

ETTEVÖTTE TEGEVUSE KONTROLLIMINE MINISTEERIUMI POOLT

H. S c h n e i d e r ,
Õigusteaduse kandidaat
Riigi- ja haldusõiguse kateeder

1

METODOLOOGLISED LÄHTEALUSED

NLKP XXIV kongressil kavandatud kommunismiehitamise edasised ülesanded, tootmise mastaapide kasv ja kvalitatiivsed nihked majanduses esitavad uusi, suuremaid nõudeid juhtimisele, nõuavad juhtimissüsteemi pidevat täiustamist. See ei luba rahulduda väljakujunenud juhtimisevormide ja -meetoditega isegi sel juhul, kui need minevikus rahuldasiid.¹ Teadus tungib järjest enam ülesehitustöö kõikidesse sfääridesse, mistõttu on loomulik, et ka juhtimine rajaneks teaduse saavutustel. See aga eeldab omakorda juhtimise teoreetiliste ja rakenduslike probleemide põhjalikku läbitöötamist.

Viimasel aastakümnel on nimetatud valdkonnas võrdlemisi palju ära tehtud. See ei tähenda muidugi seda, et kõik juhtimisprobleemid oleksid ühesuguse põhjalikkusega analüüsitud ja lahendamist leidnud. Üheks juhtimistea-

¹ Vt. L. B r e ž n e v. NLKP Keskkomitee aruanne Nõukogude Liidu Kommunistliku Partei XXIV kongressile. Tln., 1971, lk. 78.

duse koostisosaks, mida seni on suhteliselt vähem uuritud ja üldistatud, on kontroll. See ajendas ka kontrolliküsimusi käsitlema antud artikli raames, kus vaatluse all on tööstusministeerium ja temale alluvad ettevõtted. Pealegi vajab praktika siin kõige pakilisemat abi, sest kontroll selle praegusel kujul on juhtimistegevuse üks nõrgemaid lüli-
lisid.

Ministeeriumi konkreetsete kontrollialaste küsimuste analüüsimisel on lähtutud metodoloogilist tähtsust evi-
vast teoreetilisest teesist, et juhtimine ja kontroll on lahutamatud. V.I. Lenin asetab kontrolliküsimused alati kõrvuti juhtimisprobleemidega, kogu nõukogude rahvamajanduse ja sotsialistliku kultuuri arendamise küsimustega,² sest kontrolli organisatsioonilised vormid ja tegevusmeetodid on orgaaniliselt seotud nõukogude riigorganite üles-
ehituse ja tegevusprintsipidega.

See on ka mõistetav, sest õigesti korraldatud majandus- ja sotsiaal-kultuurilise elu või mis tahes teise üles-
ehitustöösfaari juhtimine eeldab eeskujulikult organiseeritud kontrolli. Hästi funktsioneeriv kontroll, mis kajastab faktilist olukorda juhitavates objektides ja toob esile kõik tugevad ning nõrgad küljed antud korralduste täitmisel, avab tee õigele juhtimistegevusele. Selles avaldubki juhtimise ja kontrolli lahutamatu seos.

Teiseks metodoloogiliseks lähtealuseks on see, et ministeeriumi tegevus, nagu iga teinegi juhtimisprotsess, kujutab endast informatsiooni kogumise, töötlemise, edasiandmise ja salvestamise protsessi. Tähendab - juhtimine erineb vahetust tootmistevgevusest selle poolest, et tema siuks on mitte töö materiaalsete objektide, vaid informatsiooniga.

² V. I. L e n i n . Teosed. 25. kd., lk. 438, 443; 26. kd., lk. 82, 376-377; 27. kd., lk. 70, 113, 132-133, 347, 361; 33. kd., lk. 199, 244, 405.

Kommunistliku ülesehitustöö komplitseeritud ülesanded nõuavad, et juhtimistegevus oleks rajatud objektiivsetele hinnangutele ja täpsele informatsioonile. Ebatäpse, mitte-täieliku ja hilineva informatsiooni tõttu on isegi head juhid asetatud raskesse olukorda, sest tuleb vastu võtta otsuseid ja anda korraldusi ainult kogemuste ja harjumuste alusel, s. o. juhtida huupi. Järelikult informatsiooni hankimiseta ning selle töötlemiseta pole mõeldav sihipärane, teadlik juhtimine. Praktikast võib tuua hulgaliselt näiteid selle kohta, et seal, kus ei analüüsita põhjalikult kujunenud olukorda ja teaduslik lähenemisviis asendatakse subjektivistlike, meelevaldsete lahendustega, on äpardused paratamatud ja vältimatud. Kirjanduses märgitakse põhjendatult, et kui juhtimissüsteemis puudub informatsioon, siis ei saa olla ka juhtimist, juhtimise puudumisel aga kaotab informatsioon igasuguse mõtte.³ Seega juhtimine ja informatsioon on vastastikusel seoses ning sõltuvuses, kusjuures kontrolli võib vaadelda kui üht sidekanalit, mis toidab juhtimiskeskust informatsiooniga.

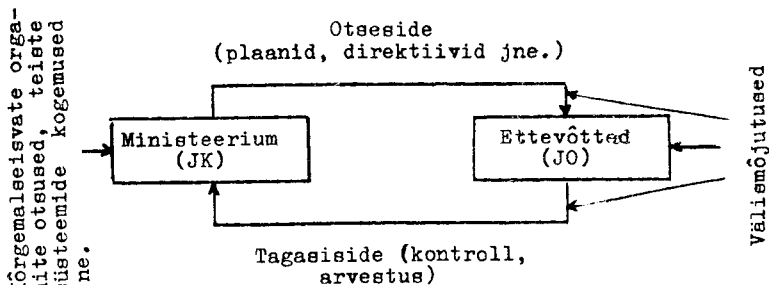
Kolmandaks käsitletakse tööstusministeeriumi ja temale alluvaid ettevõtteid küberneetilise süsteemina, mille juhtivaks keskuseks on ministeerium ja juhitavateks objektideks ettevõtted. Informatsiooni vahetamine juhtimiskeskuse ja juhitavate objektide vahel toimub otse- ja tagasiside kaudu. Kontrolli iseloomulikuks jooneks on see, et ta annab juhtimiskeskusele ainult teatud liiki informatsiooni - teateid selle kohta, kuidas juhitavad täidavad neile antud korraldusi, missugused on tulemused, kuidas need saavutati, millised on töös ilmnunud raskused, puudused ja vead. Kontroll on seega juhtimiskeskuse tunnetusorgan, millela juhtkond ei saa vajalikku ülevaadet oma võimalustest süsteemi reguleerimisel. See tähendab, et kontroll täidab juhtimissüsteemis tagasiside funktsiooni.

³ Б.С. Украинцев. О возможности кибернетики в свете свойства отображения материи. - Философские вопросы кибернетики. М., 1961, стр. 110-113.

Tagasiside printsiibiks nimetatakse harilikult sellist juhtimismoodust, kus süsteemi suunamine ja reguleerimine toimub vastavalt sellele informatsioonile, mida saadakse juhtimise resultaadi kohta. Sel juhul otsus juhtimistegevuse kohta sõltub juhitava objekti käitumisest ja tekib suletud ahel: põhjus, mis kutsub esile juhitava objekti oleku muutuse, pannakse sõltuvusse reaktsioonist, mida ta ise esile kutsub.⁴

Sellist ranget põhjuse ja resultaadi seost võib täheldada muidugi automaatsüsteemide puhul. Mis aga puutub järgneval joonisel kujutatud tootmisharusüsteemi, siis siin on karakterseks jooneks see, et ministeerium kui juhtimiskeskus (JK) kasutab süsteemi tegevuse juhtimiseks ja reguleerimiseks mitte ainult kontrolli, s. o. tagasiside korras juhivate objektide (JO) kohta saadavat informatsiooni, vaid ka mitmesuguseid muid andmeid, nagu kõrgemalseisivate juhtimisorganite otsused, teiste juhtimissüsteemide kogemused, poliitilised kaalutlused jne., mida võib arvata juhtimiskeskusele mõjuvate välistegurite hulka.

Tootmisharu juhtimissüsteem oma otse- ja tagasiside kanalitega



⁴ Vt. N. Wiener. Küberneetika ehk juhtimine ja side loomas ning masinas. Tln., 1961, lk. 122 jj.; N. Wiener. Inimolendite inimlik kasutamine. Küberneetika ja ühiskond. - "Loomingu" Raamatukogu", 1969, nr. 45-47, lk. 29, 34, 46-47, 56; K. Leppik. Automaatjuhtimise põhiküsimused. Tln., 1965, lk. 14 jj.; O. Ланге. Введение в экономическую кибернетику. М., 1968, стр. 23; Л.А. Петрушенко. Принцип обратной связи. М., 1967, стр. 129 и сл.; Г. К л а у с . Кибернетика и общество. М., 1967, стр. 48-51.

Kuid ka ettevõtete kui juhitavate objektide tegevus pole kaugeltki alati ministeeriumist saadud juhtimiskäskude ja korraldustega adekvaatselt määratud. Juhitavad objektid reageerivad küll keskusest saadud juhtimissignaalidele (plaanid, direktiivid, juhised jne.), mis kulgevad otseside kanali kaudu, ent samaaegselt mõjutavad ettevõtete käitumist mitmesugused muud välistegurid. Missuguseks kujuneb neis tingimustes objektide konkreetne reageering, selle kohta saab juhtimiskeskus informatsiooni tagasiside kanali kaudu. Mida põhjalikumalt, ladusamalt ja operatiivsemalt tagasiside kontrolli ja arvestuse näol funktsioneerib, seda suuremad on võimalused süsteemi hoidmiseks ettenähtud kursil, kuigi ka siin tuleb arvestada seda, et välistegurid avaldavad mõju mitte üksnes juhtimiskeskusele ja juhitavatele objektidele, vaid ka sidekanalitele, tekitades seal informatsioonilist müra.

Järelikult neis tingimustes, kus juhuslikkus pole välistatud, on sihipärane juhtimistegevus võimalik vaid sellise tagasiside puhul, mis rajaneb juhtimisveal, s. o. kõrvalekaldel eesmärgile viivast teest. Kontroll tagasiside ühe vormina tähendab alati kavandatu alusel tehtu või saavutatu mõõtmist ja hindamist. Vaatamata sellele, et kontroll kujutab endast juhtimiskeskuse tunnetusvahendit, mis tegeleb pealtnäha passiivse peegeldusprotsessiga, mõjutab ta oluliselt juhtimise kvaliteeti. Kirjanduses leiab kinnitamist, et süsteemi häired on peaaegu alati informatsiooni kulgemise häired, eelkõige tagasiside häired.⁵

Neljandaks on uurimistöö käigus arvestatud seda, et kontrolliprobleemide küberneetiline interpretatsioon toob esile vaid selle ühise ja üldise, mis on omane tagasisidele üldse, ega kajasta tootmisharu ja tema juhtimiskeskuse eripära, spetsiifikat. Konkreetsete küsimuste lahendamisel on see aga vajalik.

⁵ G. N a a n . Norbert Wiener ja ajastu mõttelaad. Eessõna N. Wieneri töö "Inimolendite inimlik kasutamine. Küberneetika ja ühiskond" eestikeelsele väljaandele. - "Loomingu" Raamatukogu", 1969, nr. 45-47, lk. 8.

