus on sätestatud KOKS-i §-s 66¹. Kohaliku omavalitsuse puhul seisneb teenistuslik järelevalve valla- või linnavalitsuse poolt valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teostatavas kontrollis (KOKS § 66¹ lg 1). Teenistusliku järelevalve teostamisel on valla- või linnavalitsusel õigus:

- 1) teha ettekirjutus akti või toimingu puuduste kõrvaldamiseks;
- 2) peatata toimingu sooritamine või akti kehtivus;
- 3) tunnistada akt kehtetuks (KOKS § 66¹ lg 2).

Tuleb silmas pidada, et volikogu kontroll valitsuse üle on poliitiline kontroll, mitte teenistuslik järelevalve – teenistusliku alluvuse suhe volikogu ja valitsuse vahel puudub (Põllumäe 2003: 33).

Poliitilist kontrolli avaliku administratsiooni tegevuse üle teostavad nn poliitilised institutsioonid. Kohaliku omavalitsuse puhul võib näiteks nimetada volikogu, erakondi, mitmesuguseid kodanikeühendusi, ajakirjandust ja kohalikke elanikke. Poliitilise kontrolli alaliikidena võib eristada:

- 1) volikogu kontrolli, mille vahenditeks on: a) interpellatsiooniõigus (volikogu liikmete õigus pärida aru volikogu poolt ametisse valitud, nimetatud või kinnitatud isikutelt), b) resolutsiooniõigus (volikogu õigus esitada valla- või linnavalitsusele või selle üksikutele liikmetele üleskutse sooritada teatud toiming või hoiduda sellest), c) ankeetõigus (volikogu õigus moodustada komisjone linnavalitsuse liikmete või ametnike süütegude uurimiseks), d) umbusaldusavaldus (vastavalt KOKS § 46 lõikele 1 võib vähemalt neljandik volikogu koosseisust algatada umbusalduse avaldamise volikogu esimehele, volikogu aseesimehele, volikogu komisjoni esimehele, volikogu komisjoni aseesimehele, revisjonikomisjoni liikmele, valitsusele, vallavanemale, linnapeale või valitsuse liikmele);
- 2) ühiskondlik kontroll, mis kujutab endast erakondade, kodanikuühenduste, mitmesuguste survegruppide, ajakirjanduse jne kontrolli. Erakonnad, eelkõige

opositsioonis olevad erakonnad, ühendused, mitmesugused survegruppid, ajakirjandus jne analüüsivad ning jälgivad kohalike omavalitsuste, sh tema administratsiooni tegevust ning juhivad avalikkuse tähelepanu asetleidnud rikkumistele ja ebaotstarbekatele toimingutele. Sellega avaldatakse ühiskondlikku ja poliitilist survet avalikule administratsioonile ning sunnitakse teda õiguspäraselt ja otstarbekalt toimima. (Koolmeister ja Merusk 1995: 117; Olle 2004: 69-70)

Kui Olle käsitleb poliitilist kontrolli kohaliku omavalitsuse internse kontrollina, siis Merusk on poliitilise kontrolli liigitamisel paigutanud eksternse kontrolli alla. Erandjuhul võib kohaliku omavalitsuse puhul poliitiline kontroll toimuda nii internse kui ka eksternse kontrollina. Kui riigi tasandil peetakse teoreetiliselt poliitiliseks väliskontrolliks parlamendi kontrolli valitsuse üle, siis kohaliku omavalitsuse tasandil ei saa rääkida võimude lahususest valla- ja linnavolikogu ning -valitsuste omavahelistes suhetes. Volikogu liikmete algatatud menetlust poliitilistele ametnikele umbusalduse avaldamise kohta ja volikogu liikme esitatud arupärimist peaks käsitlema kohaliku omavalitsuse sisemise poliitilise kontrolli meetmena. Välise poliitilise kontrollina saaks seevastu vaadelda väljastpoolt kohaliku omavalitsuse organeid asuvate isikute, asutuste ja survegruppide poolt teostatava kontrolli korda ja meetmeid. (Suur 2007: 76)

Õigusaktide täitmise kontroll seisneb seaduste ja volikogu määruste ning otsuste ja valla- või linnavalitsuse määruste ning korralduste täitmise kontrollis. Nimetatud õigusaktide täitmist kontrollivad seaduses ja valla või linna põhimääruses sätestatud korras volikogu ja valitsus. (KOKS § 24)

1.3. Volikogu revisjonikomisjoni poolt teostatav kontroll

1.3.1. Volikogu ja volikogu komisjonid

Kohaliku omavalitsuse esinduskogu on volikogu, mis valitakse vabadel valimistel neljaks aastaks valla või linna hääleõiguslike elanike poolt kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse (KOVVS) alusel. Valimised on üldised, ühetaolised ja otsesed.

Hääletamine on salajane. Seadusega võib volikogu volituste perioodi lühendada seoses kohaliku omavalitsuse üksuste ühinemise või jagunemisega või volikogu tegutsemisvõimetusega. (PS § 156 lg 1, KOKS § 4 p 1 ja § 16, KOVVS § 1 lg 1 ja § 2)

Volikogu liikmed tegutsevad volikogus ühiskondlikel alustel. Volikogu liikmete puhul on niisiis tegu nn „pärasit tööpäeva lõppu vaba õhtupooliku poliitikutega“, kes poliitilist „*fulltime-job*“ (põhikohaga tööd) ei tee. See staatus vastab traditsioonilisele ja asjaosaliste aktiveerimise kaudu kohalike ülesannete täitmise imidžile – jätkata töötamist oma põhitöökohal või mingi muu tegevusega tegelemist. Mandaadi ühiskondlikus korras teostamine on kodanikuomavalitsusele suunatud munitsipaalõigusliku poolehoiuavalduse tagajärg. (Olle 2004: 114)

Kohaliku omavalitsuse üksuse hääleõiguslike elanike poliitilise esindusorganina täidab volikogu kohaliku omavalitsuse üksuses kõige olulisemaid juhtimis- ja kontrolliülesandeid: määrab seaduse alusel kindlaks omavalitsusliku halduskorralduse põhimõtted ning jälgib ja kontrollib täitevorganite tegevust ja oma otsuste elluviimist (Justiitsministeerium 2002: 649).

KOKS annab võimaluse volikogu moodustada nii alalisi kui ka ajutisi komisjone (§ 47 lg 1). Ainus komisjon, mille moodustamine KOKS-i kohaselt on ette nähtud ja kohustuslik, on revisjonikomisjon. Alalised komisjonid moodustatakse volikogu koosseisu volituste ajaks. Ajutised komisjonid moodustatakse teatud kindla(te), tavaliselt ühekordse(te) probleemi(de) lahendamiseks (Olle 2004: 123-124). Komisjoni roll on töötada läbi sisuliselt ja poliitilisest aspektist volikogus arutamisele tulevaid küsimusi (Põllumäe 2003: 16). Volikogu komisjoni tegevuse alused ja kord sätestatakse valla või linna põhimääruses (KOKS § 8 lg 1 p 1 ja § 47 lg 2). Volikogu komisjonide moodustamine ja tegevuse lõpetamine, nende esimeeste ja aseesimeeste valimine volikogu liikmete hulgast ja komisjoni koosseisu kinnitamine kuulub volikogu ainupädevusse (KOKS § 22 lg 1 p 20).

Komisjoni esimehed ja aseesimehed tuleb valida volikogu liikmete hulgast. Teised komisjoni liikmed kinnitatakse komisjoni esimehe esildusel (KOKS § 47 lg 1). Kohalike elanike laiemal osalusvõimaluste huvides kohaliku elu küsimuste otsustamisel ja korraldamisel ning komisjoni kompetentsuse tõstmiseks on põhimõtteliselt komisjoni lubatud kaasata asjatundlikke kohalikke elanikke ja eksperte ning kohaliku omavalitsuse

organite parema koostöö huvides ka valla- või linnavalitsuse esindajaid (Olle 2004: 124). Erandiks on siinjuures revisjonikomisjon, mille esimees ja liikmed valitakse üksnes volikogu liikmete hulgast (KOKS § 48 lg 2).

1.3.2. Revisjonikomisjoni tegevuse õiguslikud alused

Nagu käesoleva töö peatükis 1.2. nimetatud, käsitletakse revisjonikomisjoni poolt teostatavat kontrolli kohaliku omavalitsuse internse kontrollina. Volikogu revisjonikomisjoni tegevusega seonduvat reguleerib KOKS § 48. Nimetatud sätte kohaselt peab volikogu oma volituste ajaks moodustama vähemalt kolmeliikmelise revisjonikomisjoni, kes teostab kohustuslikus korras kontrolli kohaliku omavalitsuse varade ja eelarveliste vahendite seadusliku ja otstarbeka kasutamise üle.

Vastavalt KOKS § 48 lõikele 3 on revisjonikomisjoni pädevuses kontrollida:

- 1) valla- või linnavalitsuse tegevuse vastavust volikogu määrustele ja otsustele;
- 2) valla või linna ametiasutuste ja nende hallatavate asutuste raamatupidamise õigust 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 ja otstarbekust.

Revisjonikomisjoni kontrolli-alane tegevus toimub valla või linna põhimääruses sätestatud korras ja komisjoni tööplaani alusel või volikogu ülesandel (KOKS § 48 lg 4). Seejuures on revisjonikomisjonil laiaulatuslik õigus saada teavet ja kõiki oma tööks vajalikke dokumente (KOKS § 48 lg 6).

Komisjoni töö vorm on koosolek (KOKS § 40). Volikogu komisjoni koosoleku protokollile kirjutab alla koosoleku juhataja (KOKS § 51 lg 3). Volikogu komisjonide koosolekute protokollid peavad olema igäihele kättesaadavad valla või linna põhimääruses sätestatud korras (KOKS § 51 lg 7).

Revisjonikomisjoni töö tulemus vormistatakse revisjoniakti ja otsusena. Koostatud otsus ja revisjoniakt saadetakse valla- või linnavalitsusele, kes võtab revisjoniakti suhtes seisukoha ja esitab selle kümne päeva jooksul revisjonikomisjonile. Eelnimetatud dokumendid esitab revisjonikomisjon volikogule otsuse tegemiseks kontrolli tulemuste realiseerimise kohta, lisades nendele dokumentidele otsuse tegemiseks vajaliku volikogu õigusakti eelnõu. (KOKS § 48 lg 5) Seega on revisjonikomisjoni töö eesmärgiks eelkõige anda volikogule tagasisidet.

Vähemalt kord aastas on revisjonikomisjon kohustatud esitama aruande oma tegevuse kohta volikogu istungil (KOKS § 48 lg 7). KOKS ja valla- ja linnaeelarve seadus (VLES) sätestavad, et volikogu peab enne majandusaasta aruande kinnitamist ära kuulama revisjonikomisjoni arvamuse (KOKS § 39¹ lg 2, VLES § 26 lg 5).

