

ИЗВЕСТИЯ АКАДЕМИИ НАУК ЭСТОНСКОЙ ССР. ТОМ 19
ОБЩЕСТВЕННЫЕ НАУКИ. 1970, № 2

<https://doi.org/10.3176/hum.soc.sci.1970.2.07>

T. HÄRM

TÄITMISE KONTROLLI FUNKTSIONEERIMISEST

Haldustegevus kujutab endast pidevat protsessi, mis ei lõpe haldusaktide vastuvõtmise ja nende täitmise organiseerimisega, vaid jätkub informatsiooni kogumisega täitmise kohta, selle töötlemise, uue akti vastuvõtmise jne. näol. Nagu iga juhtimisprotsess, nii on ka haldustegevus alati seotud organisatsioonilise süsteemiga, millel on oma juhtimiskeskus ja täitjad, oma otse- ja tagasisidekanalid ja kus tähtis koht kuulub ka kontrollile.

Kontroll on juhtimistegevuse lahutamatu koostisosa. V. I. Lenin käsitles kontrolli organiseerimise küsimusi alati koos juhtimise probleemidega, kogu nõukogude rahvamajanduse süsteemi ja sotsialistliku kultuuri arendamise küsimustega,¹ sest kontrolli organiseerimise vormid on orgaaniliselt seotud nõukogude riigihalduse süsteemi ja printsiipidega. See on ka mõistetav, kuna õigesti korraldatud majanduse ja sotsiaal-kultuurilise või mis tahes ülesehitustöö lõigu juhtimine eeldab eeskujulikult organiseeritud kontrolli. Hästi funktsioneeriv kontroll, mis kajastab faktilist olukorda kohtadel ja toob esile kõik haldusaktide ja teiste juhtimiskäskude täitmisel ilmnunud plussid ja miinused, avab tee otstarbekaks haldustegevuseks. Selles mõttes on riigihalduse ja kontrolli mõisted lahutamatud.

Elu on korduvalt kinnitanud, et seal, kus ei analüüsita põhjalikult kujunenud olukorda ja teaduslik lähenemisviis asendatakse subjektivismiga, meelevaldsete lahendustega, on ebaõnnestumised paratamatud. Seepärast omandab erakordse tähtsuse täpse informatsiooni hankimine selle kohta, kuidas juhitavad organid täidavad neile antud korraldusi, millised on tulemused, kuidas neid saavutati, millised on töös ilmnunud raskused, puudused ja vead. Võib märkida, et nagu igas teiseski juhtimisprotsessis, on meil haldustegevuses tänapäeval suurel määral tegemist informatsiooni kogumisega, edasiandmise, salvestamise ja töötlemisega.

Uheks kanaliks, mis toidab juhtimiskeskust informatsiooniga, on kontroll. Ta on juhtimiskeskuse tunnetusorgan, mis peegeldab haldussüsteemi elurütmi, varustab haldusorganeid ja nende töötajaid juhtimistöös kõige vajalikumaga — informatsiooniga. Kuid oleks väärt näha kontrollis vaid olukorra passiivset registreerijat. Tegelikuses on tema ülesanded tunduvalt avaramad.

Kontrolli loovale osale juhtis korduvalt tähelepanu V. I. Lenin, käsitledes kontrolli koos sotsialistliku ülesehitustöö kardinaalsete probleemidega. Ta märkis, et «kõikehaarav, üldine, universaalne arvestus ja kontroll, — arvestus ja kontroll töö hulga üle ja saaduste jaotamise üle — selles on sotsialistliku ümberkujundamise t u m, kui proletariaadi poliitiline võim on juba loodud ja kindlustatud».²

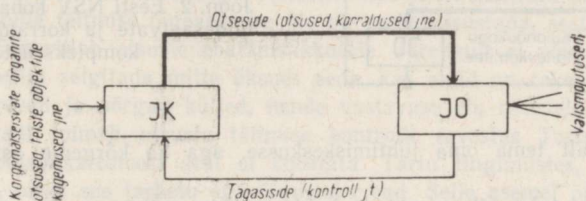
¹ Vt. V. I. L e n i n, Riik ja revolutsioon. Teosed, 25. kd., lk. 438, 443; Kas bolševikud suudavad riigivõimu enda käes hoida? 26. kd., lk. 82; Kuidas organiseerida võistlust? Sealsamas, lk. 376—377; Ettekanne sõjast ja rahust 7. märtsil [VK(b)P seitsmendal kongressil 6.—8. märtsil 1918]. Teosed, 27. kd., lk. 70; Ettekanne partei programmi revideerimise ja partei nimetuse muutmise kohta 8. märtsil (õhtul). Sealsamas, lk. 113; Programmi projekti mustandvisand. Sealsamas, lk. 132—133; Nõukogude vabariigi välis- ja siseolukorrast. Teosed, 33. kd., lk. 199; VK(b)P Keskkomitee poliitiline aruanne 27. märtsil [VK(b)P XI kongressil 27. märtsist 2. aprillini 1922]. Sealsamas, lk. 244; Kõne Moskva Nõukogu pleenumil. Sealsamas, lk. 405.

² V. I. L e n i n, Kuidas organiseerida võistlust? Teosed, 26. kd., lk. 377.