Põhiline iseärasus, võrreldes bioloogiliste ja tehissüsteemidega, seisneb selles, et sotsiaalsetes süsteemides on nii juhtideks kui juhitavateks inimesed. Juhtimisprotsessid lähuvad siin inimestest ja on suunatud inimestele.⁶ Seega tuleb juhtimisprotsessis arvestada inimlike omadustega, inimeste püüdluste, taotluste, intellektiga. Hakkab toimima subjektiivne faktor, mille tähtsus pidevalt kasvab. Subjektiivse faktori osa on seda suurem ja märgatavam, mida enam ta vastab objektivsetele seaduspärasustele.

Samuti iseloomustab juhtimisprotsesse ja kontrollialast tegevust sotsiaalsetes süsteemides see, et nad baseeruvad võimule. Võim, vaatamata sellele, kas ta on ühiskondlik või riiklik, määrab kindlaks juhtimisprotsesside toimimise üldised raamid ja eesmärgid, temast sõltuvad juhtimise iseloom, võtted ja viisid. Ollakse küllaltki üksmeelsel seisukohal, et võim, millel klassideta ühiskonnas on ühiskondlik, klassidesse jagunenud ühiskonnas aga poliitiline, riiklik iseloom, on kogu juhtimissüsteemi tähtsaim integreeriv omadus⁷, kui võrd võim ühendab juhtimissüsteemi tervikuks.

Riigivõim, millele on omased sellised komponendid, nagu tahe, jõud, s. o. võime suruda peale oma tahet, ja suveräänsus⁸, on abstraktne mõiste. Ta materialiseerub, saab

⁶ А.И. Ш и г л и к. Управление людьми и руководство процессами производства. - "Советское государство и право", 1966, № 7, стр. 22; В.Г. А ф а н а с ь е в. Об интенсификации развития социалистического общества. М., 1969, стр. 69.

⁷ Ю.А. Т и х о м и р о в. Теория социалистического управления. - "Советское государство и право", 1969, № 7, стр. 78; Ю.А. Т и х о м и р о в. Власть и управление в социалистическом обществе. М., 1968, стр. 23-24; В.В. К о п е й ч и к о в. Механизм советского государства. М., 1968, стр. II7-II8; А.И. К о р о л е в, А.Е. М у ш к и н. Государство и власть. - "Правоведение", 1963, № 2, стр. 16 и сл.

⁸ В.В. К о п е й ч и к о в. Механизм советского государства. М., 1968, стр. 123; Сб. Личность, общество и государство. М., 1966, стр. 132 и сл.; С.Т. Ц е й т л и н.

oma kuju riigiorganite süsteemis. See tähendab, et riigivõim ja riigiparaat on lahutamatu seotud. Sellepärast pole sugugi juhuslik, et Nõukogude riigi rajaja V.I. Lenin nägi riigiparaadis nõukogude korra elu ja surma küsimust. Oma brošüüri "Toitlusmaksust" plaanis (1921) märkis ta, et ilma aparaadita me oleksime ammugi hukkunud. Ilma süsteemilise ja visa võitluseta aparaadi parandamise eest me hakkume enne sotsialismi baasi loomist.⁹

Kui riigivõimu staatiliseks küljeks, tema organisatsiooniliseks avaldusvormiks on riigiparaat (riigiorganite süsteem), siis võimu dünaamilise külje moodustab juhtimistegevus. Juhtimine ja kontroll kujutavad endast see-ga võimu realiseerimise protsessi. Just juhtimises kui dünaamilises protsessis ilmneb kõige selgemalt riigivõimu asu, tema olemus.

Samuti, kui küberneetika opereerib informatsioonihulga mõistega, mis iseloomustab süsteemide mitmekesisust, struktuursust, korrastatust kvantitatiivsest küljest ranges matemaatilises keeles, siis ministeeriumi juhtimis- ja kontrollialase tegevuse puhul, üldse juhtimisprotsesside puhul sotsiaalsetes süsteemides, tõuseb esiplaanile informatsiooni semantiline ja pragmaatiline aspekt, selle sisuline, tähenduslik ja väärtuseline tahk. Informatsiooni hulk on täpselt mõõdetav suurus, kuid see ei ütle midagi sõnumite n.-õ. inimliku tähenduse kohta. Juhtimisel ja kontrollimisel on aga informatsiooni tähenduslik külg oluline, kuigi seda ei osata veel täpselt mõõta. On pakutud küll välja mitu varianti semantilise informatsiooni hindamiseks,¹⁰ kuid kõigil neil konstruktsioonidel ei ole

Об основных элементах государственной власти в СССР. "Вестник ЛГУ". Серия экономики, философии и права. Вып. I, 1958, стр. 87.

⁹ V. I. L e n i n . Teosed. 32. kd., lk. 300.

¹⁰ vt. Л. Б р и л л ю э н. Наука и теория информации. М., 1960, стр. 384-389; Р. Д ж о р д ж. Мозг как вычислительная машина. М., 1963, стр. 479-485; Е. К. В о й ш е з и л о. Понятие. М., 1967, стр. 203; А. Х а р к о в и ч. О ценности информации. - "Проблемы кибернетики", 1960, № 4, стр. 53-57.

otsest kontakti sellega, mida nimetatakse informatsioonike igapäevakeeles (s. t. sisulisteks teadmisteks ja andmeteks). Uuritakse küll teatud formaalset skeemi, mudelit, milles teadmised on fikseeritud, mitte aga teadmisi endid.¹¹

Sellest tingituna ei saa ka kontrolliküsimuste uurimisel kasutada teadustava informatsiooni hindamiseks kvantitatiivseid meetodeid ning piirduda tuleb kvalitatiivse analüüsiga. Põhiliseks uurimismaterjaliks on ettevõtete poolt ministerruumile esitatav kirjalik aruandlus, revideerimisaktid, õiendid ja muud dokumendid, mis kajastavad ettevõtete tegevust. Kuid kaugeltki mitte kõik kontrollimised ja nende tulemused ei leia kirjalikku fikseerimist. Selle lünga kõrvaldamiseks viis Eesti NSV Teaduste Akadeemia Majanduse Instituudi õiguse sektor koos Eesti NSV Rahvakontrolli Komiteega neljas vabariigi tööstusministeeriumis läbi juhtivate töötajate ja spetsialistide ankeetküsitluse, mille andmeid on mõningate probleemide valgustamisel kasutatud. Küsitlus hõlmas kokku 224 juhtivat töötajat ja spetsialisti, mis moodustab 73,6 % nende koguarvust.

2

MINISTEERIUMI KONTROLLMEHCHANISM JA ARUANDLUSE OSA SELLES

Tulenevalt sellest, et juhtimine ja kontroll on omavahel tihedasti seotud, on ministerruumil kui tootmisharu juhtival keskusel õigus ja ühtlasi kohustus kontrollida alluvate ettevõtete ja organisatsioonide tegevust. Oma igapäevases juhtimistöös on ministerruumid kasutanud ettevõtete tegevuse kohta informatsiooni kogumiseks mitmesuguseid kontrollimisvõtteid ja -viise. Kuigi kontrolliarsenal on

¹¹ J. R e b a n e . Informatsioon ja ühiskondlik tunnetus. - Ajalooline materialism. Tln., 1970, lk. 23.

Üldiselt rikas ning töömeetodid ja -vormid paljutahulised, on ministeeriumid kontrolli teostanud põhiliselt kahte moodi: 1) ettevõtetest saadud aruandluse, õiendite ja muude dokumentide analüüsi ning 2) faktilise kontrolli teel kohapeal. Ühel juhul saadakse informatsiooni kontrollitavalt endilt, olgu see siis kirjalik või suuline informatsioon, teise puhul, kui tegemist on kontrolliga kohapeal, on informatsiooni vahetud kogujad ministeeriumide töötajad.

Tööstusministeeriumide töötajate küsitlemisel saadud andmete põhjal, mida kajastab tabel 1, laekub neile tööks vajalik informatsioon suures osas ettevõtetest ja nende ettevõtete töötajatelt: ligemale 4/5 küsitletutest vastas, et on rajanud oma tegevuse põhiliselt ettevõtete aruandlusest ja õienditest, järelepärimistest telefoni teel, suulistest ettekannetest ja aruannetest, samuti ettevõtete nendelt töötajatelt saadud informatsioonile, kes külastavad ministeeriumi. Neid tööstusministeeriumide töötajaid aga, kes hangivad informatsiooni üldreeglina ettevõtetega vahetud kontakti luues, on kokkuvõttes vaid 21,9%. Kõige suurem on selliste töötajate osakaal Eesti NSV Toiduainete Tööstuse Ministeeriumis (33,3%) ja kõige väiksem Eesti NSV Kergetööstuse Ministeeriumis (17,7%).

Kui arvestada ühelt poolt ettevõtete juhtimisfunktsioone, mis on fikseeritud ministeeriumide põhimäärustes, ja teiselt poolt ettevõtete endi üldist töö- ja tootmiskultuuri taset ning isereguleerimise astet, võib üldistavalt märkida, et ministeeriumid tuginevad liigselt ettevõtetest saadud informatsioonile ning faktilisele kontrollile kohapeal osutatakse tähelepanu vähe. Kui hästi ka aruandluse teel organiseeritav kontroll ei oleks korraldatud, kui mitmekesised poleks ka selle realiseerimise viisid, ta jääb ikkagi ühekülgsesks. Sel teel saadud andmed on pärit ühest allikast - täitjailt või selle eest vastutavalt isikutelt. Sellepärast on vaja informatsiooni usaldusväärseuse tagamiseks ühendada aruandlus faktilise kontrolliga kohapeal. Isiklik tutvumine ettevõtete tööga, tihe kontakt nen-

T a b e l 1

Põhilised informatsiooni kogumise viisid Eesti NSV tööstusministeeriumides
(küsitlusandmed)

Jrk. nr.	Ministeeriumid	Vastanu- te arv	Neist töötajaid, kes saavad informatsiooni olukorra kohta ettevõtetes põhiliselt					
			statistilis- test aruanne- test ja olen- ditest	telefoni teel	ettevõtteid isiklikult külastades	suulistest et- tekannetest ja aruannetest	ettevõtete töö- tajalt, kes külastavad mi- nisteeriumi	muudest alli- katest
1.	Eesti NSV Kergetööstuse Ministeerium	(100,0%) 68	(39,7%) 27	(26,5%) 18	(17,7%) 12	(2,9%) 2	(10,3%) 7	(2,9%) 2
2.	Eesti NSV Kohaliku Tööstuse Ministeerium	(100,0%) 43	(44,2%) 19	(18,6%) 8	(18,6%) 8	(9,3%) 4	(2,3%) 1	(7,0%) 3
3.	Eesti NSV Toiduainete Tööstuse Ministeerium	(100,0%) 42	(31,0%) 13	(14,3%) 6	(33,3%) 14	(21,4%) 9	-	-
4.	Eesti NSV Liha- ja Päima- tööstuse Ministeerium	(100,0%) 48	(39,6%) 19	(22,9%) 11	(20,8%) 10	(12,5%) 6	(4,2%) 2	-
	Kokku	(100,0%) 201	(38,8%) 78	(21,4%) 43	(21,9%) 44	(10,5%) 21	(5,0%) 10	(2,4%) 5

de ettevõtete töötajatega, ettepanekute tegemine ja soovitude andmine töö käigus ning vahetu instrueerimine - kõik see võimaldab puuduste kõrvaldamiseks kasutusele võtta operatiivseid abinõusid ja saada objektiivseid andmeid tegeliku olukorra kohta. Kohapeal kontrollimine loob ühtlasi head võimalused eesrindlike töökogemuste propageerimiseks ja levitamiseks ning ettevõtete kaadri igakülgeks tundmaõppimiseks.