1.3.3. Revisjonikomisjoni töö tulemuslikkus tänases Eestis

Erialakirjanduses on väidetud, et revisjonikomisjoni liikmed ei ole üldjuhul ise küllalt pädevad kogu kohaliku omavalitsuse tegevust kontrollima (Ginter 2005: 91). Revisjonikomisjoni volitused on laiad, aga selle organi kasulikkuses kahtlevad mitmed kohaliku omavalitsuse juhid ja ametnikud. Põhjuseks on säte, mille kohaselt revisjonikomisjon moodustatakse volikogu liikmetest, kellel valdavalt puuduvad oma ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised ja oskused. Revisjonikomisjon võib paljudes omavalitsustes küll kaasata oma tegevusse spetsialiste, kuid sageli napib revisjonikomisjonil teadmisi ja oskust ka selleks, et otsustada, mille uurimiseks või millise tööloigu osas vastav spetsialist palgata. (Põllumäe 2003: 16)

Volikogu tahtekujundus- ja otsustuskompetentsist lähtudes juhib partei, millel on kohaliku omavalitsuse esinduse mandaatide enamus põhimõtteliselt kohalikku omavalitsust (Schöber 2003: 198). Volikogu revisjonikomisjoni näol on tegu suuremal või vähemal määral poliitiliselt sõltuva kontrolliorganiga (Õiguskantsler 2005, 03.03.09). Sellest tulenevalt on heaks valitsemistavaks, et revisjonikomisjon on opositsiooni pärusmaa. Mõnes kohalikus omavalitsuses on seda põhimõtet järgitud, mõnes mitte. See seab küsimärgi alla revisjonikomisjoni liikmete objektiivsuse. Revisjonikomisjon peab oma tööd tegema nii, et see vastaks usaldusväärse ja erapooletuse nõuetele ning võimaldaks

anda objektiivse hinnangu avalikule haldusele kui nende põhimõtete elluviijale (Rannik 1995: 15). Revisjonikomisjoni liige, olles seotud kindla poliitilise ringkonnaga, ei pruugi kontrolli teostamisel olla objektiivne – avastatud rikkumised, kas jäetakse märkimata või siis väikestele avastatud puudustele antakse ebaobjektiivne hinnang, mis muudab selle üldsuse hinnangul suureks rikkumiseks (Suur 2003: 54).

Revisjonikomisjoni töökorraldusele ja tegevuse tulemustele on hinnangu andud ka Riigikontroll. Ajavahemikul 2004 kuni 2006 on Riigikontroll auditeerinud 14 omavalitsusüksust³. Muu hulgas oli auditite üheks eesmärgiks hinnata kohaliku omavalitsuse üksuse raha ja vara sihi- ning õiguspärase kasutamise tagamiseks rakendatud kontrollisüsteemi toimimist. Ühe olulisima kontrollisüsteemi elemendina kohaliku omavalitsuse üksuses ja organites käsitles Riigikontroll ka revisjonikomisjoni tegevust.

Riigikontroll leidis, et kõikide auditeeritud kohalike omavalistuste revisjonikomisjoni töö seaduses sätestatud ülesannete täitmisel ei ole olnud piisav. Riigikontrolli tähelepanekute kohaselt ei ole revisjonikomisjon oma seaduses sätestatud eesmärki täitnud ning tema roll on jäänud valdavalt formaalseks. Volikogu revisjonikomisjoni ebapiisava töö põhjuseks on eelkõige see, et volikogu liikmetel puudub efektiivseks kontrollimiseks vajalik kompetentsus ja kogemus ning komisjoni moodustamisel on eiratud demokraatlikke valitsemispõhimõtteid. Samuti selgus, et kohalike omavalitsuste volikogude liikmed ja valitsuste juhid ei teadvusta revisjonikomisjonide rolli ning tegevuse olulisust. Riigikontroll on seisukohal, et volikogul tuleks revisjonikomisjonile kinnitada tööplaan või määrata üksikud kontrolliülesanded, et tagada talle seadusega pandud ülesannete täitmise. Samuti juhib Riigikontroll tähelepanu sellele, et revisjonikomisjonid võiksid kontrollimiste tulemuslikkuse tagamiseks kaaluda võimaluse korral ekspertide või spetsialistide kaasamist. (Riigikontrollil... 01.12.08)

1.3.4. Revisjonikomisjoni töö tulemuslikkuse tõstmise võimalused

Eelnevas peatükis väljatoodust selgub, et tänasel hetkel on revisjonikomisjoni roll valdavalt formaalne ning seetõttu ei teadvustata komisjoni tegevuse olulisust ja kaheldakse

³ Auditid teostati Narva, Võru, Kohtla-Järve, Mustvee, Kiviõli, Paldiski ja Kuresaare linnas ning Saku, Rae, Häädemeeste, Toila, Rakke, Vormsi ja Saare vallas.

tema töö kasulikkuses. Kuna mitmed autorid, Riigikontroll ja ka õiguskantsler on viidanud, et revisjonikomisjoni näol on eelkõige tegemist poliitiliselt sõltuva kontrollorganiga, mille liikmetel tihti puuduvad seadusega antud ülesannete täitmiseks vajalikud teadmised ja kogemused, siis tuleb otsida muid kompetentsist sõltumatuid abinõusid komisjoni kontrolli-alase tegevuse tulemuslikkuse tõstmiseks.

Üks võimalus revisjonikomisjoni töö tulemuslikkuse tõstmiseks on komisjoni tööprotsessi formaliseerimine täpse töökorra kehtestamise ja tööplaani kinnitamisega. Tööprotsessi formaliseerimise abil on võimalik tööd suuremal või väiksemal määral standardiseerida (Valk 2003: 118). Formaliseerimist võib vaadelda ka kui reeglistamist, mis on esinevate seoste ja protsesside kujundamine ametlike pikka aega kehtivate reeglite kaudu (Siimon 2004: 81).

Reeglistamisel eelistena on Siimon (2004: 83) muuhulgas välja toonud:

- 1) parem kvaliteet ja paremad tulemused – saavutatakse eesmärkide ja lahendusvariantide teadliku selgitusega;
- 2) parem läbipaistvus ehk mõistetavus – tuleneb selles, et normaaljuhul peavad lahendused olema ka dokumenteeritud;
- 3) parem koordineeritus tööjaotuse juures – tagatakse selge regulatsiooniga selle kohta, kes on milliste ülesannete jaoks kompetentne;
- 4) väiksem sõltuvus üksikisikutest – seisneb selles, et töömeetodid on tuntud ja seega ka mõistetavad.

Organisatsiooniteooria kohaselt on kontrolli ülesanne eelkõige võrrelda saavutatud tulemusi püstitatud eesmärkidega (Alas 2008: 143; Valk 2003: 219). See võib olla kulutuste võrdlemine eelarvega, valmis ehituse võrdlemine projektiga jmt (Alas 2008: 143). Tagasiside tõttu tagab kontrollimine eesmärkidest ja kavadest kõrvalekaldumise ning nende põhjuste, lõpptulemuste ja taseme ning muude vajalike asjaolude kohta tarvismineva teabe saabumise täitmispäigalt kõrgemalseisvasse otsustamispaika (Üksvärav 2008: 425). Vastavalt sellele on võimalik otsustada edasine tegutsemine. Nimetatu toob selgelt välja revisjonikomisjoni rolli olulisuse volikogule tagasiside andmisel tehtud otsuste kohta.

Kontrollimise efektiivne läbiviimine eeldab kontrollitoimingute läbimõeldud ja valivat suunamist (Rannik 1995: 11). Probleemid saavad alguse ebaselgest ülesande püstitusest.

Mida ebaselgemad on ülesanded, seda suurem hulk informatsiooni tuleb läbi töötada. (Burton and Obel 1998: 4-5, ref Valk 2003: 13) Kavandamine on esimene põhitegevus, mis paneb aluse kõigile hilisematele tegevustele ja toimingutele (Üksvärv 2008: 98). Seetõttu on oluline, et revisjonikomisjonid koostaksid tööplaani, mis aitaks juba varakult läbi mõelda keda, mida, millal ja mil viisil kontrollida. Ka Riigikontroll on oma auditite põhjal välja toonud revisjonikomisjoni tööplaani olulisuse.

Olenemata sellest, keda, mida, kus ja kuidas kontrollitakse või kes kontrollib, on kontrollimiskäigule⁴ iseloomulik:

- eesmärkide kindlaksmääramine;
- toimimisaluste kindlaksmääramine;
- olukorra selgitamine;
- tulemuste kokkuvõtmine. (Üksvärv 2008: 434)

Kõiki nimetatud aspekte, kui kontrollimise põhiprotseduuri, saab reguleerida revisjonikomisjoni töökorralduses (kontrollimiskorras⁵). Töökorralduse kehtestamisel tuleb kindlasti jälgida ka selle arusaadavust, s.t kontrollimisel kasutatavat alused, võimalused ja piirangud peavad olema kõigile ühtselt mõistetavad. Raskesti arusaadav kontrollimiskord võib rakendamisel põhjustada vigu, arusaamatusi ja pettumust, mis lõppkokkuvõttes võib viia selle tähelepanuta jätmisele või kõrvaleheitmisele (Üksvärv 2008: 441). Sellisel kontrollimise korral pole aga suurt väärtust.

Parima pildi annab kontrollimine sündmuste või tegevuste toimumise paigas ehk vahetute täitjate ja vastutajate juures. Kohapeal avanev pilt ja inimeste selgitused aitavad olukorda märksa paremini hinnata ning vajalikke meetmeid kiiremini rakendada kui sellest teiste kanalite kaudu teavet saada. (Üksvärv 2008: 445) Seetõttu on oluline, et revisjonikomisjon oleks ise kontrolli otsene teostaja, mitte ei tugineks oma tegevuses üksnes kirjalikele aruannetele, kokkuvõtetele ja ülevaadetele.

Kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõuga soovitakse esmakordselt reguleerida kohaliku omavalitsuse sisekontrollisüsteemi finantsjuhtimise korraldamisel.

⁴ Kontrollimiskäik on eri järkudest ja toiminguid koosnev tegevuste kogum selgitamaks olukorda kontrollitaval objektil (Üksvärv 2008: 433).

⁵ Kontrollimiskord on kontrollimise põhimõtete, aluste, menetluse ja võtete kogum (Üksvärv 2008: 439).

Eelnõu ei kohusta kohalikke omavalitsusi moodustama siseaudiitori ametikohti, kuid suunab kohaliku omavalitsuse üksusi, kes seni ei ole loonud siseauditi struktuuri ja siseaudiitori ametikohti, selles suunas liikuma – vastav säte on märgiks sellest, et tulevikus minna seaduse alusel üle kohustuslikule siseaudiitori ametikoha loomisele (Seletuskiri kohaliku... 25.03.09). Suuremates kohalike omavalitsuste üksustes on juba täna täitevorgani juurde moodustatud siseauditi- või sisekontrolliüksus⁶, kelle tegevus on revisjonikomisjoni töö aluseks. Sellise kontrollimise korralduse puuduseks on asjaolu, et kontrolli ei teosta revisjonikomisjoni liige. Samas ei tohiks revisjonikomisjoni rolli otsese kontrolli läbiviimisel teisejärguliseks muutuda. Seetõttu võiks revisjonikomisjon revisjoni läbiviimisel kasutada nii vahetut kui ka kaudset kontrollimist. Vahetu kontrollimise korral tutvutakse olukorraga sündmuspaigal; kaudsel kontrollimisel toetutakse sündmuste, olukordade või tegevuste analüüsimisel ja hindamisel ettekannetele, aruannetele, ülevaadetele ja muule taolisele (Üksvärv 2008: 447-448).

Oluline läbiviidud kontrollimiste juures on ka kontrolli tulemuste dokumenteerimine ja vormistamine revisjoniaktis või protokollis. Viimaste põhjal on tagantjäreli võimalik läbiviidud tegevusi ja tehtud otsuseid tuvastada. Seejuures tuleks silmas pidada, et kontrolliaruande väärtust ei tule hinnata mitte niivõrd seal leiduvate andmete hulga, kuivõrd andmete kasulikkuse järgi (Üksvärv 2008: 437). Revisjoniaktist peaks lisaks avastatud puudusele nähtuma ka edasised käitumisjuhised ja ettepanekud puuduste kõrvaldamiseks.

⁶ Näiteks Narvas rahandusameti revisjoni osakond, Pärnus sisekontrolliteenistus, Rakveres sisekontrolli osakond, Sillamäel siseaudiitori ametikoht, Tallinnas sisekontrolliteenistus ja siseauditi osakond, Tartus sisekontrolliteenistus, Viljandi sisekontrolli ametikoht jne.

