

Omavalitsuse auditites tehtud olulisemate soovitude täitmise ülevaade

*Kas omavalitsuse auditites tehtud soovitused on
täidetud?*

Omavalitsuse auditites tehtud olulisemate soovitude täitmise ülevaade

Kas omavalitsuse auditites tehtud soovitused on täidetud?

Kokkuvõte ülevaate tulemustest

Mida me uurisime?

Ülevaate koostamise käigus vaadati, milliseid olulisemad soovitusi on Riigikontroll omavalitsustele ja riigile kohaliku omavalitsuse auditeerimisel aastatel 2006–2015 teinud ning millised auditites käsitletud probleemid on leidnud lahenduse või vajavad jätkuvalt lahendamist. Lisaks sisaldab ülevaade kokkuvõtet auditeeritud kohalike omavalitsuste, valdkondade ja tehtud tähelepanekute kohta.

Kui 2006. aastal oli Eestis kokku 226 kohalikku omavalitsust, siis 2016. aasta alguseks on omavalitsuste vabatahtliku ühinemise tulemusel nende arv vähenenud 213-ni. Ligikaudu 80% omavalitsustes elab vähem kui 5000 elanikku. 46 vallas ja linnas on alla 1000 elaniku.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

2006. aasta 1. jaanuaril jõustus Riigikontrolli seaduse muudatus, millega anti Riigikontrollile pädevus kontrollida kohalike omavalitsuste vara kasutamist. Selle tulemusel saab maksumaksja välise kontrolli kaudu ülevaate kogu avaliku raha kasutamise seaduslikkuse kohta omavalitsustes.

Kohalik omavalitsus on inimesele kõige lähemal asuv avaliku võimu tasand. Inimesi huvitab, et kohaliku omavalitsuse pakutavad teenused oleksid kättesaadavad ja kvaliteetsed ning selleks oleks maksumaksja raha kasutatud ausalt ja läbipaistvalt.

Mida me ülevaate tulemusel leidsime ja järeldasime?

Kümne aasta jooksul on Riigikontrolli kohaliku omavalitsuse auditi osakonnas valminud 64 auditit ja muu tööd. Kontrollidega on olnud hõlmatud kõik kohalike omavalitsuste peamised tegevusvaldkonnad. Audiitorid on külastanud kontrollitoimingute käigus valdavat osa (ca 86%) omavalitsusi, paljudes töödes on Riigikontroll analüüsinud teavet kõigi kohalike omavalitsuste kohta. Auditites tehtud olulisematest Riigikontrolli soovitustest, mis puudutavad kohalike omavalitsuste arendamist, on 2/3 täielikult või osaliselt täidetud ning 1/3 soovitustest on täitmata.

Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud ja järeldused on järgmised:

- Kohalike omavalitsuste raamatupidamise, tehingute seaduslikkuse ja teabe avalikustamise auditid on näidanud, et suur osa omavalitsustest ei ole teadvustanud sisemiste kontrolliprotseduuride sisseseadmise vajadust. Omavalitsused ei ole loonud sellist töökorraldust, mis hoiaks ära maksumaksja raha väärkasutamise, annaks maksumaksjale

kindlustunde, et avaliku raha kasutamise otsused on tehtud ausalt ja läbipaistvalt. Sageli on raamatupidamise kvaliteet omavalitsustes kehv ning omavalitsuse aastaaruanded ei anna juhtidele sellist teavet, millest neil oleks kasu juhtimisotsuste tegemisel. Väliste kontrollijate tegevus on omavalitsustele küll abiks, kuid ka omavalitsused peavad ise olema võimelised tuvastama vigu oma tegevuses ja ennetama riske.

- Omavalitsusele pandud paljude teenuste pakkumine (sotsiaal- ja haridusteenused, kohalikud teed) ja muude ülesannete (ruumiline planeerimine, finantsjuhtimine, riigihanked) kvaliteetne täitmine käib väiksematele omavalitsustele üle jõu. Omavalitsuste vähene võimekus on põhjustatud sellest, et sageli tuleb ühel inimesel hakkama saada mitme eri valdkonna ülesannetega. Paljude omavalitsuste puhul ei olegi iga valdkonna jaoks spetsialisti palkamine mõttekas, sest omavalitsused on selleks liiga väikesed, et ühelele inimesele piisavat töökoormust pakkuda.
- Ülesannete valikuline täitmine ei puuduta ainult väiksemaid omavalitsusi. Riigikontrolli auditid näitavad, et ka Eesti suuremad ja jõukamad linnad ja vallad jätavad mõned ülesanded süstemaatiliselt täitmata. Eelkõige puudutab see näiteks lasteaiakohtade kättesaadavust, kohalike teede kvaliteeti, aga ka omavalitsuste kohustust teha järelevalvet ruumilise planeerimise, ehitamise jt inimeste elukeskkonda mõjutavate valdkondade üle. Järelevalvetöösse panustamise tase näitab, et omavalitsused ei teadvusta oma rolli tagada inimestele parem ja ohutum elukeskkond.
- Riigikontrolli auditite järeldused näitavad, et paljude avastatud probleemide põhjused on sügavamad kui ühe omavalitsuse nõrgad küljed või möödalaskmised. Sageli on need vajakajäämised sõltunud sellest, kuivõrd riik on olnud aktiivne looma omavalitsustele tingimusi nende paremaks hakkamasaamiseks, kuivõrd on omavalitsused suutnud olemasolevaid võimalusi muudatuste tegemiseks ise ära kasutada ning kuivõrd ka inimesed on omavalitsuselt kõike seda nõudnud. Kuna probleemide põhjused on tihti olnud sedalaadi, mille kõrvaldamine ei ole omavalitsuste võimuses, on Riigikontroll paljud auditites tehtud soovitusel suunanud riigile, s.t valdkonna ministritele, kes saaksid vajalikke lahendusi algatada. Enim soovitusi on kümne aasta jooksul tehtud rahandusministrile ja regionaalministrile.
- Olulisemaid soovitusi, mis Riigikontrolli arvates võimaldaksid kohalike omavalitsuste tegutsemist üldisemalt parandada, ei ole ministrid alati kohe rakendanud. Praktika näitab, et mõne aasta jooksul pärast soovituse tegemist saab suur osa Riigikontrolli tõstatatud probleemidest siiski lahenduse: täielikult või osaliselt on Riigikontrolli soovitustest nüüdseks täidetud 2/3. Jätkuvalt on aga valdkondi, mis ootavad muutmist või kus omavalitsused vajavad lihtsalt valdkonnaministeeriumilt tuge ja juhendamist. Näiteks oleks palju abi, kui majandus- ja taristuminister oleks Riigikontrolli tõstatatud probleemidele lahendusi otsides aktiivsem.
- Üksikutest soovitustest mõjukam on Riigikontrolli analüüsides selgelt ilmnev tõsiasi, et aastaid suuremate muutusteta püsinud kohalikud omavalitsused ei ole saanud ega saa tulevikus neile pandud

