

Maakondlike omavalitsusliitude tegevus ja sisekontrollisüsteemi toimimine

*Milles on maakondlike omavalitsusliitude tegevus
seisnenud ning kas nad on oma majandusaju
korraldanud õiguspäraselt ja kasutanud selle
tagamiseks asjakohaseid sisekontrollimeetmeid?*

Maakondlike omavalitsusliitude tegevus ja sisekontrollisüsteemi toimimine

Milles on maakondlike omavalitsusliitude tegevus seisnenud ning kas nad on oma majandusasju korraldanud õiguspäraselt ja kasutanud selle tagamiseks asjakohaseid sisekontrollimeetmeid?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

Auditis oli vaatluse all maakondlike omavalitsusliitude tegevus perioodil 2008–2010. Mittetulundusühingu vormis tegutsev maakondlik omavalitsusliit on igas Eesti maakonnas. Riigikontroll hindas liitude majandustegevuse vastavust olulisematele seadustele ning seda, kas töökorralduses on kasutusele võetud kõik seadusega võimaldatud abinõud, et tagada majandustegevuse õiguspärasus. Õigusaktid, millele hinnangute andmisel tugineti, olid mittetulundusühingute seadus, riigihangete seadus, avaliku teenistuse seadus ja korruptsioonivastane seadus, kuid ka liidu põhikiri (vt hinnangukriteeriumeid ja auditeeritute tegevuse vastavust neile lk 36–37).

Samuti uuriti auditis, millised olid sellel perioodil liitude tegevuseesmärgid, kui palju oli nende elluviimiseks kasutada tööjõudu ja raha, millistes valdkondades ja milliseid tegevusi liidud täpsemalt ette võtsid ning milliste probleemidega oma töö korraldamisel kokku puutusid. Nendes küsimustes ei ole Riigikontrolli pädevusest tulenevalt liitudele hinnanguid antud, vaid on esitatud aruande esimeses peatükis ülevaade.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Maakondlike omavalitsusliitude tegevust rahastatakse enamjaolt liitu kuuluvate omavalitsuste eelarvest, mistõttu põhineb liitude tegevus kaudselt kohalike elanike kogutud maksudel. Selle raha õiguspärane kasutamine on maksumaksjate huvides. Seda ka vaatamata asjaolule, et maakondlike liitude tulud on senimaani olnud võrdlemisi väikesed (aastatel 2008–2010 saadi eri allikatest ja liitude peale kokku tulu ca 21 miljonit eurot).

Maakondlike omavalitsusliitude tähtsust ühe maakonna elanike jaoks tuleb aga näha laiemalt kui vaid huvina liitudele usaldatud raha korrektse kasutamise vastu. Liidud on omavalitsuste jaoks võimalus korraldada oma ülesannete täitmist ühiselt ning see peaks aitama parandada ka elanikele osutatavate avalike teenuste kättesaadavust ja kvaliteeti.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Maakondlikud omavalitsusliidud on oma eesmärkidelt sarnased, kuid nende saavutamise viisilt küllalt erinevad organisatsioonid. Mõnes liidus on võetud tööle spetsialistid, kes annavad liitu kuuluvatele omavalitsustele erialast nõu ja abistavad neid tööalaselt, mõned löövad kaasa ühingutes, mille eesmärgid liidu omadega kattuvad, mõni paistab

silma aktiivse euroraha kasutajana jne. Liidud erinevad üksteisest ka rahasumma poolest, mida neil on võimalik oma tegevusele kulutada. Seda eelkõige põhjusel, et liitude liikmeskonna suurus on maakondade kaupa erinev.

Maakondlike liitude majandustegevusele on iseloomulikud samad puudused, mida Riigikontroll on täheldanud varem valdasid ja linnasid auditeerides. Vajakajäämisi on eelarvedistsipliinis, ostude õiguspärasel korraldamisel, tasude maksmisel jm. Seletatav on see sellega, et liite ja omavalitsusi juhivad ühed ja samad inimesed ning kuna avaliku sektori üksustena tuleb nii liidul kui ka omavalitsusel juhinduda paljuski samadest nõuetest, on ka nende vastu eksimise põhjused sarnased. Liidu kui mittetulundusühingu juhtorganites on vallavanemad, linnapead ja esindajad omavalitsuste volikogudest ning neile pandud ülesannete ja antud õiguste läbimõeldud kasutamine liidu juhtimisel on Riigikontrolli arvates võtmeküsimuseks, et auditi käigus tuvastatud eksimusi edaspidi vältida. Riigikontroll leiab, et

- maakondlikes omavalitsusliitudes ei ole perioodil 2008–2010 majandusasju korraldades peetud mitmel juhul kinni õigusaktidest. Neljas maakonnas tuvastati asjaolusid, mis viitavad huvide konfliktile liidu juhtide tegevuses. Oli tehtud otsuseid osta kaupu või teenuseid iseendaga seotud ühingutelt või endalt kui füüsilisest isikust ettevõtjalt või siis määrata toetus endaga seotud ühingutele (tehingute summa kokku ca 4000 eurot). Huvide konflikti tuleb vältida nii korruptsioonivastase seaduse kui ka mittetulundusühingute seaduse järgi;
- seitsmes maakondlikus liidus oli juhatuse liikmetele, tegevjuhile või töötajatele makstud tasusid või hüvitisi ilma pädeva juhtimisorgani või tegevjuhi otsuseta. See aga on vastuolus mittetulundusühingute seaduse ja liidu büroo töötajatele kehtiva avaliku teenistuse seadusega. Niiviisi makstud tasude ja hüvitiste summa oli liitude peale kokku auditeeritud perioodil ca 60 000 eurot. Neljas maakonnas oli liidu tegevjuhtkond teinud suuremaid väljaminekuid, kui liidu kõrgeim juhtimisorgan oli eelarves ette näinud. Raha kuludeks oli küll olemas, kuid üldkoosolek ei olnud teinud otsust, kuidas seda kasutada. Mõnel pool ületati eelarvekulusid nii pea kaks korda. Puuduste loetellu tuleb lisada ka asjaolu, et alati ei ole ostude tegemisel järgitud riigihangete seadusest tulenevat hangete head tava ning parimate ostutingimuste saamiseks ei ole nähtud vaeva otsida mitut pakkujat. Viimast saab Riigikontrolli hinnangul ette heita liitudele seitsmes maakonnas;
- maakondlike liitude sisekontrolli toimivuse parandamisel on oluliselt arenguruumi. Liitude kõrgeimale juhtimisorganile üldkoosolekule on seadusega antud õigus teha revisjoni, mis võimaldab tegevjuhtkonda tõhusalt kontrollida, kuid seda ei kasutata liitudes läbimõeldult. Revidendid ja revisjonikomisjonid toimetavad liitudes oma äranägemist mööda ning üldkoosolek ei ole püüdnud nende tegevust suunata. Puudusi, millele Riigikontroll auditiga tähelepanu on juhtinud, ei ole revisjonide käigus välja toodud. Auditi käigus selgus samuti, et liitude juhatuse ja büroo tegevjuhi ülesannete vahekord ei ole alati selgelt paigas, et vältida tegevjuhi tegutsemises huvide konflikti. Sama eesmärgi nimel peaks liitudel olema ülevaade ka oma

juhtide majandushuvidest, kuid enamik ehk üksteist liitu ei kogu majanduslike huvide deklaratsioone.

Andes ülevaate maakondlikest omavalitsusliitudest leiab Riigikontroll, et omavalitsuste koostöö maakondliku omavalitsusliidu tegevuse raames on olnud suuresti projektipõhine, milles tõusevad esile üritused kultuuri, spordi ja hariduse valdkonnas. Kaalukamaid ülesandeid ei ole liidu korraldada antud. Samas täheldas Riigikontroll, et paljudes liitudes ei ole peetud vajalikuks koostada pikemaajalist tegevuskava, mis väljendaks ühtseid seisukohti, mida ja mis eesmärgil eelseisvatel aastatel ette võetakse. See on märk sellest, et liitudel on ka praeguste tingimuste juures kasutamata võimalusi ja mõtlemisainet, kuidas omavahelisi kokkuleppeid püsivamaks muuta.

Omavalitsusliitude juhtide sõnul on kokkuleppimine probleemiks, samuti muutub omavaheline koostöö raskeks poliitiliste erimeelsuste korral. Seetõttu on omavalitsusliitude juhid tõstatanud liidu staatuse küsimuse avalikus halduses. Praegu saab liidule seaduse alusel panna küll avalikke ülesandeid, kuid samas on liit eraõiguslik juriidiline isik ning omavalitsuste kuulumine liitu vabatahtlik. Ettepoole vaadates näevad omavalitsusliitude juhid maakondlikku liitu avalik-õigusliku juriidilise isikuna, mille liikmeks olek on omavalitsustele kohustuslik. Omavalitsusliitude juhid tajuvad samuti liidu rolli osalist kattumist maavalitsusega, kes sarnaselt liiduga peab seisma hea maakonna tasakaalustatud arengu eest. Liitude juhtide väitel on nii liitudel kui ka maavalitsustel tegevusi, mis langevad eesmärgilt kokku (nt kultuuri-, spordi- ja hariduse valdkonnas) ning see ei ole nende arvates otstarbekas.

Maakondlike liitude tegevusmahud on rahas mõõdetuna siiski maavalitsustega võrreldes väikesed ning rollikonflikti ulatus ei saa Riigikontrolli arvates olla avaliku huvi seisukohast suur. Tervikpildis on olulisem küsimus, kuidas liite edaspidi paremini rakendada, et jõuda omavalitsuste ülesannetes suurema koostööni. Omavalitsuste ulatuslikum koostöö on ka riigijuhtide seisukohtades sageli esitatud mõte, kui on arutletud avalike teenuste parema kättesaadavuse üle Eesti eri paigus. Omavalitsuste senise koostöö on hinnanud samuti ebapiisavaks Siseministeerium, analüüsides regionaalse arengu suundumusi aastatel 2005–2011. Riigikontrolli arvates vajab omavalitsusliitude kui ühe kõige pikemaajalisema omavalitsuste koostöövormi tulevik arutelu ja selget väljaütlemist. Regionaalarengustrateegia aastani 2022, mille väljatöötamist on regionaalministri eestvedamisel alustatud, pakub Riigikontrolli arvates selleks hea võimaluse.

Riigikontroll soovib rõhutada, et liitude majandustegevuses tuvastatud eksimuste ärahoidmine sõltub töö paremast korraldamisest ja seaduste tundmisest ning see ei ole seotud küsimusega, milline on liitude staatus ja osa avalike ülesannete täitmisel tulevikus. Selleks, et tugevdada sisekontrollisüsteemi ja hoiduda vigadest majandusasjades, tegi Riigikontroll maakondlikele liitudele mitmeid soovitusi.

Auditeeritute vastused

Aruandele saadetud vastuste põhjal on liitudel kavas soovitusi valdavalt järgida. Regionaalministril soovitas Riigikontroll kujundada järgmise regionaalarengustrateegia koostamise käigus seisukoht, mida riik ootab maakondlikelt omavalitsusliitudelt regionaalse arengu tagamisel ja

avalike teenuste pakkumisel ning näha sellest lähtudes ette tegevused maakondlike liitude tugevdamiseks. Minister nõustus soovitusel osaliselt, leides, et regionaalarengustrateegia võiks kajastada teiste organisatsioonide kõrval ka maakondlike omavalitsusliitude osa regionaalse arengu suunamisel. Samas oli minister seisukohal, et regionaalarengustrateegia ei ole olemuslikult dokument, milles kavandada laiemalt eri asutuste rolle avalike teenuste pakkumisel.

Sisukord

Ülevaade maakondlike omavalitsusliitude tegevusest oma ülesannete täitmisel	6
Maakondlikud omavalitsusliidud tegutsevad enamasti hariduse ja kultuuri valdkonnas	12
Ülesannete paremaks korraldamiseks on omavalitsusliidud asutanud ka mitmeid ühingu	13
Enamikul omavalitsusliitudest puudub pikaajaline tegevuskava	14
Maakondliku omavalitsusliidu koht Eesti haldusmaastikul on ebamäärane	16
Maakondlike omavalitsusliitude majandustegevus ja sisekontrollisüsteem	20
Tasude ja hüvitiste maksmisel on ületatud volitusi	20
Juhtorganite liikmed on mõnel pool teinud huvide konflikti sisaldavaid tehingu	22
Mõnes omavalitsusliidus on ületatud märkimisväärselt eelarvet	23
Majandustehinguteks ei otsita alati parimaid võimalikke turutingimusi	25
Korruptsiooniriski maandamiseks ei ole piisavat ülevaadet oma juhtide majandushuvide	27
Omavalitsusliidu vara käsutamisel ei ole ülesanded piisavalt selgelt paigas ega riskid maandatud	30
Õigust tegevjuhtkonda kontrollida kasutatakse ühekülselt	33
Auditi hinnangukriteeriumitele vastavus auditeeritud omavalitsusliitude kaupa	36
Riigikontrolli soovitusel ja auditeeritute vastused	38
Auditi iseloomustus	44
Auditi eesmärk	45
Hinnangu andmise kriteeriumid	45
Lisa A. Ametikohad ja nende arv maakondlike omavalitsusliitude büroodes	47
Lisa B. Maakondlike omavalitsusliitude osavõtul tegutsevad ühingu	48
Lisa C. Maakondlike omavalitsusliitude 2008–2010 alustatud või lõpetatud projektid, mida on rahastanud Euroopa Liit	49
Lisa D. Protokoll Riigikontrolli korraldatud maakondlike omavalitsusliitude juhtide arutelu kohta omavalitsusliitude tuleviku üle	51

Ülevaade maakondlike omavalitsusliitude tegevusest oma ülesannete täitmisel

1. Riigikontroll analüüsis maakondlike omavalitsusliitude tegevust perioodil 2008–2010 ning kogus teavet probleemide kohta, millega maakondlikud liidud on oma ülesannete täitmisel vastakuti. Eesmärk ei olnud jõuda järelduseni, kas liit on ühes või teises maakonnas saanud omavalitsuste esindus- ja koostööorganisatsioonina hästi hakkama. See ei ole Riigikontrolli pädevuses. Töös on antud üldistav ülevaade tegevusvaldkondadest, kuhu oli koondunud auditeeritud perioodil maakondlike liitude tähelepanu, ning sellest, mida oma eesmärkide elluviimiseks ette oli võetud.

Tegevuse õiguslikud alused

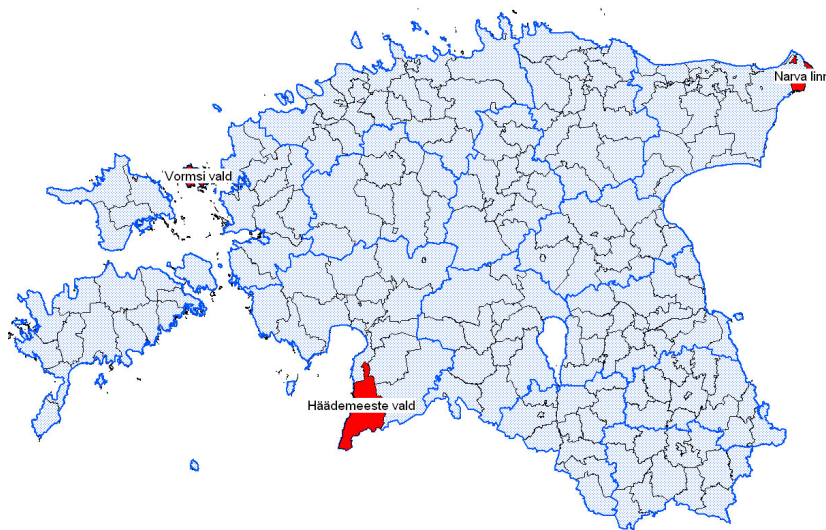
Kas teadsite, et

pärast Eesti Vabariigi iseseisvuse taastamist toiminud kahetasandilises omavalitsussüsteemis moodustasid teise tasandi maakonnad ning esimese tasandi linnad, vallad ja alevid. Lisaks neile oli veel kuus vabariiklikku linna, mis hõlmasid nii esimese kui ka teise tasandi ülesandeid.

Allikas: Siseministeerium

2. Omavalitsused on maakondlike omavalitsusliitude kaudu teinud koostööd 1990. aastate algusest. See on ajast, kui pärast Eesti iseseisvumise taastamist moodustatud omavalitsussüsteem muutus lühikese aja jooksul oluliselt. Kahetasandiline omavalitsus asendati 1993. aastal ühetasandilisega, mis tõstis selgemalt päevakorra ka omavalitsuste koostöövajaduse. Maakondlike liitude asutamiseni oli mitmel pool jõutud juba aasta või kaks varem. Vajadust sellise koostöövormi järgi ilmestab fakt, et 2011. aasta lõpus oli Eestis vaid kolm omavalitsust, kes ei kuulunud oma maakonna omavalitsusliitu (vt joonis 1).

Joonis 1. Maakondlikesse omavalitsusliitudesse mittekuulunud KOVid 2011. aastal



Allikas: Riigikontrolli maakondlike omavalitsusliitude andmete alusel

Kas teadsite, et

alates 1993. aastast tegutseb Eestis ka mittetulundusühing Eesti Omavalitsusliitude Ühendus, mida seaduses omavalitsuste esindus-organisatsioonina eraldi ei ole nimetatud, kuid mille põhikirjaliseks eesmärgiks on samuti aidata omavalitsuste ühishuvide elluviimisele ja koostööle kaasa. Selle ühingu liikmeteks saavad olla omavalitsuste liidud. 2010. aasta lõpus kuulusid sellesse ühingusse kaheksa maakondlikku omavalitsusliitu.

3. Omavalitsusliitu kuulumine on vabatahtlik. Maakondlikud omavalitsusliidud tegutsevad mittetulundusühinguna ehk on eraõiguslikud juriidilised isikud, kelle tegevuse õiguslikud alused on ette nähtud mittetulundusühingute seadusega. Alates 2002. aastast reguleerib omavalitsusliitude toimimispõhimõtteid ka kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus. Selle järgi saab maakondliku liidu asutada, kui selle liikmeteks on enam kui pool maakonna omavalitsustest. Lisaks maakondlikele liitudele on Eestis ka üleriigilised omavalitsuste liidud – Eesti Linnade Liit ning Eesti Maaomavalitsuste Liit. Nende ülesandeks on esindada omavalitsuste huvisid ja edendada koostööd üle riigi. Vald

või linn saab seaduse järgi olla ühe maakondliku liidu ning ühe üleriigilise liidu liige.

4. Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse kohaselt on maakondliku omavalitsusliidu eesmärk järgmine:

„[---] maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste ühistegevuse kaudu maakonna tasakaalustatud ja jätkusuutlikule arengule kaasaaitamine, maakonna kultuuritraditsioonide säilitamine ja edendamine, maakonna ja oma liikmete esindamine ja liikmete ühiste huvide kaitsmine, samuti maakonna kohaliku omavalitsuse üksuste koostöö edendamine ja liikmetele seadusega ettenähtud ülesannete paremaks täitmiseks võimaluste loomine.“

5. Omavalitsusliidu peamine ülesanne on seega oma liikmete huviseid esindada ja nende koostööd edendada, kuid liidu kaudu saab korraldada ka omavalitsuse ülesannete täitmist. Seaduse kohaselt on see võimalik, kui nii on otsustanud maakondliku liidu üldkoosolek ning omavalitsuse volikogu. Oluline on tähele panna, et liit saab ülesandeid täita vaid nende omavalitsuste eest, mille volikogu on vastava otsuse vastu võtnud.

6. Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus annab võimaluse panna liidule ka otseseid ülesandeid eriseadustega. Sellisteks ülesanneteks on atesteerida maakonna omavalitsuste kõrgemaid ametnikke (avaliku teenistuse seadus), osaleda üleriigilise planeeringu koostamises ja kooskõlastada see (planeerimisseadus), esitada haridus- ja teadusministrile riikliku koolitustellimuse ettepanekud (ülikooliseadus), ning korraldada maakondlikku ühistransporti (ühistranspordiseadus).

Juhtimise korraldus

Kas teadsite, et

maakondliku omavalitsusliidu kõrgeimat juhtimisorganit üldkoosolekut nimetatakse Tartumaal ja Läänemaal liidu põhikirja järgi Omavalitsuste Päevaks, Raplamaal aga täiskoguks ning Viljandimaal vanemate koguks.

7. Mittetulundusühinguna tegutseval omavalitsusliidul peab seaduse järgi olema vähemalt kaks juhtimisorganit: üldkoosolek ning sellele alluv juhatus. Liidu kõrgeima juhtimisorgani üldkoosoleku töös osalevad liidu liikmed esindajate kaudu, kelleks tavapärastelt on omavalitsuse volikogu esimees ja vallavanem või linnapea. Kui üldjuhul jaotub esindajate arv üldkoosolekul liikmete vahel võrdeliselt, siis näiteks Järvemaal sõltub see omavalitsuse elanike arvust. Seetõttu on Paide linnal ja Türi vallal üldkoosolekul neli esindajat, maakonna teistel omavalitsustel aga kaks. Üldkoosolekute toimumissagedus varieerub liitude kaupa, kuid enamasti tullaakse kokku neljal kuni kuuel korral aastas.

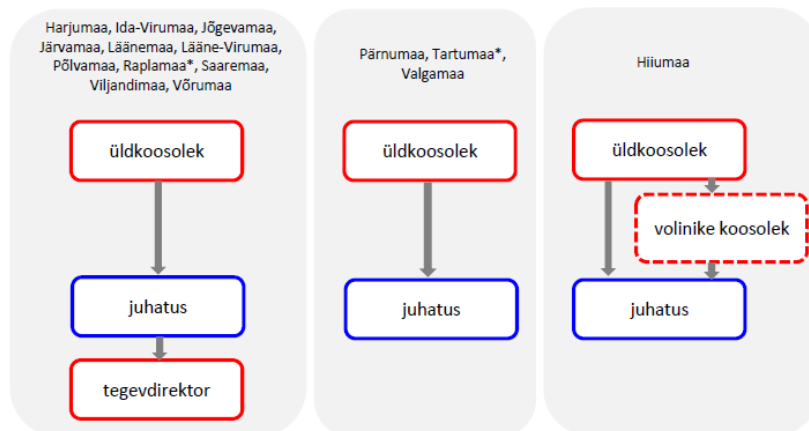
8. Liitude juhtimise korraldus on maakondade kaupa erinev. Igapäevast tegevust korraldav juhatus on enamikus liitudes üldkoosolekuga vahetus alluvussuhtes. Erandiks vaid Hiiumaa, kus juhtimisstruktuuris asetub nende vahele volinike koosolek, mis täidab osaliselt üldkoosoleku ülesandeid (vt joonis 2). Erinevalt üldkoosolekust, kus igal liikmel on Hiiumaal viis esindajat, teevad volinike koosolekul otsuseid omavalitsuste volikogude esimehed ja valitsuste juhid. Volinike koosolek toimub põhikirja järgi vähemalt kord kuus, üldkoosolek aga kord aastas. Kui Hiiumaal teeb liidu juhatuse tööd üks inimene, on ligikaudu pooltes maakondades igal liikmel liidu põhikirja järgi juhatuses oma esindaja (nt on Tartumaal juhatus 22-liikmeline). Ülejäänud maakondades on juhatuses liikmekohti vähem kui maakonnas omavalitsusi ning juhatuse liikmed valib üldkoosolek. Harjumaal ja Viljandimaal on seejuures Tallinnal ja Viljandi linnal juhatuses n-ö garanteeritud esindatus ehk

õigus määrata oma liige sõltumata sellest, millise valiku teeb üldkoosolek.

Kas teadsite, et

mõnes maakondlikus liidus on põhikirja järgi lisaks juhtimisorganitele ka nn tööorganid või komisjonid. Näiteks on Raplamaal volikogude esindajate kogu ja valitsuse esindajate kogu, kes valmistavad muu hulgas ette üldkoosolekul arutusele tulevaid küsimusi. Pärnumaal on aga maakogu ja valitsusesindajate kogu, millest esimene kujundab seisukohti maakonna tulevikustrateegiade kohta ja teine annab muu hulgas liidu juhatusel suuniseid. Maakogu kutsub kokku üldkoosolek ja valitsusesindajate kogu juhatus.

Joonis 2. Maakondlike omavalitsusliitude juhtimisorganid



* Põhikirja järgi on Tartumaal tegevdirektori ametikoht juhtimisstruktuuris ette nähtud, kuid on praegu täitmata. Raplamaal põhikirja tegevdirektorit ette ei näe, kuid tegevdirektor on otsustatud siiski ametisse võtta.