Kontrollorganid paljastavad puudusi ja väärnähteid haldusaktide ja teiste juhtimiskäskude täitmisel, piitsutavad bürokraate, toovad päevavalgele haldusaparaadi omaenda tugevad ja nõrgad küljed, kuid peamine raskuspunkt on sealjuures ikkagi asetatud ilmnenuid puuduste kõrvaldamisele ja abistamisele. Oigeaegselt ja hästi organiseeritud täitmise kontroll hoiab ära vead ja moonutused aktide realiseerimisel, aitab õigeaegselt parandada tehtud vigu ja väldib kavandatud ürituse nurjumise. Kontrollorganid rakedavad peamiselt veenmismeetodit, kuid vajaduse korral võivad kasutada ka mõjustusvahendeid.³

Siit järeldus: kontroll täidab haldussüsteemis tagasiside funktsiooni, võimaldades süsteemi suunamist ja reguleerimist vastavalt sellele informatsioonile, mida saadakse juhtimise tulemuste kohta. Sel juhul sõltub otsus juhtimistegevuse kohta juhtimisobjekti käitumisest. Tekib suletud ahel: põhjus, mis kutsub esile juhtimisobjekti oleku muutuse, seatakse sõltuvusse reaktsioonist, mida ta ise esile kutsub.⁴

Sellist ranget põhjust ja tagajärje seost võib täheldada muidugi vaid automaatsüsteemide puhul. Mis puutub aga riigihaldusse, siis ei kasuta haldusorgan ehk juhtimiskeskus süsteemi üldise käitumise reguleerimiseks mitte ainult tagasiside korras juhtimisobjekti kohta saadavat informatsiooni, vaid ka mitmesuguseid muid andmeid, nagu kõrgemalseivate juhtimisorganite otsused, teiste süsteemide kogemused, poliitilised kaalutlused jne., mida võib arvata juhtimiskeskust mõjustavate välistegurite hulka.



Joon. 1. Haldustegevuse küberneetiline süsteem.

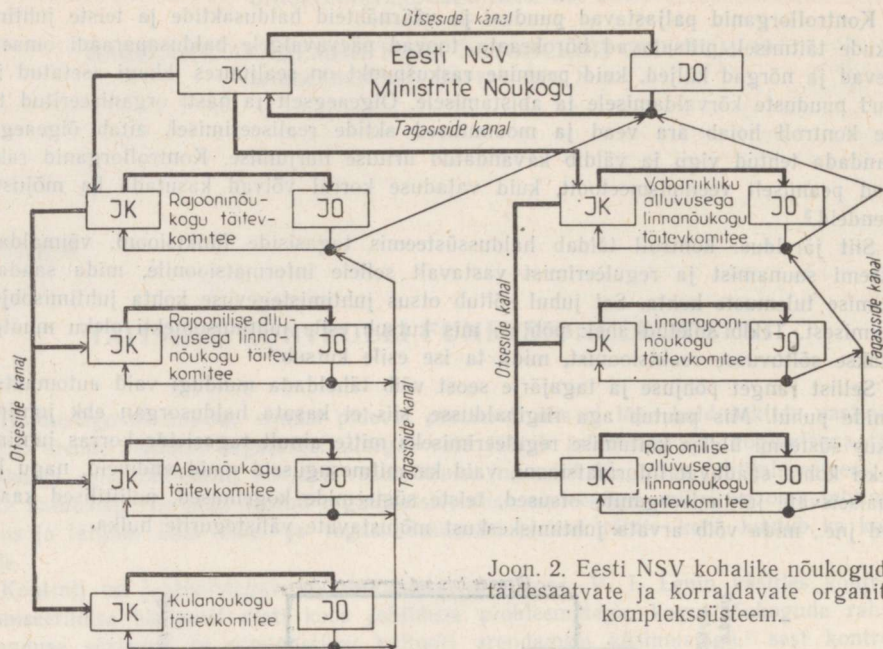
Kuid nagu joonisel 1 nähtub, pole ka juhtimisobjekti (JO), s. o. juhitava haldussüsteemi käitumine juhtimiskeskusest (JK) saadud käskudega adekvaatselt määratud. Juhtimisobjekt reageerib küll keskusest ehk haldusorganilt saadud juhtimissignaale (otsused, korraldused, käskkirjad jt.), mis saabuavad otseside kanali kaudu, ent samal ajal mõjutavad tema käitumist mitmesugused sisemised ja välised tegurid. Milliseks kujuneb neis tingimustes juhtimisobjekti konkreetne reageering, selle kohta saab juhtimiskeskus informatsiooni tagasiside kanali kaudu.

Nõukogude riigihalduse süsteem kujutab endast kompleks süsteemi, kuhu kuuluvad nii üleliidulised, vabariiklikud kui ka kohalike nõukogude haldusorganid, kusjuures igat neist võib vaadelda omaette süsteemina, kellel on oma juhtimiskeskus ja juhtimisobjektid, oma otse- ja tagasisidekanalid. Haldussüsteemi erinevate lülide koordineeritud tegevuse tagamiseks on nende süsteemide otse- ja tagasisidekanalid omavahel ühendatud, mis võimaldab juhtimissignaale liikumise ülevalt alla ja informatsiooni jõudmise alt ülles.