Kuid küsimus ei seisa mitte üksnes õige proportsiooni leidmises aruandluse ja faktilise kontrolli vahel, vaid täiustamist ja korrastamist vajavad mõlemad informatsiooni kogumise vormid ka ise, eriti aga arvestus ja aruandlus - seda eelkõige mahu osas. Tartu õmblusvabrikus "Sangar" tehtud analüüs näitab, et sellel ettevõttel tuleb vastavalt kehtestatud eeskirjadele esitada kõrgemalseisvatele organitele üldse 82 erinevat liiki ja vormi aruannet, plaani, arvestust ja õiendit aastas. Neist 55 on määratud Eesti NSV Kergetööstuse Ministeeriumile, 36 Eesti NSV Ministrite Nõukogu juures asuvale Statistika Keskvalitsusele, 11 NSV Liidu Riigipanga kohalikule osakonnale, 8 Eesti NSV Kergetööstuse Ministeeriumi Konstrueerimisbüroole, 7 Eesti NSV Statistika Keskvalitsuse Tartu Informatsiooni- ja Arvutusjaamale, 6 NSV Liidu Ehituspanga kohalikule osakonnale, 3 Eesti NSV Ministrite Nõukogu Materiaal-Tehnilise Varustuse Peavalitsusele, 3 Eesti Vabariiklikule Rõivaste Hulgikaubanduse Baasile, 3 Tartu Linna TSN TK Rahandusosakonnale, kusjuures Tartu Linna TSN TK plaanikomisjonile, "Eesti Energia" Elektrimüügi kohalikule osakonnale, ÜLRÜ Vabariiklikule Nõukogule, Tartu Ratsionaliseerimiskabinetile, Eesti NSV Ametiühingute Nõukogule, Tekstiili- ja Kergetööstuse Töölise Ametiühingu Vabariiklikule Komiteele ning Eesti NSV Kergetööstuse Ministeeriumi Töönormatiivide Uurimise Jaamale esitatakse igapähele üks. Sagedaseks nähtuseks on siinjuures see, et üht ja sama aruannet või õiendit nõuavad üheaegselt mitu organit. Näiteks kapitaalmahutuste plaani täitmise aruanded (vorm 2-KT ja 2-KS) tuleb saata nii Eesti NSV Ministrite Nõukogu juures asuvale Statistika Kesk-

valitsusele, tema Tartu Informatsiooni- ja Arvutusjaamale kui ka Eesti NSV Kergetööstuse Ministeeriumile.

Kui arvestada aruandluse perioodilisust, seda, et 82-st aruandest, arvestusest ja õiendist tuleb 2 koostada igas dekaadis, 26 kuude, 38 kvartalite, 8 poolaasta ja 8 aasta lõikes, siis ulatub nende koguarv aastas 550-ni. Iga tööpäeva kohta tuleb seega keskmiselt 2 dokumentaalset aruannet kõrgemalseisvatele organitele. Selline aruandlusekoostus ei ole iseloomulik üksnes õmblusvabrikule "Sangar", ja mitte ka ainult kergetööstusettevõtetele, vaid analoogiline koormus lasub ühtlasi kõigil teiste ministeeriumide alluvusse kuuluvatel tööstusettevõtetel, sest statistiline aruandlus on suures osas unifitseeritud.

Ent statistiline aruandlus moodustab vaid osa ettevõtete aruandlusest ja arvestusalasest tegevusest. Pealesellega on veel jooksev aruandlus ning mitmesuguste ühekordsete õiendite, kavade ja arvutuste tegemine ministeeriumi ja teiste kõrgemalseisvate organite nõudmisel. "Sangari" töö ja töötasu osakonna ning raamatupidamise jooksev aruandlus on statistilisest aruandlusest isegi mahukam.

Arvestus kui juhtimissüsteemi üks olulisemaid enesevaatluse viise varustab küll ministeeriumi informatsiooni-ga, kuid ettevõtete juhtimiseks ei vajata mitte igasugust informatsiooni, vaid ainult sellist, mis vastab ministeeriumi funktsioonidele ja aitab neid realiseerida. Kui ettevõtete aruandlust sellest seisukohast hinnata, siis jõuame järeldusele, et siin esineb küllaltki suuri liialdusi. Või täpsemalt väljendades: aruandlus pole suutnud sammu pida majandusreformist tulenevate juhtimisniihetega. Teatavasti on majandusreformi põhiülesanne tootmise tsentraliseeritud ja detsentraliseeritud juhtimise optimaalse vahekorra kujundamine. Varasem juhtimissüsteem, kus tarbijad said mõjutada tootmist vaid keskorganite vahendusel, ei õigustanud end. Otsesidemete loomine aga tootja ja tarbija vahel, sellise mehhanismi kujundamine, kus tootjad on sunnitud üksteisega võistlema tarbijate soovide parema rahul-

damise eest, pole kohe majanduslikult võimalik. Sellepärast on majandusreformi kaasaegsel etapil püütud seda küsimust lahendada sel teel, et juhtimissüsteemi ümberkorraldamise aluseks on võetud ettevõtete õiguste ja iseseisvuse laiendamine. Vähendatud on kohustuslike plaaninäitajate arvu ning tsentraliseeritult planeeritava toodangu nomenklatuuri, eeldades, et stimuleerimisfondid loovad huvi toota nii tsentraliseeritult kui ka detsentraliseeritult planeeritavaid tooteid maksimaalsel hulgal ning vajalikus sortimendis.

Järelilikult tööstusministeeriumidel on ära langenud riida tootmise juhtimise operatiivseid funktsioone ja ühes sellega vajadus vastava detailse informatsiooni järele. Tegelikult võib aga tähendada vastupidist arengujoont: ettevõtetele nõutava aruandluse maht ja tihedus kasvab pidevalt - seda eeskätt mitmesuguste jooksvate aruannete ja õien-dite arvel. Kui tootmise planeerimise ja majandusliku stimuleerimise uuele süsteemile ülemineku perioodil on aruandluse ajutine kasv loomulik ja mõistetav, siis hiljem on selle aluseks mitte praktiline vajadus, vaid harjumus, ruutiin, usk paberi maagilisse jõusse.

Kaasaegsetes tingimustes, kus ministeeriumide tegevus keskendub järjest enam üksiküsimuste otsustamiselt tootmisharu arenguperspektiivide uurimisele ja prognooside koostamisele, tehnikapoliitika kesksete küsimuste lahendamisele, kapitaalvahutuste otstarbekohase ja efektiivse kasutamise probleemidele, ettevõtete abistamisele majanduslikes, töö teadusliku organiseerimise jt. küsimustes, vajavad nad hoopis üldisema iseloomuga ja harvema laekumissagedusega informatsiooni. Seetõttu on olemas objektiivsed eeldused ühelt poolt ettevõtete aruandluse kärpimiseks ja teiselt poolt aruandeperioodide pikendamiseks. Konkreetsed soovitusel ja ettepanekud selles suhtes on esitatud lisas. Nende rakedamise puhul väheneks aruannete arv 118 ehk 21,4 % võrra. Seejuures on arvestatud esiteks seda, et ei väheneks aruandeline informatsioon juhtimise otsustavates lõikudes ja

nende näitajate osas (plaani täitmine, materjalide liikumine jne.), millest on huvitatud ka teised ettevõtted ja organisatsioonid, näiteks hankijad ja kaubandusettevõtted; teiseks seda, et vältida asjatuid kiirustamisi aruandlusega kuu esimesel päeval, mis toob sageli kaasa vigu ja vajab hiljem esitatud andmete korrigeerimist; kolmandaks, et ühtlustada arvestuslikku tööd ettevõtetes ning vältida tormamist kuude ja kvartalite lõpus. Ja kui pidada silmas kaugemaid perspektiive, siis ettevõtete õiguste edasise laiendamise ja otsesidemete arenemise puhul tootjate ja tarbijate vahel väheneb ministereeriumide vajadus operatiivse informatsiooni järele veelgi, sest tootmise operatiivne reguleerimine toimub säärasel korral vahetult ettevõtetes.

Samas tuleb aga rõhutada, et ministereeriumile ja teistele kõrgemalseisvatele organitele esitatava aruandluse piiramine ei tähenda ettevõttesisese informatsiooni operatiivse kogumise ja töötlemise vähendamist. Vastupidi - ettevõtete endi vajadus tootmistegevust ja sellega seonduvaid asjaolusid igakülgselt kajastava informatsiooni järele kasvab pidevalt.

Informatsiooniprotsessi korrastamine ministereeriumi ja ettevõtete vahel ei piirdu ainult aruandluse vähendamise ja aruandeperioodide pikendamisega. Täpsustamist ning ühtlustamist vajavad aruanded ka sisuliselt, sest praegusel kujul esineb neis, võrreldes plaanidega, dubleerimist ja kooskõlastamatust.

Aruannete koostamisel lähtuvad ettevõtted plaaniülesannetest. Selle töö normaalset organiseerimist takistab aga plaanide killustatus. Näiteks ettevõtete tehnika-, tootmis- ja finantsplaan kujutavad endast küll ühtset, kooskõlastatud tervikut, ent peale selle tuleb ettevõtetele koostada ja esitada ministereeriumile veel rida teisi plaane, mis kõik peavad samuti eelnimetatud plaanidega vastavuses olema, kuigi ei ühti nende vormidega. Selle tagajärjel tekiavad niinimetatud hübriidplaanid, mis sisaldavad näitajaid nii tehnika-, tootmis- kui finantsplaanide erinevatest vormidest.

Kui vaadelda näiteks õmblusvabriku "Sangar" ja teiste Eesti NSV kergetööstusettevõtete uue tehnika plaani, siis näeme, et sinna on koondatud näitajaid tehnika-, tootmis- ja finantsplaani sellistest koostisosadest, nagu tehniliste ja organisatsiooniliste abinõude plaan (vorm 6), progressiivse tehnoloogia juurutamise ja automatiseerimise plaan (vorm 07-TP), teaduslike uurimistööde plaan (vorm 13-TP) ja töö teadusliku organiseerimise plaan (vorm 09-TP). Viimased kolm on ühtlasi aluseks ka tööviljakuse tõstmise ürituste plaani koostamisel. Kuigi ettevõtete tehnika-, tootmis- ja finantsplaanis fikseeritakse komplekselt kõik teaduslikud, tehnilised ja organisatsioonilised abinõud kavandatud tootmisülesannete täitmiseks, tuleb nende baasil kombineerida eraldi veel plaan energiamajanduse tehnilise ja ekspluateerimistaseme tõstmiseks ning kütuse, soojus- ja elektrienergia kokkuhoiu saavutamiseks, plaanid tootmisplaanide täitmise kindlustamiseks, toodangu kvaliteedi tõstmiseks, põhi- ja abimaterjalide kokkuhoiuks, standardiseerimisalase töö täiustamiseks, töö normeerimise ning tööaja kasutamise parandamiseks jne.

Nii kasvab mitmesuguste spetsiaalsete plaanide arv. Ometi on teada, et valdaval osal tehnilistel ja organisatsioonilistel abinõudel on kompleksne iseloom (avaldavad mõju ettevõtete tegevuse paljudele külgedele), mistõttu neid pole õige ega otstarbekohane eri plaanidesse jaotada. Ja kui need hübriidplaanid on koostatud, siis kaasnevad nendega loomulikult ka vastavad aruanded.

