



Austatud volikogu esimees
Lugupeetud vallavanem/
linnapea

Meie 30.06.2017 nr 2-1.9/17/50095/3

Riigikontrolli tähelepanekud haldusreformi läbiviimise riskide kohta

Riigikontrolli auditid on aastate jooksul näidanud, et haldusreformi läbi viimata ei ole positiivset muutust kohalike omavalitsuste võimekuses loota. Omavalitsuste olukord mõjutab kogu riigi toimimist. Reformi edu nimel on vaja, et omavalitsused teeksid muudatustega seotult õigeid asju õigesti ja aegsasti. Selleks, et välja selgitada võimalikke komistuskive, analüüsis ja võttis Riigikontroll kokku varem toimunud (2013–2014) ühinemiste kogemused, vaatas läbi omavalitsuste ühinemislepingud ja jälgis ühinemiste ettevalmistamist üldisemalt. Selle käigus jäid silma valdkonnad, mis näivad muudatuste läbiviimise käigus saavat vähem tähelepanu, kas seetõttu, et tegemist on tehnilisemat laadi teemadega või ei jätku küsimuse kõrval, kas ja kellega ühineda, neile enam piisavalt tähelepanu. Eelkõige puudutavad need küsimused muudatuste juhtimist, sisekontrolli, finantsarvestust ja -juhtimist, andmeid ning vara. Riigikontroll leiab, et kirjas välja toodut tuleb käsitleda kui võimalikke riske, millega tegelemata jätmise korral võib uue omavalitsuse algus kujuneda konarlikuks ja millel võib olla negatiivne mõju ka omavalitsuse elanikele. Riskide kirjeldamise eesmärk ei olnud luua ilmtingimata uut teadmist, vaid soov koondada varasemate ühinemiste õppetunnid nende tarvis, kes vastutavad uute omavalitsuste stardiks valmisoleku eest.

I Muudatused jäävad täpsemalt läbi mõtlemata, sest spetsialiste kaasatakse vähe

Ühinemise ettevalmistöö raskuskese on erinevates komisjonides. Omavalitsusjuhid ja -poliitikud teevad juhtkomisjonides ära suure töö, aga valdkonnaspetsiifilised detailid saavad vähe tähelepanu, sest spetsialiste ei kuulata ära ega kaasata otsuste tegemisse.

- **On risk, et** valdkonnaspetsiifilised probleemid ei saa ühinemise ettevalmistamisel piisavalt tähelepanu, kui komisjonid koosnevad vaid üldjuhtidest.

Valdkonnateadmistega seoses on eraldi väljakutse, kuidas saada eduka ühinemise nimel sisukat koostööd tegema ametnikud, kes uues omavalitsuses ilmselt ei jätku. Juhid peaksid mõtlema, kuidas saavutada seda, et olulised valdkonnateadmised ei kaoks koos ametniku lahkumisega.

Väljavõte ühe ametniku intervjuust: „Töörühmades räägitakse ainult, aga ei otsustata midagi, tehakse ainult soovitusi. Täna on veel aega asju kokku panna või mõelda välja süsteem, kuidas kaasata neid ametnike, kes peale ühinemist enam ei jätku.“

Võimalikke probleeme näeb Riigikontroll ka ühinemistoetusega seoses. Selle kasutusala on seaduse järgi üsna lai, ent põhiliselt kulub see investeringuteks. Ühinemislepingud näitavad, et sageli on toetusraha jagatud nii, et iga ühineja saaks midagi. Ühinemistoetust ei tohiks võtta kui n-ö poliitilise lehmakauplemise objekti, mille abil naabrite erimeelsusi ühinemisel siluda. Oleks riigimehelik, kui toetuse kasutamist otsustades on silme ees uue, mitte lõpetatava omavalitsuse huvid.

- **On risk, et** ühinemistoetusest tehakse läbimõttelamata investeeringuid, millest on pikemas perspektiivis vähe kasu. Sellevõrra jääb vähem raha nendeks üleminekuperioodi tegevusteks, millest on olnud uue omavalitsuse tõrgeteta algus (vt valdkonnad II–IX).