Joonisel 2 kujutatakse Eesti NSV kohalike nõukogude täitevkomiteesid kompleks süsteemina, kus Ministrite Nõukogu üldised juhtimiskäsud antakse edasi vabariikliku alluvusega linna- ja rajooninõukogude täitevkomiteede juhtivatele organitele, kusjuures viimased suunavad need omakorda alluvatele täitevkomiteedele, kus nad muunduvad vastava täitevkomitee juhtimiskäskudeks. Iga täitevkomitee tegevuse kohta hangitav informatsioon

³ Lähemalt riikliku ja ühiskondliku kontrolli olemuse kohta vt. H. Schneider, Ühiskondlik kontroll Eesti NSV-s. Tallinn, 1965, lk. 7 jj.

⁴ Vt. N. Wiener, Küberneetika ehk juhtimine ja side loomas ning masinas. Tallinn, 1961, lk. 122 jj.; K. Leppik, Automaatjuhtimise põhiküsimused. Tallinn, 1965, lk. 14 jj.; Operations Research and Systems Engineering. Edited by Charles D. Flagle, William H. Huggins, Robert H. Roy. Baltimore, 1960, lk. 685 jj.; Л. А. Петрушенко, Принцип обратной связи. М., 1967; В. Г. Афанасьев, О содержании (основных функциях) управления социалистическим обществом. М., 1967, lk. 41 jj.



Joon. 2. Eesti NSV kohalike nõukogude täidesaatvate ja korraldavate organite kompleksisüsteem.

suundub kõigepealt tema oma juhtimiskeskusse, aga ka kõrgema astme täitevkomitee juhtimiskeskusse.

Kuid siinkohal tuleb silmas pidada kahte asjaolu: esiteks on iga süsteemi jaotamisel juhtivateks ja täitvateks organiteks siiski ainult kokkuleppeline ja suhteline väärtus, sest iga astme süsteem on otseselt juhtivaks järgmise madalama astme süsteemi suhtes ja vahetult täitvaks järgmise kõrgema astme süsteemi suhtes; teiseks on täitevkomiteede sidekanalite võrk tegelikult tihedam kui joonisel 2 kujutatud, sest täitevkomiteed alluvad ka vastavatele töörahva saadikute nõukogudele, mis aga skeemil ei kajastu.

Pärast kontrolli asendi ja ülesannete kindlaksmääramist juhtimissüsteemis tekib küsimus: kuidas funktsioneerib tagasiside tegelikult kohalike nõukogude haldusorganite tegevuses?

Juba aastaid tagasi anti juhendid täitmise kontrolli organiseerimiseks, kuid tänini pole kõigis kohalike nõukogude täitevkomiteedes jõutud pidevalt funktsioneeriva kontrolli ja läbimõeldud arvestussüsteemi rakendamiseni. Meie poolt analüüsitud kohalikest nõukogudest puudus süsteemikindel arvestus aktide täitmise üle Hiiumaa rajoonis ning Võru ja Harju rajooni linna-, alevi- ja külanõukogude täitevkomiteedes. Harju ja Võru Rajooninõukogu Täitevkomitees on küll ligi veerand vastuvõetud otsustest kontrolli alla võetud ja vormistatud ka vastavad kontrollkaardid, kuid ebapiisava informatsiooni ja kaartide lünkliku täitmise tõttu puudub usaldusväärne ülevaade aktide tegeliku realiseerimise kohta. Eriti napilt saab andmeid selle kohta, kas täitevkomitee otsused ja korraldusi täidetakse õigeaegselt või hilinemisega, millised paragrahvid ja punktid on täidetud ja palju neist on täitmata, mis põhjusel on üks või teine akt täitmata jäänud jne.

Hoopis tähelepanelikumalt on suhtunud aktide täitmise kontrolli ja arvestusse vabariikliku alluvusega linnanõukogude täitevkomiteed. Nii näiteks kehtib Tallinna Linnanõukogu Täitevkomitees kord, mille kohaselt kõik otsused registreeritakse kontrollžurnalis. Seejärel avatakse kontrollkaardid tähtsamate otsuste kohta, millede täitmine vastavalt täitevkomitee esimehe või tema asetäitjate resolutsioonile on kontrolli alla võetud. 1965. aastal näiteks võeti pideva kontrolli alla üle 60 täitevkomitee otsuse (17,5% nende koguarvust) täitmine.

Kontrollkaartidest jääb üks eksemplar kantseleisse, teine aga suunatakse vastavalt tööjaotusele kas täitevkomitee esimehe või tema asetäitja abile, kes teevad kaartidele

märkmeid vastavalt laekuvale informatsioonile. Osakondade ja valitsuste juhatajad on kohustatud iga kvartali algul esitama täitevkomiteele kirjaliku ülevaate täitevkomitee otsuste täitmise kohta.

Lisaks sellele koostab kantslelei inspektor kontrollijatelt laekunud andmete põhjal iga kuu 5. päevaks aruande vastuvõetud otsuste täitmise kohta. Kui täitevkomitee esimees või ašetaõtjad jõuavad esitatud materjalide põhjal järeldusele, et ühes või teises aktis kavandatud abinõud on realiseeritud, võetakse see akt sellekohase resolutsiooni alusel kontrolli alt ära.