2. UURING JA SELLE TULEMUSED

2.1. Uuringu metodoloogia ja valim

Lõputöö empiirilise osa raames viidi läbi uuring, mis valiti lähtuvalt töö eesmärgist selgitada välja, kui tulemuslik on valla- ja linnavolikogu revisjonikomisjoni tegevus kohaliku omavalitsuse kontrollimisel ning mil määral sõltub revisjonikomisjoni töö tulemuslikkus kohaliku omavalitsuse põhimääruses sätestatud komisjoni töökorraldusest. Uuringu läbiviimiseks kasutati uurimismeetoditena dokumentide analüüsi ning juhtumianalüüsi, et vaadelda ja hinnata revisjonikomisjoni kontrolli-alase tegevuse vastavust valla- või linna põhimääruses sätestatule ja kooskõla komisjoni tööplaaniga.

Uuringu valimiks oli kokku 46 omavalitsusüksust, nende seas 33 linna ja 13 valda. Töö mahtu arvestades ei oleks olnud autori hinnangul otstarbekas analüüsi kaasata kõiki 227 Eesti kohaliku omavalitsusüksust. Valimi moodustamisel lähtus autor põhimõttest, et valim hõlmaks geograafiliselt Eesti eri maakondade ning elanike arvult eri suurusega omavalitsusüksusi. Tegemist on empiirilise ekspertvalikuga. Vaatamata sellele, et valimi valik on subjektiivne, on siiski selle põhjal võimalik teha järeldusi üldvalimi kohta. Teistsuguse valimiga saadavad tulemused võivad vähesel määral erineda antud uuringu tulemustest, kuid arvestades, et Eesti kohalikud omavalitsused on oma suuruselt, elanike arvult, tulukuselt ja haldussuutlikkuse suhteliselt erinevad, on keeruline välja tuua tulemusi, mis igal juhul kõikide omavalitsuste puhul absoluutsed oleksid.

2.1.1. Põhimääruste analüüs

Esimese uurimuse osana viidi läbi valdade ja linnade põhimääruste analüüs, millega sooviti välja selgitada, kuidas on reguleeritud revisjonikomisjoni töökorraldust kohalike omavalitsuste põhimäärustes.

Valdade ja linnade põhimääruste analüüsil (Lisa 1) pööras autor tähelepanu järgmistele aspektidele:

- KOKS § 48 sätete taasesitamine põhimääruses (Lisa 2);

- revisjonikomisjoni tööplaani kinnitamine;
- revisjonikomisjoni poolt läbi viidavate kontrollimiste korra regulatsioon;
- nõuded revisjonikomisjoni poolt koostatavatele aktidele;
- spetsialistide kaasamise võimalus revisjonikomisjoni töösse.

2.1.2. Töödokumentide analüüs ja juhtumianalüüs

Teise uurimuse osana analüüsiti revisjonikomisjoni 2008. aasta töödokumente, et vaadelda ja hinnata revisjonikomisjoni tegevuse tulemuslikkust kontrollitoimingute läbiviimisel. Revisjonikomisjoni töödokumentide analüüsi eesmärgiks oli kaardistada tegelik komisjoni tööprotsessi kvaliteet. Selleks viis autor läbi tööplaanide ja komisjoni poolt läbiviidud revisjonide võrdluse, mille põhjal valiti välja kolme kohaliku omavalitsusüksuse revisjonikomisjonid, milliste kohta koostati juhtumianalüüsid.

Dokumentide analüüsiks ja juhtumianalüüsideks vajalikke dokumente – revisjonikomisjoni tööplaani, komisjoni koosolekute protokollid, revisjoniaktid ja otsused – otsis autor valdade ja linnade Interneti kodulehekülgedelt ning avalikest dokumendiregistritest. Internetis avaldamata dokumente küsis autor omavalitsustelt teabenõude korras. Valimisse kuulunud 46-st kohalikust omavalitsuses ei õnnestunud revisjonikomisjoni töödokumente saada neljast omavalitsusest. Peamiseks põhjuseks oli teabenõudele vastamata jätmine ka korduvate päringute esitamisel. Seitsmest omavalitsusest saadi dokumente osaliselt, kuna revisjonikomisjoni liikmed pole kõiki oma töödokumente valla- või linnavalitsuse kantseleile esitanud, milles tulenevalt ei olnud võimalik teabenõuet täielikult täita. Seega kokku 11 omavalitsust revisjonikomisjoni töödokumentide analüüsi kaasata ei saanud, kuna nende kohta puudusid piisavad andmed, mida omavahel võrrelda.

Esmalt vaadeldi, kuidas on omavahel seotud tööplaani kehtestamise kohustus valla- või linna põhimääruses ning tööplaani kehtestamine praktikas. Seejärel läbi viidud revisjonikomisjonide tööplaanide hindamise protseduuri käigus jagas autor valimisse kuulunud 35 kohalikkude omavalitsust viide gruppi (Lisa 3):

- 1) grupp 1 – revisjonikomisjonile 2008. aastaks tööplaani kinnitatud ei ole;

- 2) grupp 2 – revisjonikomisjonil on tööplaani küll olemas, kuid see on väga üldine: tööplaanis kajastuvad paar üksikut planeeritud kontrolliülesannet, mis kordavad peamiselt mõnda KOKS § 48 lõikes 3 välja toodud revisjonikomisjoni kontrollivaldkonda ja KOKS §-s 39¹ sätestatud majandusaasta aruandele arvamuse andmist, kontrolliobjekte (kontrollitavate asutuste nimed) eraldi välja toodud ei ole;
- 3) grupp 3 – revisjonikomisjoni tööplaanis on olemas peamised kontrolliülesanded, kontrollimise läbiviimise umbkaudne ajakava (kas kuude või kvartalite lõikes), mõne üksiku kontrolliülesande juures on välja toodud ka kontrolliobjektid;
- 4) grupp 4 – revisjonikomisjoni tööplaanis on välja toodud konkreetsed kontrolliülesanded, samuti on olemas kontrollimiste läbiviimise ajakava (kuude lõikes) ja iga kontrolliülesande juures konkreetsed kontrolliobjektid;
- 5) grupp 5 – revisjonikomisjoni tööplaanis võrreldes eelnevatega rohkelt kontrolliülesandeid, mille kohta on välja toodud ajakava, kontrollitavad objektid ja iga kontrolliülesande läbiviimise eest vastutajad.

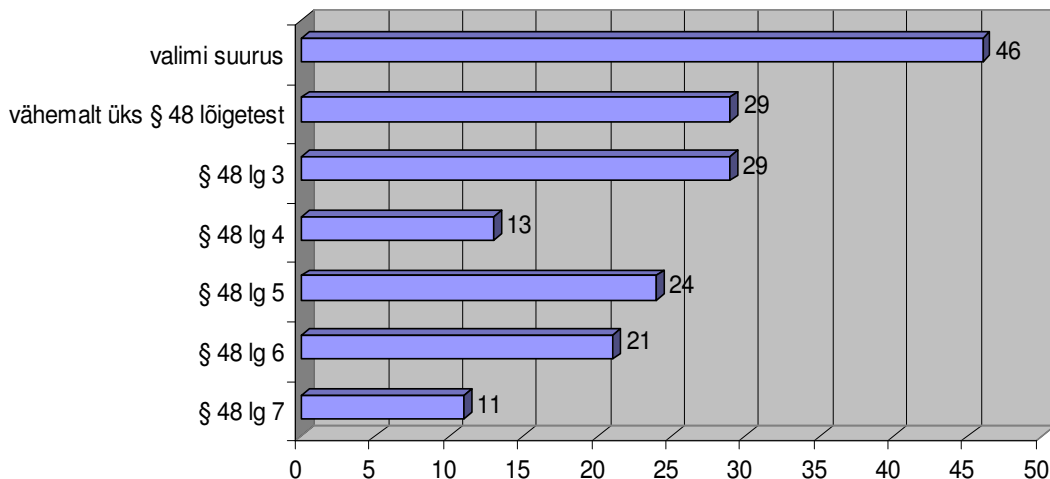
Nimetatud gruppidesse kantud kohalikke omavalitsusi võrdles autor vastavate omavalitsuste revisjonikomisjonide poolt 2008. aastal läbiviidud ja (revisjonikomisjoni aktis või protokollis) dokumenteeritud kontrollimiste arvuga. Iga grupi puhul toodi välja ka keskmine läbiviidud revisjonide arv.

Kuna haldussuutlikus, kui järelevalve efektiivsuse vahend, võib omada valimisse kuulunud eri suurustega kohalike omavalitsusüksuste seisukohast märkimisväärset rolli, valiti koostatud võrdluse põhjal välja kolm n.ö „tüüpilist keskmist“ juhtumit, mille kohta koostati juhtumianalüüsid. Valiku tegemisel lähtus autor kahest kriteeriumist: 1) omavalitsus peab kuuluma tööplaani hindamise protseduuri kohaselt gruppi 3 või 4 (tööplaanis sisalduvate andmete hulk ja konkreetsus on keskmised); 2) konkreetse omavalitsuse revisjonikomisjoni poolt läbiviidud kontrollimiste arv on võimalikult lähedane grupi keskmisele. Juhtumianalüüsides vaatles autor revisjonikomisjoni poolt 2008. a läbiviidud revisjonide korralduse vastavust põhimäärustes sätestatud korrale, revisjoni tulemuste dokumenteerimise viisi ja põhjalikkust ning komisjoni tööplaani täitmist.

2.2. Uuringu tulemused

2.2.1. Valla ja linna põhimääruste analüüsi tulemused

Valdade ja linnade põhimääruste analüüsi (Lisa 1 ja Lisa 2) tulemusena selgus, et suuremas osas põhimäärustes esines KOKS § 48 sätete kordamine. Valimisse kuulnud 46 kohalikust omavalitsusest 29 (63%) olid oma põhimääruses taasesitanud vähemalt üht KOKS § 48 toodud revisjonikomisjoni sätet. Peamine säte, mille kordamine esines oli § 48 lõige 3 (kõigis 29 põhimääruses), mis sätestab revisjonikomisjoni kontrollipädevuse. 24 (52%) juhul oli põhimäärustes ära toodud ka § 48 lõikes 5 esitatud revisjonikomisjoni otsust ja revisjoniakti puudutav regulatsioon ning 21 (46%) juhul lõikes 6 sätestatud revisjonikomisjoni õigus saada teavet ja kõiki oma tööks vajalikke dokumente. Kõige vähem oli põhimäärustes taasesitatud § 48 lõiget 4 (13 põhimääruses – 28%) ja lõiget 7 (11 põhimääruses – 24%). KOKS § 48 sätete taasesitamist linnade ja valdade põhimäärustes iseloomustab järgnev joonis:



Joonis 2. KOKS § 48 sätete taasesitamine põhimäärustes

Regulatsiooni terviklikkuse seisukohast analüüsitud põhimääruste puhul KOKS § 48 sätete taasesitamine üldjuhul tähtsust ei oma ja see vajalik ei ole, kuna taasesitatud sätetele ei järgne täpsustavat regulatsiooni. Kuue valimisse kuulunud kohaliku omavalitsuse puhul oli

põhimäärustes piiratud üksnes KOKS § 48 sätete taasesitamisega. Kolme omavalitsuse põhimäärustes revisjonikomisjoni töökorda puudutavad sätted praktiliselt puudusid, neist ühe omavalitsuse puhul oli põhimääruses üksnes säte viitega KOKS §-le 48.