Allikas: Riigikontrolli maakondlike omavalitsusliitude põhikirjade ja veebilehtede alusel

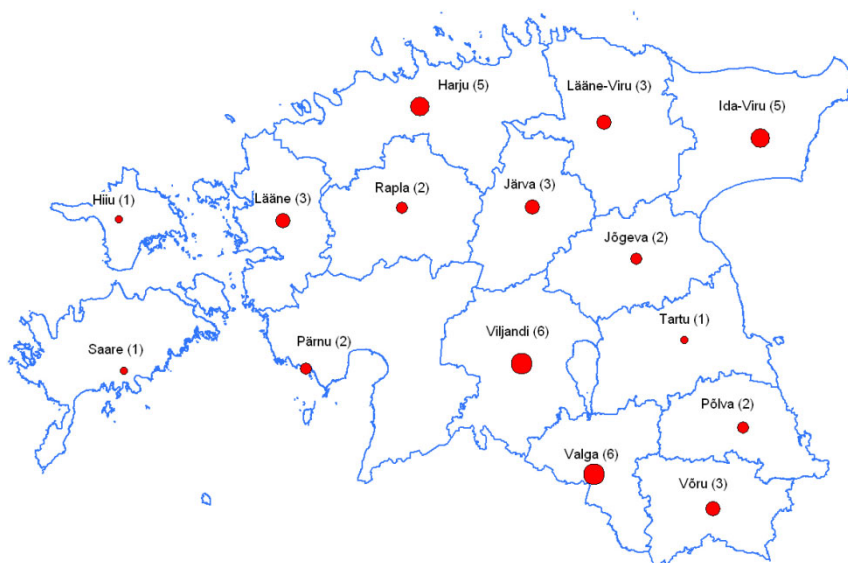
Kas teadsite, et

kohalike omavalitsuste liidu büroo on avaliku teenistuse seaduse järgi ametiasutus.

Allikas: avaliku teenistuse seadus, § 2 lg 3 p 5

10. Enamikus maakondades on omavalitsusliidu juhatus määranud ametisse ka tegevdirektori, kes on palgaline teenistuja, ei tegutses liidu juhatuses ega esinda mõnda omavalitsust liidu üldkogul. Tegevdirektori ülesanne on juhtida liidu bürood, saades selleks korraldusi juhatuselt ja andes oma tegevuse kohta juhatusel aru. Juhul kui tegevdirektorit büroo teenistujate koosseisus ei ole, alluvad büroo töötajad otse juhatusel. Töötajate arvult on liitude bürood suhteliselt väikesed, kuna tavaliselt on peale tegevdirektori tööle võetud veel vaid sekretär-juhiabi ning mõne valdkonna spetsialist (nt kultuuri alal). Kõige enam on töötajaid Viljandimaa ja Valgamaa maakondlike liitude büroodes (vt joonis 3 ja lisa A).

Joonis 3. Maakondlike omavalitsusliitude büroode töötajate arv 2012. a märtsi seisuga

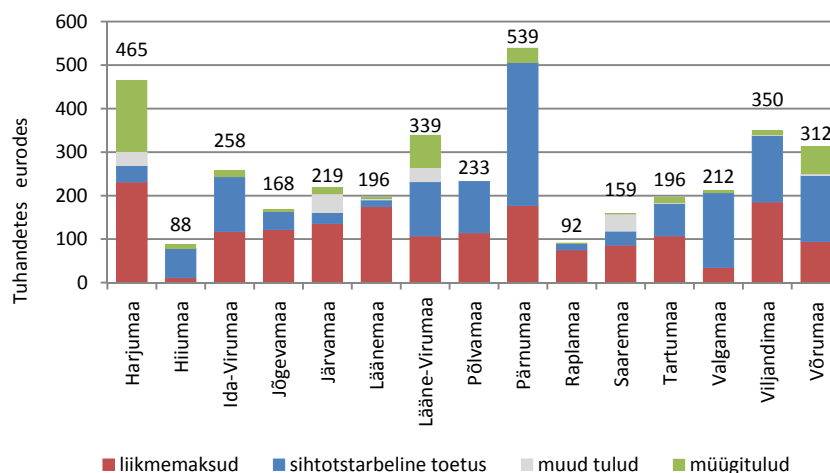


Allikas: maakondlike liitude veebilehed (2012. a märts)

Tegevuse rahastamine

11. Maakondlike omavalitsusliitude tegevust rahastatakse põhiosas liikmemaksudest ning sihtotstarbelistest toetustest. Vähemal määral saadakse tulu kaupade ja teenuste müügist (vt joonis 4). Perioodil 2008–2010 on kõige suurema aastase keskmise sissetulekuga liidud olnud Pärnumaal ja Harjumaal. Neile vastanduvad Hiiumaa ja Raplamaa, kes on samal perioodil saanud tulu aastas ligikaudu viis korda vähem.

Joonis 4. Maakondlike omavalitsusliitude tulud perioodil 2008–2010 (aasta keskmise tuluna)



Allikas: saldoandmikumud

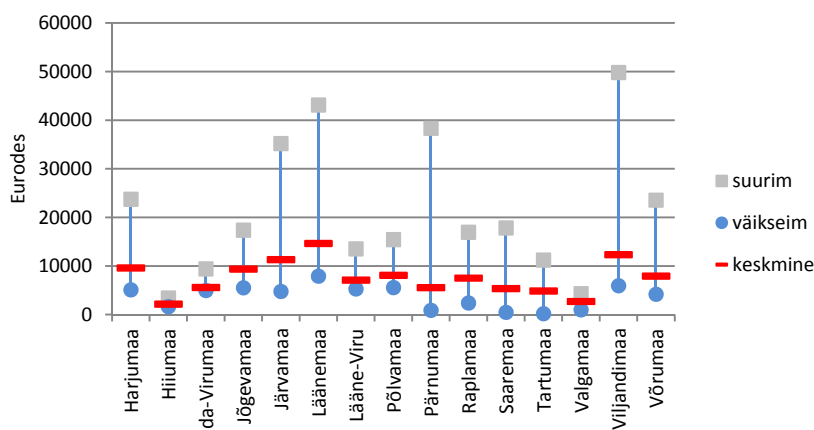
Kas teadsite, et

Raplamaa Omavalitsuste Liidu liikmemaks koosneb kahest osast: a) võrdne summa kõikidele liikmetele liidu majanduskulude 50%-liseks katteks, b) muutuv summa, millest 10% on püsiosa, 10% omavalitsuse pindalast ning 80% elanike arvust sõltuv osa.

Allikas: Raplamaa Omavalitsuste Liidu strateegia 2011–2015

12. Suuremal osal omavalitsusliitudest on perioodil 2008–2010 moodustanud liikmemaks vähemalt poole tuludest. Liikmemaksu suurus on liikmete kaupa erinev ning see lepitakse tavaliselt elanike arvu või muid parameetreid aluseks võttes igaks majandusaastaks eraldi kokku. Liikmemaksu suurus varieerus kõige enam Viljandimaa Omavalitsuste Liidus, kus Viljandi linnal tuli auditeeritud perioodil tasuta selleks keskmiselt ca 50 000 eurot aastas, Kõpu vallal aga 6000 eurot. Liikmemaksu keskmine summa liikme kohta on samal ajal olnud kõige suurem Läänemaal (vt joonis 5).

Joonis 5. Keskmise iga-aastase liikmemaksu summa varieeruvus maakondlikes omavalitsusliitudes perioodil 2008–2010



Allikas: saldoandmikumud

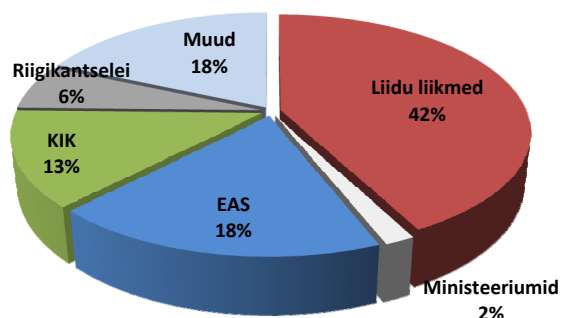
13. Sihtotstarbeliselt on liitudele raha eraldanud samuti põhiliselt liitu kuuluvad omavalitsused, kuid olulisi toetussummasid on saanud ka riigiasutustelt ning nii riigisisest kui ka välismaist toetusraha vahendavalt riigi sihtasutustelt (vt joonis 6). Viimastelt on saadud raha projektipõhiselt näiteks spordiväljakute, jalgrattateede rajamiseks, turismi arendamiseks, planeeringute jm strateegiate väljatöötamiseks, omavalitsustöötajate koolitamiseks, ohtlike jäätmete kogumiseks, jäätmejaamade ja -punktide rajamiseks, keskkonnateadlikkuse tõstmiseks, kultuuriürituste korraldamiseks, töötute koolitamiseks.

Kas teadsite, et

perioodil 2008–2010 on maakondlikest omavalitsusliitudest saanud suurimat sihtotstarbelist toetust Pärnumaa Omavalitsuste Liit. Seda tänu mitmele EASi rahastatud projektile:

- a) Pärnumaa omavalitsuste korvpalliväljakute ehitus (pooleliolev),
- b) jalgrattateede võrgustiku Pärnumaa VELO väljaarendamine,
- c) Suur-Pärnu turismissihtkoha väljaarendamine,
- d) Pärnu linna ja lähiümbruse võrgustikke siduva teemaplaneeringu koostamine,
- e) Vändra alevi, Vändra, Tootsi, Kaisma ja Järvakandi valdade ühinemise ettevalmistamine. Nimetatud projektide toetussumma on kokku ca 725 000 eurot.

Joonis 6. Maakondlike omavalitsusliitude tegevuse peamised sihtfinantseerijad perioodil 2008–2010 (toetussumma osakaalu alusel)



Allikas: saldoandmikud

14. Osa saadud sihtotstarbelistest toetustest on omavalitsusliidud saanud ELi tõukefondidest, mille toel on auditeeritud perioodil lõpetatud või algatatud kokku 32 projekti kogusummas 4,6 miljonit eurot (vt projektide täpset loetelu lisas C). Kõige arvukamalt on liitude projekte toetanud ELi rahaga Riigikantselei, kellelt liidud on saanud toetust avaliku sektori asutuste strateegilise juhtimise arendamise, töötajate koolitamise ja haldussuutlikkuse tõstmise meetmetest. Välismaistest allikatest on maakondlike liitude projektide rahastamisel olnud oluline osa ka Norra-EMP regionaalarengu toetusprogrammil, mille raames on liidud saanud EASi vahendusel aastatel 2008–2010 kokku ca 0,6 miljonit eurot. Sellest summast on ellu viidud kokku kuus projekti viies maakonnas.

Kas teadsite, et

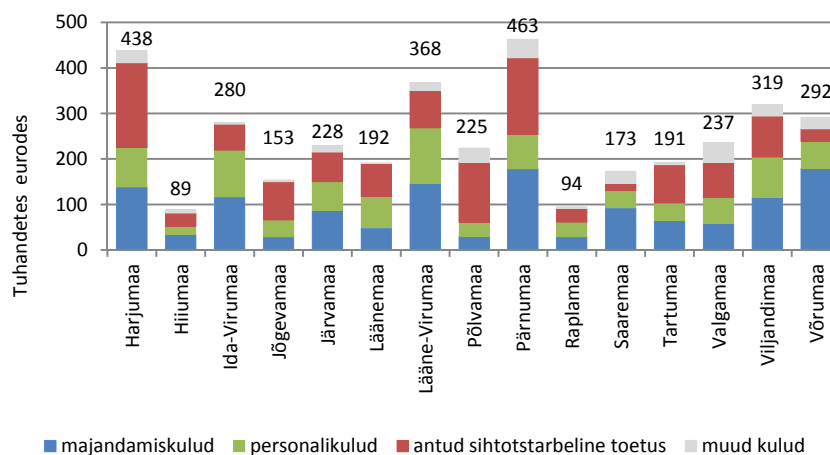
Kultuurkapitalilt (Kulka) raha taotlemisel paistab aktiivsusega silma Järvamaa Omavalitsuste Liit, kes on perioodil 2008–2010 saanud raha kokku 59 projektile summas ca 40 000 eurot. Projektide arvult järgneb Järvamaale Lääne-Virumaa, kes on Kulkalt saanud raha 9 projektile. Põhiosas on Kulka toetanud kultuuriüritusi, kuid maksnud on ka tegevustoetust kultuuriasutustele.

15. Riigisisestest fondidest on auditis käsitletud perioodil saanud maakondlikud liidud märkimisväärset toetusraha KIKi keskkonnaprogrammist. Sellest on rahastatud kokku 18 keskkonnohoiuprojekti kuues maakonnas kogusummaga ca 190 000 eurot. Lisaks KIKile on liitude projekte rahastanud näiteks ka Eesti Kultuurkapital, Eesti Laulu- ja Tantsupeo SA, Rahvakultuuri Arendamise ja Koolituskeskus, Riiklik Eksami- ja Kvalifikatsioonikeskus.

16. Maakondlike omavalitsusliitude tuludest on kaetud põhiosas kolme liiki kulusid: majandamiskulud, personalikulud ning sihtotstarbeline finantseerimine (vt joonis 7). Majandamiskulud moodustavad enamikul maakondlikest liitudest vähemalt kolmandiku väljaminekutest ning seda raha on kulutatud peamiselt teenustele ja kaupadele, mis seotud liidu büroo tegevuse korraldamisega ja üldisemalt liidu ülesannete täitmisega (nt bürootarvete ning ürituste, koolituste ja uuringute korraldamise kulud). Majandamiskulud olid nii absoluutsummas kui ka suhtelise näitaja alusel auditis vaadeldud perioodil suurimad Võrumaal (osakaal keskmiselt 61% kogukuludest). Erinevused liitude väljaminekute suurusel on tingitud erinevatest ettevõtmistest. Näiteks on Võrumaal

tehtud neil aastail märkimisväärsed väljaminekuid uurimus- ja arendustegevusele ning koolitustele. Võrumaa naabermaakonnas Põlvamaal kulus samal ajal liidu majandamiseks ligikaudu kuus korda vähem raha.

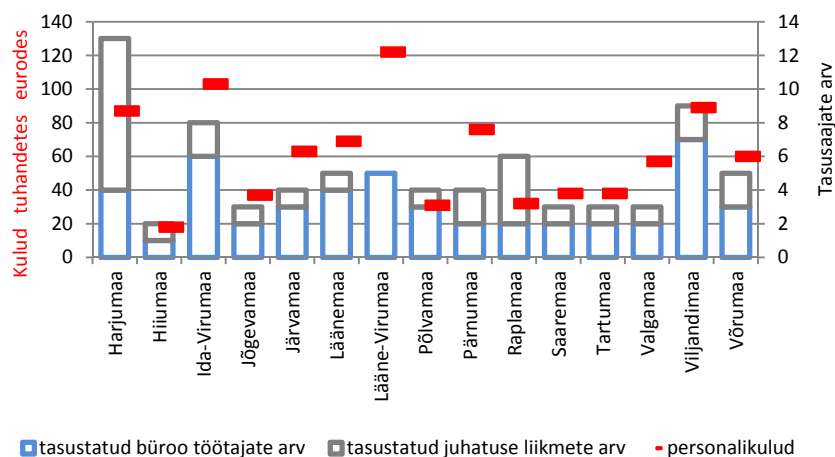
Joonis 7. Maakondlike omavalitsusliitude kulud perioodil 2008–2010 (aasta keskmise kuluna)



Allikas: saldoandmikud

17. Personalikulud olid perioodil 2008–2010 liitude hulgas suurimad Lääne-Virumaal (vt joonis 8), kus Norra-EMP abiraha toel viidi ellu ühisametnike töölevõtmise projekt. Kõige vähem kulus personalile raha Hiiumaal.

Joonis 8. Maakondlike omavalitsusliitude personalikulud ja töötasu saajate arv perioodil 2008–2010 (keskmise näitajana)

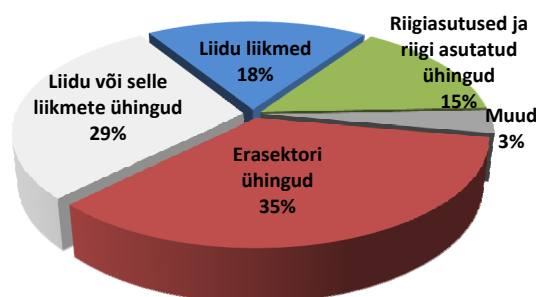


Allikas: auditeeritud omavalitsusliitude raamatupidamisarvestuse andmed

18. Olulise osa oma tuludest on maakondlikud liidud maksnud edasi ka sihtotstarbelisteks toetusteks, mida on saanud paljudel juhtudel (47%) liitu kuulunud omavalitsused või nendega või omavalitsusliiduga seotud ühingud (vt joonis 9). Näiteks on omavalitsusest liikmed saanud toetust, et korraldada oma territooriumil kultuuri ja hariduse valdkonnas ühisüritusi (nt aineolümpiaadide läbiviimine). Omavalitsusliitude makstud toetustest on osa saanud ka sama piirkonna riigiasutused, nagu

riigi hallatavad muuseumid või lastekodud või siis riigi asutatud ühingud, nagu regionaalsed arendus- ja ettevõtluskeskused.

Joonis 9. Maakondlike omavalitsusliitude poolt sihtotstarbeliselt eraldatud toetuste jaotus saajate kaupa perioodil 2008 – 2010



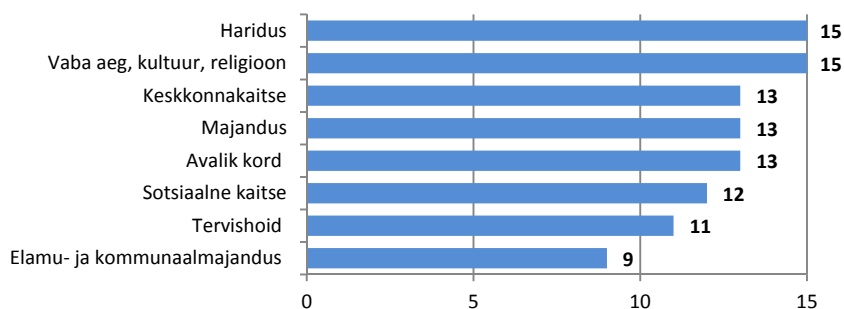
Allikas: saldoandmikud

Maakondlikud omavalitsusliidud tegutsevad enamasti hariduse ja kultuuri valdkonnas

Elluviidud tegevused

19. Maakondlike omavalitsusliitude korraldatud tegevuste valdkondlikul liigitamisel ilmneb, et kõige enam on liitudel olnud tegemist hariduse ja kultuuri alal. Perioodil 2008–2010 oli nimetatud valdkondades mõni tegevus ette näidata igal maakondlikul liidul (vt joonis 10). Hariduse alal on levinumateks tegevusteks olnud parimate õpetajate ja õpilaste valimine ja premeerimine, aineseksioonide ja -olümpiaadide eestvedamine, osalemine õppe- ja karjäärinõustamise korraldamisel ning koolivõrgu ja koolide arengukavade väljatöötamisel. Samuti on korraldatud üritusi õpilastele ja noortele, kuid ka koolitusi ja infopäevi õpetajatele ning võetud osa maakonna kutseõppeasutuste nõukogude tööst. Kultuuri alal on tegevuste esirinnas samuti parimate kultuuritegelaste ja sportlaste premeerimine, kuid maakondlikud liidud on toetanud rahaliselt ka selle valdkonna asutuste tegevust ning aidanud korraldada kultuuri- ja rahvaspordiüritusi.

Joonis 10. Omavalitsuse põhilistes tegutsemisvaldkondades ettevõtmisi korraldanud maakondlike omavalitsusliitude arv valdkondade kaupa



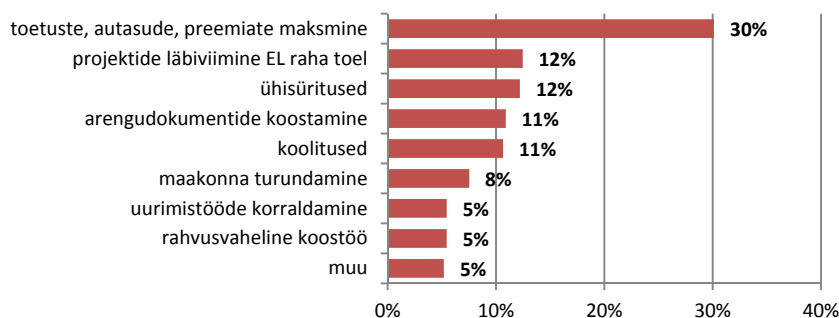
Allikas: auditeeritud omavalitsusliitude kogutud andmete põhjal

Kas teadsite, et

Järvamaa Omavalitsuste Liidus kehtis auditeeritud perioodil kord, mille järgi oli võimalik määrata kokku kuni 17 liiki preemiaid. Nt kultuuri alal oli silmapaistvaid saavutusi võimalik tunnustada aasta kultuurielu edendaja preemiaga, aasta kultuurihoidja preemiaga, parima kollektiivi preemiaga, elutöö preemiaga ning kultuuripärandi preemiaga.

20. Vaadates, mida on maakondlikud liidud ette võtnud eri tegevusvaldkondades kokku, tuleb märkida, et kõige mitmekesisem on tegevus olnud mitmesuguste autasude, preemiate ja toetuste määramisel. Liitude esindajate poolt auditi käigus loetletud ettevõtmistest aastatel 2008–2010 oli ligikaudu kolmandik seotud just kellegi tunnustamise või toetamisega (vt joonis 11). Viimase hulka on siin arvatud ka tegevustoetuste maksmine kultuuri-, spordi- jms organisatsioonidele. Võrdlemisi olulisel kohal on selles arvestuses samuti valdkondlike ühisürituste korraldamine, ELi rahast projektide elluviimine, osalemine maakondlike või omavalitsuste arengukavade ja strateegiate koostamisel ning koolituste korraldamine.

Joonis 11. Maakondlike omavalitsusliitude esindajate poolt nimetatud tegevuste osakaal tegevuste koguarvust



Allikas: auditeeritud omavalitsusliitudelt küsitlusega kogutud andmed

Kas teadsite, et

Valgamaal korraldati 2009. aastal omavalitsusliidu eestvedamisel konkurss, et leida jäätmevedaja korraldatud jäätmeveoks maakonna omavalitsustes. Korraldatud jäätmevedu on jäätmeseaduse järgi omavalitsuste kohustus, kui valla või linna territooriumil elab üle 1500 elaniku. Valgamaal on selle ülesande täitmiseks moodustatud omavalitsuste peale kaks veopiirkonda.

21. Hea näide, kuidas liidud abistavad oma liikmeid nende ülesannete täitmisel, on ühisametnike palkamine liidu juurde. Auditis käsitletud perioodil võeti Läänemaal tööle ehitusspetsialist ja keskkonnaspetsialist, Lääne-Virumaal arhitekt, sisekontrolör, õigusnõunik (vt ka p 26) ning Valgamaal neli keskkonnaspetsialisti. Omavalitsuste teenindamiseks liidu juurde ühiste ametikohtade loomise plaani on peetud ka mujal, kuid tegudeni ei ole veel jõutud. Nii on Raplamaa Omavalitsuste Liidus arutatud näiteks ühise arhitekti ja juristi, Võrumaal järelevalveametniku ja jäätmespetsialisti ning Põlvamaal järelevalve- ja ehitusspetsialisti palkamist. Ühisametnike alternatiivina nimetati samas tegevuse korraldamist mõne teise juriidilise isiku kaudu. Näiteks analüüsiti auditi ajal Harjumaal võimalust luua eraldi juriidiline isik, et ühiselt tegutseda jäätmehoolduse valdkonnas.

Ülesannete paremaks korraldamiseks on omavalitsusliidud asutanud ka mitmeid ühingu

22. Maakondlikud omavalitsusliidud on asutajaks või liikmeks pea paarikümnes eraõiguslikus juriidilises isikus, milleks valdavalt on mõni sihtasutus (ca 75% juhtudel). Kõige enam on liiduga seotud ühingu Viljandimaal ja Raplamaal, kus liidu osavõtul on asutatud kokku neli ühingu. Liitudel ei ole ühingu Jõgevamaal ja Läänemaal (vt täpsemat ülevaadet lisas B). Ligikaudu pooltes maakondliku liidu osalusel asutatud ühingutes on liit ainsaks asutajaks. Ülejäänud juhtudel on liidu partneriteks ühingu kõige sagedamini maavalitsus (eelkõige arenduskeskustes), harvem on jõutud ühingu asutamiseni koostöös mõne omavalitsusüksusega või erasektori ühingutega.

Maakondlikud arenduskeskused on kõigis maakondades paiknevad organisatsioonid, mis pakuvad tasuta nõustamisteenust alustavatele ja tegutsevatele ettevõtetele, kohalikele omavalitsustele, alustavatele ja tegutsevatele mittetulundusühingutele ja sihtasutustele.

