

Ettekanne Paul Varuli advokaadibüroo 10. aastapäeva
konverentsil, 28.10.2004

Riigikontroll – hunt lambanahas või lammas hundinahas?

Hiljuti puutus mulle kodus kaminat küttes kätte Eesti Ekspress aastast 1997. Selle asemel et seda tuleürgeks kasutada, asusin seda lugema, sest vanade ajalehtede sirvimine on põnev. Nad tekitavad tihtipeale tagantjärele ühele või teisele sündmusele hoopis iversevarki vaatenurga, mida nende sündmuste ajal ei osanud märgatagi.

Selle Ekspressi Kranaadi-rubriigis oli üks anekdoot Riigikontrolli kohta. See kõlab järgmiselt: Eesti Panka siseneb röövel, püstol käes. Kära peale tormab kohale panga president Vahur Kraft, vaatab ringi, näeb röövlit ja ütleb kergendusohkega: „Oh jumal, see oled sina ... Mina juba mõtlesin, et jälle see neetud Sven Potapov Riigikontrollist.“

Toona, seitse aastat tagasi, olles justiitsministeeriumi kantsler, ei saanud ma sellest loost aru niimoodi, kui ma saan nüüd, olles riigikontrolör.

Nüüd ma tajun omal nahal seda kuvandit, seda suhtumist, mida see anekdoot, mis lähtub küll väga konkreetsetest sündmusest, alateadlikult kannab ja väljendab. Vahemärkusena olgu meenutatud, et toona käis terav poliitilise kõrvalmaiguga diskussioon selle üle, milline on Riigikontrolli õigus kontrollida Eesti Panka.

Praegu on tuure kogumas samalaadne diskussioon – kas ja millisel määral on Riigikontrollil õigus auditeerida kohalikke omavalitsusi? – ja jällegi on asjal lisaks ratsionaalsele ivale küljes selgelt tajutav poliitiline dimensioon. Auditeerimise vastu püütakse leida nii juriidilisi kui ka poliitilisi põhjendusi. Ja kui mõistuslikke argumente napib, tuuakse mängu emotsionaalsed.

Vaikselt, n-ö kaadri taga poeb kohalike omavalitsuste tegelastele naha vahele hirm. Neile püütakse sisendada, et vaat nüüd tuleb Riigikontroll ja teil on lips läbi. Ja kui me seletame, et me tuleme ainult appi, ei usuta meid, vaid hoopis neid hirmutajaid. Eks ole ju levinud ütlemine, et audit algab kahe valega: audiitor väidab, et tulime teile appi, ning auditeeritav vastab, et oleme teid pikalt oodanud ja meil on väga hea meel.

Väärkuvandite küüsis

Erinevail põhjusil meenutavad meie kinnitused sõbralikkusest mitmete auditeeritavatele taktikat, mis on tuntud vahest igaühe lapsepõlvest, hundi ja kolme pörsakese muinasjutust. Mäletate, hunt üritas seal tallenahka mähkudes ja õrnalt mää-mää tehes pörsakeste juurde majja sisse pääseda, ning kui see ei õnnestunud, hakkas maja ümber puhuma. Ilmselt kardetakse meist sama.

Kas Riigikontrolli tegelik olemus on tungida kurja ja salakavala hundi kombel, lambanahk üll, varjatult külje alla, et siis kihvad kõrri lüüa ja oma kurjad teod korda saata? Või on meie olemus teistsugune? Võib-olla on Riigikontroll aga hoopis väliselt väga jõuline ja hirmuäratav hunt, kuid sisimas suhteliselt saamatu lammas? Nende kahe kuvandi üle arutledes on võimalik Riigikontrolli olemus ja roll ühiskonnas palju selgemaks saada.

Meile tuleb kogu aeg väga palju kirju, avaldusi ja taotlusi, kus kodanikud kurdavad muret. Kui neid kirju vaadata, jääb mulje, et meis tahetakse näha pigem hunti. Ja mida teeme meie Riigikontrollis? Vastame enamasti, et vabandage, teie probleemi lahendamine ei ole meie pädevuses, meie ei saa sellega tegeleda, me võime probleemi edastada jne jne jne.