ülesannetega hakkama, kui riik ei võta otsustavalt ette haldusreformi elluviimist, mida otsustamatuse tõttu on aastaid edasi lükatud. Riigikontroll on soovinud oma tegevusega aidata Riigikogul langetada selliseid otsuseid, mis võimaldaksid saada uutel omaavalitsustel tugevaks, nii et nad suudaksid täita neile pandud ülesandeid, ning riik ja omaavalitsused oleksid head koostööpartnerid.

Sisukord

Omavalitsustes korraldatud auditid	5
Auditites tehtud olulisemad soovitused ja nende täitmine	8
Ülevaate iseloomustus	17

Omaavalitsustes korraldatud auditid

Teadmiseks, et

Riigikontroll teostab kontrolli

- kohaliku omaavalitsuse üksuste üle munitsipaalvara valdamisel, kasutamisel ja käsutamisel;
- kohaliku omaavalitsuse üksuse valdusse antud riigi kinnis- ja vallasvara, riigieelarvest antavate sihtotstarbeliste eraldiste, toetuste ning riiklike ülesannete täitmiseks eraldatud raha kasutamise üle.

Allikas: Riigikontrolli seadus

Teadmiseks, et

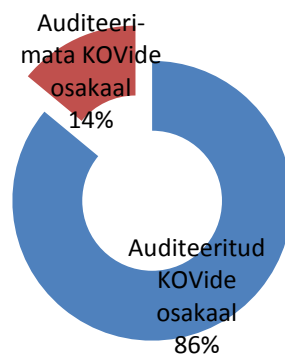
2006. aastal oli 226 KOVi, 2016. aastaks oli nende arv vähenenud 213-ni.

Esimene omaavalitsuse audit (institutsioonid) oli „Saare vallavalitsuse sisekontrollisüsteemi ülesehitus, raamatupidamise korraldus ja tehingute seaduslikkus 2004.–2005. aastal“ (2006).

Esimene valdkonnaaudit oli „Kohaliku omaavalitsuse üksuste 2005. aasta majandusaasta aruannete vastavus seaduse nõuetele“ (2007), kus auditeeritud oli 226.

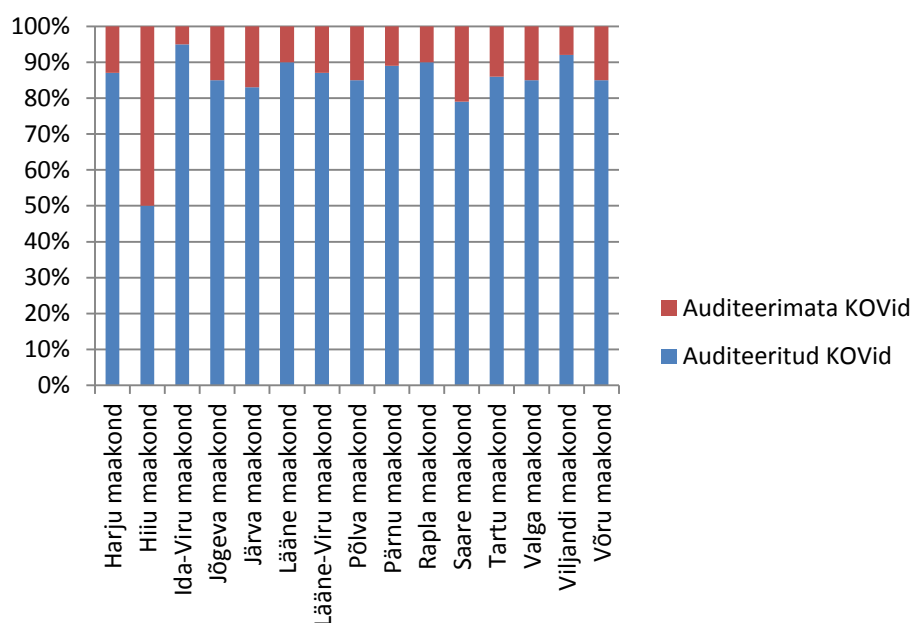
1. 2006. aasta 1. jaanuaril jõustus Riigikontrolli seaduse muudatus, millega anti Riigikontrollile pädevus kontrollida kohalike omaavalitsuste (KOV) vara kasutamist. Muudatuse tulemusel sai võimalikuks anda välise kontrolli kaudu ülevaade kogu avaliku raha kasutamise seaduslikkuse kohta omaavalitsustes.
2. KOVi munitsipaalvara kontrolli võib jagada laias laastus kaheks: institutsiooniditeks, kus uuritakse ühe omaavalitsuse sisekontrollisüsteemi toimimist (sh raamatupidamise korraldust, tehingute seaduslikkust, dokumentide avalikustamist), ning konkreetse valdkonna probleeme käsitlevateks audititeks ja -ülevaadeteks (nt haridus, sotsiaalhoolekanne, ruumiline planeerimine, ehitus ja teehoid), milles analüüsitakse 10–15 KOVi tegevuse seaduslikkust valitud valdkonnas ning selgitatakse leitud vigade põhjusi.
3. Audititeema valikul on Riigikontroll lähtunud eelkõige valdkonnas ilmnenud probleemidest, institutsioonidite puhul nii probleemidest kui ka võimalikest riskidest. Peamiselt on keskendunud sellele, kas KOV on võimeline täitma oma ülesandeid ning kui ei, siis mis seda takistab.
4. 2016. aasta veebruarikuu seisuga oli kohapealseid kontrollitoiminguid tehtud 86%-s KOVidest (vt joonis 1 ja 2). Auditite kestus oli keskmiselt 10 kuud. Enim auditeeritud omaavalitsused olid Tallinna linn, Audru, Harku ja Rae vald.