II Andmete kaotamine andmekogude ja arhiivide üleandmisel

Nii andmekogude ülesehitus kui ka nendega seotud infosüsteemid on omavalitsustes tihtipeale erinevad. Andmete ülekandmine süsteemidesse, mille kasutamise kasuks on uues omavalitsuses otsustatud, on seetõttu vigadealdis protsess.

- **On risk, et** andmekogude liitmise käigus läheb andmeid kaduma, saab kannatada nende kvaliteet või ei ole andmed enam nii lihtsasti kättesaadavad.

Näide 1. Ühinemisel 2013. a tekkis vajadus liita ühte ka ühinevate KOVide registrid. Selgus aga, et ühe KOVi puhul oli registri lahenduse välja töötanud ettevõtte oma tegevuse lõpetanud. Infot programmi toimekoostajate (programmikoodi) ja süsteemi andmestruktuuri kohta ei õnnestunud enam saada. Neid küsimusi ei reguleerinud ka aastaid tagasi sõlmitud leping. Lepingus ei olnud arendaja kontakti. Andmed kanti küll lõpuks üle, kuid need jäid uues registris ca 5000–7000 objekti osas puudulikuks. Olgugi, et valdkonna ametnikele on õiged andmed teada ja registriandmeid on hiljem ka jõudumööda parandatud, on reaalne oht, et see teave läheb kaotsi, kui ametnik töölt lahkub. Sel juhul kannataks juba ka teenuse kvaliteet.

Näide 2. Andmete ülekandmisel ühinenud KOVide dokumendiregistritest uue valla registrisse jäi osa andmeid maha. Näiteks erinevad käskkirjad. Pikka aega ei olnud ka aru saada, millest viga tekkis. Ilmselt läks programmi struktuuris midagi valesti. Sellega seotud vigu tuleb välja siia maani ning selliste kadunud dokumentide otsimine on täiendav ajakulu.

Andmete kaotamise risk on aktuaalne ka seoses dokumendiarhiividega.

- **On risk, et** olulisi dokumente läheb ühinemise käigus kaduma, kuna arhiive ei ole nõuetekohaselt korrastatud, neid ei anta uuele omavalitsusele ammendavalt üle või on arusaamad säilitamist vajavatest dokumentidest erinevad.

Näide 1. Ühes liitunud KOVis ei olnud tavaks dokumente süsteemselt arhiveerida ning dokumentide originaalid ja ka koopiad olid enamjaolt ametnike käes. Kui saabus dokumentide hävitamise aeg, saadeti segaduse tõttu hävitamisele ka osa kehtivaid lepinguid.

Lisaks on Riigikontroll varem täheldanud, et omavalitsustes on ka palju nõuetele mittevastavaid ja ebaturvalisi andmekogusid (osa neist paberil), mis on juba risk omaette. Omavalitsuste ühinemine tõstab selle riski taset veelgi.

- **On risk, et** omavalitsuse kogutud tundlikud andmed satuvad ühinemise käigus või järel valedesse kättesse, kui andmekogu pidamise elementaarseid turvalisusnõudeid ei järgita.

Kõigist andmekogudest, nii infosüsteemis kui ka paberil, tuleks ühinevates omavalitsustes luua põhjalik ülevaade ning tagada, et andmed oleks turvaliselt hoitud ja lekkimise risk minimaalne. See käib ka nende andmekogude kohta, mida uues omavalitsuses ei ole kavas kasutada.

On teada ka, et osa kohalikke andmekogusid dubleerib riigi omi. Ühinemine on sobiv aeg kriitiliselt hinnata, kas kohapeal on mõistlik oma andmekoguga jätkata. Näiteks kohalikud maaregistrid vs riiklik MAKIS (maamaksu infosüsteem).

Mõtteid, mida oma andmekogudega ette võtta, leiab Riigikontrolli aruandest „[Ülevaade valdades ja linnades peetavatest andmekogudest](#)“.