Kindla, kuigi paberliku asjaajamisega seotud arvestussüsteemi kehtestamine ei ole mitte ainult vajalik, vaid ka paratamatu. Kuid tuleb lisada, et arvestusel on ainult siis mõtet, kui ta täpselt kajastab tegeliku olukorda aktide täitmisel ja tema pidamine ei kujune eesmärgiks omaette. Niipalju kui oli võimalik olukorda tagantjärele selgitada, võib arjata, et Tallinna Linnanõukogu Täitevkomitees kehtestatud arvestussüsteem on eluline ning kontrollmaterjalid kajastavad enamasti tegelikku olukorda. Kuid paraku esineb ka juhtumeid, kus otsused on kergekäeliselt kontrolli alt vabastatud. Vahel on seda tehtud ilma vajaliku tõestusmaterjalita,⁵ vahel aga puuduliku ja ebapiisava informatsiooni alusel, mis ei kinnita akti täitmist.⁶ Samuti tuleb ette, et akt loetakse täidetuks, kuigi osa sätteid on ellu viimata.⁷

18,6 protsenti Tallinna Linnanõukogu Täitevkomitee poolt kontrolli alla võetud otsustest olid sellised, mille täitmise õigeaegsuse üle oli raske otsustada, sest puudusid konkreetsed tähtajad. See viitab otsuste ebatäpsusele. Järelikult ei võimalda kontroll ja täitmise arvestus välja selgitada mitte üksnes seda, kas aktid on rakendatud või mitte, vaid ka nende tugevad ja nõrgad küljed, nende vastavuse elu nõuetele.

Mõnevõrra teisiti toimub otsuste täitmise kontrolli arvestus Tartu Linnanõukogu Täitevkomitees. Kontrollkartoteeki seal ei koostata. Tartu tingimustes, kus allasutuste arv pole eriti suur, oleks see tarbetu ega õigustaks end. Selle asemel on siin sisse seatud toimikute süsteem. Iga tähtsama otsuse kohta avatakse toimik, kuhu salvestatakse kõigilt täitjatelt ja kontrollijatelt laekunud informatsioon tema realiseerimise kohta. See annab piltliku ülevaate, kuidas erinevad adreesaadid üht ja sama akti täidavad. Kui asjaosalised on realiseerinud kõik eeskirjad, suletakse toimik.

Kuigi taolist arvestussüsteemi rakendatakse Tartu Linnanõukogu Täitevkomitees alles lühikest aega, võib tulemustega rahule jääda ja soovitada selle sisseseadmist ka rajoonilise alluvusega linna-, alevi- ja külanõukogude täitevkomiteedes.

Kuid otsingud ja katsetused ei toimu mitte ainult sobivate arvestussüsteemide leidmiseks, vaid ka selleks, et tõsta kontrolli sisulist taset, tema efektiivsust ja mõjuvust. Selle saavutamiseks aktiveeritakse ühelt poolt kohalike nõukogude haldusorganite kontrollialast tegevust, kuid teiselt poolt lülitatakse kontrollifunktsiooni täitmisel järjest rohkem mitmesuguseid ühiskondlikke organeid ja omaalgatuslikke organisatsioone.

Eriti ulatuslikult on arenenud ühiskondlik kontroll. Tema kiirest kasvust kõneleb asjaolu, et viimase 10—12 aasta jooksul on ühel või teisel määral kontrolliga tegelevate ühiskondlike organite ja töötajate omaalgatuslike organisatsioonide arv meie vabariigis suurenenud ligi 3-kordseks. Mittetäielikel andmetel tegutseb meil kuni 18 000 mitmesugust ühiskondlikku organit kokku üle 311 000 liikmega, kes teostavad kontrolli kas partei, komsomoli, ametiühingute, kooperasiiooni või töörahva saadikute nõukogude liinis.⁸

Kohalike nõukogude täidesaatvate ja korraldavate organite põhilisteks abilisteks kontrolli teostamisel on alalised komisjonid ja täitevkomiteede mitmesugused ühiskond-

⁵ Vt. Tallinna Linnanõukogu Täitevkomitee otsus nr. 97 16. aprillist 1965 «Tallinna Linnanõukogu Täitevkomitee Spetsialiseeritud Autotranspordibaasi valmisolekust suviseks puhastustööks».

⁶ Vt. Tallinna Linnanõukogu Täitevkomitee otsus nr. 171 11. juunist 1955 «Abinõudest individuaalgaraažide ja hoovipealsete ehitiste omavolilise ehitamise kohta».

⁷ Vt. Tallinna Linnanõukogu Täitevkomitee otsus nr. 166 11. juunist 1965 «Toidu-mürgituste alase profülaktika abinõudest ja remondigraafiku täitmisest tootlustegevõtetes».

⁸ Vt. H. Schneider, Ühiskondlik kontroll Eesti NSV-s, lk. 107; И. X. Каллион, X. X. Шнейдер, Общественный контроль и его эффективность. «Советское государство и право», 1967, № 3, lk. 65—66.

likud organid. Vaadeldavil aastail oli vabariigi kohalikes nõukogudes moodustatud kokku 1745 alalist komisjoni, kuhu kuulus 7867 saadikut ja 2751 aktivisti. Just tänu alalistele komisjonidele ja tihedale koostööle nendega on mitmed täitevkomiteed taganud vastuvõetud otsuste täitmise süstemaatilise kontrolli.