Seega ei maksa imestada, kui need inimesed küsivad, milleks on üldse sellist organisatsiooni kui Riigikontroll vaja. Milleks on teda vaja, kui ta ei tule ega pane oma raudse rusikaga õiglust ja õigust maksma? Inimestes on teatud ootus, et oma murega Riigikontrolli kui nende silmis tihti viimase instantsi poole pöördudes leiab see lahenduse. Ja kuna enamasti ei leia, siis võib neid tabada pettumus.

Kui ma selgitan inimestele, et Riigikontroll on tegelikult klassikaline auditoriorganisatsioon, ei ütle see paraku suurele hulgale neist midagi. Ometigi on Riigikontrolli usaldatavus erinevate uuringute

põhjal väga kõrge. Miks? Püüan vastata, võttes abiks näite raamatust „Yes Minister“, mida on nimetatud ka riigiametnike piiblikks.

Mäletate seda peatükki, kus ministril tekkis tahtmine müüa maha oma valimisringkonnas asuv kunstigalerii, et saada sellest raha kohaliku jalgpalliklubi toetamiseks. Sir Humphrey Appleby üheks küllaltki demagoogiliseks vastuargumendiks oli, et kuigi inimesed ei käi selles kunstigaleriis ja seda kunstigaleriid ei ole tegelikult vaja, rahustab inimesi teadmine, et kunstigalerii on olemas. See, kas nad seal ka käivad, on hoopis teisejärguline küsimus.

Riigikontrollil on mõnevõrra samasugune efekt nagu sel kunstigaleriil. Inimesi rahustab juba ainuüksi teadmine meie olemasolust: kusagil on mingi organisatsioon, mille olemusest küll päris hästi aru ei saada, kuid on olemas teatud tunne, mida see organisatsioon sisendab. Kuigi inimesed elavad, tundmata Riigikontrolli olemust, rahustab selle institutsiooni olemasolu neid siiski.

Üks inimestes petliku ootuse loojatest on kahtlemata ka meie nimetus – Riigikontroll. Just sõna „kontroll“ hõlmab tavateadvuses teatud jõukasutamise elemente, sellest järeldatakse, et Riigikontroll peaks oma olemuselt olema väga suur, tugev, jõuline organisatsioon.

Sellest kontrolli-sõnast tuleneb tihti ka kujutelm, et meil on ja meil peaksid olema oma repressiivsed vahendid, millega oma otsuseid ja seisukohti ellu viia. See nimetus võeti põhiseadusesse ajaloolistel põhjustel. Ma arvan, et see ei ole kõige sobilikum, sest see hoiab repressiivset kuvandit. Tõsi, kuni 2002. aastani oli Riigikontroll ka teatud määral repressiivsete hoobadega. Meie otsuste täitmata jätmise võis kaasa tuua halduskorras vastutuse.

Riigikontrolli tegeliku ja tänapäevase olemuse teadvustamiseni on veel pikk tee, see ekslik repressiivorgani-kujutelm istub meis kuskil väga sügavalt sees. Meis kõigis, kuni seadusandjani välja.

Kui ma esinesin oma iga-aastase ettekandega Riigikogus, siis suure osa küsimustest, mis mulle lugupeetud parlamendiliikmed esitasid, võib kokku võtta nõnda: jah, kõik, millest te räägite, on väga õige, aga öelge, milliseid funktsioone, milliseid õigusi oleks teil juurde vaja, et te suudaksite oma ettepanekud ellu viia. Öelge, millist seadust oleks vaja muuta.

Ja ma nägin paljude riigikogulaste silmist kummastust, omamoodi uskumatust, kui ma püüdsin selgitada, et minu arvates ei ole meile üldse mingeid täitevhoobasid vaja anda. Meie asi on tuua problee-

mid Riigikogu ette ja Riigikogu asi on leida lahendused, muuta vajaduse korral seadusi, regulatsioone, nõuda aru jne.

Meiega käib ikka veel kaasas ka nõukogudeaegse Rahvakontrolli nimetust kandnud asutuse vari. Kindlasti mäletavad paljud, mida tähendas Rahvakontroll. See oli poliitilises hierarhias väga kõrgel asuv organisatsioon, kes sõna otseses mõttes võttis inimesi vajaduse korral oma ametikohtadelt päevapealt maha.