Revisjonikomisjonile tööplaani või kontrollimise plaani kinnitamise on oma põhimäärustes sätestanud 27 (59 %) kohalikku omavalitsust. Kontrollimise korra regulatsioon on olemas 30 (65 %) kohaliku omavalitsuse põhimääruses. Kolm peamist valdkonda, mis kontrollimise korra regulatsioonis välja tuuakse, on kontrolli läbi viivate isikute õigused ja kohustused ning revisjoniaktile kehtestatud nõuded.

Kontrolli läbiviimise korras sisalduvad enamikel juhtudel kontrolli teostava isiku õigus talle antud ülesande täitmiseks:

- 1) siseneda kontrollitava asutuse ruumidesse ja teha vajadusel inventuure;
- 2) saada kontrollitavast asutusest teavet, nõuda majandus- ja finantstegevust kajastavate algdokumentide, lepingute ja muu asjasse puutuva dokumentatsiooni esitamist, saada nendest koopiaid, ära kirju ja väljavõtteid;
- 3) saada kontrollitava asutuse juhilt ja teistelt ametiisikutelt suulisi ja kirjalikke seletusi;
- 4) kontrollida materiaalsete ja rahaliste vahendite säilimist materiaalselt vastutava isiku juuresolekul ja viia vajadusel läbi inventuure;
- 5) pääseda asutuse juhi teadmisel või tema poolt määratud ametiisiku saatel kontrollitava asutuse objektidele, ruumidesse, materiaalsete väärtuste ning raha- ja väärtpaberihoidlatesse;
- 6) kontrollimise takistamise korral oma tegevus katkestada ja nõuda asutuse juhilt takistuse kõrvaldamist ning vajadusel informeerida sellest revisjonikomisjoni esimeest või volikogu esimeest.⁷

Kontrolli teostava isiku kohustused sisaldavad üldjuhul järgmist:

- 1) puuduste avastamisel, mille jätkumine või kordumine võib tekitada olulist kahju, või oluliste seadusrikkumiste ilmnemistel peab sellest kohe informeerima asutuse juhti ja vajadusel koostama vaheakti ning selle esitama kontrolliülesande andjale;

⁷ Vt Anija valla põhimäärus, Antsla valla põhimäärus, Jõgeva linna põhimäärus, Karksi valla põhimäärus, Keila linna põhimäärus, Kiviõli linna põhimäärus, Kärdla linna põhimäärus, Lihula valla põhimäärus, Loksa linna põhimäärus, Maardu linna põhimäärus, Mõisaküla linna põhimäärus, Narva linna põhimäärus, Põltsamaa linna põhimäärus, Põlva linna põhimäärus, Pärnu linna põhimäärus, Rakvere linna põhimäärus, Saarde valla põhimäärus, Sillamäe linna põhimäärus, Sindi linna põhimäärus, Tamsalu valla põhimäärus, Tapa valla põhimäärus, Tartu linna põhimäärus, Tõrva linna põhimäärus, Võhma linna põhimäärus.

- 2) kontrolli tulemuste õige ja objektiivse kajastamise eest vastutab kontrollija;
- 3) kontrollimise käigus kontrollijale teada saanud andmeid tohib kasutada ainult kontrollimise huvides ning neid ei tohi edastada kolmandatele isikutele;
- 4) kontrollitava asutuse igapäevast tööd ei tohi häirida ega takistada;
- 5) kontrollitavas asutuses peab järgima kehtestatud (töö)sisekorraeeskirju ja teisi kontrollitava asutuse töökorraldust reguleerivaid õigusakte.⁸

Kontrollimise tulemus vormistatakse aktiga, millele on kehtestatud nõuded 12 (26 %) kohaliku omavalitsuse põhimäärustes. Aktis märgitakse kontrollitava asutuse nimetus ja alluvus, kontrolliülesanne või kontrolli eesmärk, kontrollitava asutuse juhi ja pearaamatupidaja nimed, kontrollijate nimed ja ametinimetused kontrollitav periood ja läbiviimise aeg⁹.

Akt peab sisaldama sõltuvalt ülesandest ja kontrollimise tulemustest:

- 1) viidet õigusaktidele, mis reguleerivad kontrollitud valdkonda;
- 2) tegeliku olukorra kirjeldust, sooritatud tehingute ja asutuse tegevuse vastavust riigi ning linna või valla õigusaktidele;
- 3) riigi ja linna või valla õigusaktide järgimist kontrollitavas asutuses;
- 4) linna- või vallavara kasutamise õigust;
- 5) linna või valla eelarve tulude laekumise tagamist ja eelarvevahendite kasutamise sihipärasust;
- 6) raamatupidamise arvestuse ja aruandluse tõepärasust;
- 7) tehingute ja majandusliku tegevuse otstarbekust;
- 8) asutuse käsutada ja kasutada olevate materiaalsete ja rahaliste vahendite kasutamise õigsust, otstarbekust ning sihipärasust;
- 9) järeldust otsese kahju tekitamise või on saamata jäänud tulu kohta;
- 10) majandusliku kahju ilmsikstulekul selle rahaline suurus, tekkimise põhjused, kahju suuruse arvutamise meetoodika ja kahju tekitamisega soetud ametiisikud;

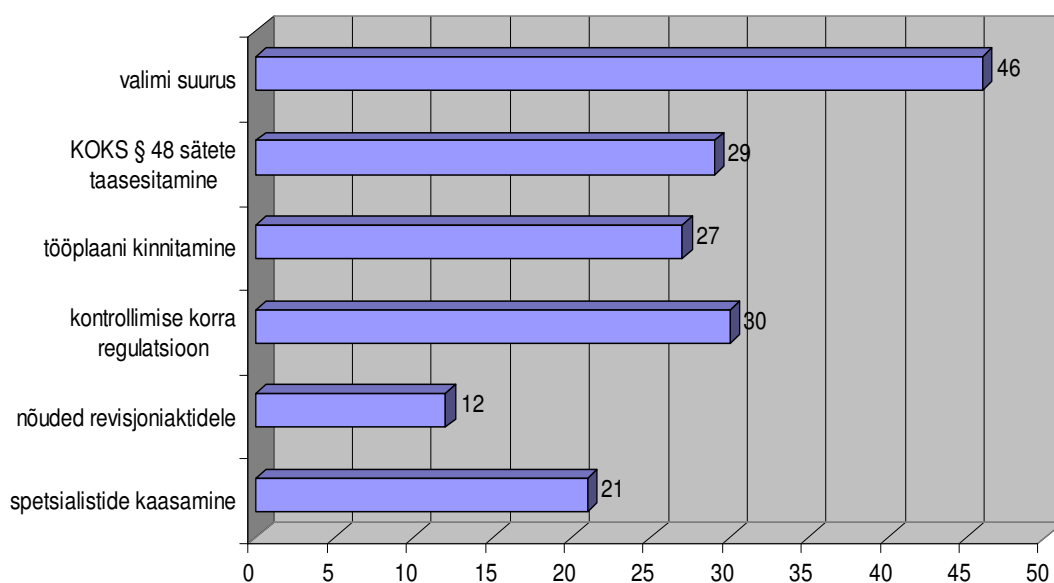
⁸ Vt Anija valla põhimäärus, Antsla valla põhimäärus, Karksi valla põhimäärus, Kiviõli linna põhimäärus, Lihula valla põhimäärus, Maardu linna põhimäärus, Mõisaküla linna põhimäärus, Põlva linna põhimäärus, Pärnu linna põhimäärus, Rakvere linna põhimäärus, Saarde valla põhimäärus, Sindi linna põhimäärus.

⁹ Vt Anija valla põhimäärus, Karksi valla põhimäärus, Lihula valla põhimäärus, Maardu linna põhimäärus, Mõisaküla linna põhimäärus, Pärnu linna põhimäärus, Saarde valla põhimäärus, Sindi linna põhimäärus, Võhma linna põhimäärus.

11) õigusaktide rikkumise korral õigusakt ja mis osas seda on rikud.¹⁰

Revisjonikomisjoni poolt läbiviidavate kontrollimiste korras on 21 (46 %) juhul sätestatud ka võimalus revisjonikomisjonil vajadusel oma töösse kaasata (eriala)spetsialiste. Valitsuse ametnike kaasamine toimub kooskõlastatult vallavanemaga, koosseisuväliste ekspertide ja asjatundjate kaasamiseks on vajalik volikogu esimehe kooskõlastus.

Kokkuvõtlikult iseloomustab valdade- ja linnade põhimäärustes sätestatud revisjonikomisjoni käsitlevat regulatsiooni järgnev joonis:



Joonis 3. Revisjonikomisjoni puudutav regulatsioon valdade ja linnade põhimäärustes

2.2.2. Revisjonikomisjoni töödokumentide analüüsi tulemused

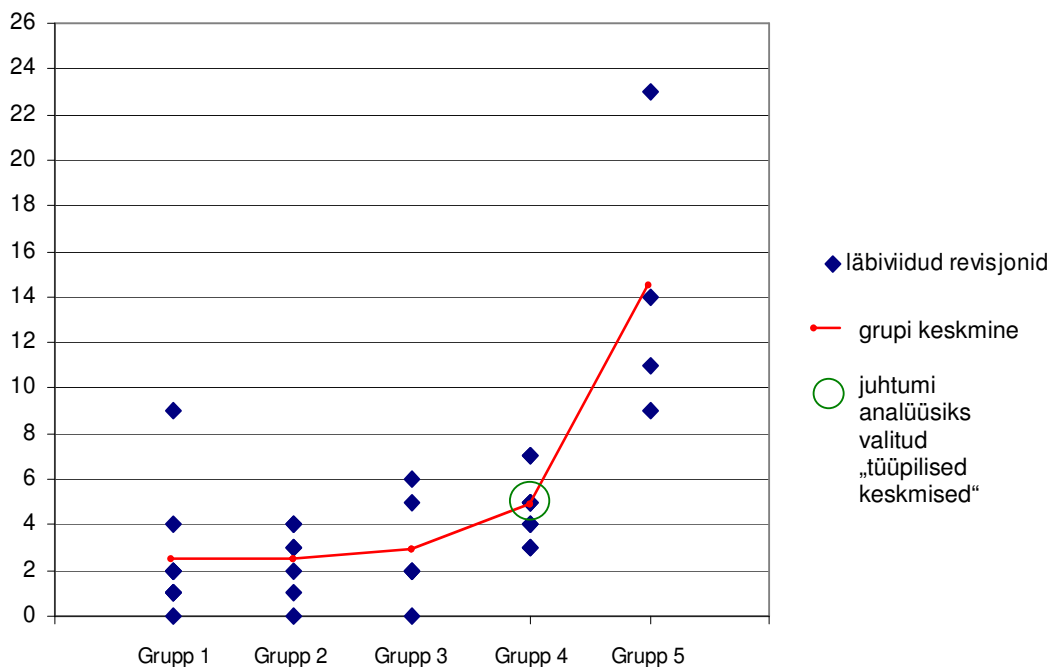
Tööplaani kehtestamise kohustust valla- või linna põhimääruses ning tööplaani kehtestamist praktikas iseloomustab järgnev tabel:

¹⁰ Vt Anija valla põhimäärus, Karksi valla põhimäärus, Lihula valla põhimäärus, Maardu linna põhimäärus, Mõisaküla linna põhimäärus, Pärnu linna põhimäärus, Saarde valla põhimäärus, Sindi linna põhimäärus, Võhma linna põhimäärus

Tabel 1. Tööplaani kinnitamine põhimääruses ja praktikas kinnitatud tööplaaniid

Tööplaan \ Põhimäärus	Põhimäärus sätestab revisjonikomisjonile tööplaani kinnitamise	Põhimääruses tööplaani kinnitamist puudutav säte puudub
Revisjonikomisjonile on kinnitatud tööplaani	15 (43%)	11 (31,5%)
Revisjonikomisjonile tööplaani kinnitatud ei ole	5 (14%)	4 (11,5%)

Tööplaaniid ja läbiviidud revisjonide võrdlusest (Lisa 3) annab ülevaate järgnev graafik, kus üheks mõõdikuks on 2008. a tööplaanis sisalduvate andmete hulk ja konkreetsus (gruppideana, vt käesoleva töö peatükk 2.1.2.) ning teiseks mõõdikuks vastavate revisjonikomisjonide poolt 2008. aastal läbiviidud ja dokumenteeritud kontrollimiste arv:



Joonis 4. Revisjonikomisjoni tööplaaniid ja läbiviidud revisjonid 2008. aastal

Gruppi 4 kuuluvate kohalike omavalitsuste revisjonikomisjonide poolt läbiviidud kontrollimiste keskmine arv oli 4,8. Samas grupis oli kolm omavalitsust, milliste

revisjonikomisjonid olid 2008. a läbi viinud 5 kontrollimist: Elva linn, Keila linn ja Mustvee linn. Vastavad omavalitsused valiti välja põhjalikumate juhtumianalüüside koostamiseks. Grupis 3 ei leidunud kohaliku omavalitsust, millise revisjonikomisjoni poolt läbiviidud kontrollide arv oleks olnud grupi keskmisele (2,8) võimalikult sarnane, seetõttu sellest grupist juhtumi analüüsiks omavalitsusi ei valitud.