Peale kohalike nõukogude alaliste komisjonide tegutses täitevkomiteede, nende osakondade ja valitsuste juures 1229 mitmesugust ühiskondlikku nõukogu, komisjoni, komiteed, inspektsiooni ja muud ühiskondlikku organit kokku 9730 liikmega. Kuna kohalike nõukogude täitevkomiteedes on üle 2100 koosseisulise töötaja, tuleb igaühe kohta 8—9 ühiskondlikku abilist. Lisaks sellele tegutses kohalikele nõukogudele alluvate asutuste ja ettevõtete juures veel 10 583 ühiskondlikku organit, kelle koosseisu kuulus 93 710 töötajat.

Arvulisest küljest lähtudes tuleb tunnistada töötajate suurt aktiivsust kontrollifunktsiooni täitmisel. Eesti NSV Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi õiguse sektori ja Eesti NSV Rahvakontrolli Komitee poolt läbiviidud ankeetuurimised Tartu linnas ja Paide rajoonis näitasid, et alaliste komisjonide ja täitevkomiteede juures asuvate ühiskondlike organite liikmed on oma kontrollialaste ülesannete täitmiseks keskmiselt kulutanud 10,7 tundi kuus, millest 4,7 tundi ehk 44 protsenti langeb töötaja arvele.⁹ Kui eeldada, et analoogiliselt on töötanud ka kõigi teiste vabariigi linnade ja rajoonide alalised komisjonid ja täitevkomiteede ühiskondlikud organid, kes peaaegselt kontrolliga tegelevad, selgub, et ainult ühiskondliku kontrolli teostamiseks kulub kohalike nõukogude liinis üle 400 000 8-tunnise tööpäeva aastas. Seega läheb kaduma 176 000 tööpäeva. Kuid see pole veel kõik: sellele tuleb lisada aeg, mida kontrollile on kulutanud kohalike nõukogude haldusorganite koosseisulised töötajad. Samuti tuleb kontrollile kulutatud üldisse ajafondi arvata ka aeg, mis kontrollitavate asutuste ja ettevõtete töötajatel on kulunud seletuste andmiseks kontrollijatele ja nende saatmiseks kontrolliretkedel.

Kui aga kõiki neid jõupingutusi vaadelda tulemuste seisukohalt, siis jõuame küllaltki ootamatule järeldusele: kontrollorganeid on küll arvuliselt palju, palju kulutatakse ka aega ühiskondlikule kontrollile, ent tulemused pole sellega kooskõlas. Arvude järgi otsustades peaksid täitevkomiteed olema informeeritud väiksemastki detailist aktide täitmisel, kuid tegelikult ollakse sellisest ideaalsest olukorrast veel kaugel. Isegi enam: kontroll on haldustegevuses kõige nõrgemaks lülis.

Millega seda siis seletada? Kõigepealt organiseerimatus ja liialdustega ühiskondlike organite loomisel. Pärast partei XX kongressi, kus mõisteti hukka isikukultus ja seati uuesti au sisse leninlikud riigivalitsemise põhimõtted, hakati moodustama üha uusi ja uusi kontrolliga tegelevaid ühiskondlikke organeid. Kuid nende omavahelised suhted, samuti suhted kontrollitavatega ja nendega, kellele informatsioon tuleb edasi anda, jäid täpsustamata. Nii tekkis küll tihe, kuid oma tegevuses koordineerimata, üksteist dubleerivate kontrollijate võrk. Ja nii seisamegi fakti ees, et tänini puudub juhtiv, kindlale eesmärgile allutatud ühiskondlike kontrollorganisatsioonide süsteem.

Kontrolli kui tagasisidekanali puhul on nõudeks, et kogutud informatsioon saabuks ilma vahepealsete hargnemisteta otse juhtimiskeskusse. Tegelikult on aga ühiskondliku kontrolli kanalid tihti umbes, mistõttu informatsioon jääb nende soppidesse seisma ega jõua juhtimiskeskusse. Tähendab: kohalikud nõukogud ja nende täitevkomiteed ei juhi ega suuna ühiskondlike organite ja töötajate omaalgatuslike organisatsioonide tegevust nii nagu tarvis. Seetõttu ei saa nad ka vajalikku informatsiooni aktide täitmise kohta.

Lahendus seisneb selles, et tuleb jätkata alustatud tööd tarbetute ühiskondlike organite likvideerimisel ja ühesuguseid funktsioone täitvate ühendamisest. Tuleb jõuda ühtse, omavahel hästi kooskõlastatud kontrollorganite süsteemini, kus igal lülil oleks täpselt piiritletud ülesanded, kohustused ja õigused. Uhtlasi tuleks laiendada täitevkomiteede ja ühiskondlike kontrollorganite koostööd. Seda tingib ka asjaolu, et täitevkomiteedes töötavad kogemustega inimesed, kes on suutelised asjalikult abistama ühiskondlike kontrollorganite liikmeid nende töös. Pealegi võimaldab see teha lõpu informatsiooni asjatule ringle-

⁹ Lähemalt vt. I. Kallion, H. Schneider, Ühiskondlik kontroll uuele, kõrgemale astmele. «Eesti Kommunist» 1966, nr. 8, lk. 1 jj.

misele harukanalites ning panna kindla aluse täitevkomiteede ja ühiskondlike kontrollorganite koordineeritud tegevusele.