Tänapäeva Riigikontrolli enesekehtestamise hoovaks ei ole mitte repressioon, vaid võimekus teha asjatundlikke ettepanekuid auditeeritavale ja oma põhilisele kodule – parlamendile.

Siit kerkib aga üles taas uus probleemide kogum. Riigikontroll teeb süsteemi parandamiseks ettepanekuid, mis üldiselt on abstraktsed. Avalikkuses aga tahetakse enamasti keskenduda väga konkreetsele probleemile. Üht juhtumit vaadatakse, arutatakse, kuid enamasti ei vaata keegi, mis on selle taga, mis on see põhjus, milles on see probleem.

Me läheme tihti sellise suhtumise õnge. On ju väga hea ja lihtne öelda, et teate, viljasalvest varastati nii ja naa palju vilja. See on konkreetne fakt. See on konkreetne tegevus, millest on väga palju räägitud.

Tunduvalt vähem on aga räägitud sellest, kuidas see sai juhtuda ja mis selle põhjustas. Üksikfaktidega vehkides püütakse tõmmata endale tähelepanu, üksikfakti ümber tolmu keerutamine läheb peale. Ei viitsita end vaevata süsteemse mõtlemise ja süsteemse käsitlusega.

Poliitilise kultuuri(tuse) meelevallas

Olukorras, kus Riigikontrollil ei ole oma repressiivvahendeid, on väga oluline, millise poliitilise kultuuri tingimustes me tegutseme. Siin on väga palju sarnaseid probleeme õiguskantsleriga: kogu aeg on oht, et süüdistatakse poliitikasse tungimises. Kui me vaatame, kes meid süüdistab, siis on see enamasti koalitsioon. Opositsioon ei ole meid kunagi poliitikasse tungimises süüdistanud. Ei ole meeldiv, kui kogu aeg hoitakse pea kohal sellist universaalset poliitikasse tungimise süüdistuse mõõka.

Riigikontrolli olukord on selles mõttes isegi natukene raskem kui õiguskantsleril, sest meil on pretsedent selle kohta, kui eelmine riigikontrolör tungiski jõuliselt poliitikasse. Koos temaga ja ka hiljem läksid Riigikontrollist mitmed inimesed ministeeriumidesse poliitilis-

teks nõunikeks. Kõiki neid tegusid, mis toona tehti, vaadatakse nüüd läbi selle prisma, arvatakse, et need olidki poliitikasse tungimise eelduseks. Seda suppi me helbime tegelikult tänase päevani: me peaks justkui kogu aeg suutma tõendada, et meie ettepanekud ei ole seotud poliitilise võitlusega.

Olen veendunud, et pole võimalik tõmmata mingit jäika piiri selle koha peale, millal ametnik tegeleb poliitikaga ja millal mitte. Klassikalises skeemis peaks olema nii, et poliitikut otsustavad ja ametnikud on vaid kitsalt poliitilise tahte täideviijad, tööriistad.

Tegelikuses on aga väga selge, et iga ametnik tegeleb tahes-tahtmata poliitika kujundamisega. Seda teevad kõik, kes vähegi langetavad otsuseid või kujundavad meie õiguspoliitikat, seda teeb igaüks, kes koostab näiteks seaduseelnõu. Poliitikat teeb sisuliselt iga ametnik, kes otsustab raha kasutamise üle nii või teisiti, sest raha on poliitika elluviimise peamine instrument.

Seega on siin tegelikult õhkõrn ja tunnetuslik piir. See on äärmiselt subjektiivne, sest kunagi ei saa objektiivselt kindlaks määrata, kas ühe või teise seisukohaga on keegi poliitikas või väljaspool seda.

Olen minagi kokku puutunud selle problemaatikaga, mida nimetatakse riigiametnike politiseerituseks. Ma tean, et mul on selles küsimuses palju oponente, kuid ma olen veendunud, et kuna riigiametnikel on oma poliitilised eelistused, võivad nad täiesti vabalt erakonnadesse kuuluda. See ei ole häbiasi, kui on kindlad veendumused ja ka kõik teised teavad seda. Just see distsiplineerib ametnikku, kui tema eelistused on teada, sest kõik vaatavad tema tegevust sel põhjusel topelt tähelepanelikult.