Seejuures on aruannetel samasugune puudus nagu plaanidelgi: sisaldavad informatsiooni, mis kajastub kas osaliselt või täielikult juba teistes aruannetes. Võtame näiteks uue tehnika plaani, mille juurutamise kohta on kehtestatud spetsiaalne aruanne (vorm 2-nt) - samad näitajad tuleb esitada tööviljakuse tõstmise organisatsiooniliste ja tehniliste abinõude plaani täitmise kvartaliaruandes. Peaaegu muutumatul kujul on võetud kollektiivlepingutesse ja nende lisadesse ettevõtete tehnika-, tootmis- ja

finantsplaanide sellised koostisosad, nagu organisatsiooniliste ja tehniliste abinõude plaan, toodangu kvaliteedi ja sordilisuse näitajad, töö teadusliku organiseerimise kavad, materiaalse stimuleerimise ning teiste fondide kasutamise eelarved. Kuid aruanded kollektiivlepingute täitmise kohta on vaja eraldi esitada.

Siit järeldus: aruandeid on küll arvuliselt palju, ent näitajate dubleerimise tõttu on nad sisuhõredad. See- ga aruannete paljus ei anna põhjust kõnelda informatsioo- nirkkusest. Puudujääke informatsioonis on püütud seni kõrvaldada üha uute aruannete nõudmisega ettevõtelt, sel- le asemel et neid vähendada ja sisuliselt tihendada, näi- tajaid omavahel seostada ning komplekselt esitada. Siin kõlavad aktuaalselt V.I. Lenini sõnad: parem arvu poolest vähem, aga kõrgema kvaliteediga¹². Kunstlikult üksteisest eraldatud ja paljuski dubleerivad plaanid ning nende täit- mist kajastavad aruanded on ballastiks ettevõtete ja mi- nisteeriumi vahelistes suhetes.

Aruannete kvantitatiivse külje esiplaanile nihku- mist põhjustab omajagu ka informatsiooni ebaratsionaalne kasutamine ministeeriumides. Ministeeriumide struktuuri- liste allüksuste - osakondade ja valitsuste - nõrga koostöö ja kooskõlastamata suhtlemise tõttu esinevad need allüksused paljuski informatsiooni suletud kogujate ja tarbijatena. Igaüks neist taotleb ettevõtetest kogu tema- le vajalikku informatsiooni, vaatamata sellele, et teis- tes osakondades on analoogilised andmed juba olemas või leiduvad lähteandmed, kust võib vajalikud näitajad tule- tada.

Ministeeriumisiseste informatsioonivoogude korrasta- matusesest ja allüksustevahelise koostöö puudulikkusest kõ- nelevad mitte üksnes analoogilise sisuga aruannete, õien- dite ja muude materjalide nõudmine erinevate struktuuri-

¹² V. I. L e n i n . Teosed. 33. kd., lk. 447.

liste alljaotuste poolt, vaid ka lahkuminevad juhtimiskorraldused ning plaanikäsud ettevõtete aadressil. Pole kaugeltki erandlikud sellised juhtumid, kus plaan täpsustub alles siis, kui plaaniperiood on juba möödunud ning ettevõtte ei saa selle täitmiseks enam samme astuda.

Lahendus seisab siin täpse korra loomises ministeeriumide osakondade- ja valitsustevahelises informatsiooni- vahetuses. Lisaks allüksuste funktsioonide, kohustuste, õiguste ja vastutuse kindlaksmääramisele põhimäärustes on vaja ühtlasi fikseerida see, millal, kellelt ja missugust informatsiooni üks või teine osakond (valitsus) saab ning millal, kellele ja missuguse iseloomuga andmeid ise edasi annab. Informatsioonivoogude graafilise kujutamise korral tulevad ilmsiks kanalite sopistumised, sõlmed, ebaloogilised liikumismarsruudid, seisakud ja muud häired, millede kõrvaldamine loob tingimused aruandelise informatsiooni operatiivsemaks, mitmekülsemaks, efektiivsemaks kasutamiseks ning kooskõlastatud juhtimiskäskude väljatöötamiseks.

Aruandluse ja muude dokumentide ringluse ratsionaliseerimise vajadust rõhutavad ka ministeeriumide töötajad ise. Ainult 69 töötajat 222-st on rahul praeguse informatsioonivahetuse korraldusega. Tabeli 2 andmetel 136 töötajat ehk 61,2 % küsitletutest arvab, et see võiks olla parem, ning 17 märgib resoluutselt, et dokumentide ringlus praegusel kujul ei rahulda. Et selle küsimuse lahendamine on eluline ja vajalik, näitab seegi, et ministeeriumide töö parandamise abinõude seas on kirjavahetuse ja aruandluse vähendamine töötasu tõstmise järel üldkokkuvõttes teisel kohal, kusjuures 35 töötajat pani selle nõude esimesele, 45 teisele ja 32 kolmandale kohale.

Efekt suureneb, kui analoogiline informatsiooniprotsesside korrastamine toimub ka ettevõtetes. Selles suhtes on mitmed ettevõtte juba mõndagi ära teinud. Õmblusvabrikus "Sangar" on töö teadusliku organiseerimise osakonna juhtimisel selgitatud välja juhtimisstruktuuri lülide funktsioonid ja nende täitmiseks vajalikud informatsiooniliigid

T a b e l 2

Rahulolu dokumentide praeguse ringluskorraldusega
Eesti NSV tööstusministeeriumides
(küsitlusandmed)

Jrk. nr.	Ministeeriumid	Vastanute arv	Neist töötajaid, kelle arvates <u>dokumentide ringlus ministeeriumis</u>		
			on rahulda- val tasemel	võiks parem olla	ei rahulda praegusel kujul
1.	Eesti NSV Kergetööstuse Ministeerium	(100,0%) 76	(7,9%) 6	(77,7%) 59	(14,4%) 11
2.	Eesti NSV Kohaliku Tööstuse Ministeerium	(100,0%) 43	(55,8%) 24	(44,2%) 19	-
3.	Eesti NSV Toiduainete Tööstuse Ministeerium	(100,0%) 53	(41,5%) 22	(47,3%) 25	(11,3%) 6
4.	Eesti NSV Liha- ja Piimatööstuse Ministeerium	(100,0%) 50	(34,0%) 17	(66,0%) 33	-
	Kokku	(100,0%) 222	(31,2%) 69	(61,2%) 136	(7,6%) 17

ning täpsustatud teadete, aruannote ja muude informatiivsete allikate liikumist osakondade vahel. Nagu selgus, on informatsiooni vahetuse osas kesksel kohal plaani-, finants-, töö- ja töötasu osakond ning raamatupidamine. Plaaniosakond saab teistelt osakondadelt 16 eri liiki informatsiooni ja annab neile 22 liiki informatsiooni. Töö- ja töötasu osakonnal on need näitajad vastavalt 19 ja 23. Selle järgi, kui palju üks või teine osakond informatsiooni tarbib ja teistele uut informatsiooni edasi annab ning kui tihedad on need informatiivsed seosed, võib tinglikult otsustada ka osakondade töömahu üle. Samuti annab informatsiooniprotsesside analüüs materjali osakondade töö hindamiseks. Vaevalt saab kõnelda selliste osakondade elujõust ja arenguperspektiividest, kes ise on suured informatsiooni tarbijad, informatsiooni vahendajana aga tegutsevad nõrgalt.

Tähendab - üheks esmaseks ülesandeks on ministeeriumi ja ettevõtete informatsioonivoogude kooskõlastamine ning nende sulatamine ühtseks tervikuks, heites kõrvale kõik selle, mis on liigne ja dubleeriv. Sama kehtib ka ettevõtete suhete kohta organitega, kellele need ettevõtted aruande esitavad. On küllalt juhtumeid, kus ettevõtetel tuleb peale ministeeriumi esitada ühe ja sama sisuga aruandeid veel mitmetele teistele kesk- ja kohalikele organitele, mis koormab asjatult informatsioonikanaleid.

Informatsiooniummistused ja paralleelism tekivad harilikult ülearuselt killustatud ning mitmeastmelistes juhtimissüsteemides. Sellepärast nähakse NLKP Keskkomitee ja NSV Liidu Ministrite Nõukogu määruses juhtimisaparaadi täiustamisest ja odavamaks muutmisest¹³ ning EKP Keskkomitee ja Eesti NSV Ministrite Nõukogu analoogilises määruses¹⁴ ette likvideerida tarbetud, asjatult juhtimisprotsessi pikendavad lülid. Tundub, et sellist resol uutset abinõu on tarvis

¹³ CN СССР, 1969, № 24, ст. 139.

¹⁴ ENSV ÜVT, 1969, nr. 47, art. 466.

rakendada ka tööstusministeeriumide sisemise struktuuri rationaliseerimisel. Sellisele järeldusele jõuti juba varem nende osakondade ja valitsuste funktsioonide, kohustuste ning õiguste uurimisel¹⁵, informatsioonivoogude analüüs aga kinnitab seda veel kord.

Ministeeriumide struktuur peab silmas reformieelset olukorda, kus paljusid planeerimis-, tootmis-, tehnika-, varustamis- ja teisi küsimusi lahendati tsentraalselt, mistõttu juhtimistöö spetsialiseerimise eesmärgil loodi ka hulgaliselt iseseisvaid, kuid väikeste koosseisudega osakondi ja valitsusi. Näiteks töö- ja töötaasu, kapitaalehituse ja rahandusosakondades töötab harilikult vaid 3 - 4 inimest, kusjuures struktuursete lülide arv ministeeriumides kõigub 11 ja 13 vahel.

Kaasaegsetes tingimustes, kus operatiivse juhtimise raskuspunkt kandub üha rohkem ettevõtetesse ja ministeeriumidel tuleb tegelda tööstusharu arengu üldisemate probleemidega, puudub vajadus sellise suure struktuurse liigendatuse järele. See põhjustab vaid asjatult informatsioonivoogude paisumist, sest kõik osakonnad ja valitsused, nagu juba märgitud, koguvad, valmistavad ette ja töötlevad informatsiooni üksteisest sõltumatult, erinevate meetodiliste printsiipide järgi, kordineerimatult, üksteist dubleerivalt. Mida suurem on osakondade ja valitsuste arv, seda rohkem vajatakse jõupingutusi tegevuse kooskõlastamiseks. Pealegi hajutab liigne struktuuriline killustatus üldperspektiivide tunnetamist ja on heaks toitepinnaseks bürokraatlikule juhtimisstiilile.

Sellepärast oleks vajalik osa lähedase profiiliga osakondi ja valitsusi ühendada, eriti need, kes vajavad oma ülesannete täitmiseks ühelaadilist informatsiooni ja kelle informatsioonilised seosed on kõige tihedamad. Sellest lähtepunktiist vaadatuna tuleb nimetada kõigepealt peamehaaniku ja ka-

¹⁵ H. S c h n e i d e r . Eesti NSV kohaliku ja keskhaldusaparaadi põhilisi arengutendentsi. - Eesti NSV riigi ja õiguse leninlikelt teedelt. Tln., 1969, lk. 63-69.

pitaalehituse osakonda. Küsitav on samuti iseseisvate fiinantsosakondade säilitamine, sest nende tegevus põimub tihedasti plaani- ja ökonomikaosakondade (valitsuste) tegevusega. Ministeeriumides aga, kus on eraldi struktuurilülid ühelt poolt materiaalsete fondide ja teiselt poolt varustus- ning turustusküsimuste lahendamiseks, oleks otstarbekohane ka need ühendada.