Joonis 1. Auditeeritud KOVide osakaal (2016. aasta veebruari seisuga)



Allikas: Riigikontroll

Joonis 2. Auditeeritud ja auditeerimata KOVide osakaal maakonniti (2016. aasta veebruari seisuga)



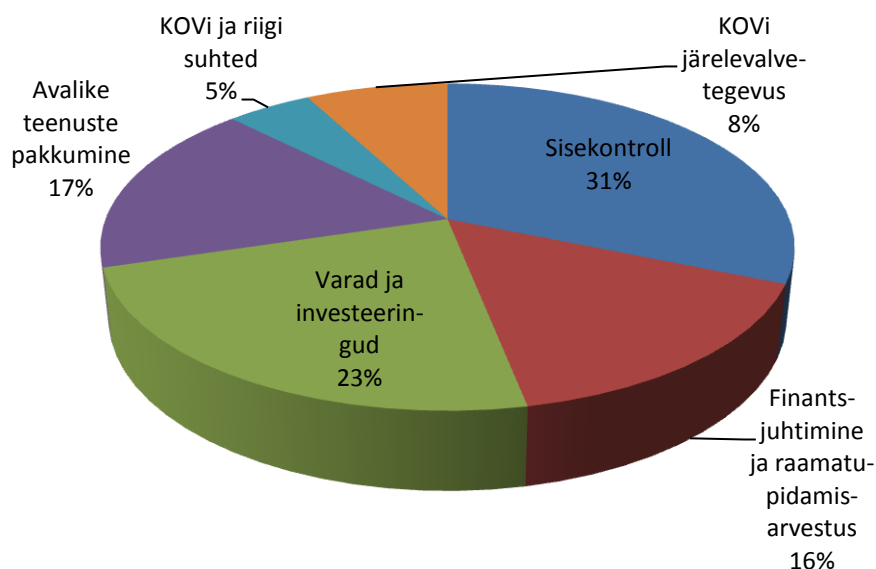
Allikas: Riigikontroll

5. Lisaks KOVides tehtud audititele on koostatud ka erinevaid ülevaateid, kus on analüüsitud olukorda mingis valdkonnas soovitusi tegemata (nt ülevaated valdade ja linnade üldplaneeringutest ning nende puudumise põhjustest, valdade ja linnade maast, õiguskuludest ja kohtuasjadest). 2009. aastal toimunud muutused majandusolukorras tõid kaasa vajaduse uurida valdade ja linnade finantsvõimekuse probleeme ning tulude vähenemise mõju tegevusele. Tulemused võeti kokku koostatud analüüsides.

6. Auditites käsitletud valdkonnad võib peamise teema järgi kokkuvõtlikult jagada (vt joonis 3) järgmiselt:

- sisekontroll,
- finantsjuhtimine ja raamatupidamisarvestus,
- varad ja investeringud,
- avalike teenuste pakkumine,
- omavalitsuste järelevalvetegevus,
- omavalitsuse suhted riigiga.

Joonis 3. Auditites käsitletud peamised teemad



Allikas: Riigikontroll

7. Auditis käsitletud teemade jaotus on tinglik, kuna üks audit võib hõlmata mitmeid teemasid. Näiteks on institutsioonitauditites käsitletud lisaks sisekontrollile suures osas ka raamatupidamisarvestust. Avalike teenuste pakkumise all on käsitletud KOVide ülesannete täitmist sotsiaalhoolekandest kuni teehoiuni. Eraldi on välja toodud KOVide järelevalvetgevust käsitlevad auditid, sest see on oluline valdkond, kuna peab tagama inimestele parema ja ohutuma elukeskkonna. KOVi suhteid riigiga on käsitletud näiteks riiklikke registreid puudutavates auditites.

8. Auditite käigus ilmnenud olulisemad probleemid, millele on järgnenud ka soovitusel, on kokkuvõtlikult leidnud kajastamist Riigikontrolli iga-aastases ülevaates Riigikogule riigi vara kasutamise ja säilimise kohta (RVKS) (vt tabel 1).

Tabel 1. RVKSis kajastamist leidnud probleemid auditeeritud KOVides 2006–2015

Aasta	Väljatoodud probleemid
2006	Väiksematel KOVidel puudub sisekontrollisüsteem. Revisjonikomisjonide roll on formaalne. KOVid ei järgi oma kehtestatud kordi. Varade üle ei peeta vajalikku arvestust.
2007	Revisjonikomisjon ei täida oma ülesandeid. Kehtestatud kordi ei järgita või on korrad vananenud. Eelarvestamine ja eelarve täitmine ei toimu alati seaduste kohaselt. Eelarveinfot ei avalikustata ettenähtud mahus ja viisil. Raamatupidamine ja selle korralduse üldine tase ei ole piisav. Majandusaasta aruannete kvaliteet on kehv. Ametnikega seotud kulude tegelikust suurusest puudub ülevaade. Investeeringute kavandamine vajab valdade-linnade järjepideva arengu tagamiseks olulist täiustamist.
2008	KOV finantsjuhtimise korrastamine on aastaid viibinud. KOVid ei kontrolli piisavalt koolidele eraldatud raha kasutamist ja õpetajatele palga maksmist. Vajaka jääb teadmistest ja kogemustest riigihangete seaduse järgimiseks.