Allikas: www.arenduskeskused.ee

23. Liitude ühingute tegevusvaldkonnad on mitmekesised, ulatudes rahvusvahelise regionaalse koostöö edendamisest kuni kohalike elanike vaba aja veetmise võimaluste loomiseni. Kõige enam on sellised ühingud tegelenud siiski ettevõtluse ja regionaalse arendustegevuse soodustamisega, pakkudes selleks kohalikele ettevõtetele ja muudele isikutele nõustamis- ja juhtimisteenuseid (vt tabel 1). Seda liiki teenuste osutamisega tegeleb ligikaudu kolmandik liitude osalusel asutatud ühingutest ning mitmed neist kuuluvad ka nn EASi koordineeritavate **maakondlike arenduskeskuste** võrgustikku. Seitsmes maakonnas osaleb liit ühingutes, mis tegelevad piirkonna kui turismiühikuna väljapakumisega ning sellealase teabe levitamisega. Seejuures on Harjumaa, Lääne-Virumaa, Ida-Virumaa, Raplamaa ning Järvamaa maakondlikud liidud asutanud selleks ühise ühingu SA Põhja-Eesti Turism. Samal eesmärgil on Põlvamaa, Võrumaa, Valgamaa, Tartumaa, Viljandimaa ja Jõgevamaa maakondlikud liidud kaastegevad SA-s Lõuna-Eesti Turism, milles nad ei ole küll asutajaks (selleks on Valga Maavalitsus), kuid täidavad oma osa koostöölepingu alusel.

Tabel 1. Maakondlike omavalitsusliitude osalusel tegutsevate ühingute tegevusalad

Tegevusvaldkond	Ühingute arv
Ettevõtluse ja regionaalse arendustegevuse edendamine	7
Turismi edendamine	4
Noorte teavitamis- ja nõustamistegevuse korraldamine	2
Sotsiaalhoolekandeteenuste osutamine	1
Tervishoiuasutuse majandamine	1
Tehnoloogiapargi majandamine	1
Jõeliikluse edendamine Emajõel	1
Kultuuripärandi säilitamise toetamine	1
Turvalise elukeskkonna ja hoiakute edendamine	1
Inimeste, ettevõtete ja muude organisatsioonide ühistegevuse kaudu heakorra edendamine	1
Vaba aja veetmise võimaluste edendamine	1
Riikidevaheline regionaalne koostöö	2
KOKKU	23

Allikas: äriregister

Kas teadsite, et

maakondlike omavalitsusliitude ühingutest on suurima tegevusmahuga SA Rapla Maakonnahaigla, mille tulud olid aastal 2010 ca neli miljonit eurot.

Probleemid tegevuse korraldamisel

Enamikul omavalitsusliitudest puudub pikaajaline tegevuskava

24. Mitmeks aastaks koostatud tegevuskava või strateegia nimetust kandev dokument oli auditi ajal kuues maakondlikus liidus – Harjumaal, Järvamaal, Pärnumaal, Raplamaal, Saaremaal ning Tartumaal. Nendes on käsitletud tegevusvaldkondade kaupa liidule seatud eesmärgid, tegevusi nende saavutamiseks ning mõnel juhul ka tulemusnäitajaid. Ülejäänutel ei olnud pikemaajalist tegutsemisplaani kokkuvõtvat dokumenti, kuid oli antud oma panus muude maakondlike arengudokumentide koostamisse. Näiteks oli koos maavalitsuse ja teiste piirkondlike arenguorganisatsioonidega koostatud kas maakonna arengut tervikuna või valdkondlikult suunavaid strateegiaid, milles on üksikute tegevuste korraldajaks määratud ka liit.

Tsitaate omavalitsusliitude juhtide ütlustest koostöös ette tulnud raskuste põhjuste kohta:

„Probleem see, et suurte asjade puhul, kus on raha, võib ühe KOVi koostöö tegemise soovimatus takistuseks saada – on vaja, et Liidu otsused oleksid KOVidele kokkulepitud valdkondades ja volitusnormide olemasolul kohustuslikud.“

Või

„Iga KOVi juht on valitud KOVi piirkonnas ja vastutab selle KOVi eest. Maakonna asja ajamine ei peaks olema üldse ühe KOVi juhi huvi, tal pole selleks mandaati. Mandaadi tekkimiseks peaks olema valimised. Praegu liidul maakondlik mandaat puudub. Tegemist on pigem „klubilise“ tegevusega.“

25. Auditi käigus küsitatud omavalitsusliitude juhid kurtsid, et vabatahtlikkusel põhinev koostöö liidus saab tihtipeale tagasilöögi, kui omavalitsustes vahetuvad juhid ning nendega koos muutuvad ka prioriteedid. Kui mõni omavalitsus liidu tasemel ühistegevuseks sõlmitud kokkulepetest taganeb, võib see tähendada, et hulk tööd on läinud tühja, kuna ühe osalise kõrvalejäämisel ei pruugi koostöö olla allesjäänutele enam vastuvõetav. Parimal juhul võivad sellega kaasneda uued läbirääkimised ja kokkulepped, kuid hea kavatsus koostööks võib sellega ka nurjuda. Tuleb nõustuda, et sellises keskkonnas on keeruline koostada liidu tasemel ühistööks pikemaajalisi arenguplaane. Strateegiliste eesmärkide ja neid toetavate tegevuskavade puudumise korral on aga oht, et ühistegevuses annavad tooni ühekordsed projektid, mille mõju piirkonna omavalitsuste koostööle on lühiajaline ning mis omavalitsuste ulatuslikumale koostööle kaasa ei aita.

26. Äraspidises tähenduses on hea näide liitude tegevuse liigsest projektipõhisusest Lääne-Virumaa ühisametnike projekt. Iseenesest positiivne algatus omavalitsuste koostööks on saanud praeguseks otsa koos Norra-EMP projektirahadega ning liidu juurde tööle võetud ametnikud on leidnud endale uue ameti maakonna omavalitsustes. Projekti ei jätkatud, kuna liidu liikmed ei olnud nõus seda enam ühiselt rahastama. Kas selle juhtumi puhul oleks strateegiast abi olnud, ei ole teada, kuid liitude tegevuste pikemaajalisele jätkusuutlikkusele peaks strateegiliste suundade paikanemine siiski kaasa aitama. Sestap soovitatav Riigikontroll läbi mõelda ja kinnitada pikemaajalised strateegilised eesmärgid ja tegevused nende saavutamiseks kõikidel maakondlikel liitudel.

27. **Riigikontrolli soovitus Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Läänemaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatusele, Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Valgamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Võrumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele:** Kavandada 2012. aastal üldkoosoleku koosolekute päevakorras arutelu ja otsuse tegemine, et algatada liidule pikemaajalise tegevuskava koostamine.

Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees: Soovitust järgitakse. Menetletakse omavalitsuste (Hiiumaa Omavalitsuste Liidu liikmete) eelarvestrateegia koostamise protsessis.

Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees: Soovitust järgitakse.

Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektor: Soovitust järgitakse. Jõgevamaa Omavalitsuste Liit korraldas esimese arutelu arengukava koostamise üle oma juhatuse koosolekul 11. aprillil. Otsustati moodustada töörühm, kes asub arengukava koostamist juhtima.

Läänemaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektor: Soovitust järgitakse. Läänemaa Omavalitsuste Liidu strateegia ja tegevuskava on kinnitatud liidu üldkoosoleku otsusega 2012.a veebruaris.

Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees: Soovitust järgitakse. Arutelu on kavandatud korraldada juuniku üldkoosolekul.

Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees: Soovitust ei järgita. Riigikontrollile saadetud vastuse kohaselt koostab Põlvamaa Omavalitsuste Liit alates 2011. aastast oma tegevuskava poolaasta kaupa, kus on ära näidatud juhatuses ja üldkoosolekutel arutusele tulevad teemad ja muud tegevused liidus, komisjonide koosolekud, koolitused jm. Pikemaajalise kava eraldi koostamist ei peeta otstarbekaks, sest on olemas 2011–2013 maakonna arengukavas tegevuskava, mille koostajaks oli Põlvamaa Omavalitsuste Liit ja liit teostab kord aastas selle seiret.

Valgamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees: Soovitust järgitakse. Võetakse tööle tegevjuht, kelle üheks tööülesandeks saab pikemaajalise tegevuskava koostamine.

Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees: Soovitust järgitakse. 2012. aasta aprillis on arutelu liidu Vanemate Kogus (s.o üldkoosolek).

Võrumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees: Soovitust järgitakse. Võrumaa Omavalitsuste Liidus koostatakse tegevuskava koos liidu majandusaasta eelarvega. Koostöös liikmete ja koostööpartneritega on kavandamisel pikemaajaline tegevuskava aastateks 2013–2019.

Maakondliku omavalitsusliidu koht Eesti haldusmaastikul on ebamäärane

Tsitaate omavalitsusliitude juhtide ütlustest ebakõlade kohta maavalitsuse ja liidu rollides:

„Jagamata on valdkonnad maavalitsuse ja liidu vahel. [...] Praegu näiteks ei ole selge, kes peaks koostama maakondliku arengukava. Me tegeleme näiteks kriisireguleerimise korraldamisega, korraldame ühiseid koolitusi selles küsimuses Päästametiga. See on tegelikult riigi ülesanne.

Samas kui tahtsime teha ettepaneku seadusemuudatuseks prügimajanduse küsimuses, siis saime vastu nina. Öeldi, et las iga KOV tee eraldi ettepaneku. Meie arvates on see absurdne.“

Või

„Ülesandeid on maavalitsustelt ära võetud, neid on hakanud täitma OL, kuid raha ei ole riigi poolt selleks antud. Nt haridusküsimused, kultuur. Kas laste laulu- ja tantsupidu on riigi või KOVi ülesanne? Laste eelproovide korraldamiseks eraldab OL 125 000 kr, pluss KOVide poolt kulud transpordile, riistele, vajalikud õõbimised. Siit tekivad ka igapäevased probleemid koostöös maavalitsusega. On sisuline reguleerimatus maakonna tasandil.“

28. Kümmeaastat tagasi kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadust vastu võttes seati selle eesmärgiks luua paremad õiguslikud alused omavalitsuste koostööks. Seaduseelnõu selgitustes nimetati seadust ka eelduseks, et riik saaks edaspidi anda omavalitsustele üle avalikke ülesandeid, mis ületavad ühe omavalitsuse piire (nt maakonnaplaneering). Leiti, et ülesannete üleandmine võimaldaks optimeerida riigi haldusaparaadi ülesehitust¹. Eelnõu aruteludel öeldi välja, et seadus peaks muutma omavalitsused suutlikumaks kanda suuremat vastutust avaliku halduse küsimustes ning selgemalt eristada riigi ja omavalitsuse ülesandeid². Riigijuhtide sõnavõttudes põhjendati seaduse vajalikkust toetada ka sooviga saada riigielu oluliste küsimuste arutamiseks omavalitsustes selged diskussioonipartnerid.

29. Kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seadus on oma alguses sõnastuses püsinud muutmatuna tänini, kuid maakondlike omavalitsusliitude positsioon ei ole selle aja jooksul oluliselt tugevnenud. Maakondlikud liidud on küll end omavalitsuste regionaalse koostöövormina saanud tõestada, kuid nende osa avaliku halduse kandjana on jäänud marginaalseks. Kaalukaid ülesandeid ei ole liitudele andnud ei omavalitsused ega riik. Teisalt on liitude juhtide väitel jõutud praeguseks olukorda, et maavalitsus ja maakondlik liit on enda kanda võtnud sisult kattuvaid tegevusi, sest mõlema kohustuseks on tegeleda maakonna tasakaalustatud arenguga. Nii maavalitsus kui ka maakondlik liit arendavad näiteks turismi, kultuuri ja sporti, korraldavad õpilasüritusi, aga ka maakondlikke tunnustamis- ja esindusüritusi³. Omavalitsusliitude juhid on veendunud, et maakonna arendustegevusega seotud küsimused

¹ Riigikogu seaduseelnõu nr 1137 SE I seletuskiri.

² Riigikogu 18.9.2002. a istungi stenogramm (<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenogramm&date=1032343200#pk2000009065>)

³ http://www.siseministeerium.ee/public/Maavalitsuste_tanal_si_kokkuv_te.pdf (14.3.2012)

on printsiibis omavalitsuslikud ning edaspidi tuleks otsustada nende üleandmine maakondlikele liitudele. Seda toetavad ka kohaliku omavalitsuse üksuste liitude seaduse vastuvõtmisel välja öeldud seisukohad. Maavalitsused peaksid liitude juhtide arvates olema edaspidi eelkõige riiklikuks järelevalveorganiks. Valmisolek tähtsat rolli etendada on liidu juhtide väitel neil olemas, kuid koos ülesannete vastuvõtmisega oodatakse ka tegevuse rahastamist.

Tsitaate maavalitsustelt omavalitsusliitude ülesannete ja staatuse teemal

„Põhimõtteliselt tuleks otsustada, kas maavalitsus jätkab arendustegevustega maakonnas ja tagab maakonna tasakaalustatud arengu või anda see roll teisele maakondlikule katusorganisatsioonile – OVL-ile. Viimasel juhul peaks olema OVL-i kuulumine automaatne.“

Või

„Sätetada seaduses liitude ülesanded konkreetsemalt. Leiame et osa KOVi funktsioone võiks jääda liitudele (nt planeeringud). Samuti võiks liitude kaudu teostada KOVi nn tugifunktsioone (sh õigusnõustamine, sisekontroll, raamatupidamine jms).“

Või

„Kõigepealt peab selgeks saama, milliseid funktsioone täidavad omavalitsuste liidud ja maavalitsused riigi suhtes. Praegu tundub, et ülesandeid dubleeritakse ning kui midagi ebaõnnestub, süüdistatakse teineteist. Selline suhteline segadus ja peata olek pärsib koostööd ja tekitab konflikte.“

30. Riigikontroll uuris auditi käigus ka, millised on maavalitsuste arvates omavalitsusliitude tulevikuväljavaated. Küsiti muu hulgas, kas maakondliku liidu õiguslikku staatust ja liitudele seadusega pandud ülesandeid tuleks muuta. Maavalitsuste arvamused jagunesid nendes küsimustes kaheks – seitsmes maakonnas leiti, et staatus ja ülesanded tuleb üle vaadata, kaheksas oldi vastupidisel seisukohal. Kõik maavalitsused hindasid samas senist koostööd omavalitsusliitudega heaks või vähemalt rahuldavaks.

31. Samas leidsid maakondlike omavalitsusliitude juhid, et praegu on ülesanded jaotatud nõnda, et osa tegevuste rahastamine on muutunud ebamõistlikult keeruliseks. Näiteks hariduse alal saavad omavalitsused ainesektsioonide ja -olümpiaadide korraldamiseks raha riigieelarvest, kuid kuna seda liiki üritusi on otstarbekas korraldada ühiselt, siis kantakse saadud raha edasi liidu eelarvesse, kes seda omakorda omavalitsuste vahel vastavalt ürituste toimumiskohale jaotab. Liitude juhtide arvates võiks taoliste tegevuste rahastamisel olla riigi partneriks otse omavalitsusliit. Sellesse protsessi asetub liitude väitel ka maavalitsus, kes aitab tegevusi koordineerida, kuna erinevalt liidust on maavalitsuse struktuuris haridusspetsialistid ning kasutada erialane oskusteave. Liitude enamasti väikesearvulises kollektiivis on haridus- ja kultuurispetsialist vaid Ida-Virumaal.

32. Lisaks tajutavale rollikonfliktile maavalitsusega, on liitude juhtide hinnangul liidule seadusega ette nähtud eraõigusliku ühinguna tegutsemise vorm ajale jalgu jäämas. See ei võimalda alati vastu tulla omavalitsuste soovile korraldada osa oma ülesannetest liidu kaudu. Näiteks ei ole omavalitsusel õiguslikku alust volitada liidu juurde tööle võetud ametnikku korraldama omavalitsuse eest väärteomenetlust ja määrama rikkujale karistust (nt ebaseadusliku ehitustegevuse korral). Seda põhjusel, et karistusvõimu saab sellekohase volitusnormi alusel rakendada üksnes avalik-õiguslik juriidiline isik. Liidu juurde saab palgata küll ühise järelevalveametniku, kuid kontrolli käigus tuvastatud rikkuja vastutusele võtmiseks tuleb tal pöörduda ikkagi omavalitsuse poole, kelle territooriumil rikkumine toime pandi. Selline rollide jaotus ilmselgelt ei soosi liidu juurde järelevalve alal ühiste ametikohtade loomist. Läänemaal on selleni siiski jõutud.

33. Järelevalve on üks paljudest valdkondadest, kus omavalitsuste erinevat võimet täita neile ühetaoliselt pandud ülesandeid on arvustanud varem ka Riigikontroll⁴. Selleks, et aidata vähemvõimekaid järele, on suuremate omavalitsuste loomise alternatiivina räägitud aastaid ka vajadusest elavdada omavalitsuste vahelist koostööd. Siseministeerium

⁴ Vt näiteks Riigikontrolli audit „Seadusest tulenevate järelevalvefunktsioonide täitmine valdades ja linnades“.

(<http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2077/OtherArea/1/language/et-EE/Default.aspx>)

Kas teadsite, et

Riigikontroll korraldas auditi käigus maakondlike omavalitsusliitude esindajate ümarlaua, et koondada seisukohti liitude arenguvõimalustest. Ümaralaua osalesid kõikide maakondade omavalitsusliitude esindajad ning nende ühised seisukohad olid järgmised:

- Maakondlik omavalitsusliit tuleb muuta avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks.
- Omavalitsuse kuulumine maakondlikku omavalitsusliitu peaks olema kohustuslik.
- Maakondliku omavalitsusliidu otsused peaksid olema omavalitsuste volikogudele kohustuslikud.

Vaata ka aruande lisa D.

on möödunud aastal regionaalarengu suundumuste kohta aastatel 2005–2011 koostatud analüüsis toonud välja, et omavalitsuste koostöö avalike teenuste osutamisel on olnud senimaani ebapiisav ning see on piiranud suurema regionaalse tasakaalu saavutamist. Edaspidi tuleks riigi regionaalpoliitiliste meetmetega omavalitsuste koostööd rohkem soodustada. Ministeerium tõdeb samuti, et maavalitsuste panus regionaalse arengu tasakaalustamisse on viimasel ajal nõrgenenud ning ka maavalitsuste võimet tuleb selles plaanis edaspidi tugevdada.⁵

34. Otsides lahendusi omavalitsuste koostöö edendamiseks ja maavalitsuste võimekuse suurendamiseks regionaalarengus ei saa Riigikontrolli arvates mööda vaadata omavalitsusliitudest, kelle rolli kohta peab riik seadma selgemad ootused. Maavalitsusi ja maakondlikke omavalitsusliite kaasates tuleks ühtlasi läbi arutada võimalused, kuidas ühe omavalitsuse piire ületavaid kogukondlikul huvil põhinevaid avalikke ülesandeid maakonnas paremini täita. Kuna alustatud on uue, aastani 2022 kehtiva regionaalarengustrateegia koostamisega, on see Riigikontrolli arvates hea võimalus ja sobilik aeg leida regionaalministri eestvedamisel lahendus ka kirjeldatud kitsaskohtadele.

35. Riigikontrolli soovitus regionaalministrile: Kujundada „Eesti regionaalarengu strateegia 2022“ koostamise käigus selge seisukoht, milline on riigi ootus maakondlikele omavalitsusliitudele regionaalse arengu tagamisel ja maakonnas avalike teenuste pakkumisel ning näha sellest lähtudes strateegias ette tegevused maakondlike liitude arendamiseks.

Regionaalministri vastus: Tunnustame Riigikontrolli maakondlike omavalitsusliitude sisekontrollisüsteemi toimimise ja majandustegevuse õiguspärasusega seotud puudujääkide tuvastamisel, neile tähelepanu juhtimisel ja asjatundlike soovitude tegemisel vajalike meetmete rakendamiseks maakondlikele omavalitsusliitude tegevuse õiguspärasuse tagamiseks.

Riigikontroll on auditis lisaks auditeeritavale sisekontrollisüsteemi toimimisele ja majandustegevuse õiguspärasusele andnud ülevaate ka omavalitsusliitude juhtide hinnangutest nende üldisele töökorraldusele, täiendavalt uurinud ka näiteks maavalitsuste arvamusi omavalitsusliitude tulevikuväljavaadete osas ning kuna Riigikontrolli eesmärk seda tehes oli algatada sisulisi diskussioone maakondlike omavalitsusliitude töökorralduse muutmise võimaluste üle, siis lisan omapoolsed seisukohad neist mõnede väljatoodud küsimuste osas.

Auditi käigus on näiteks esile toodud, et küsitletud omavalitsusliitude juhid kurtsid, et vabatahtlikkusel põhinev koostöö liidus saab tihtipeale tagasilöögi, kui omavalitsustes vahetuvad juhid ning nendega koos muutuvad ka prioriteedid (punktis 25). Juhiksin seejuures tähelepanu, et omavalitsusliidud ei ole seni rakendanud piisavalt ka vabatahtliku koostöö organiseerimise võimalusi, näiteks konkreetsete valdkondade koostöö sisus kokku leppimist mitmepoolsete lepingutega, mida ühepoolset muuta ei saa. Teiseks on kohalike omavalitsuste juhtimine ja sellest tulenevalt ka omavalitsusliitude juhtimine poliitiline, mistõttu

⁵ http://www.siseministeerium.ee/public/Eesti_regionaalarengu_suundumustest_aastatel_2005-2011.doc, lk 27 (13.3.2012).

olenemata koostööorgani vormist ja staatusest on sellesse sisse kodeeritud poliitika vahetumisest tulenevad muudatused.

Auditi sõnul on maakondlikud liidud küll end omavalitsuste regionaalse koostöövormina saanud tõestada, kuid nende osa avaliku halduse kandjana on jäänud marginaalseks (punktis 29). Omavalitsusliitude eesmärk on eelkõige aidata kaasa maakondlikule kohalike omavalitsuste ühistegevusele ja läbi selle omavalitsuse ülesannete paremale täitmisele. Omavalitsusliitude toimivuse garantii üheks oluliseks allikaks on omavalitsuste ühine tahe, mida saab toetada seadusandlike instrumentidega, mitte vastupidi. Omavalitsusliitude rolli suurendamine avaliku halduse ülesannete täitmisel ei tohi olla tagatud pelgalt seadusandliku sunni teel, vaid eeldab ka omavalitsuste soovi läbi sellise koostöö parandada teenuste osutamist.

Ka leidis Riigikontroll, et liidu juurde ühise järelevalveametniku palkamisel võimalik rollide jaotus ei soosi liidu juurde järelevalve alal ühiste ametikohtade loomist (punktis 32). Järelevalvetoimingute puhul on siiski võimalik eristada tegevuste etappe, millest osade täitjaks sobib ühisametnik, samas kui rikkuja vastutuselevõtmise otsuse tegemise pädevus jääb omavalitsusele endale. See piirang toimib samal ajal ka kohaliku omavalitsuse isekorraldusõiguse kaitsena. Samuti näitab Läänemaal rakendatav korraldus, et koostöö on ka praeguste regulatsioonide kohaselt siiski rakendatav.

Riigikontrolli soovitusel osas, mis kõlas „Kujundada „Eesti regionaalarengu strateegia 2022“ koostamise käigus selge seisukoht, milline on riigi ootus maakondlikele omavalitsusliitudele regionaalse arengu tagamisel ja maakonnas avalike teenuste pakkumisel ning näha sellest lähtudes strateegias ette tegevused maakondlike liitude arendamiseks“, mõistan ja toetan Riigikontrolli soovi elavdada diskussiooni kohalike omavalitsuste ja avaliku halduse tuleviku osas Eestis ning soovi initsieerida konkreetsete sammude astumist. Vabariigi Valitsuse määruse nr 302 13. detsembrist 2005. a paragrahv 6 sätestab valdkonna arengukava sisule konkreetset nõudeid, sh selle elluviimises osalevate asutuste esitamise ning rakendamise juhtimisstruktuuri kirjelduse. Seetõttu olen igati nõus ettepanekuga, et koostatav Eesti regionaalarengu strateegia kajastaks teiste asutuste ja organisatsioonide kõrval ka maakondlike omavalitsusliitude rolli regionaalse arengu suunamisel. Samas ei pea ma soovitusel sisu laiemat tõlgendamist selles dokumendis otstarbekaks. Halduslikke ümberkorraldusi, sh erinevate organisatsioonide ja asutuste rolle avalike teenuste pakkumisel, ei ole kohane kavandada regionaalarengu strateegias. Regionaalarengu strateegia on regionaalarengu eesmärgid ja meetmeid suunav dokument – mille eesmärk on tagada jätkusuutlik areng kõigis Eesti piirkondades. Tulenevalt EL järgmise finantsperioodi ettevalmistuste tempost peame regionaalarengu suunamise strateegilised otsused (visioon, põhimõtted, eesmärgid, tegevussuunad jms) uue koostatava Eesti regionaalarengu strateegia heakskiitmisega langetama eelseisva aasta jooksul. Regionaalarengu suunamine ja avaliku halduse korrastamine on kaks erineva olemusega poliitikavaldkonda.

Maakondlike omavalitsusliitude majandustegevus ja sisekontrollisüsteem

36. Auditi käigus hinnati, kas maakondlike omavalitsusliitude majandustegevus perioodil 2008–2010 oli kooskõlas liidu eelarvega, üldkoosoleku otsustega, riigihangete seadusega ning korruptsioonivastase seadusega. Kontrolliti samuti, kas juhatuse liikmetele ja büroo töötajatele on makstud tasu ja hüvitisi kõrgeima juhtorgani või juhi otsuste kohaselt.