2.2.3. Juhtumianalüüsid

Elva linn

Elva linn on 6201 elanikuga¹¹ kohaliku omavalitsuse üksus Tartu maakonnas. Elva linna volikogusse kuulub 17 liiget, revisjonikomisjonis on kolm liiget. Ka Elva linna põhimääruses esineb KOKS § 48 täielik kordamine, siiski on põhimääruses lisaks veel sätestatud revisjonikomisjoni poolt läbiviidavate kontrollimiste kord. Elva linnavolikogu revisjonikomisjoni 2008. a tegevuskava on kinnitatud revisjonikomisjoni esimehe poolt ning selles on planeeritud kuus kontrollialast tegevust, millistest on 2008. aastal läbi viidud üksnes kaks: üks nendest tööplaanis määratud tähtajal (2007. a aastaaruandele hinnangu andmine), teine kaks kuud planeeritud tähtajast varem. Lisaks on revisjonikomisjon viinud tööplaaniväliselt läbi kolm kontrolli. Kontrollimised on läbiviidud kontrollitavate objektide (huviala- ja kultuurikeskuse, lasteaia, gümnaasiumi) asukohas ja need on seisnenud kontrolliobjekti kuludokumentide jm dokumentatsiooni (käskkirjade, protokollide) kontrollis ning asjakohaste selgituste kuulamisega, mille põhjal on komisjon andnud hinnangu ja teinud ettepanekud. Kuigi Elva linna põhimääruse § 26 lg 3 ja lg 5 näevad ette, et kontrollimise tulemused vormistatakse revisjonikomisjoni aktiga, ei ole seda praktikas järgitud. Kontrollimistel avastatud puudused, revisjonikomisjoni märkused, hinnangud ja ettepanekud on kajastatud revisjonikomisjoni koosolekute protokollides. Hinnangud põhinevad kontrollitava asutuse kulutuste ja tegevuse üldisel dokumenteerimisel. Protokollidest ei selgu, kas komisjon on sisuliselt kontrollinud ka kulutuste õigsust ja otstarbekust. Protokollides toodud märkused ja ettepanekud on asjakohased ning täidetavad, ühtlasi on sätestatud ka tähtajad ettepanekute täitmise järelkontrolli sooritamiseks.

¹¹ Seisuga 02.03.2009 (Siseministeerium... 22.03.09).

Keila linn

Keila linn on 9787 elanikuga¹² kohaliku omavalitsuse üksus Harju maakonnas. Keila linna volikogusse kuulub 17 liiget, revisjonikomisjonis on kolm liiget. Keila linna põhimääruses KOKS § 48 kordamist ei esine, põhimääruses on läbiviidavate kontrollimiste korralduses lühidalt sätestatud revisjonikomisjoni õigus nimetada kontrolli teostavad isikud, kontrolli teostava isiku õigused ning keeld häirida kontrollitava ametiasutuse või asutuse igapäevast tööd. Revisjonikomisjoni 2008. a tööplaani on kinnitatud volikogu otsusega ning selles on planeeritud neli kontrolli. Praktikas revisjonikomisjon planeeritud kontrollimisi ise läbi ei viinud. Kontrollimised on teostatud esitatud pakkumuste põhjal revisjonikomisjoni poolt väljavalitud audiitorfirma poolt. Seega pole tööplaani koostatud mitte revisjonikomisjoni poolt läbiviidavate kontrollimiste kavandamiseks, vaid kui alusdokument, mille põhjal välja valida audiitorfirma ja leppida kokku millises osas kontrolli tuleb läbi viia. Tööplaani alusel kokkulepitud protseduuride kohta esitas audiitorfirma koondaruande, mille revisjonikomisjon saatis linnavalitsusele kirjaliku vastuse saamiseks ning mille põhjal komisjoni liikmed esitasid linnavalitsuse esindajale komisjoni koosolekul täiendavaid küsimusi. Lisaks eelpool nimetatud audiitorfirma aruandes kajastatud kontrollidele, on revisjonikomisjon andnud hinnangu Keila linna 2007. a majandustegevuse aruandele. Revisjonikomisjoni protokollidest selgub, et muus osas on komisjon enamus ajast tegelenud audiitori valimise ja kinnitamisega komisjoni tööplaani täitmise juurde ning linnavolikogu ja linnavalitsuse liikmete majanduslike huvide deklaratsioonide tähtsaks kokku kogumisega.

Mustvee linn

Mustvee linn on 1642 elanikuga¹³ kohaliku omavalitsuse üksus Jõgeva maakonnas. Mustvee linna volikogusse kuulub 13 liiget, revisjonikomisjonis on neli liiget. Võrreldes eelnevate omavalitsustega on Mustvee linna põhimääruses revisjonikomisjoni tegevuse regulatsioon kõige mahukam. Kuigi esineb nii KOKS § 48 sätete taasesitamist, on väga täpselt revisjonikomisjoni poolt läbiviidavate kontrollimiste korras reguleeritud kontrollija õigusi ja kohustusi, aga ka revisjoni akti koostamist ning selle kohustuslikke osasid. Revisjonikomisjonile on linnavolikogu otsusega kinnitatud tööplaani nii esimeseks poolaastaks kui ka teiseks poolaastaks. Esimese poolaasta tööplaanis on kinnitatud kolm, teiseks poolaastaks viis kontrolliülesannet. Kaheksast planeeritud kontrollist on 2008.

¹² Seisuga 02.03.2009 (Siseministeerium... 22.03.09).

¹³ *ibid*

aastal läbi viidud ja revisjonikomisjoni aktis dokumenteeritud viis. Nendest neli on viidud läbi tööplaanis ettenähtud tähtajaks, üks ajakavas planeeritust pool aastat hiljem. Läbiviidud revisjonidel on kontrollitud raamatupidamisdokumente, tööajatabeleid, töölepinguid, eelarve täitmist ja kasutamist ning kulutuste sihipärasust. Kontrollimise käigus avastatud rikkumised on aktides välja toodud kokkuvõtlike üldarvude ja protsentidena. Kuigi aktides on olemas nii komisjonipoolsed märkused ja ettepanekud, puuduvad põhjalikud selgitused ja järeldused. Samas on linna põhimääruses sätestatud väga täpsed nõuded revisjoniakti sisule. Muus osas on revisjoniaktile sätestatud vorminõuded täidetud (aktides on märgitud kontrollitava asutuse nimi ja alluvus, kontrolliülesanne, kontrollijate nimed ja ametinimetused, kontrollitava asutuse juhi ja pearaamatupidaja nimed, kontrollitav periood ja kontrolli läbiviimise aeg).

2.3. Tulemuste analüüs

Nii nagu on põhimääruste üldine kvaliteet kohalike omavalitsuste lõikes erinev, nii on ka revisjonikomisjoni kontrollifunktsiooni täitmise kord sätestatud erineva mahu ja täpsusega. KOKS § 48 lg 4 sätestab, et revisjonikomisjon kontrollib valla- või linna ametiasutusi ja nende hallatavaid asutusi valla- või linna põhimääruses sätestatud korras. Valdade- ja linnade põhimääruste analüüsi tulemusena selgus, et vastavat regulatsiooni pole väga paljudes põhimäärustes piisavalt täpselt sätestatud. Rohkesti on põhimäärustesse taasesitatud KOKS § 48 sätteid. Sellisel sätete taasesitamisel pole aga mõtet. Esiteks peab revisjonikomisjon oma tegevuses igal juhul tuginema seadusele, teisalt võib KOKS-is antud sätte muutmise korral põhimääruse sätteid kehtiva õigusega vastuollu minna. Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999. a määrus nr 279 „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“¹⁴ § 47 lg 2 kohaselt võib määruse terviklikkust arvestades selle tekstis taasesitada seaduse sätte. Seaduse sätte taasesitamine lubatud on, kui sellele järgneb täpsem regulatsioon, mida valdade- ja linnade põhimäärustes üldjuhul aga ei ole. Mõnel juhul on põhimäärustes seaduse sätteid kopeerides nende sõnastust muudetud, mida normitehnika eeskirja kohaselt tuleb aga taunida.

¹⁴ KOKS § 7 lg 4 sätestab, volikogu ja valitsuse määrustele kohaldatakse Vabariigi Valitsuse ja ministri määruse eelnõud kohta kehtestatud normitehnilisi nõudeid erisusega, mis tulenevad kohaliku omavalitsusüksuse õiguslikust seisundist.

Positiivne on tõdeda, et üle poolte linnade ja valdade põhimäärustes on olemas ka eraldi regulatsioon revisjonikomisjoni poolt läbiviidavate kontrollimiste kohta. Nendes põhimäärustes, kus kontrolli teostamise korda on reguleeritud, sarnaneb see regulatsioon aga osaliselt Riigikontrolli seaduse kontrollitegevuse aluste regulatsioonile (näiteks teabe nõudmise, vaatluse läbiviimise, kontrollitava töösse sekkumise keelu, kontrollitulemuste arutamise osas). Läbiviidavate kontrollimiste kord sisaldas enamuses üksnes kontrollijate õigusi ja kohustusi, vaid üks neljandik omavalitsustest oli kehtestanud nõuded revisjonikomisjon akti vormile ja sisule. Kontrollijate õiguste ja kohustuste sätestamine valdade- ja linnade põhimäärustes on vägagi tervitatav, kuna need hõlbustavad kontrollija ja kontrollitava vahelisi suhtlust – mõlemad teavad, kuidas kontrolli läbiviimisel käituda. Revisjoniaktile nõuete kehtestamine on väga oluline, kuna selle põhjal on võimalik hinnata revisjonikomisjoni töö tegelikku kvaliteeti ning anda hinnang komisjoni töö tulemuslikkusele. Vaid üksnes dokumenteeritud andmete põhjal on hiljem võimalik hinnata, kas avastatud puudused on kõrvaldatud ning ettepanekud arvesse võetud. Kui põhimäärustes pole sätestatud kindlat korda, kuidas kontrollimise tulemusi dokumenteerida, seda tõenäolisem on, et kontrollitavat teavitatakse avastatud puudustest ja ettepanekutest suuliselt, mille tulemusena võib oluline rikkumine jääda märkamata.

Samuti vaadeldi uuringu käigus revisjonikomisjoni võimalust oma töösse kaasata eksperte ja spetsialiste. Vaid pooled omavalitsused olid põhimääruses sätestanud võimaluse revisjonikomisjonil oma töösse kaasata eksperte ja spetsialiste. Ülejäänute puhul jääb see küsimus lahtiseks ning puudub konkreetne regulatsioon, millele tuginedes revisjonikomisjon saaks otsustada millistel alustel ja millist korda järgides oleks spetsialistide kaasamine võimalik.