	Vallad ja linnad ei ole üldplaneeringut kehtestanud seadusega sätestatud tähtjaks. Osal KOVidel puudub endiselt jäätmekava ja jäätmehoolduseeskiri. KOVid taotlevad mitu korda suuremaid summasid, kui Euroopa Liidust saada. Kõige suurem probleem on KOVi omafinantseeringu tagamine.
2009	KOV finantsjuhtimise korrastamine on aastaid viibinud. Järelevalve tegemine ja väärtegade menetlemine käib KOVidele üle jõu. Dokumendiregistri kaudu loodud võimalused teabele juurdepääsuks ei vasta paljudes KOVides nõuetele. Kaitstavate andmete hoidmine ei ole alati korraldatud riske arvestavalt. Valla- ja linnasekretäride kutsenõuetele vastavuse kontrolli vajab ümberkorraldamist. Paljud vallad ja linnad ei juhi omavalitsuse ruumilise arengu kavandamist. Siseauditi väljaarendamine kavandatud tähtjaks nõuab riigilt tegevuskava läbimõttlemist ja pealehakkamist. Revisjonikomisjon peaks jälgima poliitika elluviimist ja täitevvõimu otstarbekust. Teenistuslikku järelevalvet on korraldatud vaid üksikutes KOVides. Regionaalminister ei ole kasutanud ära võimalusi KOVisid arendada. Maavalitsuste rolli määramatus muudab nad nõrgaks.
2010	KOVide ja nende ühingute finantskontrolli meetmete vastuvõtmine on veninud. Korruptsioonirisk KOVides on märkimisväärne. KOVides ei ole suudetud luua korruptsiooniohtu vältivat töökorraldust. Kultuuri, spordi ja noorsootöö toetamise põhimõtteid ei ole läbi mõeldud ning kontroll toetuste kasutamise üle on nõrk. Hankemenetlused on tihti jäetud korraldamata. KOVide äriühingud ei oska oma tegevuses näha avaliku huvi aspekte. Kontrollisüsteem riigihangete üldpõhimõtete järgimise üle ei toimi. KOV-i mõnes ühingu osalemise eesmärk ei ole kooskõlas seaduse mõttega. Ühingu tulemusi arutatakse vähe. KOVide rahastamise korraldus on põhiseadusega vastuolus.
2011	Kohalike teede hoid ei toimu nõuete järgi. Lõpule viimata maareform takistab KOVide arengut. Keegi ei tea, kui palju maad KOVidel on. Riik pole välja selgitanud KOVide maavajadust. Sisulist edasiminekut riigi ja KOV ülesannete jaotamises ning rahastamise korralduses ei ole toimunud. Elanike arvu kiire kasvuga KOVid ei suutnud ehitustegevust oma territooriumil ohjata. Ehitisregister ei täida oma eesmärki.
2012	Kõik KOVid ei ole võimelised kõiki avalikke teenuseid pakkuma. Võimalus hinnata teenuste kvaliteeti aitaks otsustada KOVide võimekuse üle. Avaliku ja erasektori koostöövormi valik ja rahaliste kohustuste võtmine ei ole läbi analüüsitud. Maakondlikud omavalitsusliidud ei ole täitnud neile pandud lootusi.
2013	KOVidel pole ettevõtjatele maad pakkuda. KOVide rahastamissüsteem vajab põhimõttelisi muudatusi. Demokraatiaprobleemid KOVides on seotud poliitilise kultuuri ja teadlikkusega.
2014	Euroopa Liidu raha üle, mida on kasutatud valdade ja linnade arendamiseks, puudub tervikpilt. Projektide tulemusi hinnates ei saa toetuda struktuuritoetuste infosüsteemi andmetele.
2015	Regionaalselt arendatakse ettevõtlust peamiselt Euroopa Liidu rahaga.

Allikas: Riigikontroll

Auditites tehtud olulisemad soovitusused ja nende täitmine

9. Soovitusete täitmise hindamisel on kokkuvõtte tegemisel peetud olulisemateks soovitusteks neid, mis eeldasid muudatusi omavalitsuse korralduses või arengus (nt seadusemuudatused). Selliseid soovitusi on ligikaudu 200, kuid vähemalt teist samapalju on soovitusi KOVile mõne oma konkreetse tegevuse parandamiseks.

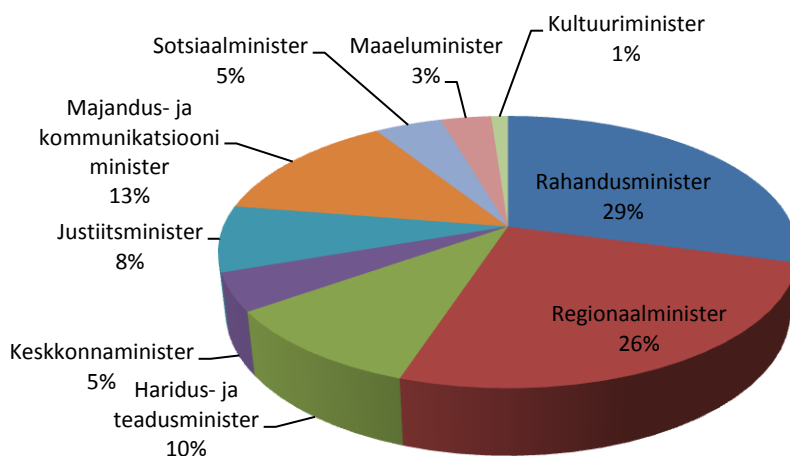
10. Auditite käigus leitud vigade põhjusi uurides selgus, et need vead on tihti põhjustatud teadmiste või oskuste puudumisest. Leiti, et paljud KOVid on selleks liiga väikesed, et neil oleks eeldusi oma ülesandeid

tulemuslikult täita. Tulemuste saavutamiseks tuleks muuta kohaliku omaavalitsuse korraldust ja riigiasutuste arusaamu.

11. Institutsioonitauditites on tehtud soovitusi vaid auditeeritud KOVidele. Peamised soovitusused on puudutanud sisekontrolli, revisjonikomisjonide tööd, raamatupidamisarvestust ning finantsinfo avalikustamist. Ülevaadetes ja analüüsid soovitusi tehtud ei ole. Valdkonnaauditites on vaadatud tervet valdkonda, ning kui takistused tulenesid kohaliku omaavalitsuse korraldusest või riigi tegematajätmistest, siis on auditis tehtud selle kohta soovitusused riigile (vt joonis 4).