Eeltooduga seoses juhib Riigikontroll tähelepanu ka hiljuti jõustunud Vabariigi Valitsuse määrusele teabehalduse korraldamise kohta¹, milles on muu seas nõue, et hiljemalt 01.07.2018 peab iga avalikku ülesannet täitval asutusel olema ammendav ülevaade oma põhiülesannete täitmise käigus tekkinud teabest, selle allikatest ja hoiukohtadest. Ülevaade tuleb luua viisil, et seda saaks lihtsasti

¹ Vabariigi Valitsuse 25.05.2017. a määrus nr 88 „Teenuste korraldamise ja teabehalduse alused“

ajakohastada, kuna teabe vajalikkust ja kasutatavust tuleb järjepidevalt seirata. Põhjusel, et ühinemise käigus tuleb uue omavalitsuse tööprotsessid nii või teisiti läbi analüüsida, oleks mõistlik seejuures ka kohe mõelda, kuidas luua nõuetekohane ülevaade protsesside käigus tekkivast teabest.

III Vastandlikud arvestuspõhimõtted ja ebatäpsed finantsandmed

Finantsarvestuse aluspõhimõtted on omavalitsustes ühesugused, kuid neis on ka teatav paindlikkus. Seetõttu võib praktikas kohata näiteid, kus üks ja sama arvestusküsimus on lahendatud omavalitsustes erinevalt. Lisaks on Riigikontrolli auditites selgunud, et arvestuspõhimõtteid tõlgendatakse mõnikord valesti. Ka arvepidamise üldises kvaliteedis on omavalitsuste kaupa suured erinevused.

- **On risk, et** raamatupidamine kajastab uue omavalitsuse finantsseisu ja majandustulemit valesti, kui raamatupidamise arvestuspõhimõtteid eelnevalt ei ühtlustata. Ühtlasi on see risk teha eelarvestamisel ebatäpseid tulu-kulu prognoose ja otsuseid, kuna lähteandmed ei pruugi olla kõikehõlmavad või on sisult valed.

Näide 1. Ühinemistoimingute käigus selgus, et osa liituvaid KOVe ei pidanud korrektselt arvet kõigi kohustuste üle, mis mõjutavad nende netovõlakoomust, nt tähtjaks tasumata hankijate arvete ja katkestamatute rendilepingute üle.

Näide 2. Ühinenud KOVi eelarvet koostades selgus, et ühinenud KOVid on kajastanud sama sisu ja otstarbega kulusid erinevate tegevusalade all. Näiteks, kooliminekutoetus oli ühel KOVil kajastatud sotsiaalvaldkonna, teisel haridusvaldkonna toetusena.

Näide 3. Ühinemisel selgus, et üks KOV kajastas haridusasutuste tulusid osaliselt kassapõhiselt. Ülevaade tekkepõhistest tuludest puudus ja selle loomine võttis aega.

Riigikontrolli arvates tuleb enne uue omavalitsuse arvestusperioodi vaadata n-õ arvude taha ja veenduda, et ühinenud omavalitsustelt üle tulnud varade ja kohustuste arvestus toimub edaspidi ühesuguste põhimõtete järgi.

- **On risk, et** majandustegevusega seotud dokumentide ringluses ja raamatupidamistoimingute tegemisel tuleb ette tõrkeid, mis võivad viia ka maksetähtaegade ületamiseni, kui ühinenud omavalitsuste arvepidamise korraldust kiirelt ei ühtlustata. Protsessiosaliste ülesanded ja vastutus tuleb selgelt paika panna uue omavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirjaga.

Näide 1. Ühinemisel puudus ülevaade töötajatele isikliku sõiduauto kasutamise, telefoni jms eest määratud hüvitistest, mistõttu uue KOVi tegevuse alguses hüvitiste maksmine viibis.

Näide 2. Liitunud KOVide hallatavates asutustes olid erinevad palgapäevad. Uue KOVi raamatupidajatel ei olnud sellest aga alguses ammendavat ülevaadet, mistõttu osa asutuste palkade maksmine viibis.