Aga ma olen puutunud viimasel ajal kokku ka erakonnastumise pahupoolega. Meie praktikas oli juhtum, kus rünnati väga tõsiselt Riigikontrolli auditit, mis puudutas üht end väga selgelt poliitiliselt määratlenud ametnikku.

Siin tekkis küsimus, kas Riigikontroll peaks oma hinnangu te andmisel hakkama vaatama ka seda, millisesse erakonda kuulub üks või teine ametnik, kelle vastutusallas probleemid on. Vastus on kindel ei. Loodan, et see oli üksikfakt, juhuslik kõrvalekalle normist.

Kui selline asi muutub süsteemiks, on see ohtlik näitaja. Ei saa sallida poliitilist kultuuri, kus parteide liidrid kaitsevad puhtparteilistel kaalutlustel mõnd lontrusest või käpardist riigiametnikku.

Seega, kas inimese erakondlik kuuluvus riigiametis toob kasu või kahju, sõltub taas poliitilisest kultuurist. Praeguse poliitilise kultuuri

taseme juures ei kujuta ma siiski näiteks kohtunike parteistumist ette. Ja seda mitte niivõrd selle pärast, et ma kahtlustaks erakonda kuuluvat kohtunikku mingis mõjutatuses. Kui näiteks respublikaanist kohtunik peab mõistma õigust keskerakondlasest süüdistatava üle, siis ükskõik kui õige ja õiglane see kohtuotsus ka on, pannakse see avalikkuse ees ikkagi kahtluse alla. See aga õõnestab inimeste usku kohtusüsteemi sõltumatusse ja erapooletusse.

Meil tuleb kahjuks arvestada asjaoluga, et Eesti on erakondlikult lõhenenud. Kui te näiteks vaatate, kuidas lugupeetud inimesed vabariigi presidendi vastuvõtul vestluseks grupeeruvad, siis te näete, et nad rühmituvad paljuski vastavalt oma erakondlikule kuuluvusele. Eesti ei ole paraku Suurbritannia, kus parlamendisaa- lis üksteist küll väga teravalt rünnatakse, aga pärast minnakse ja võetakse koos pint õlut.

Mustast august välja

Kui aastaid kadusid paljud Riigikontrolli auditid nagu musta auku, sest parlamendis polnud konkreetset partnerit, siis sel aastal moodustas Riigikogu meiega koostöö parandamiseks eelarve kontrolli komisjoni.

Sellelaadne komisjon on olemas enamikus riikides. Just see komisjon on meie sisend, meie kanal, mille kaudu me saame oma ratsionaalse analüüsi ja ettepanekutega toetada võimalikult mõistlike poliitiliste otsustuste formeerumist.

Selle komisjoni puhul tuleb silmas pidada aga üht erisust – see peaks olema opositsiooni tööriist. Klassikaliselt on selliste komisjonide eesotsas keegi opositsioonist ja ka komisjonis on enamus opositsiooni käes. Miks? Sellepärast, et opositsioon on huvitatud probleemide ülestõstmisest. Ma ei julge otsesõnu väita, et opositsioon on alati huvitatud ka nende probleemide lahendamisest, kuid tihti on neil vaja näidata jõulist soovi neid probleeme lahendada. See aga on juba midagi põhimõttel parem pool muna kui tühi koor.

Eestil on nüüd samasugune komisjon, kuid praeguses poliitilises olukorras on üsna hämar ja ilmselt veel hämaramaks läheb, et teada, kus on koalitsiooni ja opositsiooni piir. See on aga selgelt ja üheselt poliitiline küsimus, mis tuleb Riigikogul endal lahendada.

Riigikontrolli ei saa vaadelda väljaspool poliitilist kultuuri. Meie efektiivsus saab olla täpselt nii suur, kui olemasolev poliitiline süsteem ja kooslus seda võimaldab ning tahab.

Kui Riigikogus ei pälvi üks või teine küsimus piisavalt tähelepanu, on Riigikontrollil ka teine kanal, et ennast kuuldavaks teha. See on avalikkus. Meie aruanded on avalikud ja tihtipeale kardetakse asja avalikustamist rohkem kui mingit halduslikku karistust.