37. Sisekontrollisüsteemi ülesehituse ja toimivuse hindamisel oli tähelepanu all maakondlike liitude töökorraldus, mis peaks tagama majandustegevuse vastavuse õigusaktidele, põhikirjale ning üldkoosoleku seatud tegevuseesmärkidele. Selgitati, kas liitudes on kindlaks määratud ülesanded ja nende täitjad, et kontrollida eelarvest kinnipidamist ja tehingute sooritamisel pädevate isikute otsuste olemasolu. Samuti uuriti, kas arvelduskontodel hoiustatud rahaga tehingute tegemine on seatud sõltuvusse vähemalt kahe isiku otsusest (nn nelja silma printsiip), kas korruptsiooniriski maandamiseks on ülevaade juhatuse liikmete ja tegevdirektori kõrvaltegevustest ning kas üldkoosolek kasutab seadusega antud võimalust revideerida korrapäraselt juhatuse tegevust.

38. Riigikontrolli hinnang auditeeritud omavalitsusliitude tegevusele auditis kasutatud kõikide kriteeriumite kaupa on esitatud lk 28–29.

Majandustegevuse õiguspärasus

Tasude ja hüvitiste maksmisel on ületatud volitusi

39. Töötasude ja hüvitiste maksmisel hindas Riigikontroll seda, kas juhatuse liikmetele, büroo tegevjuhile ja muudele töötajatele on tehtud väljamakseid kooskõlas pädeva juhtorgani või juhi otsustega. Juhatuse liikmete määramine ja tagasikutsumine on mittetulundusühingus üldkoosoleku ülesanne ning juhatuse liikmete tasustamise kord ja tasu suurus tuleb kindlaks määrata üldkoosoleku otsusega⁶. Liidu büroo on seaduse järgi ametiasutus⁷, büroo töötajad avalikud teenistujad ning nende tööle võtmisel tuleb juhinduda avaliku teenistuse seadusest. Ka siin kehtib põhimõte, et tasu maksmise ja suuruse üle otsustab teenistuja ametisse nimetanud juhtimisorgan või isik.

Kas teadsite, et

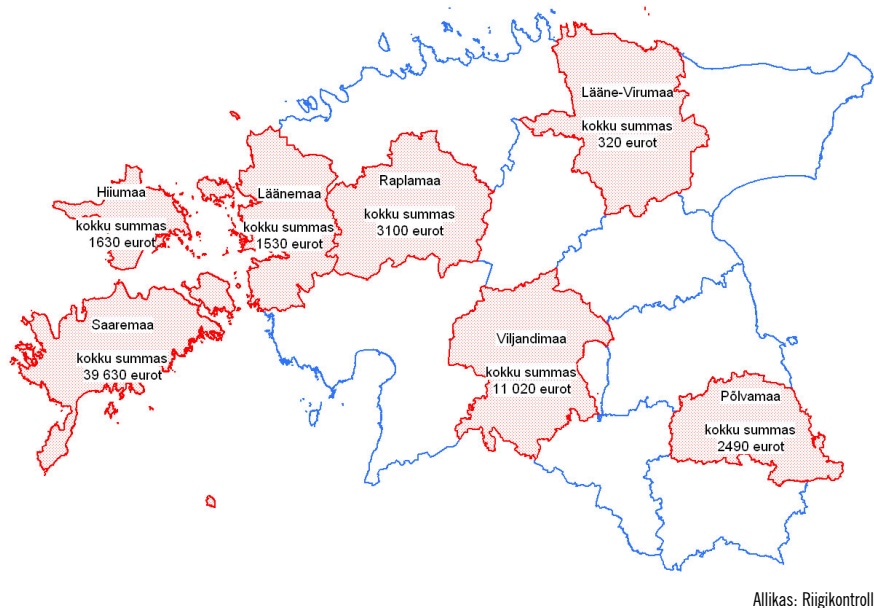
maakondlike omavalitsusliitude juhatuste liikmete tasude summa oli 2008–2010 kokku 260 000 eurot ning tegevjuhtide tasude summa kokku 465 000 eurot.

40. Auditi käigus selgus, et seitsmes maakondlikus liidus oli makstud töötasu või hüvitisi, mille kohta puudus pädeva organi või juhi sellekohane otsus (vt joonis 12). Saaremaal oli tegevdirektori ametipalga, temale ja juhatuse esimehele makstud preemia aluseks tegevdirektori käskkirj. Riigikontrolli hinnangul oleks tegevdirektori tasu ja preemia üle pidanud otsustama juhatus ning juhatuse esimehe puhul omakorda üldkoosolek, kuid nii ei olnud toimitud. Sama saab ette heita Viljandimaal omavalitsusliidule, kus tegevdirektori tasu ja juhatuse esimehe tasu olid määratud tegevdirektori käskkirjaga. Isikliku sõiduauto kasutamine on hüvitatud liidu tegevdirektorile või juhatus liikmetele ilma pädeva juhtimisorgani otsuseta Läänemaal, Põlvamaal ja Raplamaal. Hiiumaal on makstud pädeva organi otsuseta juhatuse liikmele projektitasu ja Raplamaal tulemustasu. Lääne-Virumaal maksti niiviisi preemiat aga kultuurispetsialistile.

⁶ Mittetulundusühingute seadus, § 28¹.

⁷ Avaliku teenistuse seadus, § 2 lg 3 p 5.

Joonis 12. Pädeva juhtimisorgani või juhi otsuseta makstud tasud maakondlikes omavalitsusliitudes



41. Auditeeritavad väitsid, et tasude ja hüvitiste maksmine toimus üldkoosoleku kinnitatud eelarve alusel, kuid Riigikontrolli hinnangul ei olnud nendel juhtudel tasud ja hüvitised eelarves muudest kuludest selgelt eristatavad. Seetõttu ei ole eelarve vastuvõtmise kohta tehtud otsus käsitletav otsusena maksta tasusid ja hüvitisi, kuna nende suurus, maksmise sagedus ja isikute vaheline jaotus eelarvest ei selgu. Selline praktika on vastuolus seadusega ning selle vältimiseks tuleks edaspidi juhatuse liikmete ja tegevjuhi töö tasustamise ja kulude hüvitamise alused täpsemini reguleerida.

42. **Riigikontrolli soovitus Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Läänemaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatusele:** Kavandada 2012. aastal üldkoosoleku koosolekute päevakorras arutelu ja otsuse tegemine, et määrata kindlaks juhatuse liikmete ja tegevjuhile tasu ja hüvitiste maksmist reguleeriv kord.

Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Võetakse üldkoosoleku päevakorda.

Läänemaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitust kaalutakse. Soovitus esitatakse seisukohavõtuks Läänemaa Omavalitsuste Liidu üldkoosolekule.

Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Otsuse tegemine on kavandatud 2013. aasta eelarve eelnõu koostamise käigus, st 2012. aasta III kvartalis (II poolaasta tööplaanis).

Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Riigikontrollile saadetud vastuse kohaselt on Raplamaa Omavalitsuste Liidu eelarves juhatuse liikmete hüvitise ja tegevdirektori töötasu fikseeritud konkreetsete arvudena. Tulemustasu ei ole 2009–2011. aastal eelarve nappuse tõttu kavandatud ega makstud. Kuna 2008.

aastal oli selles osas puudusi, siis võetakse teema arutamisele, vajadusel tehakse vastav kord ning võetakse päevakorda Raplamaa Omavalitsuste Liidu üldkoosolekul. Nimetatud muudatus planeeritakse 2013. aasta eelarve eelnõu koostamise käigus, s.t 2012. aasta III kvartalis.

Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Valmistatakse ette liidu volikogu määrus juhatuse liikmetele ja tegevjuhile tasude ning hüvitiste maksmise eeskirja kehtestamiseks.

Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Puudus on likvideeritud.

Juhtorganite liikmed on mõnel pool teinud huvide konflikti sisaldavaid tehinguid

43. Maakondlike omavalitsusliitude juhatuse liikmed on ametiisikuks korruptsioonivastase seaduse mõistes ning neile kehtivad seaduses sätestatud toimingupiirangud⁸. See tähendab, et nad peavad omavalitsusliidu vara käsutades vältima **huvide konflikti**. Huvide konfliktist hoiduma suunab ka mittetulundusühingute seadus, milles on määratud juh atuse liikmega tehtavate tehingute üle otsustamine üldkoosoleku ainupädevusse⁹.

44. Kuigi omavalitsusliitude juhid olid seisukohal, et nad ei ole liidu majandusasjade korraldamisel läinud vastuollu seadusega, tuvastas Riigikontroll kolmes liidus vastupidist (vt joonist 13).

Joonis 13. Maakondlikud omavalitsusliidud, kes on teinud huvide konflikti sisaldavaid tehinguid



Allikas: Riigikontroll

Huvide konflikt on olukord, kui ametiisik peab tegema oma töö- või teenistuskohustuste raames otsuse või osalema sellise otsuse tegemises, mis oluliselt mõjutab tema enda, tema lähisugulaste või -hõimlaste majandushuve. Huvide konfliktiga on samuti tegemist, kui otsus puudutab juriidiliste isikute majandushuve, mille osanik, aktsionär, juht- või kontrollorgani liige ametiisik või tema lähisugulane või -hõimlane on. Huvide konflikti kätkev tehing on seaduse järgi keelatud tehing.

Huvide konflikti vältimiseks on ametiisik kohustatud otsuse tegemiselt kõrvale jääma.

Allikas: korruptsioonivastane seadus § 24 lg 1, § 25

⁸ Korruptsioonivastane seadus, § 4 lg 4, § 24 ja § 25.

⁹ Mittetulundusühingute seadus, § 19 lg 1 p 4.

Kas teadsite, et

maakondlike omavalitsusliitude tehingupartnerite hulgas oli kokku 66 ühingat, mille juht- või kontrollorgani liikmeks või osanikuks-aktsionäriks oli vastava liidu juhatuse liige või tegevjuht. Selliste ühingutega tehtud tehingute summa oli kokku ca 623 tuhat eurot. Enamasti oli tegemist mittetulundusühingutega ja sihtasutustega, kellele liit maksis toetust.

45. Tartumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees oli kinnitanud tasumiseks arve, mille alusel on maksnud liit 2010. aastal toetust ühele Tartumaa spordiseltsile, mille juhatuse liige oli ka maakondliku liidu juhatuse esimees. Valgamaal on liidu juhatuse liige kinnitanud 2008. aastal tasumiseks kaks arvet ühelt osahingult, mille see oli väljastanud toetlustamise eest. Liidu juhatuse liige oli samal ajal selle äriühingu osanikuks. Riigikontrolli hinnangul viitavad kirjeldatud asjaolud korruptsioonivastase seaduse järgi huvide konflikti sisaldavatele tehingutele. Tehingu toimumise üle otsustamist väljendab nendel juhtudel juhatuse esimehe allkiri arvel ning Valgamaal ka teise juhatuse liikme allkiri. Mingeid teisi otsuseid nende tehingute toimumise kohta liitudes tehtud ei ole. Seega on tehingute lõpule viimine sõltunud otsusest, mille on teinud juhatuse esimees üksi või koos teise juhatuse liikmega.

46. Põlvamaal on liidu juhatuse liige teinud 2008. aastal juhatuse koosseisus otsuse määrata toetus ühele mittetulundusühingule, milles ta oli samuti juhatuse liige. Et rikkumist vältida, oleks ta pidanud jääma toetuse maksmise otsuse tegemiselt kõrvale. Nii Põlvamaa kui ka Tartumaa ja Valgamaa puhul selgitasid asjaosalised seaduse rikkumist väitega, et tehinguid tehes või nende üle otsustades ei teadvustatud kehtivaid piiranguid. Liidu juhatuse liikmetega seotud ühinged olid mitmel juhul liidu tehingupartneriks ka teistes liitudes, kuid seal oli suudetud huvide konfliktist hoiduda.

47. Liidu ja selle juhatuse liikme vahelistes majandusasjades ei ole korrektselt toimitud ka Pärnumaa omavalitsusliidus, kus juhatuse esimees oli füüsilisest isikust ettevõtjana väljastanud liidule transporditeenuse arveid ning kiitnud oma allkirjaga arvetel heaks nende eest tasumise. Auditi käigus selgus, et arved väljastati tegelikult juhatuse esimehe lepingus üldkoosoleku poolt kindlaks määratud isikliku sõiduauto hüvitise saamiseks. Kuigi arvete järgi tasutud summa vastas lepingus ette nähtud hüvitise suurusele ning tehingu tegelikku majanduslikku sisu arvestades ei ole mindud seadustega vastuollu, peaks ka tehingu vorm olema sisuga kooskõlas.

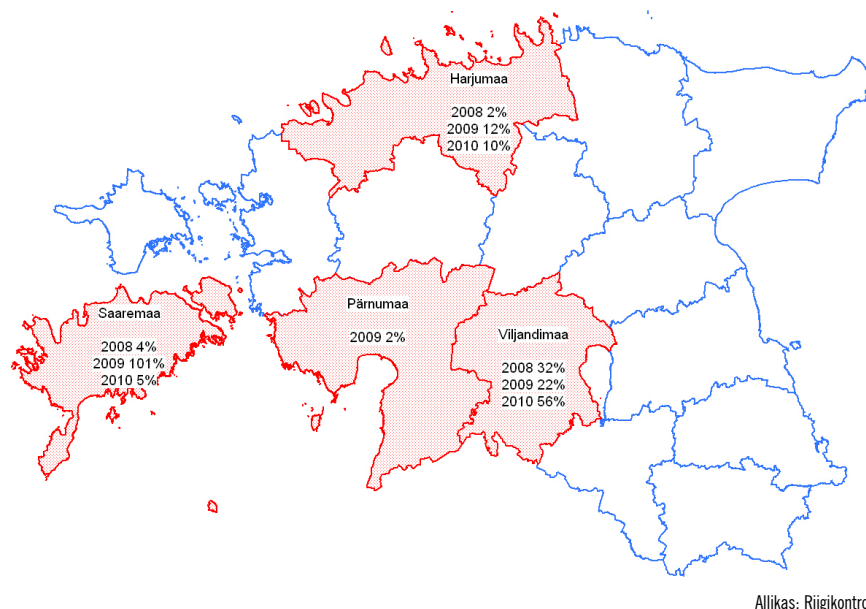
Mõnes omavalitsusliidus on ületatud märkimisväärselt eelarvet

48. Kõikides maakondlikes liitudes on üldkoosolek kinnitanud liidule aastaeelarve, milles on tulude kõrval määratud kord üldisemalt, kord üksikasjalikumalt kindlaks ka väljaminekute piirsummad. Eelarve koostamise kohustust eraõigusliku isikuna tegutsevale liidule seadusest ei tulene, kuid seda on peetud vajalikuks liitude põhikirjades. Üldkoosoleku poolt vastuvõetuna on eelarve juhtimisinstrument, millega üldkoosolek väljendab aastases plaanis taotlusi liidu eesmärkide saavutamiseks ning annab tegevjuhtkonnale selleks rahas mõõdetavad ülesanded. Auditi käigus hinnati, kas maakondliku liidu tegevjuhtkond on kulude tegemisel eelarvest kinni pidanud ning kuidas eelarve täitmist liidus kontrollitakse.

49. Neljas maakondlikus liidus ei olnud liidu juhatus suutnud auditeeritud perioodil jääda kulude tegemisel eelarvega lubatu piiresse (vt joonis 14). Eelarvekulude piirsummade ületamiseni on viinud peamiselt asjaolu, et algselt kavandamata tulud (nt aasta jooksul saadud toetused) on laekumisel võetud kohe kasutusele. Kuigi väljaminekud on sellisel juhul tuludega kaetud ning eelarve ületamine ei halvenda liidu majandusseisu, ei tohiks liidu üldkoosolek kõrgema juhtorganina eelarve ületamist aktsepteerida. Kulude piirsumma olulisest ületamisest mööda

vaadates või seda tagantjärele heaks kiites, loobub üldkoosolek sisuliselt osast oma võimust ning nii muutub küsitavaks ka tema staatus liidu kõrgeima juhtimisorganina ja võime liitu strateegilisel tasemel juhtida.

Joonis 14. Maakondlikud omavalitsusliidud, kes auditeeritud perioodil on ületanud eelarvet (joonisel ka ületamise määr aastate kaupa)



50. Eelarvest kinnipidamise kontroll oli formaalselt ülesandena ette nähtud 13 maakondlikus liidus. Valdavalt oli see tehtud ülesandeks ühele isikule, enamasti tegevjuhile. Kui juhtimisstruktuuris tegevjuhi ametikoht puudus, oli ülesanne määratud juhatuse liikme kohustuseks. Mõnel pool oli eelarve täitmise jälgimine korraga nii juhatuse kui ka tegevjuhi vastutusalas. Sellekohane ülesanne puudus Saaremaa ja Valgamaa omavalitsusliitude töökorralduses. Eelarve täitmist on liidu juhtide väitel vähemalt kord kvartalis juhatuse koosolekutel arutatud, kuid juhatuse protokollides on selle kohta üldjuhul vaid märges, et info on teadmiseks võetud. Täiendavaid otsuseid eelarvega seoses ei ole järgnenud.

51. Auditi käigus selgus samuti, et mitmes liidus ei ole eelarveaasta lõppedes olnud tavaks, et üldkoosolek kinnitab eelarve täitmise aruande. Nii oli see Harjumaal, Ida-Virumaal, Jõgevamaal, Lääne-Virumaal ja Saaremaal. Ülejäänud liitudes oli eelarve täitmine heaks kiidetud kas majandusaasta aruande koosseisus või eraldi otsusega. Riigikontrolli arvates näitab aruande nõudmata jätmine, et eelarve kui juhtimisvahendi kasutamine on jäänud poolikuks. Eelarvet vastu võttes on juhatuse tegevusele antud küll suund ja määratud tegevuse rahaline maht, kuid hiljem ei ole huvi tuntud, kas juhatuse on ka plaani järgi toimetanud. Ühtlasi on see märk üldkoosoleku vähesest kontrollist juhatuse tegevuse üle, mida ei peaks endale avaliku sektori üksuse kõrgeim juhtimisorgan lubama. Seetõttu tuleks seda tava muuta. Üks võimalus selleks on täiendada põhikirja ja määrata selles ülesandena kindlaks eelarve täitmise aruande koostamine ja kinnitamine.

52. Riigikontrolli soovitus Harjumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatusele, Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatusele: Kavandada

2012. aastal üldkoosoleku koosolekute päevakorras arutelu ja otsuse tegemine, et täiendada põhikirja juhatuse ülesandega koostada eelarveaasta lõppedes eelarve täitmise aruanne ning esitada see üldkoosolekule kinnitamiseks.

Harjumaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitust ei järgita. Riigikontrollile saadetud vastuse kohaselt on see küsimus põhikirjaga juhatuse pädevuses. Volikogu (üldkogu) kinnitab majandusaasta aruande, mis sisaldab ka eelarve täitmise aruannet. Juhatus arutab eelarve täitmist regulaarselt ja ka kinnitab täitmise.

Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse.

Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitust järgitakse. Jõgevamaa Omavalitsuste Liit arutas teemat juhatuse koosolekul ja pidas mõistlikuks soovitus kinnitada eelarveaasta lõppedes eelarve täitmise aruanne. Esialgu ei pidanud vajalikuks põhikirja muudatust.

Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Kavandatud arutada maikuus toimuval juhatuse koosolekul ning juunikuus toimuval üldkoosolekul. Hetkel on liit antud ettepanekut rakendanud iga-aastaselt juuniku üldkoosolekul, kus majandusaasta aruande kinnitamisel on ülevaade tehtud ning teadmiseks võetud ka liidu eelarve täitmine.

Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Eelarve täitmise aruande kinnitamist üldkoosolekul rakendatakse alates 2011. aastast ning 2011. aasta eelarve täitmise aruanne kinnitati 11.04.2012.

Majandustehinguteks ei otsita alati parimaid võimalikke turutingimusi

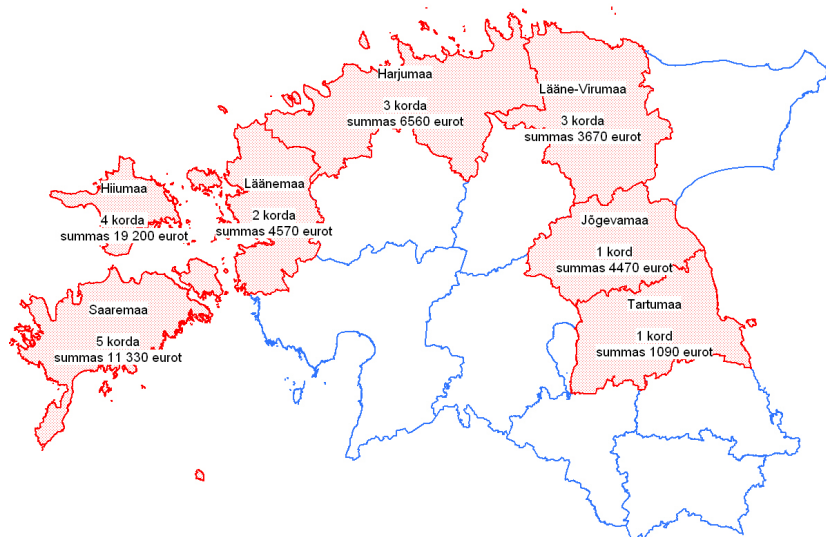
53. Avaliku sektori ühinguna on maakondlikul liidul kohustus järgida riigihangete seadust ehk teisisõnu – kulutama raha ostude sooritamisel säästlikult ja turukonkurentsi tingimusi ära kasutades ning korraldama oste läbipaistavalt. Suuremate, üle 10 000 euro ning ehitusteenuste puhul üle 30 000 euro küündivate soetuste puhul tähendab see hankemenetluse korraldamist, milleks on seaduses üksikasjalikud menetlusnõuded. Väiksemate ostude korral tuleb kinni pidada nn riigihangete heast tavast, mille põhiliseks tunnuseks on pidada võimaluse korral läbirääkimisi mitme pakkujaga, et saad parimad tehingutingimused.

54. Üle riigihanke piirmäära ulatuvaid oste tuli maakondlikel liitudel auditeeritud perioodil suhteliselt vähe ette ja sellisel juhul oli hankemenetlus ka alati korraldatud. Liidud tegid nendel aastatel riigihankeid kokku ligikaudu miljoni euro eest (~ 973 000), ostes põhiliselt uurimis-, konsultatsiooni- ja projekteerimistööid ning koolitusteenuseid. Harvem oli hange korraldatud, et osta ehitusteenust või inventari ja seadmeid. Kõige enam on hankemenetlusi korraldanud liidud Harjumaal ja Võrumaal, kuid maksumuselt olid suurimad ostud Pärnumaal.

55. Samas tuvastas Riigikontroll, et seitsmes maakonnas ei olnud järgitud riigihangete head tava alla riigihanke piirmäära jäävate ostude korraldamisel ning pakkumusi mitmelt võimalikult pakkuvalt ei olnud võetud (vt joonis 15). Ostetud oli nendel juhtudel näiteks õigusabiteenust, konsultatsioone, büroo-

ja arvutustehnikat, ürituste korraldamise teenust või renditud sõiduauto. Põhjusena, miks ei ole otsitud tehinguks mitut võimalikku pakkujat, toodi põhiliselt välja vajadus leida kiirelt tehingupartner või siis eelistati varasema hea koostöökogemuse põhjal senist tehingupartnerit.

Joonis 15. Maakondlikud omavalitsusliidud, kes ei järginud riigihangete head tava



Allikas: Riigikontroll

Kas teadsite, et

Järvamaa Omavalitsuste Liidus kehtestati 2010. a lõpus üldkoosoleku otsusega hangete kord, mille järgi tuleb teha hinnapäringuid (läbirääkimine mitme pakkuja) ostude korral alates 1000 eurot.

56. Et tagada edaspidi riigihangete heast tavast kinnipidamine, võiks Riigikontrolli arvates omavalitsusliitudes kaaluda, kas on vaja töötada välja täpsem kord, kuidas korraldada riigihanke piirmäärast väiksemas maksumuses hankeid. See oleks täiendav töökorralduslik meede, et tagada liidu kasutada usaldatud raha säästlik kasutamine.

57. **Riigikontrolli soovitus Harjumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Läänemaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatusele, Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Tartumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele:** Kavandada 2012. aastal üldkoosoleku koosolekute päevakorras arutelu ja otsuse tegemine, et määrata kindlaks abinõud, mis tagaksid riigihanke piirmäärast väiksemas summas ostude tegemisel hangete hea tava järgimise.

Harjumaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitust järgitakse. Kehtestatakse täiendav kord.

Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Koostatakse hankekord ja hankekava.

Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitust järgitakse. Jõgevamaa Omavalitsuste Liit võttis päevakorda hangete korra ja hea tava koostamise. Kord peaks olema aluseks riigihanke piirmäärast väiksemas summas ostude tegemisel.

Läänemaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitust järgitakse. Koostamisel on Läänemaa Omavalitsuste Liidu hangete läbiviimise kord, mis sisaldab riigihangete piirmäärast väiksemate ostude tegemise korda.

Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu 20. aprilli 2012 üldkoosolekul kinnitati uus „Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu hankekord“, mis kehtestab ka alla riigihangete piirmäära jäävate hangete menetlustoimingud.

Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Valmistatakse ette liidu volikogu otsus, millega kehtestatakse riigihanke piirmäärast väiksemate ostude tegemisel ülemmäär, millest alates tuleks võrrelda vähemalt kolme võimaliku pakkumist samale ostule.

Tartumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse.

Sisekontrollisüsteem

Korruptsiooniriski maandamiseks ei ole piisavat ülevaadet oma juhtide majandushuvidest

58. Ametiisikuna on maakondliku omavalitsuste liidu juhatuse liikmed kohustatud deklareerima oma majandushuve, esitades igal aastal korruptsioonivastase seaduse järgi majanduslike huvide deklaratsiooni. Deklaratsioon tuleb esitada revisjonikomisjonile¹⁰. Omavalitsusliitude juhatuse liikmed on tihti ametiisiku staatuses ka omavalitsustes, kus neil on samuti kohustus deklareerida majanduslikke huve. Seega on korruptsioonivastase seaduse alusel nende suhtes määratud rohkem kui üks deklaratsioonihoidja. Sellisel juhul peab ametiisik esitama deklaratsiooni põhitöökoha deklaratsioonihoidjale ning selle ära kirja teisele deklaratsioonihoidjale.¹¹

59. Auditi käigus selgus, et vaid neljas omavalitsusliidus koguti juhatuse liikmete majanduslike huvide deklaratsioone või nende ära kirju (vt joonis 16). Ülejäänutes oli sellest loobutud, leides, et juhatuse liikmed esitavad vallavanemate ja linnapeadena deklaratsiooni niigi oma põhitöökohas ning täiendavat andmete kogumist liidus peetakse tarbetuks. Seaduses ettenähtud ülesanne deklaratsioone koguda on jäetud seega täitamata.

Joonis 16. Maakondlikud omavalitsusliidud, kes ei kogunud majanduslike huvide deklaratsioone¹²



¹⁰ Korruptsioonivastane seadus, § 14 lg 11.

¹¹ Korruptsioonivastane seadus, § 14 lg-d 11, 14.

¹² Selgitati auditeeritud perioodil esitamisele kuulunud MHD-de kogumist, s.o perioodi 2007–2009 kohta.

60. Üldiselt ei ole liitudes ka muul viisil püütud luua ülevaadet ametiisikute majanduslikest huvidest, sh tegevusest eraõiguslike ühingute juht- ja kontrollorgani liikmetena või kuulumisest nende ühingute liikmete ja omanike hulka. Ida-Virumaal, Jõgevamaal ja Raplamaal on väidetavalt selle kohta kirjalikult teavet kogutud, kuid auditi ajal ei olnud seda enam alles. Liitudes oldi ka arvamisel, et korruptsioonist hoidumine on eelkõige ametiisiku enda vastutus ning toimib n-ö tugev ühiskondlik kontroll, mis motiveerib ametiisikut olema õiguskaualekas. Selline vastutusest eemaldumine ei ole Riigikontrolli arvates avaliku sektori üksuses põhjendatud, kuna piirangute rikkumine on mainerisk ka üksuse ja avaliku sektori jaoks laiemalt. Seetõttu tuleks maakondlikes omavalitsusliitudes pöörata senisest enam tähelepanu sellele, millised on juhtide majandushuvid väljaspool liitu ning korrapäraselt kontrollida juhtidele kehtivatest piirangutest kinnipidamist. See peaks edaspidi aitama vältida ka rikkumisi, mida Riigikontroll selle auditi käigus tuvastas.

61. Riigikontrolli soovitus Harjumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Järvamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Läänemaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatusele, Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Pärnumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Tartumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Valgamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Võrumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele: Kavandada 2012. aastal üldkoosoleku koosolekute päevakorras arutelu ja otsuse tegemine, et määrata revisjonikomisjoni või revidendi ülesandena kindlaks kontrollida korruptsioonivastases seaduses ettenähtud piirangutest kinnipidamist iga majandusaasta lõppedes.

Harjumaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitust järgitakse. Võetakse vastu vastav otsus.

Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Kontrollle on kavas hakata teostama.

Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse.

Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitust ei järgita. Riigikontrollile saadetud vastuses toodi välja, et juhatuse liikmed on eranditult vallavanemad ja linnapead, kes esitavad niikuinii majanduslike huvide deklaratsiooni. Omavalitsusliidu puhul tähendab deklaratsioonide kogumine ja säilitamine täiendavaid ressursse, mida ei pea põhjendatuks. Pigem näeme seda, et riik lahendab probleemi keskselt (nt ühendandmebaaside kaudu).

Riigikontrolli märkus: Tehtud soovitus ei ole seotud majanduslike huvide deklaratsioonide esitamise ja kogumisega liidus. See on seaduses otsesõnu ettenähtud kohustus ning selle täitmine peaks olema iseenesestmõistetav. Seda ka siis, kui seadusenõue ei tundu selle täitjale

mõistlik. Kuni nõue kehtib, tuleb seda järgida. Auditis tehtud soovitus eesmärk on tugevdada kontrolli liidu juhatuse liikmetele kehtivatest piirangutest kinnipidamise üle. Liidu juhatusse kuuluvate vallavanemate ja linnapeade kohustus deklareerida oma majandushuve vastavas vallas või linnas ei puutu omavalitsusliidu tegevusse ning sellele viitamine ei ole asjakohane. On arusaadav, et sellele kohustusele ei saa rajada töökorraldust omavalitsusliidus, et vältida piirangute rikkumisi liidu majandustegevuses.

Järvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. 27.01.2012 üldkoosoleku otsusega nr 6 kinnitati Järvamaa Omavalitsuste Liidu revisjonikomisjoni 2012. aasta tööplaani. Tööplaanis sisalduvad muu hulgas järgmised tegevused: punkt 3) juhatuse liikmete ja tegevdirektori majanduslike huvide deklaratsioonide ülevaatamine; punkt 4) juhatuse liikmete ja tegevdirektori poolt esitatud nimekirja „Osalemine MTÜde ja SAde juhtorganites, kust tulu ei saada“ ülevaatamine.

Läänemaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitust järgitakse. Vastav täiendus viiakse sisse revisjonikomisjoni aruande koostamise ja kinnitamise korda.

Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Kavandatud arutada maikuus toimuval juhatuse koosolekul ning juunikuus toimuval üldkoosolekul.

Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Arutelu ja otsuse tegemine kavandatakse 2012. aasta IV kvartalis (II poolaasta tööplaanis).

Pärnumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Kavandatakse liidu järgmise üldkogu päevakorda.

Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Vastuses Riigikontrollile toodi välja, et Raplamaa Omavalitsuste Liidu revisjonikomisjon on kontrollinud liidu lepinguid, otsuste täitmist ja majandusaasta aruannet. Raplamaa Omavalitsuste Liidu üldkogul võetakse komisjoni tegevus eraldi päevakorda. Liidu juhatuse liikmete majanduslike huvide deklaratsioonide koopiad hakatakse koguma alates 2012.

Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Valmistatakse ette liidu volikogul arutamiseks teema revisjonikomisjoni ülesannetest ja tegevuskavast, milles kajastub korruptsioonivastase seaduse täitmise kontroll.

Tartumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse.

Valgamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Kavandatakse üldkoosolekul liidu revidendi põhikirjaliste ülesannete analüüsimist ning nende täpsustamist vastavalt tegelikele vajadustele ja seadustele.

Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. 2012. aasta aprilli Vanemate Kogus (s.o üldkoosolek)

kinnitatakse revisjonikomisjoni tööplaani, kogutakse 2011 majanduslike huvide deklaratsioonid ja seotud isikute andmed juhatuselt ja tegevjuhilt.

Võrumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Liidu üldkoosoleku otsusega nr 2, 27.01.2012 on kinnitatud revisjonikomisjoni tööplaan 2012. aastaks, mida 2012. aasta jooksul täiendatakse.

Omavalitsusliidu vara käsutamisel ei ole ülesanded piisavalt selgelt paigas ega riskid maandatud

62. Seaduse järgi esindab mittetulundusühingut majandustehingutes üldjuhul juhatus ja üldkoosoleku pädevusse kuulub rangelt vaid otsuse tegemine tehinguteks juhatuse liikmega. Põhikirjas on seaduse alusel võimalik juhtorganite rollijaotust täpsustada ning seadus ei keela üldkoosolekul võtta osa juhatuse pädevusest enda kanda. Enamikus maakondlikes liitudes on seda arvestades võetud üldkoosoleku otsustada näiteks tehingud kinnisvaraga ja registrisse kantava vallasvaraga või üldisemalt igapäevase majandustegevuse raamest väljuvad tehingud.

63. Seadus ei reguleeri mittetulundusühingu tegevjuhi õigusi ning need on iga ühingu enda määrata. Maakondlikes omavalitsusliitudes oli tegevjuhi roll majandusküsimustes määratud kindlaks kas põhikirjaga, ametijuhendiga või vara valdamise, kasutamise ja käsutamise korraga. Seitsmes liidus (Harjumaa, Ida-Virumaa, Jõgevamaa, Läänemaa, Põlvamaa, Saaremaa, Viljandimaa) oli antud õigus majandustehinguid teha ka tegevjuhile, kuid jäetud täpsustamata, mille poolest erinevad tegevjuhi õigused juhatuse omadest. Tegevjuhi õigusi piiras vaid klausel, et tehingud peavad olema kooskõlas eelarvega. Seega oli tegevjuhil ja juhatusel võrdne otsustuspädevus.

64. Riigikontroll leiab, et tegevjuhi ja juhatuse võimu vahekord tuleks nendes liitudes täpsemalt paika panna. See peaks lisaks selgemale rollijaotusele aitama kaasa ka huvide konflikti vältimisele olukorras, kus liidul tekib vajadus teha tehinguid tegevjuhiga või temaga seotud isikutega. Selliseid tehinguid Riigikontroll auditeeritud perioodil küll ei tuvastanud, kuid nagu juhatuse liikmete puhulgi (vt p-d 43–47), ei ole see võimalus välistatud.

65. Riigikontrolli soovitus Harjumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Läänemaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatusele: Algatada 2012. aasta jooksul majandusküsimustes tegevjuhi ja juhatuse õigusi reguleerivate dokumentide muutmine, et täpsustada tegevjuhi ja juhatuse õiguste erinevusi ning määrata kindlaks kord, kuidas vältida huvide konflikti tegevjuhi tegevuses.

Harjumaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitust järgitakse. Kehtestatakse ülesandeid reguleeriv täpsustav kord.

Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse.

Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirectori vastus: Soovitust ei järgita. Riigikontrollile saadetud vastuses märgiti, et Jõgevamaa Omavalitsuste Liidus on tegevjuhil õigus teostada majandustehinguid vaid juhatuse otsuse alusel. Huvide konflikti võimalust ei nähta ning ei peeta vajalikuks täiendavate dokumentide loomist.

Läänemaa Omavalitsuste Liidu tegevdirectori vastus: Soovitust kaalutakse. Soovitus esitatakse seisukohavõtuks Läänemaa Omavalitsuste Liidu üldkoosolekule.

Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Arutelu ja otsuste tegemine algatatakse 2012. aasta IV kvartalis (II poolaasta tööplaanis).

Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Algatatakse põhikirja läbivaatamine liidu juhtimise küsimustes, kus määratakse täpselt kindlaks tegevjuhi ja juhatuse õigused majandusküsimuste otsustamisel.

Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Võetakse päevakorda 2012. aasta II kvartalis.

66. Auditi käigus selgus samuti, et liitude arvelduskontodel hoiustatud raha käsutamine on valdavalt korraldatud nii, et raha ülekandmiseks kontolt piisab vaid ühe isiku elektroonilisest kinnitusest panga veebirakenduses. Enamasti teeb ülekandeid büroo töötaja, kuid õigus selleks on ka tegevdirectori. Erandina eeldas maksekorralduse teostamine kahe isiku kinnitust Pärnumaa Omavalitsuste Liidus, kus alates 2009. aastast peab kõik maksekorraldused kinnitama nii raamatupidajal kui ka juhatuse esimees. **Nn nelja silma printsiip** raha käsutamisel on avaliku sektori üksustes levinud põhimõte, mille näeb ette ka riigi raamatupidamise üldeeskiri. Üldeeskiri maakondlike liitude töökorraldusele küll nõudeid ei esita, kuid mitteõiguspärase tegevuse riski maandamiseks võiksid sellest põhimõttest liidud siiski juhinduda.

67. **Riigikontrolli soovitus Harjumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Järvamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Läänemaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatusele, Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Tartumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Valgamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Võrumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele:** Taotlema liidu kasutatavate elektrooniliste pangateenuste kasutamise tingimuste muutmist 2012. aasta jooksul nii, et maksete tegemine arvelduskontolt on võimalik vähemalt kahe isiku kinnituse olemasolul.

Harjumaa Omavalitsuste Liidu tegevdirectori vastus: Soovitust ei järgita. Riigikontrollile saadetud vastuse kohaselt on ülekanded tegevjuhi poolt eelnevalt viseeritud ja toimub iganädalane ülekannete väljavõte, mille viseerib tegevdirector. Leiti, et nii väikese töötajate arvu korral ei ole täiendav kontroll ja allkirjastamine mõistlik ega proportsionaalne.

Nn nelja silma printsiip rahaliste vahendite käsutamisel on riigi raamatupidamise üldeeskirja kohaselt vähemalt kahe isiku osalemine raha ülekannete tegemisel. Elektrooniliste ülekannete tegemiseks jaotatakse õigused sel juhul nii, et üks isik ei saaks ainuisikuliselt ülekannet teostada. Selleks peab ülekannet sisestav isik olema erinev ülekannet aktsepteerivast isikust.

Allikas: riigi raamatupidamise üldeeskiri § 15 lg 6

Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Mõeldakse vajadusele muuta elektrooniliste pangateenuste kasutamise tingimusi.

Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse.

Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitust järgitakse. On kavas muuta elektroonilise pangateenuste kasutamise korda nii, et maksete teostamiseks peab olema vähemalt kahe isiku kinnitus.

Järvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Revisjonikomisjoni 2012. aasta tööplaanis on punkt 5: ettepanekute tegemine raamatupidamise sise-eeskirja muutmiseks, et parandada raamatupidamislikku töökorraldust eelarve koostamiseks ja täitmise jälgimiseks. 11. aprilli juhatuse koosolekul oli arutlusel kontrolliaruande eelnõu, võeti seisukoht käsitleda teemat liidu majanduskomisjonis ning rakendada 2012. aasta jooksul Riigikontrolli soovitus, kus maksete tegemine arvelduskontolt on võimalik kahe isiku kinnituse olemasolul.

Läänemaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitust ei järgita. Läänemaa Omavalitsuste Liit on seisukohal, et kehtiv süsteem, kus tegevdirektor või juhatuse esimees kinnitavad arve selle raamatupidajale edastamisel ja raamatupidaja kinnitab arve selle elektroonilisel tasumisel, on juba oma olemuselt kahekordne kinnitamine. Soovitus esitatakse Läänemaa Omavalitsuste Liidu üldkoosolekule ja sõltuvalt üldkoosoleku otsusest võidakse hetke seisukohta muuta.

Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Alates 2011. a novembrikuust toimib elektrooniliste pangaülekannete tegemine arvelduskontodelt kahe isiku kinnitusel.

Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovituse põhjal on kavas töökorraldust muuta.

Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Elektrooniliste pangateenuste kasutamine kahe isiku osavõtul võetakse Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatuses arutusele ja sätestatakse muudatused raamatupidamise sise-eeskirjas.

Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust kaalutakse. Kahe isiku kinnitusega pangateenuseid arutatakse juhatuse koosolekul ning võimalik teha ettepanek ühele juhatuse liikmele teha pangaga vastav leping. Saaremaa Omavalitsuste Liidule teeb raamatupidamist firma ning pole võimalik panna sealsele töötajale ülesannet teise allkirja andmiseks.

Tartumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. 2012. aastal on kavas tegevused elektrooniliste pangateenuste kasutamise tingimuste muutmiseks.

Valgamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Riigikontrollile saadetud vastuse kohaselt soovitude järgimist kaalutakse.

Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Puudus on likvideeritud.

Võrumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust ei järgita. Vastuses Riigikontrolli märgitakse, et ülekannete teostamiseks on maksedokumendid eelnevalt kinnitatud volitatud isikute poolt – liidu esimehe või aseesimehe ja liidu tegevdirektori poolt. Seega pole vajadust teostada ülekandeid kahe isiku osavõtul, kui eelnevalt on maksedokumendid kinnitatud kahe isiku allkirjaga.

Õigust tegevjuhtkonda kontrollida kasutatakse ühekülgsest

68. Mittetulundusühingute seaduse järgi võib üldkoosolek teha teiste juhtimisorganite üle järelevalvet revisjoni või audiitorkontrolli vormis. Kontroll peab sellisel juhul lõppema aruandega, mis tuleb esitada üldkoosolekule.¹³ Riigikontrolli arvates on revisjoni kasutamise võimalus maakondliku omavalitsuste liidu sisekontrollisüsteemi üheks nurgakiviks ning selle läbimõeldud kasutamine aitab tagada, et liidu tegevus on õiguspärane.

69. Maakondlikest omavalitsusliitudest oli 14-s moodustatud mitmeliikmeline revisjonikomisjon ning ühes määratud revidendiks üks isik. Nende pädevus ja ülesanded on enamikus omavalitsusliitudes reguleeritud liidu põhikirjas. Lääne-Virumaal on kehtestatud täiendavalt revisjonikomisjoni aruande koostamise kord ning Viljandimaal eraldi revisjonikomisjoni põhimäärus. Valdavalt oli liitude põhikirjas kehtestatud nõue, et kontrollitoiminguid tehakse vähemalt üks kord aastas. Kontrollitavate valdkondadena on põhikirjas nimetatud enamasti majandustegevust, põhikirja täitmist, vara kasutamist ja raamatupidamise õigsust. Harjumaal ja Viljandimaal lisanduvad sellele veel juhtorganite otsuste õigsuse ja sõlmitud lepingute täitmise kontroll. Põlvamaa omavalitsusliidu töökorralduslikes dokumentides ei olnud revisjonikomisjoni ülesandeid aga kindlaks määratud.

70. Praktikas on revisjonikomisjonid kontrollinud juhatuse tegevust üks kord aastas enne, kui üldkoosolek majandusaasta aruande kinnitab. Kontroll toimub väljakujunenud tava alusel revisjonikomisjoni enda initsiatiivil ning kontrolliülesannet üldkoosolekult selleks ei saada, rääkimata sellest, et üldkoosolek oleks kinnitanud revisjonikomisjonile pikemat perioodi hõlmava tööplaani. Konkreetse ülesande määramata jätmine näitab, et liitude kõrgeimad juhtorganid ei ole tõsiselt kaalunud erinevaid vajadusi tegevjuhtkonna kontrollimiseks ega revisjoni võimalusi selle teostamiseks. See võimaldab ühtlasi järeldada, et üldkoosoleku kontroll tegevjuhtkonna üle on maakondlikes liitudes ühekülgne ja formaalne. Seda vaatamata asjaolule, et revisjonidega on liitudes jõutud ka teatud puuduste tuvastamiseni (nt probleemid dokumendihaldusega, arvete allkirjastamisega, tehingute kajastamisega raamatupidamises või riigihangete seaduse täitmisega).

71. Vajadusele liitude kontrollialast töökorraldust tõhustada viitavad üheselt auditi käigus liitude majandustegevuses tuvastatud probleemid. Ühe võimalusena nendest hoidumiseks, peaks Riigikontrolli arvates kasutatama senisest enam revisjoni õigust. Selleks tuleks maakondlikes omavalitsusliitudes määrata revisjonikomisjonile või revidendile kindla

¹³ Mittetulundusühingute seadus, § 34.

ajaperioodi kohta konkreetsed tööülesanded, mille vajalikkus on üldkoosolekul läbi arutatud ja otsustatud.

72. Riigikontrolli soovitus Harjumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Järvamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Läänemaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatusele, Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Pärnumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Tartumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Valgamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Võrumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele: Kavandada 2012. aastal üldkoosoleku koosolekute päevakorras arutelu revisjoni paremaks kasutamiseks liidu majandustegevuse kontrollimisel ning üldkoosoleku otsuse tegemine revisjonikomisjonile või revidendile tööplaani kinnitamiseks järgmiste aastate kohta.

Harjumaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitust ei järgita. Riigikontrollile saadetud vastuses leitakse, et revisjonikomisjon tegutseb vastavalt põhikirjale ja seadustele. Volikogu saab ja annab vajadusel komisjonile konkreetseid ülesandeid, aga mitmeaastase tööplaani tegemine MTÜ-s ei ole sihipärane ega mõistlik tegevus.

Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Võetakse 2012. aasta üldkoosoleku päevakorda, koostatakse ja kinnitatakse 2013. aasta kohta.

Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse.

Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitust järgitakse. On kavas võtta teemaks järgmisel Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu volikogu koosolekul.

Järvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. 27.01.2012 üldkoosoleku otsusega nr 6 kinnitati Järvamaa Omavalitsuste Liidu revisjonikomisjoni 2012. aasta tööplaani.

Läänemaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitust järgitakse. Läänemaa Omavalitsuste Liidu üldkoosolek on 2012. a veebruaris kinnitatud revisjonikomisjoni aruande koostamise ja kinnitamise korra, mille üks osa on ka revisjonikomisjoni tegevusplaani.

Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Kavandatud arutada maikuus toimuval juhatuse koosolekul ning juunikuus toimuval üldkoosolekul.

Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Arutelu ja üldkoosoleku otsuse tegemine kavandatakse 2012. aasta IV kvartali jooksul (II poolaasta tööplaanis).

Pärnumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Kavandatakse liidu järgmise üldkogu päevakorda.

Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Vastuses Riigikontrolli aruandele toodi välja, et Raplamaa Omavalitsuste Liidu revisjonikomisjon on kontrollinud liidu lepinguid, otsuste täitmist ja majandusaasta aruannet. Raplamaa Omavalitsuste Liidu üldkoosolekul võetakse komisjoni tegevus eraldi päevakorda.

Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Valmistatakse ette liidu volikogul arutelu teema revisjonikomisjoni ülesannetest ja tegevuskavast.

Tartumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Revisjonikomisjonile koostatakse tööplan kuni 31.12.2013 (kohalike omavalitsuste volikogude järgmiste valimiseni).

Valgamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Kavandatakse üldkoosolekul liidu revidendi põhikirjaliste ülesannete analüüsimist ning nende täpsustamist vastavalt tegelikele vajadustele (s.h. tööplani koostamise ja kinnitamise küsimuses).

Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. 2012. aasta aprillis kinnitatakse Vanemate Kogus (s.o üldkoosolek) revisjonikomisjoni tööplan, kogutakse 2011 majanduslike huvide deklaratsioonid ja seotud isikute andmed juhatuselt ja tegevjuhilt.

Võrumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Kavandatakse arutelu ja üldkoosoleku otsuse tegemine 2012. aasta II poolaastal.

Auditi hinnangukriteeriumitele vastavus auditeeritud omavalitsusliitude kaupa

Sõna „jah“ tähistab tabelis majandustegevuse õiguspärasuse kategoorias, et Riigikontroll ei tuvastanud olulist viga, ja sisekontrollisüsteemi kategoorias, et Riigikontroll ei tuvastanud olulist maandamata riski. Tähis „–“ märgib olukorda, kus auditeeritud perioodil ei esinenud tehinguid või muid asjaolusid, millele kriteeriumit rakendada.