Selline ühendamine kujutab endast vahepealset sammu teel kaugemas perspektiivis loodavatele suurtele struktuurilistele alljaotustele, kes keskenduvad niisugustele küsimustele, nagu majanduslik juhtimine, tehniline teenistus, tootmise (sealhulgas varustuse ja turustuse), remondi ning kapitaalehituse juhtimine, kaadri komplekteerimine ja kvalifikatsiooni tõstmine ning juriidiline teenindus.

Struktuuriliste allüksuste ühendamine loob eeldused nende tegevuse paremaks koordineerimiseks ja informatsiooni seoste vähendamiseks. Kui kolmeteistkümne osakonna ja valitsuse puhul on nende vastastikuseks informeerimiseks vaja 78 erinevat kanalit, siis kaheksa struktuurilüli puhul ainult 28. Seega lihtsustub juhtimisprotsess tunduvalt ja süsteem ise muutub töökindlamaks. Ühtlasi saab selgeks esialgu paradoksina tunduv asjaolu, miks tihti lihtsamad süsteemid ja väiksemad juhtivad kollektiivid osutuvad efektiivsemaks kui suured.

Üldse tuleb siin lähtuda partei XXIV kongressil väljendatud põhimõttest, et juhtimissüsteemi täiustamine ei ole ühekordne üritus, vaid elu poolt ülestõstatavate probleemide lahendamise dünaamiline protsess. Need probleemid peavad pidevalt olema meie tähelepanu keskpunktis.¹⁶

Seoses tööstuslikele ministeeriumidele tagasiside korras laekuva informatsiooni pideva kasvuga kerkivad järjest teravamalt päevakorda selle töötlemise ja analüüsi küsimus-

¹⁶ L. B r e ž n e v . NLKP Keskkomitee aruanne Nõukogude Liidu Kommunistliku partei XXIV kongressile. Tln., 1971, lk. 79.

sed. Põhiline probleem seisab selles, et on tekkinud lõhe, mittevastavus tootmise ja juhtimise tehnilise varustatuse osas. Kiire tehnilise progressi tõttu on lühikese ajaga toimunud suured nihked tootmisprotsesside mehhaniseerimisel ja automatiseerimisel. Uus tehnika on tunginud kõikidesse tootmisharudesse. Seevastu edusammud juhtimisprotsesside, eriti aga informatsiooni töötlemise mehhaniseerimise valdkonnas on palju tagasihoidlikumad.

Kuigi teadus on lahendanud paljud informatsiooni töötlemise küsimused ning loodud on võimas arvutustehnika, toimub selle praktiline rakendamine aeglaselt. Suur osa informatsioonist töödeldakse endiselt algeliste vahenditega, käsitsi. Eesti NSV Kergetööstuse, Kohaliku Tööstuse, Toidualanete, Liha- ja Piimatööstuse Ministreeriumi 224-st küsitletud töötajast vajab üle 200 arvutustehnikat oma ülesannete täitmiseks. Kuid tabelis 3 esitatud tehnilistest vahenditest, mida neil on võimalik kasutada, domineerivad arvelaud, lükati ja aritmomeeter. Klahvarvutusmasinat tarvitab pidevalt vaid 60 töötajat. Väike on samuti masinarvutusjaamade ja Eesti NSV Ministrite Nõukogu juures asuva Statistika Keskvalitsuse Vabariikliku Arvutuskeskuse teenuste kasutajate arv. Raamatupidamisega tegelevast 64-st töötajast 58 ning statistiliste, majanduslike ja finantsandmete kogumise, töötlemise ning üldistamisega tegelevast 112-st töötajast 84 kasutavad põhilise abivahendina vaid arvelauda.

Selle tulemusena on kujunenud olukord, kus reas tööstusettevõtetes on arvutustööde mehhaniseerimine paremal järjel kui ministeeriumides. Peaaegu kõigis liidulis-vabariikliku ja vabariikliku alluvusega ettevõtetes ning majandusorganisatsioonides on tehtud lõpp arvestuse killustatusele ja koondatud see tehasevalitsuste juurde või tsentraliseeritud raamatupidamise kätte. See on loonud eeldused arvestustööde mehhaniseerimiseks (seni 35,5 % ettevõtetest). Põhiliselt on kasutatud Eesti NSV Ministrite Nõukogu juures asuva Statistika Keskvalitsuse masinarvutusjaamade tee-

T a b e l 3

Eesti NSV tööstusministeeriumides kasutatavad informatsiooni töötlemise vahendid
(küsitlusandmed)

Jrk. nr.	Töötlemisvahendi või teenuse nimetus	Vastanute arv	Neist töötajad, kes kasutavad seda		
			põhili- selt	vahete- vahel	üldsegi mitte
1.	Arvelaud	221	156	53	12
2.	Arvutuslükat	221	44	57	120
3.	Aritmomeeter	221	60	46	115
4.	Klahvarvutus- masin	221	60	29	132
5.	Masinarvutus- büroode teenused	221	3	5	213
6.	Eesti NSV Statis- tika Keskvalitsuse Vabariikliku Arvutuskeskuse teenused	221	7	11	203

nuseid, kuid mehhaniseerimisvahendeid on rakendatud ka ettevõtetes endis. Õmblusvabrikus "Sangar" moodustati juba mitu aastat tagasi raamatupidajate arvel nelja töötajaga masinarvutusbüroo, mis asub ettevalmistus- ja juurdeldõikustsehhi juures. Bürool on kaks automaatmasinat, kaks liitmis-, üks raamatupidamis- ja üks faktuurmasin. Nendest faktuurmasin, mida teenindab üks töötaja, paikneb alaliselt valmistoodangu laos.

Oma masinarvutusbüroode loomise teele on asunud samuti mitmed teised ettevõtted. Sellele tõukab paljuski asjaolu, et Eesti NSV Ministrite Nõukogu juures asuva Statistika Keskvalitsuse informatsiooni- ja arvutusjaamade töös esineb palju praaki. Peale rohkete vigade on raamatupidamise töö normaalsele kulgemisele oluliseks takistuseks see, et töid täidetakse suure hiline misega. Halva töö ja täit-

mise tähtaegadest mittekinnipidamise tõttu on tulnud mitmel ettevõttel nende teenustest loobuda.

Praegu on rohkem kui kolmandik kõigist vabariigi ettevõtetest asunud arvutustööde mehhaniseerimisele, kuid see hõlmab vaid majandusliku informatsiooni üksikuid lõike. Arvutustööd on komplekselt mehhaniseeritud üksnes kümnekonnas ettevõttes.

Neis tingimustes, kus ministriumidel puudub nõuete-kohane arvutustehniline baas, on püütud küsimust lahendada sel teel, et ministriumid nõuavad ettevõtetelt neile vajaliku töötlusastmega informatsiooni. Samuti talitavad ministriumide konstrueerimisbürood ja normatiivide uurimise jaamad. See lihtsustab muidugi nende tööd koondaruannete koostamisel, kuid nõuab lisatööd ettevõtetelt, sest ettevõtete operatiivseks juhtimiseks vajatakse tihti peale teise kaju ning üldistusastmega informatsiooni. Sellepärast peetakse õmblusvabrikus "Sangar" ja mitmetes teistes ettevõtetes toodanguplaanide täitmise arvestust eraldi aruandluse ja ettevõtte enda sisemiseks tarbeks. Et aruandesajaid on palju ja nende nõuded erinevad, siis tuleb ettevõtetel paigutada oma töönäitajad erinevatesse aruandevormidesse. Selles peitub üks põhjus, miks kasvab sisult küll sarnaste, kuid vormilt erinevate aruannete hulk.

Kuidas siis korraldada informatsiooni töötlemine, nii et see rahuldaks nii ministriume kui neile alluvaid ettevõtteid?

Ilmselt tuleb siin orienteeruda elektronarvutitele ja ühes sellega arvutustööde edasisele tsentraliseerimisele. Elektronarvutid arenevad pidevalt ning juba olemasolevategi võimsus on selline, et piisab ühest kogu tootmisharu vajaduste rahuldamiseks. Kuid üleminek informatsiooni automatiseeritud töötlemisele nõuab ulatuslikku eeltööd ja ka haridust. Olemasolevad arvutusjaamad peavad seetõttu parandama oma tööd ja seda üleminekut ette valmistama.

Ent orienteerumine elektrontehnikale ei välista, vaid vastupidi, eeldab mitmesuguste mehhaniseerimisvahendite ja

bürootehnika ulatuslikku juurutamist ka ettevõtetes ja ministereeriumides. Haldustehnikaga paremat varustamist kui ministereeriumide töö kõige tähtsamat täiustamise abinõu rõhutas küsitlemisel 54 töötajat: see tõstab mitte üksnes juhtimistöö operatiivsust, vaid võimaldab ka sügavamalt analüüsida majandusprotsesse ja nende olemust. Praeguse töötlemistaseme juures jääb aga suur osa aruandlusest sisuliselt analüüsimata ning üldistamata, järelikult ka kasutamata.

3

ETTEVÕTETE TEGEVUSE FAKTELINE KONTROLL

Aruandlusele kuulub ettevõtete tegevuse kontrollimisel ja uute juhtimiskäskude väljatöötamisel tähtis koht. Kuid töö aruannete, õiendite ja mitmesuguste muude dokumentidega ei tohi varjutada ministereeriumide töötajate elavat, vahetut kontakti ettevõtetega. Paraku tuleb seda siiski ette. Kuigi paberliku asjaajamise vastu peetakse leppimatut võitlust, pole märgata kirjavahetuse vähenemist. Vastupidi - täheldada võib kasvutendentsi. Kui 1968. aastal ulatus Eesti NSV Kohaliku Tööstuse Ministeeriumi kirjavahetus 8745 kirjani, siis 1972. aastal oli sissetulnud ja väljaläinud kirju kokku juba 11 000 piirides. Eesti NSV Kergetööstuse Ministeeriumis oli nende arv vastavalt 32 054 ja 36 000. Iga töötaja kohta tuleb seega keskmiselt 1 - 2 kirja päevas. Ligemale pooled ministereeriumide kirjadedest on laekunud ettevõtetest ja üle kolmandiku kõrgemalseisvatelt organitelt. Väljaläinud kirjadedest kannab keskmiselt iga kolmas ettevõtte aadressi, kuna teine kolmandik on suunatud kõrgemalseisvatele organitele.

See avaldab muidugi mõju ministereeriumide tegevusele. Kõigis neljas tööstusministeeriumis, kus küsitlus läbi viidi, on kõige mahukamaks tööülesandeks kirjade, õiendite ja

teiste dokumentide koostamine (vt. tabel 4). Rohkem kui 60 %-l ministeeriumide töötajatest tuleb sellega regulaarselt tegelda. Kui siia lisada statistiliste, majanduslike, finantsiliste ja muude materjalide kogumine, töötlemine, üldistamine ning plaanprojektide kavandamine, mis oma töömahu poolest on teisel kohal, samuti asjaajamine ja dokumentide korrastamine ning muu paberlik töö, siis annab see kokku peaaegu 2/3 ministeeriumide osakondade ning valitsuste kogu tööst, Eesti NSV Kergetööstuse Ministeeriumis aga isegi üle selle.