Uue omavalitsuse raamatupidamise sise-eeskirja võiks ette valmistada juba enne ühinemist ning kehtestada see 2018. a esimestel kuudel.

IV Puudulik ülevaade varadest ja kohustustest ning varade kaotsiminek

Varade ja kohustuste arvestuse detailsus võib olla ühinevates omavalitsustes erinev, nagu ka inventeerimise reeglid ja tavad.

- **On risk, et** osa vara ja kohustusi jääb edaspidisest arvestusest välja, kui ühinevad omavalitsused ei korrasta, inventeeri ega dokumenteeri uue omavalitsuse tarbeks kõiki varasid ja kohustusi. See võib hiljem kaasa tuua olukordi, kus näiteks kohustuste katteks tuleb leida ootamatult raha, kuna nendest ei oldud eelnevalt teadlik.

Näide 1. Liitunud KOVi kultuurikeskuse ehitus oli ühinemise ajal pooleli ning vallavanem oli allkirjastanud akti lisatööde kohta ca 100 000 euro väärtuses, millest keegi teine vallas väidetavalt ei teadnud. Mõnda aega hiljem tuli selle kohta uuele KOVile arve. See oli väljeminek, millega ei osatud arvestada. Raha selleks võeti

ühinemistoetusest.

Näide 2. Ühes liitunud KOVis ei olnud hallatavate asutuste nõudeid mitte kunagi inventeeritud. Asutuse juhid pidid ise pidama nõuete kohta isikupõhist arvestust, kuid kui ühinemisel tekkis vajadus saada nõuetest täpsem ülevaade, ei suudetud korrektset arvestust esitada. Selle segaduse lahendamine võttis üksjagu aega.

Näide 3. Ühinemise ajal ei jõutud üle tulnud nõuete saldosisid korralikult inventeerida. Hiljem selgus, et üks liitunud KOVIDest ei olnud varem nõudeid alla hinnanud. Finantsseis ja majandustulem olid seega valed ning arvestust tuli tagantjärele korrigeerida.

- **On risk, et** ühinemise käigus läheb osa vara kas hooletusest või pahatahtlikkusest kaduma või tehakse kooskõlastamata tehinguid.

Näide 1. Enne ühinemist tekkis asutuse juhil huvi müüa maha asutuse murutraktor, kuna uuel KOVil ei olnud seda tema arvates enam tarvis. Oli korruptsioonirisk, kuna ta soovis selle müüa endaga seotud isikule ja turuhinnast odavamalt. Tehing suudeti siiski ära hoida.

Näide 2. Uue KOVI raamatupidamisel ei olnud kohe täpset ülevaadet asutuste töötajate struktuurist ja nende töötasudest. Tagantjärele selgus, et ühe liitunud KOVI hallatava asutuse juht oli eelnevalt kooskõlastamata suurendanud oma töötasu 15% võrra.

Riigikontrolli arvates on oluline leppida enne varade ja kohustuste inventuure kokku nende ühtsed põhimõtted ning teha inventuurid kõigis ühinevates omavalitsustes ühetaoliselt. Põhjalikult tuleks revideerida ka kõiki kehtivaid lepinguid, samuti käimasolevaid kohtuasju.

V Lisakulud ja ebavõrdsus teenuste-toetuste korraldamisel

Haldusreformi seaduses on tähtaeg üksnes uue omavalitsuse põhimääruse vastuvõtmiseks (valmistulemustest 6 kuu jooksul). Ülejäänud õigusaktide osas tuleb lähtuda eeldusest, et need kehtestatakse mõistliku aja jooksul.

- **On risk, et** uuel omavalitsusel tuleb kanda lisakulusid, kui teenuste-toetuste uute kordade vastuvõtmine pikalt viibib. Potentsiaalne lisakulu on juba nende paralleelne administreerimine. Mida kauem see kestab, seda suurem on risk õigusvaidlustega kaasnevateks kuludeks (nt ebavõrdse kohtlemise küsimuses).