Revisjonikomisjoni tööplaanide analüüsi tulemusena selgus, et tööplaani kinnitamine ei sõltu sellest, kas valla või linna põhimääruses on sellekohane säte olemas, s.t puudub seos põhimääruses sätestatud ja praktikas tööplaani kinnitamise vahel. Antud olukord võib olla autori hinnangul tingitud asjaolust, et Riigikontroll on kohalike omavalitsuste kontrollisüsteemi auditite käigus korduvalt väljatoonud tööplaani olulisuse ja soovitanud revisjonikomisjonidele tööplaani kinnitamist. Tööplaanide hindamise ja läbiviidud revisjonide tulemusena koostatud graafikust nähtub selgelt, et mida konkreetsemalt ja täpsemalt on tööplaanides välja toodud konkreetsed kontrolliülesanded, objektid, ajakava ja vastutavad täitjad, seda produktiivsem on revisjonikomisjoni töö. Seega pole oluline

fakt, et revisjonikomisjonile on tööplaani kinnitatud ja see dokumendina eksisteerib, vaid ka see, et tööplaani on koostatud viisil, mis võimaldab komisjonil oma tööd efektiivselt korraldada.

Samuti nähtus uuringust, et praktikas viivad revisjonikomisjonid aasta jooksul läbi väga vähe kontrollimisi. Kogu valimi keskmine 2008. aastal läbiviidud kontrollimiste arv on kõigest 4,5. Kolme kohaliku omavalitsuse volikogude revisjonikomisjonid polnud aasta jooksul läbi viinud ühtegi kontrollimist: vähemalt ei kajastunud neid üheski komisjoni protokollis ning nende kohta polnud koostatud ka ühtki akti ega otsust. Seega on üldine revisjonikomisjonide produktiivsus suhteliselt madal ja seadusega lubatud laiaulatusliku kontrolli õigust praktikas ei rakendata.

Juhtumianalüüsi tulemusena selgus, et praktikas on revisjonikomisjonidel väga erinev töökorraldus. Komisjonidele on antud küllaltki suur vabadus otsustamiseks, kas viia kontrollimisi läbi ise või tellida vastavat teenust audiitorfirmalt. Üks võimalus on kasutada sisekontrolli või sõltumatu auditi tulemusi revisjonikomisjoni töö alusena. Siiski ei peaks komisjoni tegevus üksnes tuginema esitatud aruannete läbivaatamisele, kuna see ei pruugi tagada rikkumiste avastamise korral vajalike meetmete kohest rakendamist ja nende täitmise kontrolli. Läbiviidud kontrollimisi dokumenteeritakse väga erinevalt – puudub ühtne praktika selles osas, kas kontrollimise tulemusi kajastada komisjoni koosoleku protokollis, koostada tulemuste kohta eraldi akt või teha üksnes suulisi ettepanekuid ja märkusi. Nii Elva kui ka Mustvee linna põhimääruses oli sätestatud kohustus koostada kontrolli tulemuste kohta akt. Elvas seda nõuet täidetud polnud, Mustvees aga küll. Erinevus võib tuleneda sellest, et Elva linna põhimääruses puudus täpsem regulatsioon revisjoniakti sisu ja vorminõuete kohta, mis Mustvee linna põhimääruses väga täpselt olemas olid. Nende juhtumite puhul tuleb selgelt välja tööprotsessi formaliseerimise ja reeglendamise eelis: parem kvaliteet ja paremad tulemused. Akti eelis protokollis ees on ka selle parem mõistetavus. Akt on üldjuhul konkreetne ja käsitleb kompaktselt ühte juhtumit, komisjoni koosoleku protokollist ei pruugi avastatud puudused ja nende lahendamise ettepanekud nii selgelt välja tulla, millest tulenevalt võib täitjal olla raskusi puuduste kõrvaldamisel.

3. JÄRELDUSED JA ETTEPANEKUD

Läbiviidud uuringu tulemusena leidis kinnitust asjaolu, et Eesti kohalike omavalitsuste volikogude revisjonikomisjonide töökorralduse regulatsioon ja praktika on väga erinev. Kuigi KOKS § 48 lg 4 sätestab, et revisjonikomisjon kontrollib valla- või linna ametiasutusi ja nende hallatavaid asutusi valla- või linna põhimääruses sätestatud korras, pole vastavat regulatsiooni väga paljudes põhimäärustes piisavalt täpselt sätestatud. Autori hinnangul pärsib see aga revisjonikomisjonide tööd.

Tuginedes antud töö tulemustele ja tulemuste analüüsile teeb autor nende põhjal järgnevad peamised järeldused ja ettepanekud:

1. Valdade ja linnade põhimäärustes on revisjonikomisjoni töökorraldus reguleeritud ebapiisavalt, millest lähtuvalt on komisjoni kontrolli-alase tegevuse tulemuslikkus madal. Sellest tulenevalt tuleks kohalike omavalitsuste volikogudel üle vaadata valla või linna põhimäärustes sätestatud revisjonikomisjoni poolt läbiviidavate kontrollimiste korra regulatsioon ning seda vastavalt vajadusele muuta ja täiendada. Piisavalt täpsed ja konkreetsed juhised hõlbustavad komisjoni tegevust ning regulatsiooni praktikas järgimise põhjal on volikogul võimalik anda hinnang komisjoni tegevuse tulemuslikkusele.
2. Põhimääruste analüüsi tulemusena ilmnes, et umbes pooltel juhtudel pole reguleeritud, millal ja kuidas võivad revisjonikomisjonid oma töösse kaasata eksperte ja spetsialiste. Valla või linna põhimääruses peaks täpselt ära sätestama, millistel juhtudel on revisjonikomisjonil õigus ja ka kohustus konsulteerida spetsialistidega (näiteks juriidilistes ja majanduslikes probleemide, korrupsiooni- ja kuriteokahtluse korral) ning neid oma töösse kaasata. Autori hinnangul ei pruugi selle küsimuse reguleerimata jätmine või komisjonile laia otsustusvabaduse andmine olla efektiivne. Ühelt poolt võib see kaasa tuua olukorra, kus komisjoni töö teeb sisuliselt ära era-audiitorfirma ja komisjoni ülesanne seisneb üksnes esitatud aruannete läbivaatamises. Teisalt ei pruugi komisjon olla suuteline iseseisvalt otsustama, millises olukorras spetsialisti kaasamine on vajalik ning samuti ei pruugi volikogu näiteks komisjonile spetsialistide

kaasamiseks rahaliste vahendite eraldamise küsimuses vastu tulla, kuna selleks puudub konkreetne alus.

3. Tööplaanide analüüsi põhjal selgus, et üldjuhul puudub seos praktikas tööplaani kinnitamise ja selle kinnitamise nõude põhimääruses sätestamise vahel. Siiski ilmnes, et mida konkreetsem ja täpsem on tööplaani, seda produktiivsem on revisjonikomisjoni töö. Seega tuleks kõikidele revisjonikomisjonidele kinnitada tööplaani. Tööplaani koostamine võimaldab juba varakult läbi mõelda keda, millal ja mil viisil kontrollida, ühtlasi annab tööplaani kogu komisjoni tegevusel olulise raami, mis võimaldab hinnata püstitatud eesmärkide täitmist ning selle põhjal teha korrekture edasises tegevuses. Vastavalt tööplaanile saab komisjon ette valmistada iga konkreetse revisjoni ajakava ja struktuuri – nn „luustiku“, millele kontrolli üles ehitada. Revisjonikomisjoni tööplaani kinnitamine võiks toimuda volikogu otsusena, et see ei jääks pelgalt komisjoni siseseks tööjaotuse nimekirjaks. Volikogu otsusena kinnitatud tööplaani avaldab komisjonile positiivset survet selle täitmisega aktiivselt tegeleda.
4. Praktikas on revisjonikomisjoni produktiivsus suhteliselt madal. Seega peaks volikogu roll revisjonikomisjonile ühekordsete kontrolliülesannete andmisel olema aktiivsem, et operatiivselt vastavalt tekkinud olukorrale otsustada täiendavate kontrollide läbiviimise vajadus. Suhtlus ja koostöö volikogu ja revisjonikomisjoni vahel aitab teadvustada komisjoni tegevuse olemust ja vajalikkust. Revisjonikomisjonil on oluline roll volikogule tehtud otsuste otstarbekuse ja nende täitmise kohta tagaside andmisel, koostöö annab tuge revisjonikomisjoni toimimise parandamisele.
5. Juhtumianalüüside põhjal jõuti järeldusele, et revisjonikomisjoni kontrollimiste läbiviimise ja selle tulemuste kajastamise praktika on erinevate omavalitsuste lõikes väga erinev. Erinevate kohalike omavalitsuste revisjonikomisjonid peaksid teadvustama koostöövõimalusi kogemuste vahetamiseks. Kogemuste vahetamine aitab välja selgitada kõige efektiivsemad kontrollimiste läbiviimise võimalused ning samuti ühtlustada praktikat. Koostöö ja kogemuste vahetamine võiks lisaks igapäevasele suhtlusele toimuda ka läbi ühiskoolituste ja infopäevade.

KOKKUVÕTE

Lõputöö koostati eesmärgiga välja selgitada, kui tulemuslik on valla- ja linnavolikogu revisjonikomisjoni tegevus kohaliku omavalitsuse kontrollimisel ning mil määral on revisjonikomisjoni töö tulemuslikkus sõltuvuses kohalike omavalitsuse põhimääruses sätestatud komisjoni töökorraldusest. Töö teoreetilises osas anti ülevaade kohaliku omavalitsuse üldistest kontrollimeetmetest ning seejuures käsitleti põhjalikumalt volikogu revisjonikomisjoni, kui ühe peamise kohaliku omavalitsuse sisemise kontrolliorgani, rolli.

Autor püstitas käesoleva töö sissejuhatuses kaks hüpoteesi: a) revisjonikomisjoni tegevus kohaliku omavalitsuse üle kontrolli teostamisel ei ole tulemuslik ega vastavuses seadusega antud kontrollipädevusega; b) puudused revisjonikomisjoni kontrolli-alases tegevuses tulenevad kohalike omavalitsuste põhimäärustes sätestatud revisjonikomisjoni töökorralduse regulatsiooni puudulikkusest.

Hüpoteesi paikapidavuse kontrollimiseks viis autor läbi empiirilise uuringu valdade- ja linnade põhimääruste analüüsi, revisjonikomisjonide tödokumentide analüüsi ja juhtumianalüüside näol. Mõlemad hüpoteesid leidsid käesoleva lõputöö kohaselt (kahjuks) kinnitust. Lõputöö analüüsi käigus selgus, et paljude valdade ja linnade põhimäärustes on revisjonikomisjoni töökorralduse regulatsioon puudulik, mis omakorda mõjutab komisjoni töö tulemuslikkust ning praktikas jääb seetõttu komisjoni tegevus pinnapealseks. Käesolevas töös jõuti seisukohale, et revisjonikomisjoni kontrolli-alase tegevuse tulemuslikkuse tõstmiseks on vajalik komisjoni töökorraldust formaliseerida ning läbi põhimääruses sätestatud töökorralduse regulatsiooni täpselt ja selgelt piiritleda.

Käesolevas töös tegi autor järgnevad ettepanekud: üle vaadata valdade- ja linnade põhimäärustes sisalduv revisjonikomisjoni töökorralduse regulatsioon, sätestada põhimääruses konkreetsed alused spetsialistide kaasamiseks revisjonikomisjoni töösse, kinnitada revisjonikomisjonile tööplaani, vajadusel anda komisjonile volikogu poolt täiendavaid ühekordseid kontrolliülesandeid ning praktika ühtlustamiseks vahetada kogemusi ja teha koostööd erinevate omavalitsuste revisjonikomisjonide vahel.