Oleks muidugi ebaõige neid töötajate funktsioone juhtimistegevuses alahinnata, kuid jooksva paberliku töö selline osakaal pole samuti põhjendatud. See juhib töötajate tähelepanu kõrvale perspektiivsetelt probleemidelt - seda enam, et küsitlus hõlmas mitte abipersonali, vaid ministeeriumide osakondade ja valitsuste juhtivaid töötajaid ning spetsialiste, kelle töös peaksid domineerima loomingu- ja arendamisega seotud probleemid ja kes on kohustatud arendama vahetuid kontakte ettevõtetega.

Viimasel ajal võib märgata püüdu laiendada otseside- meid ettevõtetega. Kui varasema praktika kohaselt töötas bilansikomisjon ministeeriumis, siis nüüd on hakatud kergetööstuse ettevõtete bilansse kohapeal läbi vaatama. Tutvumine ettevõtete olukorraga võimaldab mitmeid küsimusi paremini mõista ja õiglasemalt hinnata. Suurenenud on samuti ministeeriumide töötajate praktiline abi tootmisküsimuste lahendamisel.

Sellele vaatamata jääb ministeeriumide töötajate kohapealne abi väheseks, eriti väljaspool Tallinna asuvates ettevõtetes. Ministeeriumide töötajate endi andmetel, mida peegeldab tabel 5, külastas neist 25,5 % poolaasta jooksul kõiki Tallinnas paiknevaid alluvaid ettevõtteid. Neid töötajaid, kes samal ajavahemikul viibis kõigis väljaspool Tallinna asuvates ettevõtetes, oli ainult 7,9 %. Enamikus Tallinna ettevõtetes on olnud 33,8 % ja enamikus väljaspool asuvates ettevõtetes vaid 17,9 % ministeeriumide töötaja-

T a b e l 4

Eesti NSV tööstusministeeriumide töötajate poolt
täidetavad põhilised tööülesanded
(küsitlusandmed)

Jrk. nr.	Tööülesanne	Töötajate arv, kes tegelevad antud tööülesandega			
		regu- laar- selt	kaastöö- tajate abistami- se või asendami- se korral	juhus- li- kult	mitte märki- mis- väär- selt
1.	Kirjade, õiendite ja teiste dokumentide ettevalmistamine	148	9	32	31
2.	Statistiliste, majanduslike, finantsiliste ja muude materjalide kogumine, töötlemine, üldistamine ja plaaniprojektide koostamine	119	13	30	58
3.	Erialane enesetäiendamise	114	-	45	59
4.	Alluvate ettevõtete tegevuse kontrollimine kohapeal	102	4	64	50
5.	Osavõtt teenistus- alastest nõupidamis- test, koosolekutest jne.	102	12	45	61
6.	Külastajate vastu- võtmine	88	8	38	85
7.	Asjaajamine ja doku- mentide korrastamine	75	13	38	94
8.	Teiste asutuste kü- lastamine	42	9	81	88
9.	Eesrindlike kogemuste uurimine ja üldista- mine	46	4	37	133
10.	Ministeeriumi või osakonna esindamine teistes asutustes	37	15	57	111
11.	Eksperdilis-konsul- tatiivne töö	36	21	32	131
12.	Kaebuste ja avalduste lahendamine	29	9	52	130
13.	Esinemine ettekannete, aruannete ja loengu- tega	27	7	51	135
14.	Tõlkimine	16	8	62	134
15.	Masinal kirjutamine	17	9	47	147
16.	Muu tegevus	2	1	1	215

T a b e l 5

Alluvate ettevõtete külastamine poolaasta jooksul
 Eesti NSV tööstusministeeriumides
 (küsitlusandmed)

Jrk. nr.	Ministeeriumid	Ministeeriumide töötajad, kes on käinud							
		Tallinnas asuvates ettevõtetes				väljaspool Tallinna asuvates ettevõtetes			
		kõiki- des	enami- kus	vähes- tes	mitte üheski	kõiki- des	enami- kus	vähes- tes	mitte üheski
1.	Eesti NSV Kerge- tööstuse Minis- teerium	(25,0%) 17	(22,1%) 15	(39,7%) 27	(13,2%) 9	(14,3%) 10	(10,0%) 7	(58,6%) 41	(17,1%) 12
2.	Eesti NSV Kohali- ku Tööstuse Mi- nisteerium	(11,4%) 4	(40,0%) 14	(40,0%) 14	(8,6%) 3	(8,6%) 3	(28,6%) 10	(45,6%) 16	(17,2%) 6
3.	Eesti NSV Toidu- ainete Tööstuse Ministeerium	(20,4%) 10	(47,0%) 23	(28,5%) 14	(4,1%) 2	(4,2%) 2	(16,8%) 8	(70,6%) 34	(8,4%) 4
4.	Eesti NSV Liha- ja Piimatööstu- se Ministeerium	(43,2%) 19	(30,4%) 14	(19,4%) 8	(7,0%) 3	(2,1%) 1	(23,0%) 11	(70,7%) 34	(4,2%) 2
	Kokku	(25,5%) 50	(33,8%) 66	(32,1%) 63	(8,6%) 17	(7,9%) 16	(17,9%) 36	(62,3%) 125	(11,9%) 24

test. Eriti terav on see kontrast Eesti NSV Liha- ja Piima-
tööstuse Ministeeriumis, kus peaaegu iga teine töötaja on
käinud läbi kõik Tallinnas paiknevad alluvad ettevõtted, sa-
mal ajal kui vaid üks töötaja võib seda öelda ka linnast väl-
jaspool asuvate ettevõtete kohta.

Järelikult tuleb ministeeriumidel asetada senisest suu-
rem rõhk vahetule organiseerimistööle ja kontrollile koha-
peal, eeskätt aga nendes ettevõtetes, mis asetsevad väljas-
pool pealinna. Need aga moodustavad käsitletud ministeeriu-
midel alluvatest ettevõtetest rohkem kui 2/3.

Vahetute kontaktide loomine ettevõtetega, mis paikne-
vad väljaspool Tallinna, nõuab mitte üksnes ministeeriumide
paberliku töö vähendamist, vaid ka ametialaste komandeerin-
gute rohkendamist. Tabelist 6 nähtub küll, et komandeerin-
guskäikude arv on võrdlemisi suur, sest 29,6 % kõigist kü-
sitletud ministeeriumide töötajatest on keskmiselt kord
kuus, 19,4 % - kaks, 11,1 % - kolm, 5,6 % - neli ja 13,9 %
töötajatest viis või enam korda komandeerings olnud, kuid
paljudel juhtudel on see piirdunud vaid ettevõtete lühiaja-
lise küllastamisega. Seda kinnitavad ka tabelis 7 esitatud
andmed, kust selgub, et ligemale poolte töötajate (48,3 %) üldine komandeeringsoleku aeg on piirdunud vaid 1 - 3 päe-
vaga ning 20,4 % - 1 3 - 5 päevaga kuus. Need töötajad, kes
olid komandeerings 15 päeva kuus, kuuluvad põhiliselt re-
videntraamatupidajate hulka.

Kuid samas tuleb arvestada ka seda, et mitte kõik ko-
mandeeringsud pole ettevõtete küllastamisega seotud. Kuna kõik
tööstuslikud ministeeriumid peale Eesti NSV Kohaliku Töös-
tuse Ministeeriumi on liidulis-vabariiklikud organid, on
väljakutsed üleliidulistesse asutustesse paratamatud ning
suhtlemine teiste liiduvabariikide tööstus- ja varustusor-
ganitega vältimatu. Rohkem kui poolte ministeeriumide töö-
tajate ametialaste kohustuste täitmine nõuab komandeeringsuid
väljapoole vabariiki. 37,7 % töötajatest märgib, et välis-
komandeeringsud moodustavad ümmarguselt 10 % kõigist koman-
deeringutest. Töötajaid aga, kelle väliskomandeeringsute osa-

T a b e l 6

Töötajate keskmine komanderingute arv kuus Eesti NSV tööstusministeeriumides
(küsitlusandmed)

Jrk. nr.	Ministeeriumid	Vastanute arv	Neist töötajaid, kes on olnud komanderingus					mitte kordagi
			üks kord	kaks korda	kolm korda	neli korda	viis ja enam korda	
1.	Eesti NSV Kergetööstuse Ministeerium	(100,0%) 75	(25,2%) 19	(18,7%) 14	(10,7%) 8	(2,7%) 2	(18,7%) 14	(24,0%) 18
2.	Eesti NSV Kohaliku Töös- tuse Ministeerium	(100,0%) 42	(38,1%) 16	(14,3%) 6	(9,5%) 4	-	(16,7%) 7	(21,4%) 9
3.	Eesti NSV Toiduainete Tööstuse Ministeerium	(100,0%) 54	(24,0%) 13	(20,4%) 11	(18,5%) 10	(13,0%) 7	(13,0%) 7	(11,1%) 6
4.	Eesti NSV Liha- ja Pii- matööstuse Ministeerium	(100,0%) 45	(35,7%) 16	(24,4%) 11	(4,4%) 2	(6,7%) 3	(4,4%) 2	(24,4%) 11
	Kokku	(100,0%) 216	(29,6%) 64	(19,4%) 42	(11,1%) 24	(5,6%) 12	(13,9%) 30	(20,4%) 44

Tabel 7

Üldine komandeerimisaja kestus kuus Eesti NSV Tööstusministeeriumides
(küsitlusandmed)

Jrk. nr.	Ministeeriumid	Yasta- nute arv	Neist töötajaid, kes viibisid komandee ringus					üle 15 päeva
			mitte ühtegi päeva	1-3 päeva	3-5 päeva	5-10 päeva	10-15 päeva	
1.	Eesti NSV Kergetööstuse Ministeerium	(100,0%) 74	(25,7%) 19	(41,9%) 31	(23,0%) 17	(6,7%) 5	-	(2,7%) 2
2.	Eesti NSV Kohaliku Tööstuse Ministeerium	(100,0%) 43	(32,5%) 14	(60,5%) 26	(7,0%) 3	-	-	-
3.	Eesti NSV Toiduainete Tööstuse Ministeerium	(100,0%) 53	(15,1%) 8	(49,0%) 26	(20,8%) 11	(13,2%) 7	-	(1,9%) 1
4.	Eesti NSV Liha- ja Pii- matööstuse Ministeerium	(100,0%) 41	(14,6%) 6	(46,4%) 19	(29,2%) 12	(9,8%) 4	-	-
	Kokku	(100,0%) 211	(22,3%) 47	(48,3%) 102	(20,4%) 43	(7,6%) 16	-	(1,4%) 3

tähtsus on 25 %, tuleb kokku 7,9 %. Igas ministeeriumis on teatud grupp ka selliseid töötajaid, kelle komandeeringuteest pooled või isegi kolm neljandikku ja rohkemgi on suunatud väljapoole vabariiki. Sageli võib kohata nende hulgas osakondade juhatajaid, varustajaid ja turustajaid.

Seetõttu komandeeringute võrdlemisi kõrge üldarv on tühenda veel tihedate ja asjalike sidemete olemasolu ettevõtetega. Ettevõtete juhtimise ja neile praktilise abi osutamise seisukohalt oleks otstarbekohasem, kui ministeeriumide töötajate lühiajalised läbisõidud asendataks näiteks harvemate, kuid ajaliselt pikemate komandeeringutega. See võimaldaks keskuse töötajatel ettevõtete tegevusse sügavamalt sisse elada, nende töö tugevaid ja nõrku külgi paremini välja selgitada.