Soovitused ministritele

Joonis 4. Riigile tehtud soovitusete jagunemine ministrite (sh haldusala) vahel



Allikas: Riigikontroll

12. Peamiselt on riigile tehtud soovitusi õiguslike aluste kehtestamiseks ja juhendite väljatöötamiseks:

- **rahandusministritele** majandusaasta aruannete kvaliteedi parandamiseks, eelarveinfo avalikustamiseks, investeeringute paremaks kavandamiseks, investeeringutoetuste jagamise korrastamiseks, ehitushangete korraldamiseks, hangete korraldamiseks KOVi ühingutes, averuse – avaliku ja erasektori koostöö – rakendusliku mudeli väljatöötamiseks, maamaksu määramiseks olevate andmete esitamiseks ja maksusoodustuste rakendamiseks;
- **regionaalministritele**¹ KOVi arengukavadega seonduva parandamiseks, järelevalvefunktsioonide tõhusamaks teostamiseks, KOVi planeeringute koostamiseks ja planeeringute kättesaadavuse tagamiseks, revisjonikomisjoni kontrollipädevuse laiendamiseks, kodanikuühenduste rahastamiseks, KOVi eraõiguslikes ühingutes osalemiseks ning KOVides pakutavate riiklike ja kohaliku iseloomuga teenuste valiku, kättesaadavuse ja kvaliteedi analüüsimiseks;

¹ 2015. aastal regionaalministri ametit Vabariigi Valitsuses ei loodud ning kohalike omaavalitsuste arendamisega seotud ülesanded on riigihaldusministri vastutada.

- **majandus- ja kommunikatsiooniministrile** teeregistri andmete kvaliteedi, ehisregistri andmete ja kasutusmugavuse parandamiseks;
- **haridus- ja teadusministrile** pedagoogide töötasustamise aluste täpsustamiseks;
- **sotsiaalministrile** sotsiaalteenuste osutamise ja laste hoolekande korraldamiseks;
- **justiitsministrile** korruptsiooniriskide hindamiseks ja toimingupiirangutest kinnipidamiseks.

Soovitused KOVidele

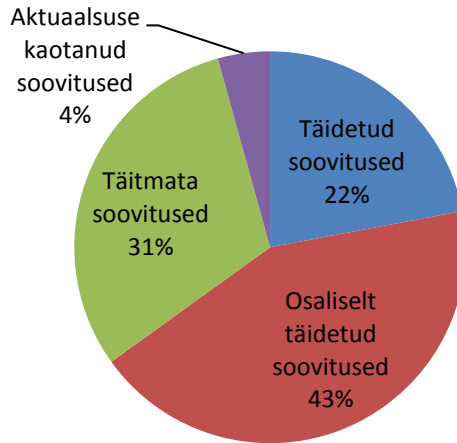
13. KOVidele valdkonnaauditites tehtud soovitused puudutasid järgmist:

- dokumentide (nt volikogu ja valitsuse istungite protokollid), õigusaktide ning eelarve ja selle täitmisega seonduva info avalikustamist veebilehel;
- eelarves avalikkusele läbipaistvalt investeeringute eristamist muudest kuludest ja investeeringute kava koostamist;
- hangete läbiviimist (nt senisest enam majanduslikult soodsaima pakkumise põhimõtte kasutamist, riigihangete protseduurireeglite kehtestamist ning revisjonikomisjonide tööplaanis ehitustööde riigihangete kontrollimise ettenägemist);
- KOVi vara üle arvestuse pidamist ning vara kasutamist (nt põhivara arvestuse korrastamist, KOVi omandis olevate eluruumide üle korrektse arvestuse pidamist, hoonestusõiguse lepingute täitmise jälgimist);
- KOVi volikogude nõuet revisjonikomisjonidele, et need esitaksid oma töö kohta aruandeid;
- kodanikuühendustele makstavate toetuste eristamist hallatava asutuse tegevuskuludest;
- KOVi ühingute kaudu ülesannete täitmise põhjendatuse analüüsi ning ühingutelt tellitavate teenuste eristamist neile makstavatest toetustest;
- ehitusjärelevalve tarvis ettenähtud ressursi analüüsi, avalike hoonete ohutuse tagamist, kallasradadele ligipääsetavuse tagamist;
- kehtestatud, kuid seni ellu viimata detailplaneeringute ja nende elluviimiseks sõlmitud lepingute ülevaatamist ja edasiste tegevuste otsustamist, planeeringutega seonduvate haldusaktide kvaliteedi parandamist;
- üldharidusõppe korraldamist, pedagoogide jt koolitöötajate tasustamist;
- teede seisundi kontrollimist ja teehoiu kavandamist.

Soovituste täitmine

14. Soovituste täitmist hinnati selle järgi, kas auditis väljatoodud probleemid on lahendatud, näiteks on muudetud seadust või toimunud muud olulised muudatused valdkonnas, koostatud selgitavaid juhendeid jms. Valdav osa soovitustest on täidetud (vt joonis 5).

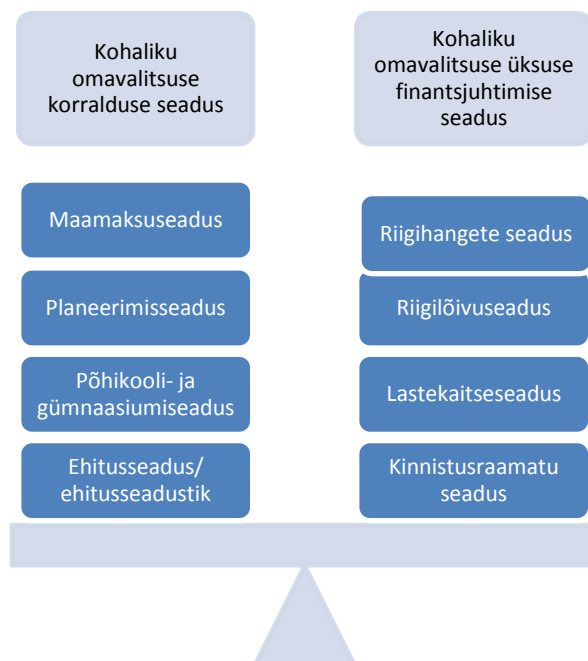
Joonis 5. Auditites tehtud soovitude täitmine



Allikas: Riigikontroll

15. Auditites käsitletud probleemid on leidnud lahenduse mitmetes KOVide ülesandeid puudutavates seadustes või on kavas lahendada (muudatused eelnõu kujul) (vt joonis 6). Üheks olulisemaks võib pidada omavalitsuse revisjonikomisjoni pädevuse laiendamist kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse muutmise ja ning omavalitsuse eelarve ja finantsjuhtimise terviklikku reguleerimist vastuvõetud kohaliku omavalitsuse üksuse finantsjuhtimise seaduses (KOFS).