Kriteerium		Harjumaa Omavalitsuste Liit	Hiiumaa Omavalitsuste Liit	Ida-Virumaa Omavalitsuste Liit	Jõgevamaa Omavalitsuste Liit	Järvamaa Omavalitsuste Liit	Läänemaa Omavalitsuste Liit	Lääne-Viru Omavalitsuste Liit	Põlvamaa Omavalitsuste Liit	Pärnumaa Omavalitsuste Liit	Raplamaa Omavalitsuste Liit	Saaremaa Omavalitsuste Liit	Tartumaa Omavalitsuste Liit	Valgamaa Omavalitsuste Liit	Viljandimaa Omavalitsuste Liit	Võrumaa Omavalitsuste Liit
MAJANDUSTEGEVUSE ÕIGUSPÄRASUS	Kohustused ja kulud on olnud kooskõlas eelarvega.	ei	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	ei	jah	ei	jah	jah	ei	jah
	Kohustused ja kulud on olnud kooskõlas muude tingimustega, mis üldkoosolek on tehingule seadnud.	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	Kohustuste võtmisel ja kulude tegemisel ei ole ületatud otsustuspädevust (aluseks on pädeva organi või isiku kirjalik kinnitus otsustuse kohta tehing teha või heaks kiita).	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah
	Vara kasutusse andmise või müümise otsuse on teinud isik või juhtimisorgan, kellel on selleks pädevus (aluseks on pädeva organi või isiku kirjalik kinnitus otsustuse kohta tehing teha või heaks kiita).	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	Vara kasutusse andmine või müümine on olnud kooskõlas üldkoosoleku vastavate otsustega.	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
	Töötasude maksamisel büroo töötajatele ei ole ületatud omavalitsuste liidu kõrgema juhtorgani poolt kinnitatud määra.	jah	jah	jah	jah	jah	jah	ei	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah
	Töötasude ja hüvitiste maksamisel büroo tegevjuhile ja juhatuse liikmetele ei ole ületatud juhatuse või üldkoosoleku poolt kinnitatud vastavat tasu või hüvitise summat.	jah	ei	jah	jah	jah	ei	jah	ei	jah	ei	ei	jah	jah	ei	jah
	Kui hankelepingu maksumus ületab asjade/teenuste puhul 10 000 ja ehitustööde puhul 30 000 eurot on esitatud riigihanke aruanne (RHS § 37).	jah	jah	–	jah	–	–	jah	–	jah	jah	jah	–	–	jah	jah
	Riigihanke piirmäära ületavate ostude korral on läbi viidud hankemenetlus (RHS § 15 – asjade ja teenuste hankelepingu ning ideekonkursi korral 40 000 eurot, ehitustööde hankelepingu ja ehitustööde kontsessiooni korral 250 000 eurot).	–	–	–	–	–	–	–	–	jah	–	–	–	–	–	–
	Alla riigihanke piirmäära jäävate ostude korral on järgitud riigihanke korraldamise üldpõhimõtteid (RHS § 3).	ei	ei	jah	ei	jah	ei	ei	jah	jah	jah	ei	ei	jah	jah	jah
	Ametiisik ei ole teinud keelatud tehinguid (KVS § 24 lg 1, lg 2 p 1).	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	ei	ei	jah	jah
	Ametiisik on otsuse tegemisel vältinud huvide konflikti (KVS § 25 lg 1).	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	ei	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah

SISEKONTROLLISÜSTEEM	On kindlaks määratud isik, kes kontrollib väljaminekute kooskõla eelarvega.	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	jah	ei	jah	ei	jah	jah
	Rahaliste vahendite käsutamiseks on kindlaks määratud ülesannete jaotus ja arvelduskonto kasutamise õigused nii, et ülekande teostamine toimub enam kui ühe isiku osavõtul.	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	jah	ei	ei	ei	ei	ei	ei
	Revisjonikomisjonil on auditeeritava perioodi osas kõikide ametiisikute MHDs või nende ära kirjad. OLi juhatusel on ülevaade (nt MHDde baasil) juhatuse liikmete ja tegevdirektori kõrvaltegevustest, mis OLi majandustegevuse teostamisel võivad viia huvide konfliktini.	jah	jah	ei	ei	jah	ei	jah	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei
	Üldkoosolek on määranud revisjonikomisjonile või revidendile auditeeritava perioodi osas konkreetsed kontrolliülesanded. Revisjonikomisjon või revident on koostanud kontrollide kohta aruande, majandusaasta aruande kohta arvamuse ning aruanne ja aramus on esitatud üldkoosolekule.	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei	ei

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
kohaliku omavalitsuse auditi osakond

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi käigus soovitusi regionaalministrile ning maakondlikele omavalitsuste liitudele. Auditeeritud saatsid aprillis 2012 oma vastused Riigikontrolli soovitustele.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Maakondlike omavalitsusliitude tegevuse pikaajaline kavandamine 27. Soovitus Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Läänemaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatusele, Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Valgamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Võrumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele: Kavandada 2012. aastal üldkoosoleku koosolekute päevakorras arutelu ja otsuse tegemine, et algatada omavalitsusliitude pikemaajalise tegevuskava koostamine. (p-d 24–26)	Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees: Soovitus järgitakse. Menetletakse omavalitsuste (Hiiumaa Omavalitsuste Liidu liikmete) eelarvestrateegia koostamise protsessis. Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees: Soovitus järgitakse. Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektor: Soovitus järgitakse. Jõgevamaa Omavalitsuste Liit korraldas esimese arutelu arengukava koostamise üle oma juhatuse koosolekul 11. aprillil. Otsustati moodustada töörühm, kes asub arengukava koostamist juhtima. Läänemaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektor: Soovitus järgitakse. Läänemaa Omavalitsuste Liidu strateegia ja tegevuskava on kinnitatud liidu üldkoosoleku otsusega 2012. a veebruaris. Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees: Soovitus järgitakse. Arutelu on kavandatud korraldada juuniku üldkoosolekul. Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees: Soovitus ei järgita. Riigikontrollile saadetud vastuse kohaselt koostab Põlvamaa Omavalitsuste Liit alates 2011. aastast oma tegevuskava poolaasta kaupa, kus on ära näidatud juhatustes ja üldkoosolekutel arutusele tulevad teemad ja muud tegevused liidus, komisjonide koosolekud, koolitused jm. Pikemaajalise kava eraldi koostamist ei peeta otstarbekaks, sest on olemas 2011–2013 maakonna arengukavas tegevuskava, mille koostajaks oli Põlvamaa Omavalitsuste Liit ja liit teostab kord aastas selle seiret. Valgamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees: Soovitus järgitakse. Võetakse tööle tegevjuht, kelle üheks tööülesandeks saab pikemaajalise tegevuskava koostamine. Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees: Soovitus järgitakse. 2012. aasta aprillis on arutelu liidu Vanemate Kogus (s.o üldkoosolek). Võrumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimees: Soovitus järgitakse. Võrumaa Omavalitsuste Liidus koostatakse tegevuskava koos liidu majandusaasta eelarvega. Koostöös liikmete ja koostööpartneritega on kavandamisel pikemaajaline tegevuskava aastateks 2013–2019.
Maakondlike omavalitsusliitude roll ja ülesanded 35. Soovitus regionaalministrile: Kujundada „Eesti regionaalarengu strateegia 2022“ koostamise käigus selge seisukoht, milline on riigi ootus maakondlikele omavalitsusliitudele regionaalse arengu tagamisel ja maakonnas avalike teenuste pakkumisel ning näha sellest lähtudes strateegias ette tegevused maakondlike liitude arendamiseks. (p-d 28–34)	Regionaalministri vastus: Tunnustame Riigikontrolli maakondlike omavalitsusliitude sisekontrollisüsteemi toimimise ja majandustegevuse õiguspärasusega seotud puudujääkide tuvastamisel, neile tähelepanu juhtimisel ja asjatundlike soovituste tegemisel vajalike meetmete rakendamiseks maakondlikele omavalitsusliitude tegevuse õiguspärasuse tagamiseks. Riigikontroll on auditis lisaks auditeeritavale sisekontrollisüsteemi toimimisele ja majandustegevuse õiguspärasusele andnud ülevaate ka omavalitsusliitude juhtide hinnangutest nende üldisele töökorraldusele, täiendavalt uurinud ka näiteks maavalitsuste arvamusliitude tulevikuväljavaadete osas ning kuna Riigikontrolli eesmärk seda tehes oli algselt sisulisi diskussioone maakondlike omavalitsusliitude töökorralduse muutmise võimaluste üle, siis lisan omapoolsed seisukohad neist mõnede väljatoodud küsimuste osas. Auditi käigus on näiteks esile toodud, et küsitatud omavalitsusliitude juhid kurtsid, et vabatahtlikkusel põhinev koostöö liidus saab tihti peale tagasilöögi, kui omavalitsustes vahetuvad juhid ning nendega koos muutuvad ka prioriteedid (punktis 25). Juhiks in seejuures tähelepanu, et omavalitsusliidud ei ole seni rakendanud piisavalt ka vabatahtliku koostöö organiseerimise võimalusi, näiteks konkreetsete valdkondade koostöö sisus kokku leppimist mitmepoolsete lepingutega, mida ühepoolset muuta ei saa. Teiseks on kohalike omavalitsuste juhtimine ja sellest tulenevalt ka omavalitsusliitude juhtimine poliitiline, mistõttu olenemata koostööorgani vormist ja staatusest on sellesse sisse kodeeritud poliitika vahetumisest tulenevad muudatused.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	Auditi sõnul on maakondlikud liidud küll end omavalitsuste regionaalse koostöövormina saanud tõestada, kuid nende osa avaliku halduse kandjana on jäänud marginaalseks (punktis 29). Omavalitsusliitude eesmärk on eelkõige aidata kaasa maakondlikule kohalike omavalitsuste ühistegevusele ja läbi selle omavalitsuse ülesannete paremale täitmisele. Omavalitsusliitude toimivuse garantii üheks oluliseks allikaks on omavalitsuste ühine tahe, mida saab toetada seadusandlike instrumentidega, mitte vastupidi. Omavalitsusliitude rolli suurendamine avaliku halduse ülesannete täitmisel ei tohi olla tagatud pelgalt seadusandliku sunni teel, vaid eeldab ka omavalitsuste soovi läbi sellise koostöö parandada teenuste osutamist. Ka leidis Riigikontroll, et liidu juurde ühise järelevalveametniku palkamisel võimalik rollide jaotus ei soosi liidu juurde järelevalve alal ühiste ametikohtade loomist (32). Järelevalvetoimingute puhul on siiski võimalik eristada tegevuste etappe, millest osade täitjaks sobib ühisametnik, samas kui rikkuja vastutuselevõtmise otsuse tegemise pädevus jääb omavalitsusele endale. See piirang toimib samal ajal ka kohaliku omavalitsuse isekorraldusõiguse kaitsena. Samuti näitab Läänemaal rakendatav korraldus, et koostöö on ka praeguste regulatsioonide kohaselt siiski rakendatav. Riigikontrolli soovitus osas, mis kõlas „Kujundada „Eesti regionaalarengu strateegia 2022“ koostamise käigus selge seisukoht, milline on riigi ootus maakondlikele omavalitsusliitudele regionaalse arengu tagamisel ja maakonnas avalike teenuste pakkumisel ning näha sellest lähtudes strateegias ette tegevused maakondlike liitude arendamiseks“, mõistan ja toetan Riigikontrolli soovi elavdada diskussiooni kohalike omavalitsuste ja avaliku halduse tuleviku osas Eestis ning soovi initsieerida konkreetsete sammude astumist. Vabariigi Valitsuse määruse nr 302 13. detsembrist 2005. a paragrahv 6 sätestab valdkonna arengukava sisule konkreetset nõudeid, sh selle elluviimises osalevate asutuste esitamise ning rakendamise juhtimisstruktuuri kirjelduse. Seetõttu olen igati nõus ettepanekuga, et koostatav Eesti regionaalarengu strateegia kajastaks teiste asutuste ja organisatsioonide kõrval ka maakondlike omavalitsusliitude rolli regionaalse arengu suunamisel. Samas ei pea ma soovitus sisu laiemat tõlgendamist selles dokumendis otstarbekaks. Halduslikke ümberkorraldusi, sh erinevate organisatsioonide ja asutuste rolle avalike teenuste pakkumisel, ei ole kohane kavandada regionaalarengu strateegias. Regionaalarengu strateegia on regionaalarengu eesmärgid ja meetmeid suunav dokument – mille eesmärk on tagada jätkusuutlik areng kõigis Eesti piirkondades. Tulenevalt EL järgmise finantsperioodi ettevalmistuste tempest peame regionaalarengu suunamise strateegilised otsused (visioon, põhimõtted, eesmärgid, tegevussuunad jms) uue koostatava Eesti regionaalarengu strateegia heakskiitmisega langetama eelseisva aasta jooksul. Regionaalarengu suunamine ja avaliku halduse korrastamine on kaks erineva olemusega poliitikavaldkonda.
Maakondlike omavalitsusliitude majandustegevus 42. Soovitus Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Läänemaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatusele: Kavandada 2012. aastal üldkoosoleku koosolekute päevakorras arutelu ja otsuse tegemine, et määrata kindlaks juhatuse liikmetele ja tegevjuhile tasu ja hüvitiste maksmist reguleeriv kord. (p-d 39–41)	Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Võetakse üldkoosoleku päevakorda. Läänemaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitus kaalutakse. Soovitus esitatakse seisukohavõtuks Läänemaa Omavalitsuste Liidu üldkoosolekule. Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Otsuse tegemine on kavandatud 2013. aasta eelarve eelnõu koostamise käigus, st 2012. aasta III kvartalis (II poolaasta tööplaanis). Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Riigikontrollile saadetud vastuse kohaselt on Raplamaa Omavalitsuste Liidu eelarves juhatuse liikmete hüvitise ja tegevdirektori töötasu fikseeritud konkreetsete arvudena. Tulemustasu ei ole 2009–2011. aastal eelarve nappuse tõttu kavandatud ega makstud. Kuna 2008. aastal oli selles osas puudusi, siis võetakse teema arutamisele, vajadusel tehakse vastav kord ning võetakse päevakorda Raplamaa Omavalitsuste Liidu üldkoosolekul. Nimetatud muudatus planeeritakse 2013. aasta eelarve eelnõu koostamise käigus, s.t 2012. aasta III kvartalis. Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Valmistatakse ette liidu volikogu määrus juhatuse liikmetele ja

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	tegevjuhile tasude ning hüvitiste maksmise eeskirja kehtestamiseks. Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Puudus on likvideeritud.
52. Soovitus Harjumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatusele, Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatusele: Kavandada 2012. aastal üldkoosoleku koosolekute päevakorras arutelu ja otsuse tegemine, et täiendada põhikirja juhatuse ülesandega koostada eelarveaasta lõppedes eelarve täitmise aruanne ning esitada see üldkoosolekule kinnitamiseks. (p-d 48–51)	Harjumaa Omavalitsuste Liidu tegevdirectori vastus: Soovitus ei järgitakse. Riigikontrollile saadetud vastuse kohaselt on see küsimus põhikirjaga juhatuse pädevuses. Volikogu (üldkogu) kinnitab majandusaasta aruande, mis sisaldab ka eelarve täitmise aruannet. Juhatus arutab eelarve täitmist regulaarselt ja ka kinnitab täitmise. Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirectori vastus: Soovitus järgitakse. Jõgevamaa Omavalitsuste Liit arutas teemat juhatuse koosolekul ja pidas mõistlikuks soovitus kinnitada eelarveaasta lõppedes eelarve täitmise aruanne. Esialgu ei pidanud vajalikuks põhikirja muudatust. Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Kavandatud arutada maikuus toimuv juhatuse koosolekul ning juunikuus toimuv üldkoosolekul. Hetkel on liit antud ettepanekut rakendanud iga-aastaselt juuniku üldkoosolekul, kus majandusaasta aruande kinnitamisel on ülevaade tehtud ning teadmiseks võetud ka liidu eelarve täitmine. Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Eelarve täitmise aruande kinnitamist üldkoosolekul rakendatakse alates 2011. aastast ning 2011. aasta eelarve täitmise aruanne kinnitati 11.04.2012. a.
57. Soovitus Harjumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Läänemaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatusele, Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Tartumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele: Kavandada 2012. aastal üldkoosoleku koosolekute päevakorras arutelu ja otsuse tegemine, et määrata kindlaks abinõud, mis tagaksid riigihanke piirmäärast väiksemas summas ostude tegemisel hangete hea tava järgimise. (p-d 53–56)	Harjumaa Omavalitsuste Liidu tegevdirectori vastus: Soovitus järgitakse. Kehtestatakse täiendav kord. Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Koostatakse hankekord ja hankekava. Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirectori vastus: Soovitus järgitakse. Jõgevamaa Omavalitsuste Liit võttis päevakorda hangete korra ja hea tava koostamise. Kord peaks olema aluseks riigihanke piirmäärast väiksemas summas ostude tegemisel. Läänemaa Omavalitsuste Liidu tegevdirectori vastus: Soovitus järgitakse. Koostamisel on Läänemaa Omavalitsuste Liidu hangete läbiviimise kord, mis sisaldab riigihangete piirmäärast väiksemate ostude tegemise korda. Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu 20. aprilli 2012 üldkoosolekul kinnitati uus „Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu hankekord“, mis kehtestab ka alla riigihangete piirmäära jäävate hangete menetlustoimingud. Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Valmistatakse ette liidu volikogu otsus, millega kehtestatakse riigihanke piirmäärast väiksemate ostude tegemisel ülemäär, millest alates tuleks võrrelda vähemalt kolme võimaliku pakkumist samale ostule. Tartumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse.
Maakondlike omavalitsusliitude sisekontrollisüsteemid 61. Soovitus Harjumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Järvamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Läänemaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatusele, Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Pärnumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Tartumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Valgamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatusele,	Harjumaa Omavalitsuste Liidu tegevdirectori vastus: Soovitus järgitakse. Võetakse vastu vastav otsus. Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Kontrolli on kavas hakata teostama. Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirectori vastus: Soovitus ei järgita. Riigikontrollile saadetud vastuses toodi välja, et juhatuse liikmed on eranditult vallavanemad ja linnapead, kes esitavad niikuinii majanduslike huvide deklaratsiooni. Omavalitsusliidu puhul tähendab deklaratsioonide kogumine ja säilitamine täiendavaid ressursse, mida ei pea põhjendatuks. Pigem näeme seda, et riik lahendab probleemi keskselt (nt ühendandmebaaside kaudu). Riigikontrolli märkus: Tehtud soovitus ei ole seotud majanduslike huvide deklaratsioonide esitamise ja kogumisega liidus. See on seaduses otsesõnu ettenähtud kohustus ning selle täitmine peaks olema

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
Võrumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele: Kavandada 2012. aastal üldkoosoleku koosolekute päevakorras arutelu ja otsuse tegemine, et määrata revisjonikomisjoni või revidendi ülesandena kindlaks kontrollida korruptsioonivastases seaduses ettenähtud piirangutest kinnipidamist iga majandusaasta lõppedes. (p-d 58–60)	iseenesestmõistetav. Seda ka siis, kui seadusenõue ei tundu selle täitjale mõistlik. Kuni nõue kehtib, tuleb seda järgida. Auditis tehtud soovitude eesmärk on tugevdada kontrolli liidu juhatuse liikmetele kehtivatest piirangutest kinnipidamise üle. Liidu juhatusse kuuluvate vallavanemate ja linnapeade kohustus deklareerida oma majandushuve vastavas vallas või linnas ei puutu omavalitsusliidu tegevusse ning sellele viitamine ei ole asjakohane. On arusaadav, et sellele kohustusele ei saa rajada töökorraldust omavalitsusliidus, et vältida piirangute rikkumisi liidu majandustegevuses. Järvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. 27.01.2012 üldkoosoleku otsusega nr 6 kinnitati Järvamaa Omavalitsuste Liidu revisjonikomisjoni 2012. aasta tööplaani. Tööplaanis sisalduvad muu hulgas järgmised tegevused: punkt 3) juhatuse liikmete ja tegevdirektori majanduslike huvide deklaratsioonide ülevaatamine; punkt 4) juhatuse liikmete ja tegevdirektori poolt esitatud nimekirja „Osalemine MTÜde ja SAde juhtorganites, kust tulu ei saada“ ülevaatamine. Läänemaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitus järgitakse. Vastav täiendus viiakse sisse revisjonikomisjoni aruande koostamise ja kinnitamise korda. Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Kavandatud arutada maikuus toimival juhatuse koosolekul ning juunikuus toimival üldkoosolekul. Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Arutelu ja otsuse tegemine kavandatakse 2012. aasta IV kvartalis (II poolaasta tööplaanis). Pärnumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Kavandatakse liidu järgmise üldkogu päevakorda. Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Vastuses Riigikontrollile toodi välja, et Raplamaa Omavalitsuste Liidu revisjonikomisjon on kontrollinud liidu lepinguid, otsuste täitmist ja majandusaasta aruannet. Raplamaa Omavalitsuste Liidu üldkogul võetakse komisjoni tegevus eraldi päevakorda. Liidu juhatuse liikmete majanduslike huvide deklaratsioonide koopiad hakatakse koguma alates 2012. Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Valmistatakse ette liidu volikogul arutamiseks teema revisjonikomisjoni ülesannetest ja tegevuskavast, milles kajastub korruptsioonivastase seaduse täitmise kontroll. Tartumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Valgamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Kavandatakse üldkoosolekul liidu revidendi põhikirjaliste ülesannete analüüsimist ning nende täpsustamist vastavalt tegelikele vajadustele ja seadustele. Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. 2012. aasta aprilli Vanemate Kogus (s.o üldkoosolek) kinnitatakse revisjonikomisjoni tööplaani, kogutakse 2011 majanduslike huvide deklaratsioonid ja seotud isikute andmed juhatusele ja tegevjuhile. Võrumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Liidu üldkoosoleku otsusega nr 2, 27.01.2012 on kinnitatud revisjonikomisjoni tööplaani 2012. aastaks, mida 2012. aasta jooksul täiendatakse.
65. Soovitus Harjumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Läänemaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatusele: Algatada 2012. aasta jooksul majandusküsimustes tegevjuhi ja juhatuse õigusi reguleerivate	Harjumaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitus järgitakse. Kehtestatakse ülesandeid reguleeriv täpsustav kord. Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirektori vastus: Soovitus ei järgita. Riigikontrollile saadetud vastuses märgiti, et Jõgevamaa Omavalitsuste Liidus on tegevjuhil õigus teostada majandustehinguid vaid juhatuse otsuse alusel. Huvide konflikti võimalust ei nähta ning ei peeta vajalikuks täiendavate dokumentide loomist.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
dokumentide muutmine, et täpsustada tegevjuhi ja juhatuse õiguste erinevusi ning määrata kindlaks kord, kuidas vältida huvide konflikti tegevjuhi tegevuses. (p-d 62–64)	Läänemaa Omavalitsuste Liidu tegevdirectori vastus: Soovitus kaalutakse. Soovitus esitatakse seisukohavõtuks Läänemaa Omavalitsuste Liidu üldkoosolekule. Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Arutelu ja otsuste tegemine algatatakse 2012. aasta IV kvartalis (II poolaasta tööplaanis). Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Algatatakse põhikirja läbivaatamine liidu juhtimise küsimustes, kus määratakse täpselt kindlaks tegevjuhi ja juhatuse õigused majandusküsimuste otsustamisel. Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Võetakse päevakorda 2012. aasta II kvartalis.
67. Soovitus Harjumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Järvamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Läänemaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatusele, Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Tartumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Valgamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Võrumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele: Taotleda liidu kasutatavate elektrooniliste pangateenuste kasutamise tingimuste muutmist 2012. aasta jooksul nii, et maksete tegemine arvelduskontolt on võimalik vähemalt kahe isiku kinnituse olemasolul. (p 66)	Harjumaa Omavalitsuste Liidu tegevdirectori vastus: Soovitus ei järgita. Riigikontrollile saadetud vastuse kohaselt on ülekanded tegevjuhi poolt eelnevalt viseeritud ja toimub iganädalane ülekannete väljavõte, mille viseerib tegevdirectori. Leiti, et nii väikese töötajate arvu korral ei ole täiendav kontroll ja allkirjastamine mõistlik ning proportsionaalne. Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Mõeldakse vajadusele muuta elektrooniliste pangateenuste kasutamise tingimusi. Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirectori vastus: Soovitus järgitakse. On kavas muuta elektroonilise pangateenuste kasutamise korda nii, et maksete teostamiseks peab olema vähemalt kahe isiku kinnitus. Järvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Revisjonikomisjoni 2012. aasta tööplaanis on punkt 5: ettepanekute tegemine raamatupidamise sise-eeskirja muutmiseks, et parandada raamatupidamislikku töökorraldust eelarve koostamiseks ja täitmise jälgimiseks. 11. aprilli juhatuse koosolekul oli arutluse kontrolliaruande eelnõu, võeti seisukoht käsitleda teemat liidu majanduskomisjonis ning rakendada 2012. aasta jooksul Riigikontrolli soovitus, kus maksete tegemine arvelduskontolt on võimalik kahe isiku kinnituse olemasolul. Läänemaa Omavalitsuste Liidu tegevdirectori vastus: Soovitus ei järgita. Läänemaa Omavalitsuste Liit on seisukohal, et kehtiv süsteem, kus tegevdirectori või juhatuse esimees kinnitavad arve selle raamatupidajale edastamisel ja raamatupidaja kinnitab arve selle elektroonilisel tasumisel, on juba oma olemuselt kahekordne kinnitamine. Soovitus esitatakse Läänemaa Omavalitsuste Liidu üldkoosolekule ja sõltuvalt üldkoosoleku otsusest võidakse hetke seisukohta muuta. Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Alates 2011. a novembrikuust toimib elektrooniliste pangaülekannete tegemine arvelduskontodelt kahe isiku kinnitusel. Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus põhjal on kavas töökorraldust muuta. Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. Elektrooniliste pangateenuste kasutamine kahe isiku osavõtul võetakse Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse arutusele ja sätestatakse muudatused raamatupidamise sise-eeskirjas. Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus kaalutakse. Kahe isiku kinnitusega pangateenuseid arutatakse juhatuse koosolekul ning võimalik teha ettepanek ühele juhatuse liikmele teha pangaga vastav leping. Saaremaa Omavalitsuste Liidule teeb raamatupidamist firma ning pole võimalik panna sealsele töötajale ülesannet teise allkirja andmiseks. Tartumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus järgitakse. 2012. aastal on kavas tegevused elektrooniliste pangateenuste kasutamise tingimuste muutmiseks. Valgamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Riigikontrollile saadetud vastuse kohaselt soovitus järgimist kaalutakse. Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitus

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	järgitakse. Puudus on likvideeritud. Võrumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust ei järgita. Vastuses Riigikontrolli märgitakse, et ülekannete teostamiseks on maksedokumendid eelnevalt kinnitatud volitatud isikute poolt – liidu esimehe või aseesimehe ja liidu tegevdirectori poolt. Seega pole vajadust teostada ülekandeid kahe isiku osavõtul, kui eelnevalt on maksedokumendid kinnitatud kahe isiku allkirjaga.
72. Soovitus Harjumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Järvamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Läänemaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatusele, Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Pärnumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Tartumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Valgamaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatusele, Võrumaa Omavalitsuste Liidu juhatusele: Kavandada 2012. aastal üldkoosoleku koosolekute päevakorras arutelu revisjoni paremaks kasutamiseks liidu majandustegevuse kontrollimisel ning üldkoosoleku otsuse tegemine revisjonikomisjonile või revidendile tööplaani kinnitamiseks järgmiste aastate kohta. (p-d 68–71)	Harjumaa Omavalitsuste Liidu tegevdirectori vastus: Soovitust ei järgita. Riigikontrollile saadetud vastuses leitakse, et revisjonikomisjon tegutseb vastavalt põhikirjale ja seadustele. Volikogu saab ja annab vajadusel komisjonile konkreetseid ülesandeid, aga mitmeaastase tööplaani tegemine MTÜ-s ei ole sihipärane ega mõistlik tegevus. Hiiumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Võetakse 2012. aasta üldkoosoleku päevakorda, koostatakse ja kinnitatakse 2013. aasta kohta. Ida-Virumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu tegevdirectori vastus: Soovitust järgitakse. On kavas võtta teemaks järgmisel Jõgevamaa Omavalitsuste Liidu volikogu koosolekul. Järvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. 27.01.2012 üldkoosoleku otsusega nr 6 kinnitati Järvamaa Omavalitsuste Liidu revisjonikomisjoni 2012. aasta tööplaani. Läänemaa Omavalitsuste Liidu tegevdirectori vastus: Soovitust järgitakse. Läänemaa Omavalitsuste Liidu üldkoosolek on 2012. a veebruaris kinnitatud revisjonikomisjoni aruande koostamise ja kinnitamise korra, mille üks osa on ka revisjonikomisjoni tegevusplaani. Lääne-Viru Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Kavandatud arutada maikuus toimuv juhatus koosolekul ning juunikuus toimuv üldkoosolekul. Põlvamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Arutelu ja üldkoosoleku otsuse tegemine kavandatakse 2012. aasta IV kvartali jooksul (II poolaasta tööplaanis). Pärnumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Kavandatakse liidu järgmise üldkogu päevakorda. Raplamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Vastuses Riigikontrolli aruandele toodi välja, et Raplamaa Omavalitsuste Liidu revisjonikomisjon on kontrollinud liidu lepinguid, otsuste täitmist ja majandusaasta aruannet. Raplamaa Omavalitsuste Liidu üldkoosolekul võetakse komisjoni tegevus eraldi päevakorda. Saaremaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Valmistatakse ette liidu volikogul arutelu teema revisjonikomisjoni ülesannetest ja tegevuskavast. Tartumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Revisjonikomisjonile koostatakse tööplaani kuni 31.12.2013 (kohalike omavalitsuste volikogude järgmiste valimisteni). Valgamaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Kavandatakse üldkoosolekul liidu revidendi põhikirjaliste ülesannete analüüsimist ning nende täpsustamist vastavalt tegelikele vajadustele (s.h. tööplaani koostamise ja kinnitamise küsimuses). Viljandimaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. 2012. aasta aprillis kinnitatakse Vanemate Kogus (s.o üldkoosolek) revisjonikomisjoni tööplaani, kogutakse 2011 majanduslike huvide deklaratsioonid ja seotud isikute andmed juhatuselt ja tegevjuhilt. Võrumaa Omavalitsuste Liidu juhatuse esimehe vastus: Soovitust järgitakse. Kavandatakse arutelu ja üldkoosoleku otsuse tegemine 2012. aasta II poolaastal.