Pikemaajaliste komandeeringute kasuks kõneleb ka see küsimuste ja probleemide ring, millega ministeeriumide töötajatel tuleb ettevõtetes kohapeal tegelda. Kuigi igal ministeeriumil on siin teatud eripära, oma spetsiifika, võib siiski tabelis 8 esitatud näitajate põhjal üldistavalt väita, et faktilisele kontrollile kuulub keskne koht. Ja seda mitte üksnes seetõttu, et 66 ministeeriumi töötajat on viibinud ettevõtetes spetsiaalselt keskorganite otsuste täitmise kontrolli ning 45 ettevõtete finants-majandusliku tegevuse revideerimise eesmärgil, vaid et selliste ülesannete täitmine, nagu konsultatsiooni andmine, ettevõtete poolt tõstatatud küsimuste, samuti kaebuste ja avalduste lahendamine, eeldab põhjalikku kontrolli, asjaga kursisolemist, kohalike tingimuste tundmist ning arvestamist. Kontroll aga, kui seda põhjalikult teha, on aeganõudev protsess.

Peale selle on vabariigi direktiivorganid kohustanud ministeeriume rakendama abinõusid raudteevagunite ja autotranspordi paremaks kasutamiseks, eksporttoodangu laiendamiseks, toodangu kvaliteedi parandamiseks, sotsialistliku omandi kaitseks ning teiste küsimuste lahendamiseks, mis samuti on kontrolliga seotud ja nõuab paljude töötajate tä-

T a b e l 8 (järg)

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
2.	Keskorganite otsuste täitmise organiseerimine	14	23	30	12	13	8	9	16	24	11	13	21	46	65	83
3.	Keskorganite otsuste täitmise kontroll	20	21	26	17	5	11	19	18	12	10	17	18	66	61	67
4.	Ettevõtete tegevuse revideerimine	12	21	34	12	7	14	9	17	23	12	16	17	45	61	88
5.	Kaebuste ja avalduste lahendamise	6	24	37	3	9	21	5	16	28	3	13	29	17	62	115
6.	Konsultatsiooni andmine	21	21	25	10	13	10	26	13	10	15	11	19	72	58	64
7.	Muud ülesanded	2	7	58	2	2	29	2	3	43	4	-	41	10	12	171

helepanu. Üldse näitab ministriumide töö analüüs, et faktilise kontrolli funktsioon on töötajate arvu poolest, kes seda täidavad, mitmesuguste funktsioonide järel neljandal kohal. Selliseid töötajaid, kes tegelevad kontrolliga regulaarselt, oli 224 küsitletu hulgas 102, s. o. 45,5 %. Neli töötajat on seda teinud kaastöötajate abistamise või asendamise puhul ning 64 juhuslikel asjaoludel.

Kui faktilise kontrolli osatähtsuse tõstmine ja rakendusfääri laiendamine moodustavad küsimuse ühe külje, siis teine ja võib-olla veelgi olulisem tahk seisab tema kvaliteedi parandamises, kontrolli efektiivsuse ning mõjujõu suurendamises.

Seoses faktilise kontrolli sisulise küljega kerrib kõigepealt küsimus sellest, millele suunata kontroll ja missugustele ettevõtete tööloikudele osutada põhilist tähelepanu. Seda kahel põhjusel: esiteks sellepärast, et majandusreformi tingimustes on olukord muutunud ja ministriumidel pole vaja enam tungida ettevõtete tegevuse kõikidele aladele, teiseks sellepärast, et ministriumid pole ettevõtete tegevuse ainsad kontrollijad. Tegelikult eksisteerib tohtu suur kontrollorganite süsteem, kel on õigus kontrollida ettevõtete tegevuse mitmesuguseid lõike. Kaugeltki mitte täielikel andmetel alluvad ettevõtted ümmarguselt 80-le mitmesuguse riikliku ja ühiskondliku inspektsiooni, komisjoni, nõukogu, komitee jne. kontrollile. Peale nimetatute, kes kontrollivad ettevõtete tegevust väljastpoolt, on ettevõtetes endis moodustatud partei-, komsomoli- ja ametiühinguorganisatsioonid, samuti rahvakontrolli, teaduslik-tehniliste ühingute ja teistes liinides hulgaliselt kontrollifunktsioone täitvaid organeid. Tartu õmblusvabrikus "Sangar" on neid näiteks 29. Sise- ja väliskontrolliga tegelevate organite omavahelise koostöö puudumise tõttu juhtub sageli, et ettevõtete tegevuse ühtesid ja samu lõike kontrollivad üksteise järel mitmed organid, samal ajal kui osa teisi lõike jääb hoopis kontrollimata.

Parallelism - see on kontrolli üks põhipuudus: sellega kaasnevad asjatud ajakaod. Kuigi täpset arvestust kont-

rolliaja kohta harilikult ei peeta, näitasid mõni aeg tagasi Tartu linnas ja Paide rajoonis läbiviidud uuringud, et suuremates ettevõtetes on erinevad kontrollorganid viinud aasta jooksul läbi kokku 200 - 250 mitmesugust kontrollretke, revideerimist, ülevaatust, kulutades selleks ümmarguselt 300 inimtööpäeva, millest 35 - 45 langeb ministeeriumi arvele. Ettevõtted aga omalt poolt, andes seletusi kontrollijatele, koostades äiendeid, tehes väljavõtteid jne., kaotavad seoses kontrolliga aastas orienteeruvalt 200 - 250 päeva.

Arvestades kontrollijate suurt hulka ja kontrollile kulutatud aega, on põhjust eeldada ettevõtete tegevuse kõigi külgede tihedat ja sügavat kontrolli. Kuid praktikas pole see kaugeltki nii. Kontrollimisel on seni kõige rohkem jälgitud plaaniülesannete täitmist, toodangu kvaliteeti, omahinna kujunemist, laomajandust, materiaalsete väärtuste hoidmist ja kasutamist. Viimasel ajal on rahandus- ja rahvakontrolliorganite põhitähelepanu pööratud riigiaparaadi täiustamisele ning halduskulude säästmisele. Sageli kontrollitakse ka töödistsipliinist kinnipidamist, ohutustehnika ja töökaitses eeskirjade täitmist, samuti kaebuste ning avalduste lahendamist.

Mis puutub aga sellistesse küsimustesse, nagu materiaal-tehniline varustamine, lähtematerjalide kvaliteet, ratsionaliseerimisetepanekute efektiivsus, töö normeerimise olukord, töö- ja juhtimisprotsesside ratsionaalsus, olemasolevate ressursside ning võimaluste kasutamine, siis need on kas osaliselt või täielikult väliskontrolli alt välja jäänud. Ja seda harilikult põhjusel, et nende küsimustega tegelemine nõuab spetsiaalseid teadmisi, vastavate eeskirjade tundmist, millest aga paljudel kontrollijatel, eriti aga ühiskondlikel kontrolöridel, täit selgust pole. Sisuliselt ja asjalikult saab kontrollida ikkagi seda, mida kontrollijad hästi tunnevad.

Sellepärast oleks vaja, et ministeeriumide töötajad võtaksid oma kontrolli alla just ülaltähendatud töö-

lõigud, mis vajavad kontrollijatelt eriteadmisi ning mille kohta ministerium ise vajab vahetut informatsiooni. Peale selle seisab ministeriumi poolt teostatava faktilise kontrolli üks iseärasusi selles, et kontrolli eesmärk ei ole üksnes puuduste ja väärnähet avastamine, sest sellega tegelevad juba niikuini paljud teised kontrollorganid, vaid ka sellise informatsiooni hankimine, mis võimaldab nende puuduste ja väärnähtuste põhjused välja selgitada. Järelikult ministerium kui tootmisharu juhtimiskeskus peab organiseerima kohapealset kontrolli sellise arvestusega, et saadav informatsioon täiendaks aruandlust, aitaks paremini ja sügavamalt mõista ettevõtete tootmistegevuse raskusi ning arenguperspektiive.

Kuid ministeriumide poolt teostatava faktilise kontrolli profiili kindlaksmääramisest üksinda ei piisa. Vaia on samuti tihendada sidemeid ja arendada koostööd teiste ettevõtete tegevust kontrollivate organitega, et vältida tarbetut dubleerimist. Kontrollijaid, nagu vähendatud, on palju, kuid kontrolli käigus kogutud informatsioon hajub laialti mitmesugustesse erinevatesse süsteemidesse ning organitesse, jõudmata tihtipeale sellesse instantsi, kes on kompetentne küsimust lahendada. Teiselt poolt pole ka ministeriumide töötajad astunud alati samme kontaktide loomiseks teiste kontrollorganitega informatsiooni vahetamiseks.

Oleks täiesti loomulik, et ettevõtteid külastavad ministeriumi töötajad astuksid ühendusse ettevõtetes vastavate ühiskondlike organisatsioonidega, rahvakontrolligruppide ja -postidega, administratsiooni tegevuse parteilise kontrolli komisjoni ning teiste kontrolliga tegelevate loominguiliste ja teaduslike ühingutega, kasutades ära nende abi ja töötulemusi, et ühiste jõupingutustega leida lahendusi olukorra parandamiseks. See võimaldaks ministeriumide töötajatel palju lühema aja jooksul ning palju põhjalikumalt antud küsimuses selgusele jõuda. Ühtlasi aitaks see kaasa ettevõtete ühiskondlike organisatsioonide ja

organite töö efektiivsuse, samuti nende autoriteedi tõstmisele.

Tegelikult aga on nende ministeeriumide töötajate arv, kes arendavad pidevalt koostööd ettevõtete endi ühiskondlike kontrollorganitega, võrdlemisi väike, küsitlusandmetel alla 20 %. Põhiliselt on neil sidemetel ja kontaktiastumistel juhuslik iseloom. Siit selgub, millised suured sisemised reservid kontrolli efektiivsuse tõstmiseks on seni kasutamata jäetud.

Pealegi ei piirdu küsimus ainult ministeeriumi ja ettevõtete ühiskondlike organitega loodavate suhete ning koostööga. Koordineerimist vajab rohkearvuliste riiklike ja ühiskondlike kontrollorganite kogu tegevus. Eesti NSV Rahvakontrolli Komitee ja tema kohapealsed organid on astunud küll samme eri liinides tegutsevate kontrollorganite töö koordineerimiseks, kuid see vajaks õiguslikku fikseerimist, et vältida võimalikke väärtõlgendusi. Ühtse, koordineeritud ja täpselt töötava kontrollorganite süsteemi kujundamine on üks pakilisemaid ülesandeid ja põhilisi teid kogu haldustegevuse parandamiseks. Meie vabariigi mastapide juures tähendab see ühelt poolt lähedase profiiliga riiklike ja ühiskondlike kontrollorganite ühendamist ning teiselt poolt nende koondamist Eesti NSV Rahvakontrolli Komitee ja tema kohapealsete organite kui koordineerivate keskuste ümber.

Erandiks ei tohiks siin olla ka praegune ametkondlik revisjoniparaat, mis teostab faktilist kontrolli ettevõtetes. Vastavalt kehtivatele eeskirjadele peavad ministeeriumid kord aastas revideerima kõigi oma ettevõtete tootmis- ja finantsemajanduslikku tegevust. Kuid paljud Eesti NSV ministeeriumid ei pea sellest nõudest kinni. EKP Keskkomitee ja Eesti NSV Minist-

rite Nõukogu 19. mai 1970. aasta määruses ametkonnasisese kontrolli parandamise kohta¹⁸ leiab märkimist, et igal aastal jääb revideerimata 15 - 20 % ettevõtetest, asutustest ja organisatsioonidest. See on vaid asja üks külg ja kaugeltki mitte peamine - põhiline puudus seisab revideerimise kvaliteedis, selles, et revideerimisele lähene-takse ühekülgselt.