Joonis 6. Auditites käsitletud probleemide lahendamine erinevates seadustes



Allikas: Riigikontroll

16. Rahandusministeerium on koostanud KOVidele juhendi, et aidata neid majandusaasta aruande koostamisel. KOFSiga on kehtestatud nõuded KOVi eelarvestrateegiadele, arengukavadele, eelarvetele ja majandusaasta aruannetele (nt sisunõuded KOVi eelarve eelnõu seletuskirjale, mis kehtivas õiguses ei olnud piisavalt reguleeritud, arengukava koostamine riigi eelarvestrateegiaga samaks ajaks, s.o neljaks aastaks jm). Rahandusministeeriumi juhtimisel on koostatud riigiraha rakendus, kus on avalikustatud valitsussektorisse kuuluvate üksuste raamatupidamise andmed.

17. Andmete esitamisel riiklikesse andmekogudesse oli küsimuseks, kas see on oma olemuselt riiklik ülesanne, mida peaks seetõttu rahastama riigieelarvest. Järeldati, et nii enamasti oli, ja soovitati ministritel, kelle valitseda need andmekogud olid, töötada välja põhimõtted, kuidas riikliku ülesande täitmisega seotud kulud KOVidele hüvitada. Ministeeriumid Riigikontrolli seisukohaga tookord ei nõustunud, aga auditi positiivseks mõjuks võib pidada asjaolu, et see on viinud KOVide ülesannete ja nende täitmise rahastamise lisaanalüüsideni. Pärast auditit algatas Rahandusministeerium projekti, et koostada ülevaade KOVide ülesannetest sotsiaalhoolekande, majanduse ja tugifunktsioonide vallas, analüüsides ka ülesannete maksumust.

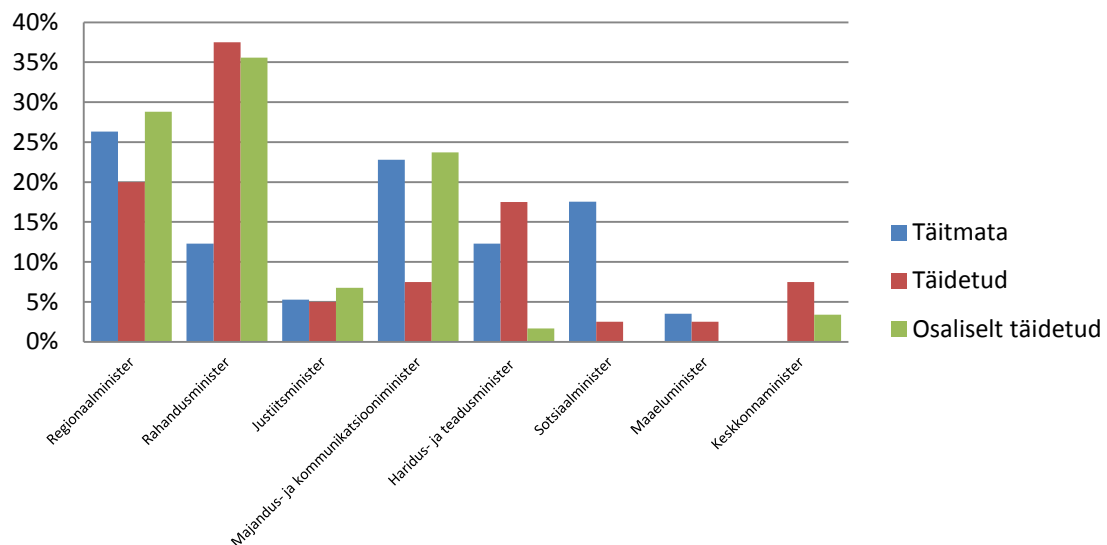
18. Auditeeritud KOVide juures on kõige enam leidnud rakendust volikogude ja valitsuse tegevust, sh eelarvet puudutava info parema kättesaadavuse tagamiseks tehtud ettepanekud (nt koondada eelarvet, selle muudatusi jm hõlmav info veebilehel ühte kohta, avalikustada ka eelarvete eelnõude juurde koostatud seletuskirjad). Vähemal määral on järgitud Riigikontrolli ettepanekuid volikogupoolse kontrolli tõhustamiseks valitsuse tegevuse üle (s.t reguleerida ametiautode kasutamist ning nõuda eelarve täitmise kohta regulaarset aruandlust, kajastades viimase ka volikogu istungite päevakorras). Pedagoogide jt koolitöötajate töö tasustamisel on auditeeritud KOVid teinud ettepanekuid täitnud, tõhustades sisekontrolli meetmeid ja korraldades koolitusi.

19. Kohalikele omavalitsustele tehtud soovitused detailplaneeringute menetlemise korraldamise kohta puudutasid peamiselt õigusaktide kvaliteedi parandamist. Hilisema pistelise kontrolli tulemusel võib öelda, et planeerimise haldusaktide kvaliteet on paranenud. Auditeeritud omavalitsused mõõnsid vajadust aktuaalsuse kaotanud detailplaneeringute kehtetuks tunnistamise ning aktuaalsete detailplaneeringute ülevaatamise järele. Mõned omavalitsused alustasid detailplaneeringute ülevaatamist, kuid osa mainis, et selleks puudub vajalik ressurss.

Täitmata soovitused

20. Kuigi suurem osa Riigikontrolli soovitusi on vähemalt osaliselt täidetud, on valdkondi, kus jätkuvalt esineb probleeme ning mis nõuavad tähelepanu. Selliste teemadena võib välja tuua riiklike registrite ja nendes sisalduva info õigsuse probleemid, KOVide juhendamise vajakajäämise valdkonnaministeeriumide poolt ning KOVide rahastamise ühtse arendamise puudulikkuse. Enim soovitusi on täitmata regionaalministri ning majandus- ja kommunikatsiooniministri valitseda olevates valdkondades (vt joonis 7).