Näide 1. Ühinesid kolm KOVI. Igas neist oli üks lasteaed, kus kehtis erinev osalustasu ja selle maksmise kord. Ühes lasteaias tuli osalustasu ja toiduraha maksta ette, kahes teises nõuti seda tagantjärele. Ühes lasteaias maksti osalustasu 9, teises 11 ning kolmandas 12 kuu eest. Ühe ja sama KOVI elanikke koheldi seega ebavõrdselt. Samuti oli selle haldamine täiendav ajakulu uue KOVI raamatupidamisele.

Näide 2. Ühinenud KOVis tekkis olukord, kus laste huviharidust toetati erinevalt. Üks liitunud KOV oli huviharidust toetanud ka varem ning selle piirkonna elanikele jätkati toetuse maksmist uues KOVis. Teise liitunud KOVI elanikele aga seda ei makstud. Seegi on näide ebavõrdsusest kohtlemisest.

Ühinevate omavalitsuste seniste kordade ja ühinemislepingu põhjal võiks teenuste-toetuste ühtlustamise alternatiivid valmistada uue volikogu jaoks ette juba ühinemiseelisel ajal. Sealt edasi oleks hea, kui need jõuab menetleda ja kehtestada sarnaselt põhimäärusega 6 kuu jooksul alates valmistulemustest.

Samuti tuleb avalike teenuste ühtlustamisel arvesse võtta, et omavalitsuste teenuste e-vormide senisel kujul kasutamine portaalis www.eesti.ee on lõpetamisel. Teenuste ülevaatamise käigus võiks kaaluda, mis on edasised alternatiivid ja kui suured on nendega kaasnevad kulud.

VI Lisakulud seoses lepingute muutmise ja oluliste teenuste katkemine

Ühinevate omavalitsuste lepingulised õigused ja kohustused lähevad üldõigusjärgluse korras üle uuele omavalitsusele. Sisuliselt tähendab see, et uus omavalitsus astub õigusvõime tekkides (valimiste väljakuulutamise päeval) kõikides lepingulistes suhetes ühinenud omavalitsuste asemele. Peale omavalitsuse nime jääb põhimõtteliselt kõik samaks ja lepingud kehtivad edasi. Probleeme võib tekkida, kui on tarvis lepingut muuta või see lõpetada. Tõenäosus selleks on võrdlemisi suur kas või

lepingutega seotud teenuste (nt korraldatud jäätmevedu) ühtlustamise tõttu või näiteks lepingu aluseks oleva õigusakti kehtivuse lõppemisel seoses uue omavalitsuse vastava õigusakti vastuvõtmisega. Kui see ei ole lepingus või seaduses reguleeritud, ei saa ühepoolselt nõuda, et lepingupartner asuks järgima omavalitsuse uut õigusakti. Lepingu muutmise või lõpetamise puhul tuleb arvestada ka võimalusega, et maksta tuleb leppetrahve.

- **On risk, et** tekib lisakulusid õigusvaidlustest, kui lepingut muutma asudes ei teadvustata oma kohustusi lepingupartnerina ega tegutseda korrektselt.

Probleeme võib samuti tulla lepingute erinevast kehtivusajast.

- **On risk, et** mõne kohaliku teenuse (nt jäätmevedu) osutamisel tuleb ette häireid või katkestusi, kui ei ole kindlat tegevusplaani juhuks, kui ühinevate omavalitsuste ühe ja sama valdkonna lepingud lõpevad erineval ajal.

Näide 1. Ühinevad neli KOVi. Kolmes neist lõpeb korraldatud jäätmeveo kehtiv kontsessioon 2019. aastal, ühes selle aasta sügisel. Viimast on juba korra 2 aasta võrra pikendatud. KOVist vastati, et nad ei tea praegu, mis jäätmeveost sügisel edasi saab.