Auditi iseloomustus

Vastavusauditi mõisted

Kontrolliaruanne – auditi lõpus koostatav kirjalik aruanne, milles tuuakse välja tehtud töö tulemused. Kontrolliaruande adressaadiks on Riigikogu ja avalikkus ning seetõttu lähtutakse aruande koostamisel põhimõttest, et selle esituslaad oleks lihtsalt arusaadav ja auditeeritud valdkonna kohta esitatakse olulist taustainfot.

Kontrolliaruande vormistusliku külje kujundamisel on Riigikontroll vaba. Käesolev kontrolliaruanne sisaldab sisupeatükke, mis käsitlevad Riigikontrolli töö tulemust koos viidetega õigusaktidele; toimingute kirjeldusi; tuvastatud asjaolusid; hinnanguid, mis on antud seatud kriteeriumitest lähtudes; soovitusi ja muid käsitlemist väärivaid tähelepanekuid ning kontrolliaruande kokkuvõtet. Kontrolliaruande teksti vasakveerus esitatakse mõistete seletusi, huvitavat infot valdkonna kohta, illustreerivaid näiteid, mis ei sisalda hinnanguid ega soovitusi.

Kokkuvõte – kõige olulisema lühike esitus, mis ei sisalda kontrolliaruandest eraldiseisvat infot. Kokkuvõtte adressaadiks on laiem lugejaskond ning selle eesmärk on selgitada detailideta ja lihtsamas kõnepruugis kontrolliaruande sõnumeid.

Kriteerium – hinnangu andmise alus. Kriteeriumi kasutatakse tegeliku olukorra võrdlemiseks nõutava või soovitava olukorraga. Auditite kriteeriumideks võivad olla näiteks seaduses jm kordades, ka auditeeritava enda kordades väljendatud vastavusnõuded, standardid, normid, tavad (tava all mõistetakse normide ja standardite suuremat kogumit, nt raamatupidamise hea tava).

Tähelepanek – auditi käigus tuvastatud asjaolu, probleemi, fakti kirjeldus või konstateering, mille alusel antakse hinnang auditeeritava tegevusele, või muu auditi eesmärgiga seotud info, mis Riigikontrolli arvates tuleb avalikustada. Tähelepanekute tegemisel arvestatakse avalikkuse huvi, valdkonna keerukusastet ja sihtrühma vajadusi. Tähelepanekute avaldamisel lähtutakse audiitori kutsealasest otsustusest ja kontrolliaruande koostamise detailsusest. Kontrolliaruandes võib avalikustada ka tähelepanekuid, mis otseselt ei olnud auditi hinnanguga seotud, aga selgusid auditi käigus.

Hinnang – vastus auditi küsimusele, lähtudes auditi kriteeriumidest. Vastavusauditis hinnatakse auditeeritava tegevuse vastavust seadusele, auditeeritava enda õigusaktidele jm regulatsioonidele. Samuti hinnatakse auditeeritava sisekontrollisüsteemi ja selle toimimist.

Sisekontrollisüsteem – juhtkonna tööriist, mis aitab asutuse eesmäärke ellu viia. Sisekontrollisüsteem hõlmab terviklikku protsessi, sh läbimõeldud töökorraldust, käitumisreegleid, seadustest kinnipidamist, aruandlust ja kontrolli, ning seda rakendavad nii juhtkond kui ka töötajad.

Soovitus – ettepanek rakendada meetet, mis aitaks audiitori arvates leitud puudusi ja vajakajäämisi kõrvaldada või edaspidi neist hoiduda. Soovitused peavad olema asjakohased, täidetavad, nende täitmine mõõdetav ja soovitavalt seotud kindlate tähtaegadega, kuid samas ei saa audiitori soovitus olla liiga detailne, kuna nii sekkuks audiitor asutuse juhtimisotsustesse. Riigikontrolli soovitustega arvestamine on soovitusel saaja otsustada.

Auditeeritu vastus – kirjalik arvamus asutuselt, kelle kohta on kontrolliaruandes hinnanguid ja/või kellele on antud soovitusi. Kontrolliaruanne esitatakse vastuse saamiseks auditeeritule enne selle allkirjastamist. Vastuses esitatakse kirjalik arvamus asutust puudutavate soovitude ja rakendavate abinõude kohta. Auditeeritu vastus avaldatakse koos kontrolliaruandega.

Auditi eesmärk

Hinnang maakondlike omavalitsusliitude majandustegevuse õiguspärasusele ning sisekontrollisüsteemi ülesehitusele ja toimivusele 2008–2010.

Ülevaate andmine maakondlike omavalitsusliitude ülesannetest ja tegevusest 2008–2010.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangukriteeriumite aluseks on nõuded mittetulundusühingute seadusest, riigihangete seadusest ning korruptsioonivastase seadusest. Osa sisekontrollisüsteemi hindamiseks kasutatud kriteeriumitest ei tulene otseselt liitudele kehtivatest õigusaktidest, vaid Riigikontroll on need auditi tarvis välja töötanud. Kriteerium põhineb sellisel juhul avaliku sektori üksuste sisekontrollisüsteemide auditeerimisel varem kogutud teabel ning sellele vastavus iseloomustab toimivat sisekontrollisüsteemi. Kõik kriteeriumid arutati enne auditi algus auditeeritute läbi ning lepiti kokku nende sobivuses.

Hinnangukriteeriumid on esitatud aruande lk 36–37.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Igas auditeeritud omavalitsusliidus võeti vaatluse alla majandustehingud kolmes rühmas: a) kaupade ja varade soetamine ning teenuste saamine, b) kaupade ja varade võõrandamine ja kasutusse andmine ning teenuste osutamine, c) töötasude ja hüvitiste maksmine. Igast rühmast valiti kontrollimiseks teatud arv tehinguid ning hinnati nendega seotud asjaolude vastavust hinnangukriteeriumitele.

Lisaks majandustegevust kajastava dokumentatsiooni analüüsimisele intervjuueeriti auditi käigus liidu esimeest, tegevjuhti, raamatupidajat ning revisjonikomisjoni liiget, et hinnata sisekontrollisüsteemi, saada majandustehingute kohta selgitusi ning selgitada välja maakondlike omavalitsusliitude tegevusvaldkonnad.

Riigikontroll sooritas auditi kooskõlas INTOSAI (Kõrgeimate Kontrolliasutuste Rahvusvaheline Organisatsioon) auditistandardi rakendussuunise ISSAI 4100 „Finantsaruannete auditist eraldi tehtava vastavusauditi suunised“. Standardi järgi tuleb audit kavandada ja sooritada viisil, mis võimaldab anda auditeeritud ulatuses piisava kindlustunde, et vead ja ebareeglipärasused auditeeritava tegevuses ning seadusevastased teod avastatakse. Auditi käigus koguti piisavalt asjakohast tõendusmaterjali, et veenduda, kas konkreetset valdkonda puudutav info on olulises osas kooskõlas auditi kriteeriumidega ja toetab ka tehtud tähelepanekuid. Asjakohaste audititoimingute kavandamiseks võttis Riigikontroll arvesse tehingute seaduslikkuse järgimiseks juurutatud sisekontrollisüsteemi. Sisekontrollisüsteemi hindamisel hinnati riski, et sisekontrollisüsteem ei suuda takistada või avastada olulisi mittevastavusi, avaldamata seejuures arvamust sisekontrolli tulemuslikkuse kohta. Riigikontroll leiab, et audit annab piisava aluse hinnangu andmiseks auditeeritu tegevuse ja tehingute seaduslikkuse kohta.

Auditi lõpetamise aeg:

Audititoimingud viidi läbi perioodil aprill kuni detsember 2011. Audit lõpetati märtsis 2012.

Auditi meeskond:

Auditi meeskonda kuulusid audiitorid Reet Rutus ja Silva Helmrosin. Auditijuht oli Tambet Drell.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest
tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/12/50051/52.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
Faks +372 661 6012
riigikontroll@riigikontroll.ee

Lisa A. Ametikohad ja nende arv maakondlike omavalitsusliitude büroodes

	Harjumaa Omavalitsuste Liit	Hiiumaa Omavalitsuste Liit	Ida-Virumaa Omavalitsuste Liit	Jõgevamaa Omavalitsuste Liit	Järvamaa Omavalitsuste Liit	Läänemaa Omavalitsuste Liit	Lääne-Viru Omavalitsuste Liit	Põlvamaa Omavalitsuste Liit	Pärnumaa Omavalitsuste Liit	Raplamaa Omavalitsuste Liit	Saaremaa Omavalitsuste Liit	Tartumaa Omavalitsuste Liit	Valgamaa Omavalitsuste Liit	Viljandimaa Omavalitsuste Liit	Võrumaa Omavalitsuste Liit
tegevdirektor	1	–	1	1	1	1	1	1	–	1	1	–	–	1	1
administratiivne personal (sekretär-juhiabi, haldusjuht)	2	–	1	1	1	–	1	–	1	1	–	–	1	1	–
raamatupidaja	1	1	1						1				1		
spetsialist (peaspetsialist; kultuuri-, haridus-, turismi-, ehitus-, finants-, keskkonna- ja sotsiaalala spetsialistid; maakonnaportaali toimetaja)	1	–	2	–	1	2	1	1	–	–	–	1	4	4	2
KOKKU	5	1	5	2	3	3	3	2	2	2	1	1	6	6	3

Lisa B. Maakondlike omavalitsusliitude osavõtul tegutsevad ühingud

Liit	Seotud ühing	Tegevusala
MTÜ Harjumaa Omavalitsuste Liit	SA Harju Ettevõtlus- ja Arenduskeskus	Ettevõtluse ja regionaalse arendustegevuse edendamine
MTÜ Järvamaa Omavalitsuste Liit	SA Järvamaa Arenduskeskus	Sotsiaal-majanduslikule arengule suunatud programmide läbiviimine, nõustamine
MTÜ Lääne-Viru Omavalitsuste Liit	SA Lääne-Viru Arenduskeskus	Äritegevust abistavad tegevused
MTÜ Pärnumaa Omavalitsuste Liit	SA Pärnumaa Ettevõtlus- ja Arenduskeskus	Ettevõtluse ja regionaalse arendustegevuse edendamine
MTÜ Raplamaa Omavalitsuste Liit	SA Raplamaa Omavalitsuste Arengufond	Regionaalset arengut soodustavate projektide rahastamine
MTÜ Tartumaa Omavalitsuste Liit	SA Tartu Ärinõuandla	Nõustamis- ja arendustegevus
MTÜ Viljandimaa Omavalitsuste Liit	Sihtasutus Viljandimaa Arenduskeskus	Ettevõtluse ja regionaalse arendustegevuse edendamine
MTÜ Viljandimaa Omavalitsuste Liit	Mittetulundusühing Valge Roosi Klubi	Inimeste, ettevõtete ja muude organisatsioonide ühistegevuse kaudu Viljandi linna heakorra edendamine
MTÜ Tartumaa Omavalitsuste Liit	Sihtasutus Emajõe Jõeriik	Jõeliikluse edendamine
MTÜ Viljandimaa Omavalitsuste Liit	Mittetulundusühing Eesti Pärimusmuusika Keskus	Pärimusmuusika edendamine
MTÜ Järvamaa Omavalitsuste Liit	Kesk-Eesti Noorsootöö Keskus	Teavitamis- ja nõustamisteenused noortele
MTÜ Raplamaa Omavalitsuste Liit	Sihtasutus Raplamaa Info- ja Nõustamiskeskus	Õppe- ja karjäärinõustamine
MTÜ Harjumaa Omavalitsuste Liit	MTÜ Helsinki-Tallinn Euregio	Piiriülene regionaalne koostöö
MTÜ Viljandimaa Omavalitsuste Liit	SA Perekodu	Sotsiaalhoolekandeteenuste osutamine
MTÜ Võrumaa Omavalitsuste Liit	MTÜ Võrumaa Tehnoloogiainkubaator	Teadmistepõhise tööstuse arendamine
MTÜ Raplamaa Omavalitsuste Liit	SA Rapla Maakonnahaigla	Haigla majandamine
MTÜ Ida-Virumaa Omavalitsuste Liit, MTÜ Järvamaa Omavalitsuste Liit, MTÜ Lääne-Viru Omavalitsuste Liit, MTÜ Raplamaa Omavalitsuste Liit, MTÜ Harjumaa Omavalitsuste Liit	SA Põhja-Eesti Turism	Turismialase tegevuse arendamine ja edendamine
MTÜ Pärnumaa Omavalitsuste Liit	SA Pärnumaa Turism	Turismi edendamine
MTÜ Tartumaa Omavalitsuste Liit	Sihtasutus Tartumaa Turism	Turismi edendamine
MTÜ Saaremaa Omavalitsuste Liit	SA Turvaline Saaremaa	Turvalise elukeskkonna ja hoiakute edendamine
MTÜ Hiiumaa Omavalitsuste Liit	Sihtasutus Ööbiku Park	Teemapargi rajamine vaba aja ja puhkevõimaluste loomiseks
MTÜ Põlvamaa Omavalitsuste Liit, MTÜ Valgamaa Omavalitsuste Liit, MTÜ Võrumaa Omavalitsuste Liit	MTÜ Euregio Pskov-Livonia	Riikidevaheline regionaalne koostöö
MTÜ Saaremaa Omavalitsuste Liit	MTÜ Saarte Turismiarenduskeskus	Turismi edendamine

Lisa C. Maakondlike omavalitsusliitude 2008–2010 alustatud või lõpetatud projektid, mida on rahastanud Euroopa Liit

maakond	projekti nimi, toetuse summa, toetusmeetme nimi, rakendusüksus (RÜ), programmiperiood
Harjumaa	1) „Harjumaa omavalitsusjuhtide koolituse ja koostöövõrgustiku arendamise programm“ (summa: 16 514 eurot, meede 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013)
Ida-Virumaa	1) „Viru- ja Jõgevamaa linna ja vallasekretäride täiendkoolitus“ (summa: 38 345 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013); 2) „Regionaalse haridusvõrgustiku perspektiivse väljaarendamise kava metoodika väljatöötamine Ida-Virumaa näitel“ (summa: 56 061 eurot, meede: 1.5.1 „Avaliku sektori asutuste ja mittetulundusühingute strateegilise juhtimise tõstmine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013)
Jõgevamaa	1) „Jõgevamaa omavalitsuste juhtide ja arendustöötajate juhtimiskoolitus“ (summa: 19 825 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013)
Järvamaa	1) „Järvamaa omavalitsusametnike haldusreformialane stažeerimine Taani Omavalitsuste Liidu (LGDK) juures“ (summa: 14 063 eurot, meede: 1.4 „Haldussuutlikkuse tõstmine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2004–2006)
Läänemaa	1) „Läänemaa omavalitsuste juhtivtöötajate pädevuse tõstmine“ (summa: 16 658 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013)
Lääne-Viru	1) „Lääne-Virumaa majandus- ja loovusõpetajate esindajate stažeerimine Rootsis Gävleborgi läänis“ (summa: 2081 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013); 2) „Lääne-Virumaa omavalitsusjuhtide stažeerimine Soomes Kouvola piirkonnas“ (summa: 3374 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013); 3) „Lääne-Virumaa rahvaraamatukogude töötajate stažeerimine Taanis“ (summa: 17 780 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013); 4) „Lääne-Virumaa omavalitsuste sotsiaaltöö spetsialistide stažeerimine Soomes Kymenlaakso maakonnas“ (summa: 2354 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013); 5) „Lääne-Virumaa omavalitsuste kommunaalvaldkonna spetsialistide stažeerimine Rootsis Gävleborgi läänis“ (summa: 8162 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013); 6) „Tööle pääsu takistuste kõrvaldamine ühtse sotsiaaltranspordisüsteemi abil“ (summa: 191 732 eurot, meede: 1.3.3 „Töölisaamist toetavad hoolekandemeetmed“, RÜ: SA Innove, periood: 2007–2013)
Põlvamaa	1) „Majandusarengu juhtimine kohalikul ja regionaalsel tasandil“ (summa: 28 163 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013); 2) „Põlvamaa volikogude liikmete koolitus“ (summa: 4254 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013); 3) „Iirimaa piirkondliku arendustöö kogemused Põlvamaale“ (summa: 7708 eurot, meede: 1.4 „Haldussuutlikkuse tõstmine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2004–2006)
Pärnumaa	1) „Pärnumaa omavalitsuste korvpalliväljakute ehitus“ (summa: 477 133 eurot, meede: 2.4.1 „Kohalike avalike teenuste arendamine“, RÜ: Ettevõtluse Arendamise SA, periood: 2007–2013); 2) „Pärnumaa Omavalitsuste Liidu juhtimisvõimekuse arenguprogrammi jätkuprojekt“ (summa: 42 727 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013); 3) „Pärnumaa omavalitsuste haldusvõimekuse parendamine“ (summa: 10 645 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013); 4) „Pärnumaa keskkonnahariduskeskuse infrastruktuuri väljaarendamine“ (summa: 3 201 973 eurot, meede: 2.2.7 „Keskkonnahariduse infrastruktuuri arendamine“, RÜ: SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, periood: 2007–2013)
Raplamaa	1) „Juhi kompetentsikoolitus – avalik esinemine ja sotsiaalne mõjutamine“ (summa: 9861 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013)

	Rahandusministeerium, periood: 2007–2013); 2) „Raplamaa Omavalitsuste Liidu arendusprogramm „Koostööskused kui omavalitsuste edu võti!““ (summa: 7417 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013)
Saaremaa	1) „Saare maakonna omavalitsuste koostöö- ja juhtimisvõimekuse arendamine“ (summa: 11 797 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013); 2) „Saaremaa Omavalitsuste Liidu koostöövõimekuse arendamine Norras Rogalandi Omavalitsuste Liidu (Fylkeskommune) kogemusel“ (summa: 5373 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013); 3) „Bioloogilise mitmekesisuse taastamine ja säilitamine Saare maakonnas“ (summa: 78 010 eurot, meede: 4.2 „Keskkonnainfrastruktuur“, RÜ: SA Keskkonnainvesteeringute Keskus, periood: 2004–2006)
Valgamaa	1) „Kagu Eesti omavalitsuste haldusvõimekuse suurendamine“ (summa: 11 175 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013)
Viljandimaa	1) „Viljandimaa Turismiinfokeskuse rekonstrueerimine“ (summa: 35 761 eurot, meede: 3.1.18 „Turismiinfo jaotuskanalite toetamine“, RÜ: Ettevõtluse Arendamise SA, periood: 2007–2013); 2) „Viljandi turismiinfokeskuse rekonstrueerimise II etapp“ (summa: 47 518 eurot, meede: 3.1.18 „Turismiinfo jaotuskanalite toetamine“, RÜ: Ettevõtluse Arendamise SA, periood: 2007–2013); 3) „Arenguvestlused kui juhtimisvahend“ (summa: 3941 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013); 4) „Viljandimaa omavalitsusjuhtide arenguprogramm“ (summa: 9873 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013); 5) „Sisehindamise koolitus koolimeeskondadele“ (summa: 19 958 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013)
Võrumaa	1) „Võrumaa ametnike haldusvõimekuse tõstmise koolitusprojekt“ (summa: 43 464 eurot, meede: 1.5.3 „Avaliku sektori töötajate ja mittetulundusühenduste töötajate koolitus ja arendamine“, RÜ: Rahandusministeerium, periood: 2007–2013); 2) „Võrumaa pikaajaliste töötute konkurentsivõime ja aktiivsuse tõstmine eeltingimusena nende taasintegreerimiseks tööturule“ (summa: 20 0748 eurot, meede: 1.3 „Võrdsed võimalused tööturul“, RÜ: Sotsiaalministeerium, periood: 2004–2006)

Lisa D. Protokoll Riigikontrolli korraldatud maakondlike omavalitsusliitude juhtide arutelu kohta omavalitsusliitude tuleviku üle

Kohtumise teema: Audit „Maakondlike omavalitsusliitude majandustegevuse õiguspärasus ja sisekontrollisüsteemi toimimine 2008–2010”

Kohtumise koht: Riigikontroll

Kohtumise aeg: 1.12.2011

Osalejad: nimekiri lisatud

Protokollija: Silva Helmrosin

Päevakava

I osa

1.1. Auditi käigus tehtud tähelepanekud omavalitsusliitude majandustegevuse ja sisekontrollisüsteemi kohta

Riigikontroll tegi ettekande auditi käigus maakondlike omavalitsusliitude tegevuses tuvastatud puudustest. Tegevusvaldkonnad, kus omavalitsusliitude töös esines vajakajäämisi, olid järgmised: eelarvest kinnipidamine, tasude ja hüvitiste maksmine, hangete korraldamine, korruptsioonivastase seaduse järgimine, sisekontrollimeetmed, revisjoni läbiviimine. Kriteeriumid, millele vastavust Riigikontroll hindas, olid auditeeritavatega eelnevalt kooskõlastatud.

Osalejad küsisid ja Riigikontroll vastas küsimustele.