Joonis 7. Ministritele (sh haldusala) tehtud soovitude täitmine



Allikas: Riigikontroll

21. Täitmata soovitusel jagunevad peamiselt järgmiselt:

- riiklike registrite andmed ja kasutatavus (nt teeregistri andmed, ehitisregistri sidumine rahvastikuregistriga ning ehitisregistri andmed ja omavalitsuse tööd hõlbustavad lahendused);
- KOVide juhendamine valdkonnaministeeriumide poolt (nt järelevalve ja väärtemenetluse, toimingupiirangutest kinnipidamise, hankemenetluse, avaliku ja erasektori koostöö, laste hoolekande ning sotsiaalteenuste osutamise vallas);
- KOVide rahastamine üldine korraldus (nt KOVide pakutavate avalike teenuste osutamise mõistliku taseme väljaselgitamine, ELi toetuste jagamise läbipaistvus, riiklikesse registritesse andmete esitamisega seotud kulude hüvitamine, KOVide rahastamispoliitika ühtse arendamise ja investeeringutoetuste jagamise korrastamine).

22. Auditis KOVide investeeringute kavandamise kohta tegi Riigikontroll põhiliselt soovitusi rahandusministrile ja regionaalministrile. Rahandusminister valdava osaga tehtud soovitustest ei nõustunud või leidis, et olemasolev olukord juba vastab soovitule, samuti arvas regionaalminister. Konkreetselt lubas rahandusminister edendada KOVide eelarvestrateegiate koondamiseks vajalikke infotehnoloogilisi lahendusi.

23. Regionaalministrile koos kultuuriministriga tehtud soovitus taastada KOVide kohustus toetada oma territooriumil tegutsevate noorteühingute ja spordiorganisatsioonide tööd, kuna KOVid täidavad seda ka ilma seaduses sätestatud kohustuseta edasi, ei ole täidetud. Regionaalminister ei täitnud soovitusi juhendada ja koolitada KOVisid järelevalve ja väärtemenetluse vallas ning jätkuvalt on aktuaalne soovitus siduda rahvastikuregister ehitisregistriga.

24. Regionaalministril soovitas Riigikontroll analüüsida omavalitsustes pakutavate riikliku ja kohaliku iseloomuga teenuste valikut, kättesaadavust ja kvaliteeti, koordineerida kogu protsessi ning juhendada valdkonnaministreid, et nad selgitaksid välja teenuste osutamise mõistliku taseme omavalitsuses. Praegu on Rahandusministeeriumil käsil KOVide ülesannete ja finantsvahendite seoste analüüsimine.

25. Kuigi uues sotsiaalhoolekande seaduses ja uues lastekaitseaduses on Sotsiaalministeerium mitmeid kitsaskohti parandanud, vajaks lastekaitsetöö KOVides paremat reguleerimist ning juhendamist oleks vaja nii laste kui ka eakate hoolekande teenuste osutamisel.

26. Teehoidu käsitleva auditi tulemusena tegi Riigikontroll soovitusi majandus- ja kommunikatsiooniministrile ning Eesti Linnade Liidule ja Eesti Maaomavalitsuste Liidule. Ministrile tehtud soovitusel puudutasid järgmisi teemasid: teeregistrisse esitatavatele andmetele seatud nõuete täpsustamine, järelevalve tõhustamine teeregistri andmete üle, teehoiuks KOVidele makstava toetuse jaotamise põhimõtete täpsustamine tagantjärele ilmnenud vigade parandamiseks, kohalike teede seisundile esitatavate nõuete täpsustamine, Maanteeameti kontrollipädevuse laiendamine ning kohalike teede hoiuks vajamineva raha kindlakstegemiseks meetodika väljatöötamise alustamine. Omavalitsusliitudel soovitas Riigikontroll koostöös ministeeriumiga leida lahendused seisundinõuetega seotud probleemidele ning leida meetodika kohalike teede hoiuks vajamineva raha kindlakstegemiseks. Ministeeriumi ning omavalitsusliitude vastustest auditaruandele nähtus, et neile ühiselt tehtud soovitude puhul eeldatakse initsiatiivi vastaspoolelt. Mitmed auditis tõstatatud probleemid peaks lahendama käimasolev teede inventariseerimine.

27. Uues ehitusseadustikus on küll püütud eristada kohalikele omavalitsustele pandud riiklikke ülesandeid kohalikest ülesannetest ja täpsustada nii nende kui ka Tehnilise Järelevalve Ameti järelevalvepädevust, kuid senine praktika on näidanud, et pädevuse jagunemine on endiselt ebaselge ja sellekohaseid täpsustavaid suuniseid seaduse tõlgendamiseks kohalikele omavalitsustele antud ei ole. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ei ole loonud ehitustegevuse dokumenteerimise jooksvat jälgimist võimaldavat digitaalset dokumenteerimiskeskonda, mis hõlbustaks kohalikul omavalitsusel järelevalvet teha ning kontrollida ka omanikujärelevalve tegevust.

28. KOVidel soovitas Riigikontroll ehitusjärelevalvetoimingute tegemisel analüüsida, kas olemasolev ressurss (raha ja ametikohtade arv) on piisav vajalike toimingute teostamiseks. Enamik kohalikest omavalitsustest arvas, et eraldatud ressurss on piisav, kuid lubas ehitusjärelevalvele panna senisest suuremat rõhku. Hilisema pistelise kontrolli tulemus näitas, et valdavalt on ehitusjärelevalvet tegevate ametikohtade arv sama.

29. Ka ülevaadetes ja analüüsides on soovitusi tegemata juhitud tähelepanu olulistele probleemidele, mis on samuti seaduse tasemel lahendatud või lahenemas. Ülevaates valdade ja linnade õiguskuludest on välja toodud, et suuremal osal Eesti KOVidest piirub juriidiline personal valla- või linnasekretäri, kuid puudujäägid valla- ja linnasekretäri töös avalduvad omavalitsuse õigus- ja haldusaktide kvaliteedis.

30. Valdade ja linnade maa ülevaatest selgus vajadus muuta maade kinnistusraamatusse kandmine KOVidele kohustuslikuks. Vastav seadusemuudatus on praegu Riigikogu menetluses.