Teiseks vähendab kontrolli mõjuvust see, et tema haare jääb liiga lühikeseks. Nagu eespool nägime, on kindel kontrollisüsteem kehtestatud vaid üksikutes täitevkomiteedes. Kuid neiski ei hõlma see mitte kõiki vastuvõetud akte, vaid vaevalt 15—25 protsenti neist. Kuigi Tallinna Linnanõukogu Täitevkomitee on eeskujuks täitmise kontrolli alal, on sealgi kontrolli all vaid pooled normatiivsetest otsustest, rääkimata normatiivsetest korraldustest ja käskkirjadest ning individuaalaktidest.

Praktika näitab, et kohalike nõukogude täitevkomiteed, alalised komisjonid ja mitmesugused ühiskondlikud organid on pööranud peamise tähelepanu nende aktide täitmise kontrollimisele, mis puudutavad kaubanduse, elanikkonna elukondliku teenindamise, kultuurielu, tervishoiu, sotsiaalkindlustuse ja teisi teenindamissfääri küsimusi. Hoopis vähem ulatub kontroll tööstusettevõtetele, kolhoosidesse ja sovhoosidesse. Kaasajal muutub tootmine üha keerukamaks, ilmuvad üha uued tootmisharud, kogu majanduslik ja kultuuriline ülesehitustöö omandab gigantsed mastaabid, tugevneb side ja vastastikune sõltuvus tootmisharude ja ettevõtete vahel. Neis tingimustes on vajalik eriline täpsus iga majandusorganisatsiooni tegevuses, kord ja koordineatsioon kõigis rahvamajanduse harudes. See seab päevakorda tootmiskultuuri järsu tõstmise, ühiskonnaliikmete teadlikkuse kasvu ja distsipliini tugevdamise küsimused. Just siin omandab kõrvuti teiste abinõudega erilise kaalu kontrolli aktiveerimine. Ja seda mitte üksnes seaduslikkuse, vaid ka otstarbekuse seisukohalt, et tagada tööjõuressursside ning rahaliste ja materiaalse vahendite säästlik, ratsionaalne kasutamine.

Liiga harva ja juhuslikult kontrollitakse ka selliste aktide täitmist, kus lahendatakse materiaal-tehnilise varustamise, uue tehnika juurutamise, transpordimajanduse, asjaajamise ja teisi analoogilisi küsimusi. Seda suuresti põhjusel, et nende tööloikude kontrollimine nõuab spetsiaalseid teadmisi, asjaga kursis olemist, paljude keerukate eeskirjade tundmist, millest aga täitevkomiteede ja ühiskondlike kontrollorganite töötajad sageli teadlikud pole. Asjalikult ja sisuliselt saab kontrollida ikkagi seda, mida kontrollijad hästi tunnevad.

Kolmandaks avaldab kontrolli sisulisele tasemele mõju kasutatavate kontrollimeetodite ja -vormide ühekülgsus. Kohalike nõukogude haldusorganid ning neid abistavad alalised komisjonid ja teised ühiskondlikud organid on haldusaktide kontrolli teostanud põhiliselt kahel viisil: aruannete ärakuulamise ja faktilise kontrolli teel.

Esimese mooduse üheks peamiseks vormiks on asutuste ja ettevõtete juhatajate ning teiste vahetute täitjate aruannete ärakuulamine täitevkomitee istungil ja ühiskondlike organite koosolekutel. Viimasel ajal on üha ulatuslikumalt levinud ka praktika kohalike nõukogude, eriti rajoonilise alluvusega linna-, alevi- ja külanõukogude, vahel ka vabariikliku alluvusega linna- ja rajooninõukogude täitevkomiteede istungitel ära kuulata täitevkomitee vastutavate töötajate informatsioon eelmisel istungil vastuvõetud otsuste täitmise kohta.

Kui hästi aruandluse kujul organiseeritav täitmise kontroll olekski korraldatud ja kui mitmekesised poleks ta vormid, jääb ta ikkagi ühekülgseks, sest sel teel saadud informatsioon pärineb ühest allikast — täitjailt endilt või selle eest vastutavalt isikutelt. Selle vältimiseks tuleks aruandlus ühendada faktilise kontrolliga kohtadel. Tihe side inimestega kohtadel, isiklik tutvumine asutuste, ettevõtete ja organisatsioonide tööga, ettepanekute tegemine tegeliku töö käigus ning töötajate instrueerimine kohapeal — kõik see aitab kasutusele võtta operatiivseid abinõusid esinevate puuduste kõrvaldamiseks ja annab kõige objektiivsemaid andmeid tegeliku olukorra kohta. Kohapeal kontrollimine annab ühtlasi suurepäraseid võimalusi eesrindlike töökogemuste propageerimiseks ja levitamiseks ning kaadri igakülgseks tundmaõppimiseks. Mitte asjata ei nõudnud V. I. Lenin, et täitevkomiteed «...peavad viivitamatult oma töö ümber korraldama nii, et esikohale tõuseks faktiline kontroll keskviimu ja kohalike asutuste otsuste tegeliku täitmise üle...»¹⁰

¹⁰ V. I. Lenin, Nõukogude asutuste juhtimise eeskirjade visand. Teosed, 28. kd., lk. 321.

Ei saa väita, et kohalike nõukogude täitevkomiteede töötajad ja ühiskondlike kontrollorganite liikmed ei tegeleks faktilise kontrolliga, kuid see on episoodiline ja pinnapealne, piirdudes vaid väliste puuduste fikseerimisega, mis esimesel pilgul silma hakkavad. Varjatud puudusi ja õiguserikkumisi on aktide täitmise kontrolli käigus vähe avastatud. Eriti kehtib see ühiskondliku kontrolli kohta.