II osa

2.1. Probleemid maakondlike omavalitsusliitude juhtorganite ja büroo töö korraldamisel

Maakondlike omavalitsusliitude arvamused:

- Maakondlikesse omavalitsusliitudesse kuulumine peaks olema seadusega kohustuslik. Maakonnas saab olla ainult üks omavalitsusliit. Palju ülesandeid tuleb järjest maavalitsustest omavalitsusliitudesse (haridus, kultuur) üle. Väga raske on koostööd teha, kui keegi liidust kas poliitilisel või muul põhjusel välja astub või loobub ürituses osalemast või soovivad osaleda vaid üksikutes projektides. Omavalitsusliidud võiksid olla riigile suurem ja otsesem partner. Nt ühisürituste raha – kui kõik KOVi kuuluksid omavalitsusliitu, siis ei peaks raha liigutama riigieelarvest KOVi ja KOVist maakondlikku omavalitsusliitu. Üle riigi peaks olema üks üleriiklik liit.
- Varem oli omavalitsusliidus mitme aasta perspektiiv koostöö korraldamiseks. Praegu on omavalitsusliidu perspektiiv olematu, ei ole pikemaajalisi tegevuskavasid, tegevus on projektipõhine. Liidul on KOLSist tulenevalt sarnased ülesanded maavanemaga, kuid probleem on selles, et maavanema institutsioon on riigieelarvest rahastatud, kuid omavalitsusliit riigilt mingit toetust ei saa. Esineb segadust maavalitsuste ja omavalitsusliitude koostöö vahel, alates sellest, et omavalitsusliitudel puudub kaasarákimisõigus maavanema määramise teemadel. Probleemid riigihangete korraldamisel – konkurentsi tagamine väikses maakonnas ei ole võimalik. Omavalitsusliidu otsused peaksid olema liidu liikmetele kohustuslikud. Mis liiki otsused peaksid kohustuslikud olema? Kohustuslikud peaksid olema otsused, mis on ühe KOVi

piire ületavad, et KOVid ei saaks eirata tehtud kokkuleppeid nt jäätmekavade, tasaarvlemise, hariduse teemade osas.

- Kõik KOVid peaksid olema kohustuslikult omavalitsusliidu liikmed. Narva astus liidust välja poliitilistel põhjustel, see on teatud valdkondades tegevused sassi löönud, nt ainesektsioonide korraldamisel. Omavalitsusliidu kaudu tehtav koostöö (nt ühisürituste korraldamine) peaks olema maakonna KOVidele kohustuslik. Vabatahtlikul alusel toimuv koostöö raskendab elu – näiteks osaleb ühisüritustel KOV, kes tegelikult ürituse korraldamisse rahaliselt ei panusta. Omavalitsusliitude juriidiline staatus on samuti probleemiks – ülesannetelt on omavalitsusliit avalik-õiguslik (ülesandeks maakonna arendamine), juriidiliselt eraõiguslik juriidiline isik. Maakonnaplaneeringuid võiksid maakondliku omavalitsusliidu liikmed teha ühiselt, seda ei saa aga teha, kuna sellega tegeleb maavalitsus. Nt teemaplaneeringu pidi tegema maavalitsus, aga tal puudus võimekus, siis hakkasid KOVid seda ise tegema.
- KOLS hakkab elule jalgu jääma. See tuleks üle vaadata ja kõrvaldada puudused, mis takistavad ülesannete ühist täitmist. Praegu toimub koostöö korraldus igas maakonnas isemoodi, seda tuleks ühtlustada. Maakondlikud omavalitsusliidud võiksid olla üleriigiliste omavalitsusliitude liikmed, eesmärgiks kaasaraäkimise õigus, infovahetus.
- Järvamaa omavalitsuste liidul on maavanemaga ühiste kavatsuste leping. Arengukavade puhul kehtib kokkulepe, et selle kinnitab nii maavanem kui ka omavalitsusliidu üldkoosolek. Suurim probleem on üldine strateegiliste eesmärkide/kindla tulevikunägemuse seadmine, seda nii omavalitsusliidu tasandil kui ka KOVi nn tütarde tasandil (Väätsa prügila, ühistransport, jäätmekekeskus) – neil puudub ühesugune tulevikunägemus. Strateegilised eesmärgid on kirja pandud, aga kui liidus liikmed vahetuvad, siis vahetub poliitiline olukord ning strateegilised eesmärgid võivad hetkega muutuda.
- Probleemiks on see, et kui omavalitsusliidu liikmed vahetuvad (nt pärast valimisi), siis võivad omavalitsusliidu eesmärgid muutuda. Seda probleemi saaks lahendada kohustuslik omavalitsusliitu kuulumine. Läänemaa OLis on ühisametnikud (keskkonnaspetsialist, ehitusinspektor), kuid nende tööd takistab õigusaktidest tulenev keeld delegeerida karistusvõimu. Nt omavalitsusliidu palgal olev ehitusinspektor, keskkonnaspetsialist saab tööd teha selle hetkeni, kuni tuleb määrata karistus, siis läheb pädevus üle KOVile. Omavalitsusliidu kaudu peaks saama menetlust lõpuni viia (väärtegu, karistuse määramine). Omavalitsusliidule püütakse hiilvalt üle anda ülesandeid ja panna rahalisi kohustusi – nt TIKid (tegevus anti EASilt üle alguses koos rahastamisega, kuid raha hakkab nüüd ära kaduma).
- Valitseb määramatus haldusterritoriaalse reformiga. Haldusreformi on hädasti vaja teha, aga mitte KOVi piire muutes, vaid määrares kindlaks KOVide funktsioonid.
- KOVide kuulumine omavalitsusliitu peaks olema kohustuslik. KOVid, kes ei kuulu maakondlikesse omavalitsusliitudesse, elavad liitu kuuluvate KOVide kulul. Seadus peaks kohustama omavalitsusi kuuluma kas linnade liitu või maaomavalitsuste liitu. Esinevad kitsaskohad maavalitsuse ja omavalitsusliidu koostöös. Nt koostöös arengukava koostamisel – kummal seda rohkem vaja on? Toimub ülesannete üleandmine maavalitsuselt omavalitsusliidule – maavalitsus tahab kultuuriasjad omavalitsusliidule üle anda. Maakondlikud omavalitsusliidud võiksid kuuluda üleriigilistesse omavalitsusliitudesse. See tagaks koostöö riigi valitsusega. Nt oleks kuulda maakondlike liitude hääli eelarveläbirääkimistel. Oleks vaja, et omavalitsusliitude poolt eelarveläbirääkimistel tehtud ettepanekuid ka arvestataks.
- Riik soovib, et KOVid teeksid rohkem koostööd, samas piirab ise koostöövõimalusi. Näitena saab tuua tänavavalgustuse projekti – KOVid koostöös projektirahasid taotleda ei saa. Probleemne on planeeringute ja arengukavade koostamine – Siseministeerium tellib planeeringud, kuid keegi ei küsi, kas see on KOVidele oluline. Planeeringuid saavad KOVid ka koos teha omavalitsusliidu

kaudu – tegevused delegeeriti omavalitsusliidule ja pärast KOVide volikogud kinnitasid planeeringu.

- Omavalitsusliitude õiguslik staatus on ebaselge. Kui omavalitsusliidud oleksid avalik-õiguslikud, liitu kuulumine oleks kohustuslik, oleks tegevus palju efektiivsem. Omavalitsusliitudel puudub õigus eelnõusid algtada. Kui omavalitsusliit oleks avalik-õiguslik isik, siis lahendaks see probleemi. Ebaselge on, miks on maakondlikud omavalitsusliidud välja arvatud maksusoodustusega MTÜde nimekirjast. Omavalitsusliidud (KOVid liikmed) ei ole mitmetes projektides abikõlblikud, nt CO₂ meetmest toetuste taotlemisel (tänavavalgustus). Probleem TIKidega – rahastamine väheneb. Maakondlikel omavalitsusliitudel puudub võimalus riigiga läbi rääkida. Koostöökogu läbirääkimised – käärid riigi ja KOVi tulude vahel järjest suurenevad ning KOVide tulud järjekindlalt vähenevad. See on KOVide finantsautonoomia küsimus. Suurimate tööandjate ei kuulu omavalitsusliidud tööandjate liitu, kuhu nad võiksid kuuluda.
- Omavalitsusliidul puudub otsustusvõim, seetõttu ei taha seda keegi juhtida. Probleemiks on see, et poliitika on toodud omavalitsusliidu tasandile. Kes esindab Saaremaad, Hiiumaad Vabariigi Valitsuse ees? Maavanem seda ei tee, seda rolli võiks täita omavalitsusliit. Põhiküsimuseks on raha – haridusrahasid jagatakse omavalitsusliidu kaudu, aga ellu viib ülesande maavalitsuse ametnik – raha ja ülesande täitja on eraldi. Seadusega võiks olla omavalitsusliidu ülesandeks tehtud maakondlike ühisürituste korraldamine ja toimuks omavalitsusliidu otserahastamine riigieelarvest. Kui omavalitsusliidud oleksid avalik-õiguslikud ja raha tuleks otse riigieelarvest, saaks asju palju paremini korraldada. Maavalitsus võiks jääda järelevalveorganiks, ülesanded peaksid tulema omavalitsusliitudele.
- Koostöö maavalitsusega on hea. Õigusaktid on ajale jalgu jäänud. Kogu riigivalitsemine tuleks otsast pihta läbi vaadata.
- Eesti KOVid on olnud väga tublid. On vaid üksikud maakonnad, kus mõni KOV ei ole omavalitsusliidu liige. Üldiselt valitseb arusaam, et koos teha on parem. On kaks teed – teha KOVid suuremaks, et nad saaksid hakkama ülesannete hulgaga, või siis teha rohkem koostööd. Valgamaal on mindud koostöö tegemise teed. Koostöö tegemist takistab omavalitsusliitude õiguslik staatus – koostöö toimub vabatahtlikul alusel, omavalitsusliitu kuulumine on vabatahtlik. Seetõttu ei julge omavalitsusliit ülesandeid täitmiseks võtta. KOVidel on tahtmine koostööd teha, aga võimekust ei ole – rahapuudus on probleem. Omavalitsusliidu büroos on ainult üks töötaja. Juhtimise korraldamine on keeruline – juhtivad isikud on mööda maakonda laiali. Poliitiline võitlus pole probleemiks olnud. Põhiküsimus ei ole, kas on üks üleriigiline või mitu üleriigilist liitu. Riigiga läbirääkimiste pidamisel enne tulemust ei tule, kui eelarveläbirääkimiste kogu on loodud seaduslikul alusel. KOVil peaks olema julgust öelda, et tal puudub võimekus teatud ülesannet täita. Eesti maaomavalitsused peaksid suutma ise välja tulla ettepanekuga, mismoodi KOVide koostöö peaks korraldatud olema. Probleem see, et reformi tahab juhtida üks minister – parlamendi juurde tuleks teha reformikomisjon – see oleks see tasand, kus tuleks kokkulepped saavutada, mitte valitsuse ja KOVide vahel, vaid parlamentaarsel tasandil.
- Ühistegevusel on järjest suurenev tähtsus – on palju ülesandeid, mille täitmiseks pole KOVil mõistlik ametnikkonda palgal hoida. Maavalitsus ja omavalitsusliit dubleerivad tegevusi paljudes valdkondades. Omavalitsusliidud võiksid olla tugevamad ja ressursid võiks liikuda riigieelarvest omavalitsusliitu otse, mitte läbi maavalitsuse. Maavalitsus võiks olla tugev järelevalveorgan. MOVL täidab avaliku rahaga avalikke ülesandeid, kuid näiteks Maksu- ja Tolliameti jaoks on MOVL maksusoodustusega MTÜ.
- Omavalitsusliidus ei saa vastu võtta otsuseid, mis oleksid kohustuslikud täitmiseks kõigile, s.o KOVide volikogudele.

- Probleem, et üleriiklikud omavalitsusliidud ei suuda riigiga läbi rääkida. Peaks olema seadustatud üks üleriiklik liit, mis oleks riigiga tugev läbirääkija. Koostöökogu läbirääkimised peaksid lõppema kohustuslikus korras konsensusega.
- Vastandumine riigi ja KOVide vahel on väga suur. Kellel on raha, see teostab ka võimu, seetõttu on riigil palju paremad rollid.
- Riik ei räägi omavalitsusliitudega läbi – ei saagi rääkida, sest omavalitsusliidul pole võimekust. Selline väike omavalitsusliit ei suuda esindada oma liikmete huvisid. Omavalitsusliitu kuulumine peaks olema kohustuslik. Juhul, kui KOV liidust välja astub, peaks ta teatud kulud kinni maksma. Soomes on liitu kuulumine seadusega kohustuslik.

III osa

3.1. Kas maakondlike omavalitsusliitude õiguslikku staatust tuleks muuta?

3.2. Milliseid (sh omavalitsuste) ülesandeid peaks maakondlik omavalitsusliit täitma?

Maakondlike omavalitsusliitude arvamused:

- Alustada tuleks mitte KOVide, vaid riigi haldusreformist, määrates kindlaks riigi, KOVide ja omavalitsusliitude ülesanded. Maavalitsuste järelevalvefunktsioon võiks olla neljas piirkonnas ning maavalitsuste ülesanded tuleks viia KOVi ja omavalitsusliitude tasandile. Kõik KOVid ei pea täitma kõiki rolle – vastavalt suurusele ja võimekusele tuleb leida lahendus, kuidas ülesanded saavad täidetud. Ühistranspordikeskused, jäätmekäitlus, planeerimine, IT arendamine – nende ülesannete täitmist ja valdkonna arendamist saavad lubada suured KOVid. Väiksemates KOVides saaks neid ülesandeid täita omavalitsusliidu kaudu. Nendes valdkondades ollakse koostööst huvitatud.
- Tuleks vastu võtta pealinnaseadus. Praegu pealinna ja valitsuse vastuseis kandub üle Eesti edasi. Eeskujuks võib tuua Stockholmi pealinnaseaduse – osa Stockholmi maksuraha võetakse ära ja jagatakse see äärealadel vahel. Raha tuleks KOVidele jagada teistsuguse mudeli järgi kui praegu.
- Tuleks teha riigireform. KOVide territoriaalne liitmine ei anna mitte midagi, nt väikestes KOVides vähendab koolide kokkupanemine koolide raha.
- Koostöökogu eelarveläbirääkimised peaksid olema konsensuslikud. Kui ei ole kokkuleppele (konsensuslikule) jõutud, siis riigikogu ei võta vastu riigieelarvet.
- KOVid peaksid saama teha tegevusvaldkondade kaupa koostööd, mitte maakonna territooriumi piirides. See piirkond, mille raames tasub koostööd teha, oleneb valdkonnast. Haldusterritoriaalsed piirid ei saa olla nii pühad, et koostöö tegemisel maakonna piiridest üle ei minda.
- Autonoomia küsimus – ei ole probleemi, kui mõnes valdkonnas võetakse KOVi otsustusõigus ära ja kehtestatakse üle riigi ühtne süsteem (nt koerte-kasside pidamise eeskiri – võiks olla ühtne süsteem; alkoholiseadus – kehtestati üleriigilised piirangud ja midagi ei juhtunud).
- Eesti kõikidel territooriumidel peaksid seadused olema ühesuguse mõjuga. Virumaa küsimuseks on riiklikud loodusvarad. Maapõueseadust aluseks võttes saab kaevandamise tõttu valda ehitada ainult kuni 30 aastaks (pole mõtet valda investeerida ega kodu rajada). Kaevandamise riiklikul kavandamisel ei arvestata KOVide seisukohti (nt kinnistusamet ei registreerinud maa sihtotstarbe muutmist maatulundusmaast elamumaaks ning seda perspektiivset kaevandust silmas pidades). Riikliku arengukava koostamisel ei arvestatud ei maakonna ega omavalitsuste arengukavasid.
- Üldplaneeringuga on püütud kehtestada seadusega võrreldes karmimad tingimused kaevandamisele, nt nõuda kohustuslikku keskkonnamõjude hindamist. Keskkonnaministeerium ei lubanud seda teha, öeldes, et KOV ei saa kehtestada seaduses sätestatud karmimaid tingimusi.

Tekib küsimus KOVi autonoomiast, kui riik ütleb, et 30 aasta pärast on KOVi territooriumil karjäär.

- Üle tuleb vaadata KOVide tulubaasi põhimõtted – tulubaasi stabiilsuse tagamise vajadus.
- Pealinnaseaduse puudumise tõttu kannatavad kõik KOVid (maamaksu kaotamine jm). Riigi vastuseis Tallinnaga viib KOVide tulubaasi kaotamisele.
- Maakondlikud omavalitsusliidud peavad saama avalik-õiguslikeks. Kui omavalitsusliidul oleks avalik-õiguslik staatus, saaks omavalitsusliitudele panna riiklikke ülesandeid ja suunata raha otse riigieelarvest (ülesanded ja raha).
- Eesti Omavalitsusliitude Ühendus (edaspidi EOÜ) ei ole seadustatud, tema tegevust KOLS ei reguleeri, sellest on kahju. EOÜ võiks olla katusorganisatsioon omavalitsusliitudele – oleks infovahetuse kohaks, ka seisukohtade kooskõlastamise kohaks.
- Väikeste omavalitsuste kaotamine kaotab maapiirkondades elu. Sunniga kokkuliitmine head tulemust ei anna. Üle tuleb vaadata KOVide kohustuste ja ülesannete pool – suured KOVid peaksid täitma rohkem ülesandeid, väikesed vähem (pealinnaseadus!).
- KOVide tulubaas tuleb taastada, vähemalt proportsioonides.
- Tõukefondide uut perioodi kavandades tuleks mõelda selle peale, kuidas selle rahaga toetada KOVide ühiskoostööd, nt et KOVide ühistootlused oleksid prioriteedid (praegu probleem nt tänavavalgustus, mida ei ole võimalik projektirahadega KOVide koostöös arendada; elektriautode taotlemise kord – KOV peab taotlema ja annab selle üle Viljandi haiglale, tegelikult võiks taotluse esitada omavalitsusliit, kes siis annaks asja kasutamiseks selle vajajale). Praegu ei ole organisatsioon, mille liikmeks on avalik-õiguslik sektor, abikõlblik. See ei ole mõistlik ning takistab piirkondlikku arengut. Asja lahendaks see, kui omavalitsusliidud oleksid abikõlblikud kõikides projektides, kus KOV on abikõlblik.
- Praegu on KOVid konkurendid juba valimisseaduse kaudu – seetõttu ei tehta mõistlikke otsuseid ega mõelda laiemalt, vaid otsuseid tehakse populaarsuse saavutamiseks oma KOVis (nt koolide sulgemine, euraegade toel mitmesuguste projektide elluviimine).
- Ühistegevuste valdkonnad, mis praegu teistelt asutustelt-organisatsioonidelt omavalitsusliidule üle tulevad ning mida on mõistlik maakondlikult teha – õpinõustamine, karjäärinõustamine (PGS), turismiinfo, MAK.
- Teenuste standardit on võimalik koostada, seda peaks tegema riik seaduste tasemel, pannes paika, kes osutab teenust, kui paljudele isikutele ning millisel tasandil.
- KOVidel pole inimesi, kellega teenuste standardeid välja töötada. KOVide initsiatiiv jääb suuresti ka raha taha.
- Maakondliku omavalitsusliidu õiguslikku staatust tuleks muuta. Igal KOVi funktsioonil on täitmiseks oma õige tasand – sotsiaalhoolekandega seotud ülesandeid võiks täita vallas kohapeal, üks osa ülesannetest tuleb viia maakondlikule tasandile (haridus) ning osa ülesandeid regiooni tasandile (ühistransport kogu lõuna regioonis).
- Ei ole mõistlik igas maakonnas hakata otsevalitavat II tasandit tekitama. Valida oleks kahe arengutee vahel – kas liita KOVid sunniviisiliselt enam-vähem ühesuurusteks omavalitsusteks või teha koostööd tegevuse/ülesande õigel tasandil. Koostöö tegemiseks tuleks omavalitsusliidud muuta avalik-õiguslikeks. Kui kaudselt valitud II tasandi organil oleks otsustusõigus, oleks see samm maakonna kui terviku arengu poole. Sisuliselt istuvad omavalitsusliidus ju mandaadiga inimesed (jõuavad sinna demokraatlikult valitud volikogude kaudu).

- Koostöö kohustuslikkus tähendaks seda, et teatud KOVi ülesandeid tuleks täita kohustusliku koostöö korras omavalitsusliidu kaudu. Vabatahtliku koostöö võimalus tuleb ka alles jätta.
- KOVi ja keskvõimu proportsioonid on tulubaasi osas täiesti paigast ära. Finantsautonoomiat KOVil tegelikult pole. 75% avalikust teenusest saab inimene KOVist, aga riigi ja KOVi tulubaasi proportsioon on teistsugune.
- KOVid on läinud projektipõhiseks, pikaajaliselt ei saa midagi planeerida, kuna ei ole teada, mida ja kui palju rahastatakse. KOVid ei saa täita ülesandeid fondide arvel. KOVil peab olema kindel tulubaas, et kavandada arengut ja teha investeringuid.
- Ühisametnike ja koostöö probleemid – tuleb likvideerida takistused, mis ei lase ühisametnikel oma tööd lõpuni teha (nt haldusmenetluse üleminek väärtemenetluseks).
- Iga inimene peab saama igas KOVis teatud miinimumtasemel teenust, alati võib KOV osutada teenust paremal tasemel. Ühe ja sama teenuse hind on regiooniti erinev.
- HTMi ja KOVi hariduse töörühmas detsembris 2011 otsustati, et mitme instantsi koostöös töötatakse välja hariduse valdkonna teenuste standardid ja arvutatakse välja teenuse maksumus (Tallinn võtab enda ülesandeks töötada 2012. aasta lõpuks välja koolieelsete lasteasutuste standardi. Tartu linn teeb sama põhikooli osas).
- Õigusaktide mõju hindamisel tuleb hinnata, milline on seaduse hind mitte ainult riigile, vaid KOVile ja elanikule.
- Vastuvõetavates õigusaktides peaks rohkem kehtestama volitusnorme, mis lubaksid anda ülesande täitmise üle omavalitsusliidule. Seejuures saaks ära hinnata ka ülesande/teenuse hind.
- Probleemiks on, et seadused saadetakse kooskõlastamiseks ilma rakendusaktideta. Seaduseelnõudest ei ole ilma rakendusaktideta võimalik aru saada, milliseid kohustusi need KOVidele kaasa toovad.

KOKKUVÕTE

1. Maakondlik omavalitsusliit tuleb muuta avalik-õiguslikuks juriidiliseks isikuks.
2. KOVi kuulumine maakondlikku omavalitsusliitu peaks olema kohustuslik.
3. Maakondliku omavalitsusliidu otsused peaksid olema KOVide volikogudele kohustuslikud.
4. Õigusaktidega tuleb kehtestada rohkem volitusnorme maakondlikule omavalitsusliidule, et võimaldada ülesannete üleandmist.
5. Maakondlike omavalitsusliitude positsiooni läbirääkimistel riigiga tuleb tugevdada.
6. Tuleb kõrvaldada takistused, et omavalitsuse ülesande üleandmisel maakondlikule omavalitsusliidule oleks ametnikul võimalik ülesande täitmine, sh ka karistusvõimu rakendamine lõpuni viia.
7. Omavalitsusliidud soovivad maavalitsuse ülesandeid üle võtta, kui sellega kaasneb rahastamine. Maavalitsus võiks seejuures jääda järelevalveorganiks.

Osalejate nimekiri

Jrk nr	Nimi	Omavalitsuste liit	Ametikoht liidus
1.	Toivo Tõnson	Jõgevamaa OL	Juhatuse esimees
2.	Ants Orgulas	Jõgevamaa OL	Tegevdirektor
3.	Madis Gross	Valgamaa OL	Liidu esimees
3.	Ivar Tedrema	Tartumaa OL	Juhatuse aseesimees
5.	Kalmer Poopuu	Saaremaa OL	Juhatuse aseesimees
6.	Mart Järvik	Raplamaa OL	Juhatuse esimees
7.	Aivar Luts	Põlvamaa OL	Juhatuse aseesimees
8.	Peep Vassiljev	Lääne–Viru OL	Juhatuse liige
9.	Ülle Erman	Läänemaa OL	Juhatuse esimees
10.	Etti Kagarov	Ida-Virumaa OL	Juhatuse aseesimees
11.	Jaanus Valk	Hiiumaa OL	Juhatuse liige
12.	Vambo Kaal	Harjumaa OL	Tegevdirektori kt
13.	Ene Saar	Viljandimaa OL	Juhatuse esimees
14.	Triin Pobbol	Järvamaa OL	Juhatuse esimees
15.	Eeri Tammik	Pärnumaa OL	Juhatuse esimees
16.	Taimo Tammeleht	Pärnumaa OL	Juhatuse liige
17.	Hele Oidermaa	Põlvamaa OL	Tegevdirektor
18.	Ellen Eglit	Valgamaa OL	Sekretär
19.	Silvi Ojamuru	Raplamaa OL	Tegevjuht
20.	Sven Hõbemägi	Lääne–Viru OL	Tegevdirektor
21.	Jaan Looga	Viljandimaa OL	Tegevdirektor
22.	Erika Thalheim	Saaremaa OL	Tegevdirektor
23.	Pille Ratassepp	Tartumaa OL	Peaspetsialist
24.	Tiit Tõnts	Võrumaa OL	Juhatuse esimees
25.	Mirjam Salvet	Võrumaa OL	Tegevdirektor
27.	Airi Mikli	Riigikontroll	Peakontrolör
28.	Tambet Drell	Riigikontroll	Auditijuht
29.	Reet Rutus	Riigikontroll	Vanemaudiitor
30.	Silva Helmrosin	Riigikontroll	Audiitor