31. Kõik soovitusel ei seisne ainult seadusemuudatustes, palju soovitusi valdkonnaministritele on tehtud KOVidele nende juhendamiseks ja koolitamiseks, kuna alati ei ole vaja muuta õigusakte, vaid teha selgitus- või ennetustööd. Kuna auditid on näidanud vajajäämisi regulatsioonidest arusaamises või riskide hindamises, on Riigikontroll auditite tutvustades andnud oma panuse ka koolitamise, juhendamise ja koostöö kaudu.

32. Üle Eesti on KOVidele tehtud korruptsiooni ennetamise koolitusi, sh eraldi ka KOVi volikogu revisjonikomisjonide liikmetele. Igal aastal toimuvatel valdade ja linnade päevadel on tutvustatud huvipakkuvaid omavalitsuse audititeid. Selliseid auditite tutvustusi on tehtud ka maakondlikes omavalitsusliitudes. Sotsiaalhoolekande ja lastekaitse valdkonnas on korraldatud teabepäevi nii KOVide kui ka maavalitsuste ametnikele. Finantskoolitusi on korraldatud ka KOVide finantsjuhtidele ja raamatupidajatele, samuti on koostööd tehtud KOVisid auditeerivate vandeaudiitoritega.

33. Auditites tehtud tähelepanekud on leidnud aktiivset kasutamist erinevates omavalitsuste töös kasutatavates juhendmaterjalides. Sellised on näiteks omavalitsustele suunatud juhendid korruptsiooni ennetamiseks, riigihangete läbiviimiseks, sotsiaalhoolekande korraldamiseks ja kodanikuühenduste rahastamiseks. Riigikontroll on osalenud ka korruptsioonivastase strateegia väljatöötamises ning haldusreformi eksperdikomisjonis erinevatel perioodidel.

34. Üheks suuremaks lahendamist vajavaks probleemiks, pidades silmas nii avalike teenuste kättesaadavust, mugavust kui ka e-teenuste pakkumist, on riiklike registrite ja andmekogudega seonduv. Lõppkokkuvõttes ei peaks inimest huvitama, kust jookseb piir riigi või omavalitsuse pakutava teenuse vahel, millal tuleb andmeid esitada selleks riigile, millal omavalitusele. Korra avalikule võimule esitatud andmetest peaks piisama, et inimene saaks teenusepakkujaga oma asjad aetud. Selleks oleks vaja, et kõik riigi registrid jagaksid oma infot turvaliselt, vajaduse piires ja kasutajasõbralikult, et ka omavalitustel oleks neid kasutades võimalik oma ülesandeid hõlpsalt täita.

Vajadus haldusreformi järele

35. Alates 2008. aastast on Riigikontroll auditites ning ülevaadetes Riigikogule riigivara kasutamise ja säilimise kohta toonud välja vajaduse haldusreformi järele (vt joonis 8). Olulise teemana on Riigikontroll pidevalt käsitletud omavalitsuste rahastamist. Riigikohus leidis 2010. aastal, et KOVide rahastamise korraldus on põhiseadusega vastuolus.²

² Riigikohtu üldkogu 16.03.2010. a otsus nr 3-4-1-8-09.

Joonis 8. Haldusreformi kajastamine tehtud auditite põhjal RVKSis

2008	• Enamikul KOVidest puuduvad eeldused neile pandud ülesandeid täita. • Eeldused edukalt tegutseda on vaid suurtel KOVidel.
2009	• Valmisolek omavalitsuste reformiks jäi ära kasutamata.
2012	• Kõik KOVid ei ole võimelised pakkuma avalikke teenuseid.
2013	• Üksikute KOVide initsiatiiv ühineda on nurjunud. • Riigi ja KOVi rollijaotus vajab ülevaatamist.
2014	• Omavalitsusreformile ei ole alternatiive.
2015	• Riigireformi keskmesse on vaja võtta KOVide võimekuse suurendamine.

Allikas: Riigikontroll

36. Üksikute soovitudest mõjukam on Riigikontrolli analüüsides selgelt ilmnev tõsiasi, et aastaid suuremate muutusteta püsinud kohalikud omavalitsused ei ole saanud ega saa tulevikus neile pandud ülesannetega hakkama, kui riik ei võta otsustavalt ette haldusreformi, mida otsustamatuse tõttu on aastaid edasi lükatud.

37. Riigikontrollil on hea meel, et on saanud anda oma panuse 2017. aasta haldusreformi kavandamisse. Riigikontroll on soovinud oma tegevusega aidata Riigikogul langetada selliseid otsuseid, mis võimaldaksid saada uutel omavalitsustel tugevaks, nii et nad suudaksid täita neile pandud ülesandeid, ning riik ja omavalitsused oleksid head koostööpartnerid.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

Ülevaate iseloomustus

Ülevaate eesmärk

Ülevaate koostamise eesmärk oli hinnata nende soovitude mõju, mis Riigikontroll on kohalikele omavalitsustele ja riigile omavalitsuste auditite tulemusel teinud. Ülevaatest saadav teave võib olla toeks haldusreformi elluviimisel ja kohaliku omavalitsuse korralduse arendamisel ning aluseks riigi arengudokumentide koostamisel.

Ülevaate ulatus ja käsitusviis

Ülevaate koostamisel vaadati üle kõik Riigikontrolli tehtud omavalitsuste auditid, ülevaated ja analüüsid ning hinnati auditites tehtud olulisemate soovitude täitmist. Lisaks audititele vaadati ka ülevaadetes ja analüüsides väljatoodud olulisemaid probleeme ning nende lahendamist. Tulemuste hindamisel vaadati lisaks soovitude täitmisele ka osakonna muid tegevusi omavalitsuste teadlikkuse tõstmisel, näiteks koolitustel ja teabepäevadel osalemist ja nende korraldamist ning erinevate juhendmaterjalide koostamisse panustamisel.

Ülevaate lõpetamise aeg

Ülevaate koostamine lõpetati märtsis 2016.

Ülevaate meeskond

Ülevaate koostas audiitor Elin Vako.

Kontaktandmed

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

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

Ülevaate kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Ülevaate number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/16/50082/1.

Riigikontrolli postiaadress on:

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