Lähtuvalt eeltoodust leiab autor, et lõputöö aluseks olevad uurimisülesanded on täidetud ja püstitatud eesmärk saavutatud. Tööst võiks praktiline kasu olla kohalike omavalitsuste volikogudele ja revisjonikomisjonidele, kes saavad antud töö tulemusi arvesse võttes kavandada oma edaspidist tegevust.

Samas ei mööna autor võimalust, et erinev praktika erinevate revisjonikomisjonide töös ja töö tulemuslikkus võivad teatud määral olla mõjutatud ka komisjoni liikme kompetentsusest ja volikogu üldisest poliitilisest olukorrast. Viimased on siiski juba omaette uurimisaine edasiste uurimistööde jaoks.

SUMMARY

The subject of this diploma thesis is: “The performance of rural municipality and city council audit committee exercising local government control”. It is written in Estonian and consists of three chapters and three annexes totaling in 54 pages.

The aim of this diploma thesis is to map the current performance of local government council audit committee and to find out if it is correlated with the committee working order regulations enacted in the rural municipality or city statute.

The diploma thesis is based on two assumptions: a) the work practice of audit committee exercising local government control is not efficient and in proportion with the jurisdiction given by Local Government Organization Act; b) shortcomings in the work of council audit committee arise from the deficient and inadequate regulations in rural municipality and city statutes.

In the theoretical part of the work the author gives a short overview of the internal and external control of local government in Estonia and then concentrates on the role and importance of council audit committee in this control system.

In order to verify the hypothesis an empirical analysis was carried out. Three kinds of research methods were used: the analysis of local government statutes, the analysis of audit committee documents and case study.

As a result of the analysis the both hypothesis were confirmed. The results of the research can be needed for rural municipality and city councils and audit committees for planning and improving local government internal control.

VIIDATUD ALLIKATE LOETELU

Kirjanduslikud allikad

Alas, R. 2008. Juhtimise alused. Tallinn: Külim.

Burton, R., Obel, B. 1998. Strategic organizational diagnosis and design, 2-nd ed. Kluwer Academic Publisher.

Ginter, J. 2005. Volikogu liikme käsiraamat. Tartu: Maaelu Arengu Instituut.

Hoorens, D. 2008. Sub-national governments in the European Union: Organisation, responsibilities and finance. Paris: Dexia.

Justiitsministeerium. 2002. Eesti Vabariigi põhiseadus: kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura Õigusteabe AS.

Järelevalve. 1989. ENE 4. Tallinn: Kirjastus Valgus, lk 163.

Järelevalve. 1998. Mitmekeelne õigussõnaraamat. Tallinn: Juura Õigusteabe AS, lk 71.

Koja, F. 1996. Allgemeines Verwaltungsrecht. Lehr- und Handbuck für Studium und Praxis. 3., neu bearbeitete Auflage. Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung. Wien.

Kontroll. 1990. ENE 5. Tallinn: Kirjastus Valgus, lk 21.

Kontroll. 1998. Mitmekeelne õigussõnaraamat. Tallinn: Juura Õigusteabe AS, lk 98.

Kontroll. 2006. Võõrsõnade leksikon (seitsmes parandatud trükk). Tallinn: Kirjastus Valgus, lk 544.

Koolmeister, I., Merusk, K. 1995. Haldusõigus: õpik Tartu Ülikooli õigusteaduskonna üliõpilastele. Tallinn: Juura Õigusteabe AS.

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

Olle, V. 2004. Munitsipaalõigus. Tallinn: Juura.

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

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

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

Siimon, A. 2004. Organisatsiooniõpetus. Tartu: Tartu Ülikooli kirjastus.

Suur, Õ. 2003. Järelevalve kohaliku omavalitsuse üle Eesti Vabariigis. [Bakalaureusetöö] Tartu: Tartu Ülikool Õigusteaduskond, Riigi- ja Haldusõiguse õppetool.

Suur, Õ. 2007. Järelevalve kohaliku omavalitsuse tegevuse üle. Kohaliku omavalitsuse eksternse järelevalve aspektid Eesti Vabariigis. [Magistritöö] Tartu: Tartu Ülikool Õigusteaduskond, Riigi- ja Haldusõiguse õppetool.

Valk, A. 2003. Organisatsioon ja juhtimine avalikus sektoris. Tallinn: Sisekaitseakadeemia.

Üksvärav, R. 2008. Organisatsioon ja juhtimine. Tallinn: TTÜ kirjastus.

Internetimaterjal

Korralduse eelnõu seletuskiri.

http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=93502&u=20090329140321

25.03.2009

Riigikontrollil valimis kokkuvõtte kohalike omavalitsuste auditeerimise kohta 2006. aastal.

[http://www.riigikontroll.ee/fake_index.php?lang=et&uri=%2Fpressiteade.php%3Fnr%3D3](http://www.riigikontroll.ee/fake_index.php?lang=et&uri=%2Fpressiteade.php%3Fnr%3D376)

[76](http://www.riigikontroll.ee/fake_index.php?lang=et&uri=%2Fpressiteade.php%3Fnr%3D376) 01.12.2008

Seletuskiri kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduse eelnõu juurde.

http://www.riigikogu.ee/?page=en_vaade&op=ems&eid=424861&u=20090403195705

25.03.2009

Seletuskiri Riigikontrolli ja kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise seaduse

eelnõu juurde. <http://web.riigikogu.ee/ems/plsql/motions.show?assembly=10&id=614>

01.12.2008

Siseministerium. Huvitavat statistikat - elanike arv kohalikes omavalitsustes 02.03.2009

<http://www.siseministerium.ee/15189> 22.03.2009

Õiguskantsler. 2005. Maksumaksja raha kasutamine kohalikes omavalitsustes peab olema sõltumatu ja kompetentse kontrolli all.

<http://www.oiguskantsler.ee/index.php?weeklyID=27&menuID=38> 03.03.2009

Õigusaktid ja Riigikohtu praktika

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

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. (Euroopa kohaliku omavalitsuse harta ratifitseerimise seadus. 28. september 1994. RT II 1994, 26, 95.)

Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. 2. juuni 1993. RT I 1993, 37, 558; RT I 2008, 53, 293.

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

RKPK 19. märtsi 2009. a otsus asjas nr 3-4-1-17-08 – RTIII 30.03.2009, 14, 100.

Riigikontrolli seadus. 29. jaanuar 2002. RT I 2002, 21, 117; RT 2009, 15, 94.

Vabariigi Valitsuse seadus. 13. detsember 1995. RT I 1995, 94, 1628; RT I 2009, 11, 67.

Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999. a määrus nr 279 „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“. RT I 1999, 73, 695; RT I 2005, 35, 272.

Valla- ja linnaeelarve seadus. 16. juuni 1993. RT I 1993, 42, 615; RT I 2009, 15, 93.

Õiguskantsleri seadus. 25. veebruar 1999. RT I 1999, 29, 406; RT I 2009, 15, 94.

LISA 1. Põhimääruste analüüsi tabel

Põhimäärus	KOKS § 48 sätete taasesitamine	Tööplaani kinnitamine	Kontrollimiste korra regulatsioon	Nõuded revisjoni-aktile	Spetsialistide kaasamine
Abja Vallavolikogu 21. detsembri 2004. a määrus nr 27 „Abja valla põhimäärus“	+	+			
Anija Vallavolikogu 24. augusti 2006. a määrus nr 32 „Anija valla põhimääruse kinnitamine“		+	+	+	+
Antsla Vallavolikogu 15. aprilli 2003. a määrus nr 9 „Antsla valla põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine“	+	+	+		
Elva Linnavolikogu 29. mai 2000. a määrus nr 3 „Elva linna põhimääruse kinnitamine“	+	+	+		+
Haapsalu Linnavolikogu 28. märtsi 2003. a määrus nr 9 „Haapsalu põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine“		+	+	+	+
Jõgeva Linnavolikogu 28. juuni 2007. a määrus nr 1 „Jõgeva linna põhimäärus“			+	+	
Jõhvi Vallavolikogu 16. märtsi 2006. a määrus nr 22 „Jõhvi valla põhimäärus“	+	+			
Kallaste Linnavolikogu 25. juuli 2007. a määrus nr 12 „Kallaste linna põhimäärus“	+	+			
Karksi Vallavolikogu 18. oktoobri 2006. a määrus nr 24 „Karksi valla põhimäärus“	+	+	+	+	+
Keila Linnavolikogu 19. juuni 2007. a määrus nr 22 „Keila linna põhimäärus“			+		
Kiviõli Linnavolikogu 14. detsembri 2006. a määrus nr 9 „Kiviõli linna põhimäärus“	+		+		+

Kohtla-Järve Linnavolikogu 23. mai 2000. a määrus nr 18 „Kohtla-Järve linna põhimääruse uues redaktsioonis kinnitamine“	+				
Kunda Linnavolikogu 5. detsembri 2006. a määrus nr 29 „Kunda linna põhimäärus“	+	+		+	+
Kuressaare Linnavolikogu 26. augusti 1999. a määrus nr 17 „Kuressaare linna põhimääruse ja linnavolikogu reglemendi uue redaktsiooni kinnitamine“	+		+		+
Kärdla Linnavolikogu 28. veebruari 2008. a määrus nr 43 „Kärdla linna põhimäärus“	+	+	+		+
Lihula Vallavolikogu 22. veebruari 2000. a määrus nr 2 „Lihula valla põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine“	+	+	+	+	+
Loksa Linnavolikogu 15. septembri 2008. a määrus nr 36 „Loksa linna põhimääruse kinnitamine“	+		+		
Maardu Linnavolikogu 28. veebruari 2006. a määrus nr 96 „Maardu linna põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine“	+				
Mustvee Linnavolikogu 20. mai 2004. a määrus nr 11 „Mustvee linna põhimääruse kinnitamine“	+	+	+	+	+
Mõisaküla Linnavolikogu 22. veebruari 2007. a määrus nr 2 „Mõisaküla linna põhimäärus“	+	+	+	+	+
Narva Linnavolikogu 29. juuni 2000. a määrus nr 36/16 „Narva linna põhimääruse kinnitamine“	+	+	+		+
Narva-Jõesuu linnavolikogu 1. märtsi 2006. a määrus nr 12 „Narva-Jõesuu linna põhimääruse kinnitamine“					

Otepää Vallavolikogu 23. novembri 2006. a määrus nr 8 „Otepää valla põhimääruse kehtestamine“					+
Paide Linnavolikogu 15. juuni 2006. a määrus nr 21 „Paide linna põhimäärus“					
Paldiski Linnavolikogu 18. jaanuari 2007. a määrus nr 1 „Paldiski linna põhimäärus“	+	+			
Põltsamaa Linnavolikogu 20. juuni 2005. a määrus nr 93 „Põltsamaa linna põhimääruse kinnitamine“			+		
Põlva Linnavolikogu 8. oktoobri 2008. a määrus nr 22 „Põlva linna põhimäärus“	+	+	+		+
Pärnu Linnavolikogu 18. septembri 2008. a määrus nr 21 „Pärnu linna põhimäärus“	+	+	+	+	
Püssi Linnavolikogu 26. oktoobri 2006. a määrus nr 17 „Püssi linna põhimääruse kinnitamine“	+	+			+
Rakvere Linnavolikogu 27. augusti 2008. a määrus nr 32 „Rakvere linna põhimäärus“		+	+		+
Rapla Vallavolikogu 30. jaanuari 2003. a määrus nr 6 „Rapla valla põhimääruse kinnitamine“	+	+			+
Saarde Vallavolikogu 30. novembri 2005. a määrus nr 2 „Saarde valla põhimääruse kinnitamine“	+	+	+	+	
Saue Linnavolikogu 29. oktoobri 2006. a määrus nr 14 „Saue linna põhimääruse kehtestamine“	+	+	+		+
Sillamäe Linnavolikogu 30. septembri 2003. a määrus nr 14/27-m „Sillamäe linna põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine“		+	+		
Sindi Linnavolikogu 16. jaanuari 2003. a määrus nr 3 „Sindi linna põhimäärus“	+	+	+	+	