Täitevkomiteed planeerivad tavaliselt ikka ühekordseid valikulisi või temaatilisi kontrollimisi, hoopis vähe kohtame aga täielikke ja kompleksseid kontrollimisi. Tihti ei piisa ainult täitmise tulemuste arvestamisest, vaid on vajalik süstemaatiliselt kontrollida kogu täitmise käiku. Siingi on kontrollijad enamikus võlglasteks jäänud. Täiesti eba-piisavalt rakendatakse selliseid kontrollimise vorme ja meetodeid, nagu inspekteerimine, revideerimine, raamatupidamis- ja statistiliste andmete analüüs, ülevaatused jt.

Täpseid juhendeid selle kohta, milliseid töövorme ja meetodeid ühel või teisel juhul kasutada, pole siinkohal võimalik anda. See sõltub akti sisust, kontrollijate volitustest, kontrollitavatest objektidest, nende tegevuse iseloomust ja iseärasustest, samuti kontrollijate kogemustest ja neist konkreetsetest eesmärkidest, mida ühe või teise kontrolliretkega taotletakse. Seega kehtivad kontrollimise vormide ja meetodite puhul täielikult V. I. Lenini sõnad: «Mida mitmekesisem, seda parem, seda rikkamad on üldised kogemused, seda kindlam ja kiirem on sotsialismi edu, seda kergemini töötab praktika välja — sest ainult praktika võib välja töötada — *parimad* võitlusmeetodid ja -vahendid.»¹¹

Siit järeldus: ei tule mitte üksnes laiemalt ja ulatuslikumalt kasutada neid norme ja meetodeid, mida praktika tunneb, vaid ka täiustada neid oma kogemuste põhjal ja luua uusi ning efektiivsemaid.

Neljandaks tuleb kontrollile ette heita, et ta on liialt registreeriv, vaatlev ja leplik puuduste suhtes. Kugi täitmise kontrolli ülesandeks on informatsiooni kogumine, selle esialgne töötlemine ja edasiandmine täitevkomiteele kui juhtimiskeskusele, ei tohi ta jääda ükskõikseks väärnähtuste suhtes. See ei eelda mitte ainult väärnähtuste põhjuste analüüsi, vaid ka eesrindlike kogemuste tundmaõppimist, üldistamist ja levitamist. Üksnes puuduste avastamisele rajatud kontroll ei ole suuteline andma vastust küsimustele, kuidas puudusi likvideerida. Paraku sisaldavad kontrollaktid peaaesjalikult vaid avastatud puudusi, faktilise olukorra analüüsi ja asjatundlike ettepanekute osatähtsus aga on suhteliselt väike. Kontroll, mis ei anna positiivset lahendust, on formaalne, sisutu.

Peale selle on täitevkomiteedel ja real ühiskondlikel kontrollorganitel, nagu rahvamalevlastel, ühiskondlikel autoinspektoritel, looduse ja looduslike ressursside kaitse ühiskondlikel inspektoritel ning teistel, õigus kasutada administratiivseid volitusi selleks, et ennetada ja vältida õiguserikkumisi, samuti selleks, et rakendada operatiivseid abinõusid puuduste ja õiguserikkumiste likvideerimiseks. Kuigi ei saa õigeks pidada rõhu asetamist sunnimeetodite rakendamisele, tuleb praegustes tingimustes, kus nii täitevkomiteed kui ka ühiskondlikud kontrollorganid jäävad tihti passiivse pealtvaataja ossa, neile nende õigusi ja kohustusi meelde tuletada.

Nii jõuamegi järeldusele, et kontrolli efektiivsust on püütud tõsta töötajate massilise kaasatõmbamisega, kuid organiseerimatuse tõttu on see toonud kaasa ühiskondlike jõudude pillava kasutamise.

Eesti NSV Teaduste Akadeemia
Majanduse Instituut

Saabus toimetusse
10. II 1969

¹¹ V. I. Lenin, Kuidas organiseerida võistlust? Teosed, 26. kd., lk. 381.

Т. ХЯРМ

О ФУНКЦИОНИРОВАНИИ СИСТЕМЫ ПРОВЕРКИ ИСПОЛНЕНИЯ*Резюме*

Как всякий процесс управления, административная деятельность всегда связана с определенной организационной системой, у которой есть свой центр управления и исполнители, свои каналы прямой и обратной связи, где важное место принадлежит контролю. Контроль — это неотъемлемая часть административной деятельности. В. И. Ленин всегда ставил проблемы организации контроля рядом с проблемами управления.

Необходимо отметить, что административная деятельность как всякий процесс управления существует в настоящее время в основном как процесс накопления, передачи и обработки информации. Одним из каналов, обеспечивающих связь центра управления с информацией, является контроль.

Возникает вопрос: как функционирует принцип обратной связи с деятельностью местных органов управления? Анализ практики свидетельствует о том, что местные органы до сих пор обращают недостаточное внимание на налаживание контроля в продуманной системе учета.

Однако поиски и эксперименты направлены не только на выявление приемлемости системы учета, они имеют в виду и повышение эффективности контроля. Этим достигается не только оживление деятельности местных органов управления по налаживанию контроля, но и к контролю привлекается много различных общественных органов.