Me ei saa vastutada olukorra eest riigis, kuid me saame vastutada selle eest, et info tuuakse parlamendi ja avalikkuse ette. Me oleme need, kes hoiavad Eesti riigi ees peeglit, et riik näeks, milline ta tegelikult on.

Lõimumine maailmaga

Riigikontroll ei ole maailmas üksik, me oleme üks osa ülemaailmsest kõrgeimate kontrolliasutuste võrgustikust, me oleme üks enam maailmaga lõimunud organisatsioon. Oktoobris oli Budapestis kõrgeimate kontrolliasutuste kongress, kus osales 180 riiki üle maailma. Me töötame välja ühist tegevuspoliitikat, ühiseid tööreegleid, ühtset metoodikat jm. Maailma kõrgeimad kontrolliasutused osutavad üksteisele vajaduse korral abi ja see abi on omandanud Eesti Riigikontrolli jaoks lausa elulise tähenduse.

Üha keerulisemaks muutub maailmas põrkume teravalt kokku kompetentsusküsimusega. Ei ole enam võimalik, et me omaksime kogu pädevust ja kogu kompetentsust. See ei ole ainult väikeste riikide, vaid see on ka suurte riikide probleem. Kui ikka Briti või Saksa riigikontrolör kurdab, et neil on väga raske leida audiitorit, kes oleks võimeline tipptasemel auditeerima näiteks infosüsteeme, siis viitab see väga selgelt probleemile.

Järelilikult muutub ka kõrgeimate kontrolliasutuste töö üha enam projektijuhtimise põhiseks. Me hakkame üha rohkem vajama teadmisi, mis tuleb sisse osta väljastpoolt organisatsiooni. Teatud teadmisi tuleb aga ka Eesti Riigikontrollil hakata sisse ostma välisriikidest, sest vastavaid teadmisi meie oma riigis lihtsalt pole.

Möödunud suvel auditeerisime teedehitust, järgmine audit, mis me teede asjus teeme, peaks olema teede kvaliteedi audit. Miks me oleme probleemide ees? Aga sellepärast, et Eestis ei ole võimalik leida teede kvaliteedi alal eksperti, kelle puhul on korraga täidetud mõlemad meile ülimalt olulised tingimused: pädevus ja sõltumatus. Meie

teedespetsid on ju tegelikult õppinud kõik ühes kõrgkoolis, kõik tunnevad kõiki. See probleem ei ole sugugi mitte ainult Eestile omane: samalaadse probleemi ees olid meie kolleegid Sloveeniast. Nemad said lõpuks eksperdi Austria Riigikontrolli abil.

Niisiis oleme üleilmastumises jõudnud staadiumisse, kus Eesti Riigikontrolli tegevus peegeldub maailma teiste kõrgeimate kontrolliasutuste tegevuses ja vastupidi.

Sisemise tasakaalu otsinguil

Selles muutavas maailmas esitab ka Riigikontroll endale kogu aeg küsimusi – kes me oleme ja kuidas tegutseme. Seega on alguses puudutatud hundi ja lamba küsimus kahtlemata üks keskseid. Me ei taha olla ei üks ega teine, meil tuleb leida tasakaal. Selles mõttes peaks meis olema seesmine lambakoer: ta kaitseb meid omamoodi iseenese eest ega lase meis valla pääseda hundil või muutuda mõttetuks ja jõuetuks rohunäksija-lambaks.

Me oleme sellise professionaalse kultuuri kandjad, kes ei pea repressiooni põhiliseks instrumendiks, millel tsiviliseeritud riik põhineb. Samas olen seda meelt, et Riigikogu kui meie põhiline klient peab olema valmis kuulama Riigikontrolli mõistlikke ettepanekuid ja ta peaks olema valmis tegema mõistlikke tegusid, mis on vaja nende ettepanekute realiseerimiseks.

Me tegutseme keskkonnas, kus poliitilised otsused ja ratsionaalne mõistus põrkuvad väga tihti kokku. Avalikus sektoris ei saa kahjuks alati prevaleerida ratsionaalne mõtlemine, sest inimesele on omane mõelda pigem emotsionaalsetes kategooriates. Seda olulisem on meie roll tasakaalustajana, sest me ei sõltu valijate häältest. Riik muutub paremaks siis, kui emotsionaalne ja ratsionaalne pool on tasakaalus.