Ootamatuste vältimiseks oleks mõistlik kõik sellised lepingud juba uue omavalitsuse tegevuse alguses põhjalikult läbi analüüsida, mõelda riigihanke reegleid arvestades läbi muutmise (ka pikendamise) ja lõpetamise vajadus, teha kaasnevate kulude kalkulatsioonid ja põhimõttelised valikud, kuidas edasi toimida. Riigikontrolli arvates on igati põhjendatud neis küsimustes ka juriidilise vm erialase nõustamise sisseostmine (miks mitte nt ka ühinemistoetuse arvelt), et vältida õigusvaidlustest hilisemaid suuremaid kulusid.

VII Plaanimis ja edasilükkamine ja ebaefektiivne rahakasutus

Ühinemine ja valimised ei jäta ilmselt mõju avaldamata ka omavalitsuse hanketegevusele. Võib juhtuda, et just omavalitsuse tippjuhtide või juhtorganite otsustest sõltuvad hanked jäävad ühinemise ajal seisma, kuna otsustajad on hõivatud muuga või ei ole uusi juhtorganeid omavalitsuses veel moodustatud.

- **On risk, et** hanked ei toimu plaanipäraselt ning asjad, mida on kohalikele elanikele lubatud, ei saa õigeaegselt valmis.

Näide 1. Ühes ühinenud KOVis langes hankeplaani kohaselt tee-ehituse projekteerimise hange vahetult ühinemise aega. Hankega alustades tuli tõdeda, seda ei saa nõuetekohaselt läbi viia, kuna ei ole nõutavaid otsustajaid. Kogu asi nihkus edasi, ka ehitus ise ning tööd, mida oli hädasti vaja, said lõplikult tehtud alles paar aastat hiljem.

Kui võimalik, tuleks tuua varasemaks kõik tegevused, mis langevad hankeplaanide järgi ühinemise ja valimiste tippaega ning võivad sellest häiritud saada.

Riskid tulenevad ka vastuoludest ühinevate omavalitsuste senistes hankekordades ja -praktikas, kui neid kiiresti ei ühtlustata. Ka ei pruugi hankekorda mõnes ühinevas KOVis üldse olla.

- **On risk, et** sarnase eesmärgiga oste ei tehta uues omavalitsuses konsolideeritult ning ostude tegemisel raisatakse asjatult raha, kui uue hankekorra kehtestamine viib pikalt.

Riskid on veelgi suuremad, kui jõustuvad kavandatud riigihangete seaduse muudatused, millega riigihanke piirmäärasid tõstetakse ja rohkem oste jääb kohapealse hankekorra reguleerida. Uue omavalitsuse hankekorra võiks vastu võtta 2018. a esimestel kuudel. Oluline on koostada aegsasti ka 2018. a hankeplaani, mis võiks sisu saada koos 2018. a eelarve menetlemisega.

VIII Ebamõistlik laenamine

Seaduse järgi saab ühinev omavalitsus võtta laenu ja muid sarnaseid võlakohustusi üksnes kõigi teiste temaga ühinevate omavalitsuste volikogude heakskiidul. See peab tagama, et laenuvõtmise plaanidest ja selle tagajärgedest ollakse vastastikku teadlikud. Siiski on siin omad ohud.

- **On risk, et** ühinemiseelisel ajal tehakse laenurahast investeeringuid, mis ei ole uue omavalitsuse vaatest mõistlikud. Risk on suurem omavalitsustes, kes sundliidetakse.

Näide 1. 2017. a esimeste kuude finantsandmete analüüs näitab, et laenuvõtmise tempo on sundliitmisele minevates omavalitsustes olnud 74% kiirem kui ülejäänutes.

Näide 2. Ühes sel sügisel ühinevas KOVis sündis 2017. a eelarvega plaan suurendada laenukoormust 35%-lt 52%-ni. Kuigi see mahub seadusega lubatu piiresse, osutab tulude-kulude analüüs, et kui KOV jätkaks üksinda, ei suudaks ta oma põhituludest laenu teenindada ilma, et muid kulusid oluliselt ei kärbitaks.