Kui analüüsida revideerimisakte, siis pole raske veen-duda, et revideerimise eesmärgiks on seatud vaid puuduste ja väärnähete fikseerimine. Haruharva võib kohata seda, kus revident näeb positiivseid nihkeid, uusi arenguhooni ettevõtte tegevuses, kohalikku initsiatiivi küsimuste la-hendamisel, uusi ideid. Tõsi küll, revideerimine peab väl-ja tooma õiguskorra rikkumised, kõrvalekaldeid kehtivatest normidest ja eeskirjadest, kuid oleks ekslik piirduda ai-nult sellega. Kontrolli ülesanne, nagu formuleeris seda V.I. Lenin, on mitte ainult ja isegi mitte niivõrd "taba-da", "paljastada", kui võrd osata parandada¹⁹, leida la-hendusi olukorra parandamiseks. See aga tähendab puuduste väljatoomise kõrval ka eesrindlike kogemuste uurimist ja üldistamist. Üksnes puuduste avastamisele rajatud revi-deerimine ei ole suuteline andma vastust küsimusele, kui-das neid kõrvaldada.

Revideerimise ühekülgsus avaldub mitte üksnes selles, et tähelepanu on pööratud ainult negatiivsetele asjaolude-le, vaid ka selles, et puudused ja nende põhjused on jää-nud sageli analüüsimata. Analüüsi puudulikkus nii revi-deerimisalases töös kui ka kontrollimisel kisub aga alla tagasiside efektiivsust. Tähendab - kontroll ja revidee-

¹⁷ ENSV ÜVT, 1970, nr. 22, art. 199.

¹⁸ V. I. L e n i n . Teosed. 33. kd., lk. 22.

minine peavad mitte üksnes peegeldama olukorda ettevõtetes, vaid seda ka analüüsima. Analüüsi tähtsamaks tunnuseks on selliste seoste ja sõltuvuste väljatoomine, mis muidu pole märgatavad ega mõistetavad. Analüüs annab ministriumide käsutusse põhimõtteliselt uut, seda, mis küll kasutades olevas andmestikuis sisaldus juba varemgi, ent mille tunnetamiseni jõutakse siiski alles konkreetse analüüsi kaudu.

Revideerimistulemusi mõjustab ka revisjoniparaadi organisatsiooniline killustatus ja kaadri nõrkus. Kuni viimase ajani puudus enamikus ministriumides ja teistes keskasutustes iseseisev struktuuriüksus revisjonitöö korraldamiseks ja läbiviimiseks. Seepärast on nüüd mitmetes ministriumides ja keskasutustes moodustatud iseseisev kontrolli ja revisjoni osakond või grupp, kelle tegevust juhivad vahetult minister või keskasutuse juhataja. Sellega küll olukord suuremates ministriumides ja keskasutustes, kus osakonda või gruppi kuulub 3 - 7 töötajat, laheneb, kuid samas on üle 10 keskasutuse, kus töötab endiselt ainult 1 - 2 revidentraamatupidajat. Viimasel juhul sõltub kogu ametkonnasisese revideerimise tase revidendist, tema oskustest, teadmistest ja printsiipaalsusest, samuti töökoormusest, mis erinevates ametkondades pole kaugeltki ühesugune. Kui võrrelda revidentraamatupidajate haridustaset ministriumide ning teiste keskasutuste ülejääänud töötajate haridustasemega, siis revidentraamatupidajate haridustase ja erialane ettevalmistus on tunduvalt madalamad. Kõrgem haridus on keskmiselt igal viiendal revidendil ja leidub neidki, kel puudub isegi täielik keskaridus. Pealegi on umbes 15 % revidentidest pensioniealised.

Niisiis, arvestades revisjonitöö praegust taset, samuti ministriumide edasisi arenguperspektiive, süveneb järjest enam vajadus loobuda ametkondlikust revisjonist tema praeguses tähenduses ning moodustada selle baasil Eesti NSV Rahvakontrolli Komitee juures ühtne vabariiklik revisjoniorgan.

Sellise organisatsioonilise ümberkorralduse üheks põhiliseks eesmärgiks on see, et ta ühtlustab revideerimise taset, teeb lõpu ametkondlikele erinevustele sel alal. Teiseks võimaldab selline töökorraldus paremini jaotada revidentide töökoormust. Kui näiteks vabariigi suuremates tööstuskeskustes, nagu Tallinn, Tartu, Narva, Kohtla-Järve, Pärnu ja teised, moodustada kohalike rahvakontrollikomiteede juures alalised revidentide grupid, siis jäävad ära ka revidentide komandeerimiskulud. Kolmandaks avanevad ühtse revisjoniorgani puhul tingimused revidentide kaadri paremaks ettevalmistamiseks ja kvalifikatsiooni tõstmiseks, samuti diferentseeritud kasutamiseks. Neljandaks väheneb siis revideerivate keskuste arv, mis lihtsustab kontrollorganite tegevuse üldist koordineerimist. Ministeeriumidele piisaks sel juhul täiesti ettevõtete tegevuse revideerimise aktist esitatavast ärakirjast.

Faktilise kontrolli teistest vormidest keskasutusi vabastada ei saa.

Lõpuks tuleb rõhutada, et lähenemine kontrolliküsimustele informatsioonilisest aspektist võimaldab mitmeid probleeme näha teises valguses ja kavandada abinõusid mitte Üksnes kontrolli, vaid kogu juhtimistegevuse efektiivsuse tõstmiseks.

Ettepanekud Eesti NSV kergetööstusettevõtete aruandluse piiramiseks ja aruandeperioodide pikendamiseks

Jrk. nr.	Aruande, plaani või õiendi nimetus	Senine aruandeperiood	Organid, kellele aruanne, plaan või õiend esitatakse	Ettepanekud
1	2	3	4	5
1.	Toodanguplaani täitmise telegraafiline kiiraruanne	Kuu	Eesti NSV SKV	Loobuda sellest ja piirduda aruandega vorm nr. 1-p, mis esitatakse iga kuu 2 päeva hiljem, s. o. järgmise kuu 3-ndal päeval
2.	Aruanne atesteeritud toodangu ja selle realiseerimise kohta. Lisad 1 ja 2	Kuu	Eesti NSV KTM KB	Pikendada aruandeperioodi kvartalini
3.	Toodangu tehnilise taseme aruanne. Vormid nr. 1 ja 2	Kvartal	Eesti NSV KTM, Eesti NSV KTM KB	Pikendada aruandeperioodi poolaastani
4.	Tööjõuplaani täitmise aruanne tööstuses ja ehituses. Vormid 2-T ja 3-T	Kuu	Eesti NSV KTM, Eesti NSV SKV, Eesti NSV SKV Informatsiooni- ja Arvutusjaam, NSVL Riigipanga osakond	Loobuda kuuaruannetest ja piirduda olemasolevate kvartaliaruannetega

1	2	3	4	5
5.	Normitaitmise aruanne. Vorm nr. 4-T koos seletuskirjaga	Kvartal	Eesti NSV KTM, Eesti NSV SKV	Pikendada aruandeperioodi poolaastani
6.	Töönormide ülevaatuse kalenderplaani täitmise aruanne	Kvartal	Eesti NSV KTM	Pikendada aruandeperioodi poolaastani
7.	Andmed tööpäeva vaatluste kohta vastavalt ministeeriumi poolt antud plaanile	Kvartal	Eesti NSV KTM	Pikendada aruandeperioodi poolaastani
8.	Andmed kommunistliku töö liikumise, V.N. Pletnjova ja teiste algatusele järgneajate kohta	Kvartal	Eesti NSV KTM	Pikendada aruandeperioodi poolaastani
9.	Toodangu sordilisuse aruanne	Kuu	Eesti NSV KTM	Pikendada aruandeperioodi kvartalini
10.	Aruanne teaduslike uurimistööde täitmise kohta. Vorm 2-nt (mpk)	Kvartal	Eesti NSV KTM, Eesti NSV SKV	Pikendada aruandeperioodi poolaastani
11.	Aruanne kapitaalvahutiste finantseerimiseks ettenähtud amortisatsioonieraldiste ja muude vahendite üleandmise kohta	Kuu	Eesti NSV KTM, NSVL Ehitus- panga osakond	Pikendada aruandeperioodi kvartalini
12.	Seadmete laenu kasutamise tähtajaline kohustus. Vorm 116	Dekaad	NSVL Riigipanga osakond	Pikendada aruandeperioodi ühe kuuni
13.	Kapitaalvahutuste plaani täitmise kiiraruanne. Vorm 2-KT	Kuu	Eesti NSV KTM, Eesti NSV SKV	Loobuda kuuaruandest ja piirduda kvartaliaruandega

1	2	3	4	5
14.	Kütuse sissetuleku, kulutamise ja jääkide aruanne. Vorm 4-sn	Kuu	Eesti NSV SKV	Pikendada aruandeperioodi kvartalini
15.	Materjalide kulunormide võrdlus tegeliku kasutamisega	Kvartal	Eesti NSV KTM KB	Pikendada aruandeperioodi poolaastani
16.	Leiutiste ja ratsionaliseerimisettepanekute laekumise ning juurutamise aruanne (vorm 4-nt), samuti ratsionaliseerimisala töönäitajad 100 insener-tehnilise töötaja kohta ning säästu analüüs	Kvartal	Eesti NSV SKV, Eesti NSV KTM, ÜLRÜ Vab. Nõukogu, kohalik ratsionaliseerimiskabinet, Eesti NSV A/ü. Nõukogu	Pikendada aruandeperioodi poolaastani
17.	Tehnilise informatsiooniga seotud aruanded. Vormid 2-nt, 4 ja 5	Kvartal	Eesti NSV KTM KB	Pikendada aruandeperioodi poolaastani, nagu see on ülejäänud tehnilise informatsiooni alaste aruannetega

КОНТРОЛИРОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРЕДПРИЯТИЯ МИНИСТЕРСТВОМ

Х.Х. Шнейдер

Резюме

В статье рассматриваются вопросы контроля, в том числе контролирование деятельности предприятия со стороны министерства как неотъемлемая часть управления, выполняющая функции обратной связи. При этом на первый план выступает информационный аспект контроля.

Анализ представляемой предприятием министерству письменной отчетности, справок и остальной информации предприятия, а также анкетный опрос 224 руководящих работников и специалистов Министерства легкой промышленности Эстонской ССР, Министерства пищевой промышленности Эстонской ССР, Министерства мясной и молочной промышленности Эстонской ССР позволяют констатировать следующее:

1) министерства в своей деятельности в основном опираются на получаемую от предприятий письменную отчетность, в то время как фактический контроль на местах довольно слабый;

2) отчетность предприятий не учитывает изменений, происшедших в управленческой деятельности министерства. В связи с экономической реформой промышленные министерства лишились ряда оперативных функций управления, а вместе с тем отпала потребность в соответствующей детальной информации. В действительности же объем и подробность в информации непрерывно возрастают;

3) промышленные предприятия представляют в течение года министерству и другим органам примерно 550 статистических ведомостей, справок и планов. Устранение дублирующих показателей, некоторое сокращение отчетности и удлинение

отчетных периодов позволило бы уменьшить отчетность на 20% без ущерба для работы министерств;

4) дублирование в осуществлении контроля за деятельностью предприятия остро ставит вопрос о роли Комитета народного контроля Эстонской ССР и его местных органов в координации деятельности различных государственных и общественных органов контроля.