Однако если подходить к данной проблеме с точки зрения результативности, выводы окажутся в некотором отношении неожиданными: контрольных органов в республике много, много израсходовано времени на проверки. Для проверок общественные контролеры расходуют только по линии местных Советов ежегодно более 400 000 8-часовых дней, при этом за счет рабочего времени 176 000 дней. Но и это еще не все: сюда следует прибавить то время, которое расходуют штатные работники органов управления местных Советов, а также и то время, которое идет на объяснения и показания проверяющим. Но полученные результаты неудовлетворительны. Контроль — самое слабое звено в административной деятельности.

В целях повышения эффективности контроля необходимо: 1) ликвидировать лишние органы контроля и объединить между собой органы со сходными функциями; 2) глубже вникать в деятельность промышленных предприятий, колхозов и совхозов; 3) разнообразить методы и формы контроля; 4) не заниматься только регистрацией и фиксацией недостатков и неполадок, но и вносить конкретные предложения по устранению их.

В контрольной деятельности исходным принципом должно быть не количество, а качество.

*Институт экономики
Академии наук Эстонской ССР*

Поступила в редакцию
10/II 1969

T. HARM

THE FUNCTIONING OF THE CONTROL SYSTEM*Summary*

Administration, like any other process of management, is always connected with a certain organizational system having its own centre of management and executors, its channels of direct feed and feed-back, whereas control has an important place.

Control is an inseparable component part of management. That is why V. I. Lenin linked the problems of organizing control with those of management.

Nowadays administration, like any process of management, is to a great extent a process of collecting, retaining, passing and processing information.

Control is one of the channels which provides the centre of management with information.

Thus, control fulfils the function of feed-back in the administrative system. The feed-back control is a way of managing where the system is directed and regulated according to the information received concerning the result of managing. In that case, the decision made concerning the management depends first and foremost on the behaviour of the object managed.

Immediately the question arises: How does the feed-back control function in the activity of the local authorities?

The analyses of practice show that local administrative organs do not pay sufficient attention to turning the control system into an efficiently functioning accounting system.

Various experiments are being made not only to form an expedient accounting system, but also to increase the efficiency of control. For this purpose, more and more different social organs are being drawn in.

If, however, this problem is approached from the standpoint of efficiency, the conclusions are somewhat unexpected. There are many control organs in our republic, and much time is spent on check-up, but the results achieved are dissatisfactory. We may assert that control is the weakest link in administration.

For increasing the efficiency of control, it is necessary:

1) to do away with superfluous control organs and unite those which have functions of the same kind;

2) to deal more with the problems concerning the work of enterprises, collective and state farms;

3) to diversify the methods of control;

4) not to be merely confined to recording and fixing shortcomings and obstacles, but also to make definite proposals for preventing and eliminating them.

Quality, not quantity must be the leading principle of control.

*Academy of Sciences of the Estonian SSR,
Institute of Economics*

Received
Feb. 10, 1969

ARHIIVIMATERJALE * АРХИВНЫЕ МАТЕРИАЛЫ

DOKUMENTE V. I. LENINI JA ULJANOVITE PEREKONNA LIIKMETE KOHTA EESTI NSV RIIKLIKUS AJALOO KESKARHIIVIS

Valmistudes V. I. Lenini 100. sünni-aastapäeva tähistamiseks, selgitati Eesti NSV Riiklikus Ajaloo Keskariivis välja arhiivimaterjale, mis kajastavad marksistlike ideede levikut Eestis. Selle töö kestel avastati ka mitmed V. I. Lenini ja Uljanovite perekonna liikmete elu ja tegevust kajastavad dokumendid. Lisaks uurijatele juba tuntud ja korduvalt kasutatud D. I. Uljanovi Tartu Ülikoolis õppimist valgustavatele dokumentidele, mis leiuvad tema üliõpilastoimikutes (f. 402, nim. 1, s.-ü. 26 873 ja 26 874), leiti Liivimaa Kubernerite Kantselei (f. 296), Tartu Ülikooli (f. 402) ja Tartu Linna Politseivalitsuse (f. 325) fondist üle paarikümne meie avalikkusele siiani tundmata dokumendi, mis räägivad V. I. Leninist, N. K. Krupskajast, D. I. Uljanovist, M. I. Uljanovast ja A. I. Uljanova-Jelizarovast. Anname neist allpool lühikese ülevaate.

Üliõpilaste revolutsioonilisest liikumisest osavõtu pärast 1887. aasta detsembris heideti V. I. Lenin Kaasani Ülikoolist välja ning tal keelati edasiõppimine teistes kõrgemates õppeasutustes. 6. veebruaril 1888 saatis Politseidepartemang Liivimaa kubernerile teadmiseks Kaasani Ülikoolist üliõpilasliikumise osavõtu pärast väljaheidetute nimekirja, milles nr. 44 all esineb Vladimir Iljitš Uljanovi nimi (f. 296, nim. 99, s.-ü. 23/1888. a., l. 2). Et keegi väljaheidetuist ei saaks uuesti ülikooli astuda, saatis Tartu õppekonna kuraator 25. veebruaril 1888 ka Tartu Ülikooli rektorile teadmiseks ja vastavate korralduste tegemiseks Moskva, Kaasani ja Harkovi ülikoolist ning Kaasani Veterinaaria Insti-