Riigikontrolli arvates tuleb iga üksikut laenuvõttu vaadata uue KOVi vajaduste ja võimaluste taustal. Luba laenukoormust suurendada ei tohiks tulla kaasühinejatelt kergekäekäeliselt ja justkui paratamatu vahetuskaubana ühinemise nimel.

IX Ebaseaduslikud koondamishüvitised

Ühinemislepingutes on ametnikele ette nähtud sotsiaalsed garantiid mitmel juhul suuremad kui seadusega lubatud.

- **On risk, et** ametnike koondamisel makstavad hüvitised ei ole seadusega kooskõlas ja raisatakse põhjendamatu maksumaksja raha. Võimalikud on ka kohtuvaidlused ja sellega kaasnevad kulud.

Näide 1. Ühe ühinemislepingu kohaselt makstakse ühinemise tõttu koondatavale teenistujale lisaks seadusega ette nähtud hüvitisele (s.o 1 kuu põhipalk) veel hüvitis 4 kuu põhipalga ulatuses, kui teenistus on kestnud üle 1 aasta.

Infoks: Hiljuti vastu võetud KOKSi muudatuste järgi saab haldusterritoriaalse korralduse muutmisega seoses maksta teenistusest lahkumise hüvitist kuni 6 kuu põhipalga ulatuses, kui teenistuses on olnud üle 8 aasta, ning kuni 3 kuu põhipalga ulatuses, kui teenistus on kestnud 2–8 aastat.

Näide 2. Ühe ühinemislepingu järgi on vallasekretäridele ette nähtud lisaks seadusega nõutud hüvitisele ka 6 kuu põhipalga suurune preemia. Seda olenemata, kui kaua on KOVi teenistuses olnud.

Riigikontroll leiab, et seaduse ja ühinemislepingu vastuolu korral tuleb lähtuda seadusest. Et vaidluste riski maandada, tuleks kõiki töötajaid sellest selgelt ja varakult informeerida.

Koondamistega seotud raha planeerimisel on oluline samuti meeles pidada, et sundliidetatavates omavalitsustes saab taotleda riigilt hüvitist üksnes nende koondamisrahade katteks, mis seotud koondamistega enne 01.01.2018.

X Sisekontrollisüsteemi arendamisprobleemid

Valdkonnaülese küsimusena vajab ühinemise ettevalmistamisel eraldi tähelepanu omavalitsuse sisekontrollisüsteem. Puudujääke neis on Riigikontroll kohanud oma auditites korduvalt ja tõdenud, et süsteemid pigem ei toimi. On ootuspärane, et haldusreform annab siingi arenguks positiivse tõuke.

Sisemiste töökordade, asutuste ja töökohtade struktuuri ja ülesannete ettevalmistamisel on oluline mõelda, kas loodav töökorraldus moodustab sisekontrolli mõttes tervikliku ja toimiva süsteemi. Tuleb ka mõista, et suurem omavalitsus eeldab sisekontrolli osas teistsugust lähenemist. Abinõud, millele sai loota väiksemas omavalitsuses, ei pruugi suuremas omavalitsuses toimida.

Suuremates omavalitsustes soovib Riigikontroll mõelda samuti siseaudiitori ametikoha loomisele või selle teenuse korrapärasele sisseostamisele. See tooks juurde professionaalsust ja riskipõhist lähenemist ning koos sellega süsteemidesse uut kvaliteeti.

Riigikontroll loodab, et eeltoodud tähelepanekutest on abi ja need annavad põhjust mõelda, kas haldusreformi ettevalmistamisel saab tehtud kõik mis vaja, et uue omavalitsuse toimimine oleks juba algusest peale ladus ja sujuv ning et täidetud saaks haldusreformi eesmärk – Eesti saaks võimekamad kohalikud omavalitsused.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
Peakontrolör
Kohaliku omavalitsuse auditi osakond

Koopia: riigihalduse minister
Eesti Maaomavalitsuste Liidu esimees
Eesti Linnade Liidu juhatuse esimees