Suure-Jaani Vallavolikogu 27. juuni 2006. a määrus nr 48 „Suure-Jaani valla põhimäärus“					
Tallinna Linnavolikogu 10. oktoobri 1996. a määrus nr 27 „Tallinna põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine“	+	+	+		+
Tamsalu Vallavolikogu 23. novembri 2005. a määrus nr 1“Tamsalu valla põhimääruse kehtestamine“			+		
Tapa Vallavolikogu 14. juuni 2007. a määrus nr 64 „Tapa valla põhimäärus“			+		
Tartu Linnavolikogu 5. aprilli 2001. a määrus nr 64 „Tartu linna põhimäärus“			+		
Tõrva Linnavolikogu 25. aprilli 2006. a määrus nr 5 „Tõrva linna põhimäärus“			+		
Türi Vallavolikogu 25. oktoobri 2006. a määrus nr 70 „Türi valla põhimäärus“					
Valga Linnavolikogu 26. mai 2000. a määrus nr 7 „Valga linna põhimääruse kinnitamine“					+
Viljandi Linnavolikogu 28. jaanuari 2000. a määrus nr 16 „Viljandi linna põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine“	+				
Võhma Linnavolikogu 30. juuni 2006. a määrus nr 14 „Võhma linna põhimäärus“	+	+	+	+	
Võru Linnavolikogu 8. oktoobri 2008. a määrus nr 86 „Võru linna põhimäärus“	+	+	+		+
KOKKU:	29	27	30	12	21

LISA 2. KOKS § 48 sätete kordamine põhimäärustes

Põhimäärus	lg 1	lg 2	lg 3	lg 4	lg 5	lg 6	lg 7
Abja Vallavolikogu 21. detsembri 2004. a määrus nr 27 „Abja valla põhimäärus“	+	+	+	+	+	+	+
Anija Vallavolikogu 24. augusti 2006. a määrus nr 32 „Anija valla põhimääruse kinnitamine“							
Antsla Vallavolikogu 15. aprilli 2003. a määrus nr 9 „Antsla valla põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine“	+	+	+	+	+	+	
Elva Linnavolikogu 29. mai 2000. a määrus nr 3 „Elva linna põhimääruse kinnitamine“	+	+	+			+	
Haapsalu Linnavolikogu 28. märtsi 2003. a määrus nr 9 „Haapsalu põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine“							
Jõgeva Linnavolikogu 28. juuni 2007. a määrus nr 1 „Jõgeva linna põhimäärus“							
Jõhvi Vallavolikogu 16. märtsi 2006. a määrus nr 22 „Jõhvi valla põhimäärus“	+	+	+	+	+	+	+
Kallaste Linnavolikogu 25. juuli 2007. a määrus nr 12 „Kallaste linna põhimäärus“	+	+	+	+	+	+	+
Karksi Vallavolikogu 18. oktoobri 2006. a määrus nr 24 „Karksi valla põhimäärus“	+	+	+		+		
Keila Linnavolikogu 19. juuni 2007. a määrus nr 22 „Keila linna põhimäärus“							

Kiviõli Linnavolikogu 14. detsembri 2006. a määrus nr 9 „Kiviõli linna põhimäärus“	+	+	+		+	+	
Kohtla-Järve Linnavolikogu 23. mai 2000. a määrus nr 18 „Kohtla-Järve linna põhimääruse uues redaktsioonis kinnitamine“	+	+	+		+	+	
Kunda Linnavolikogu 5. detsembri 2006. a määrus nr 29 „Kunda linna põhimäärus“	+	+	+	+	+	+	+
Kuressaare Linnavolikogu 26. augusti 1999. a määrus nr 17 „Kuressaare linna põhimääruse ja linnavolikogu reglemendi uue redaktsiooni kinnitamine“	+	+	+		+	+	
Kärdla Linnavolikogu 28. veebruari 2008. a määrus nr 43 „Kärdla linna põhimäärus“	+	+	+	+	+	+	
Lihula Vallavolikogu 22. veebruari 2000. a määrus nr 2 „Lihula valla põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine“	+	+	+	+	+	+	+
Loksa Linnavolikogu 15. septembri 2008. a määrus nr 36 „Loksa linna põhimääruse kinnitamine“	+	+	+		+		
Maardu Linnavolikogu 28. veebruari 2006. a määrus nr 96 „Maardu linna põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine“	+	+	+			+	
Mustvee Linnavolikogu 20. mai 2004. a määrus nr 11 „Mustvee linna põhimääruse kinnitamine“	+	+	+	+	+	+	+

Mõisaküla Linnavolikogu 22. veebruar 2007. a määrus nr 2 „Mõisaküla linna põhimäärus“	+	+	+		+		
Narva Linnavolikogu 29. juuni 2000. a määrus nr 36/16 „Narva linna põhimääruse kinnitamine“	+	+	+	+	+	+	+
Narva-Jõesuu linnavolikogu 1. märtsi 2006. a määrus nr 12 „Narva-Jõesuu linna põhimääruse kinnitamine“							
Otepää Vallavolikogu 23. novembri 2006. a määrus nr 8 „Otepää valla põhimääruse kehtestamine“							
Paide Linnavolikogu 15. juuni 2006. a määrus nr 21 „Paide linna põhimäärus“							
Paldiski Linnavolikogu 18. jaanuari 2007. a määrus nr 1 „Paldiski linna põhimäärus“	+	+	+	+	+		
Põltsamaa Linnavolikogu 20. juuni 2005. a määrus nr 93 „Põltsamaa linna põhimääruse kinnitamine“							
Põlva Linnavolikogu 8. oktoobri 2008. a määrus nr 22 „Põlva linna põhimäärus“	+	+	+	+	+	+	+
Pärnu Linnavolikogu 18. septembri 2008. a määrus nr 21 „Pärnu linna põhimäärus“			+		+		
Püssi Linnavolikogu 26. oktoobri 2006. a määrus nr 17 „Püssi linna põhimääruse kinnitamine“	+	+	+	+	+	+	
Rakvere Linnavolikogu 27. augusti 2008. a määrus nr 32 „Rakvere linna põhimäärus“							

Rapla Vallavolikogu 30. jaanuari 2003. a määrus nr 6 „Rapla valla põhimääruse kinnitamine“	+	+	+		+	+	+
Saarde Vallavolikogu 30. novembri 2005. a määrus nr 2 „Saarde valla põhimääruse kinnitamine“			+				
Saue Linnavolikogu 29. oktoobri 2006. a määrus nr 14 „Saue linna põhimääruse kehtestamine“		+	+			+	
Sillamäe Linnavolikogu 30. septembri 2003. a määrus nr 14/27-m „Sillamäe linna põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine“							
Sindi Linnavolikogu 16. jaanuari 2003. a määrus nr 3 „Sindi linna põhimäärus“			+				
Suure-Jaani Vallavolikogu 27. juuni 2006. a määrus nr 48 „Suure-Jaani valla põhimäärus“							
Tallinna Linnavolikogu 10. oktoobri 1996. a määrus nr 27 „Tallinna põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine“	+	+	+	+	+	+	+
Tamsalu Vallavolikogu 23. novembri 2005. a määrus nr 1 „Tamsalu valla põhimääruse kehtestamine“							
Tapa Vallavolikogu 14. juuni 2007. a määrus nr 64 „Tapa valla põhimäärus“							
Tartu Linnavolikogu 5. aprilli 2001. a määrus nr 64 „Tartu linna põhimäärus“							

Tõrva Linnavolikogu 25. aprilli 2006. a määrus nr 5 „Tõrva linna põhimäärus“							
Türi Vallavolikogu 25. oktoobri 2006. a määrus nr 70 „Türi valla põhimäärus“							
Valga Linnavolikogu 26. mai 2000. a määrus nr 7 „Valga linna põhimääruse kinnitamine“							
Viljandi Linnavolikogu 28. jaanuari 2000. a määrus nr 16 „Viljandi linna põhimääruse uue redaktsiooni kinnitamine“	+	+	+		+	+	
Võhma Linnavolikogu 30. juuni 2006. a määrus nr 14 „Võhma linna põhimäärus“			+		+		
Võru Linnavolikogu 8. oktoobri 2008. a määrus nr 86 „Võru linna põhimäärus“	+	+	+		+	+	+
KOKKU:	24	25	29	13	24	21	11

LISA 3. Tööplaanide liigitus ja läbiviidud revisjonide arv

Kohaliku omavalitsuse üksus	Revisjonikomisjoni poolt 2008. aastal läbiviidud ja dokumenteeritud revisjonide arv
Grupp 1 – revisjonikomisjoni 2008. aastaks tööplan puudub	Grupi keskmine: 2,4
1) Anija vald	4
2) Antsla vald	2
3) Kohtla-Järve linn	9
4) Mõisaküla linn	2
5) Rapla vald	1
6) Saarde vald	1
7) Tõrva linn	2
8) Valga linn	1
9) Viljandi linn	0
Grupp 2 - revisjonikomisjonile on tööplan küll olemas, kuid see on väga üldine – tööplaanis kajastuvad paar üksikut planeeritud kontrolliülesannet, mis kordavad peamiselt mõnda KOKS § 48 lõikes 3 välja toodud revisjonikomisjoni kontrollivaldkonda ja KOKS §-s 39 ¹ sätestatud majandusaasta aruandele arvamuse andmist, kontrolliobjekte (kontrollitavate asutuste nimed) eraldi välja toodud ei ole	Grupi keskmine: 2,4
1) Kiviõli linn	4
2) Kunda linn	2
3) Paldiski linn	0
4) Sindi linn	4
5) Suure-Jaani vald	1
6) Tapa vald	3
7) Võru linn	3
Grupp 3 – revisjonikomisjoni tööplaanis on olemas peamised kontrolliülesanded, kontrollimise läbiviimise umbkaudne ajakava (kas kuude või kvartalite lõikes), mõne üksiku kontrolliülesande juures on välja toodud ka kontrolliobjektid	Grupi keskmine: 2,8
1) Abja vald	6
2) Haapsalu linn	2

3) Jõhvi vald	2
4) Kärdla linn	2
5) Põltsamaa linn	5
6) Pärnu linn	0
Grupp 4 – revisjonikomisjoni tööplaanis on välja toodud konkreetsed kontrolliülesanded, samuti on olemas kontrollimiste läbiviimise ajakava (kuude lõikes) ja iga kontrolliülesande juures konkreetsed kontrolliobjektid	Grupi keskmine: 4,8
1) Elva linn	5
2) Keila linn	5
3) Kuressaare linn	7
4) Lihula vald	3
5) Loksa linn	4
6) Mustvee linn	5
7) Narva linn	4
8) Paide linn	3
9) Türi vald	7
Grupp 5 – revisjonikomisjoni tööplaanis võrreldes eelnevatega rohkelt kontrolliülesandeid, mille kohta on välja toodud ajakava, kontrollitavad objektid ja iga kontrolliülesande läbiviimise eest vastutajad	Grupi keskmine: 14,3
1) Jõgeva linn	9
2) Sillamäe linn	11
3) Tallinna linn	14
4) Tartu linn	23