**Konsultatsiooniteenuse osutamine kohalike omavalitsuste tegevuse tõhustamiseks**

**PÕLTSAMAA VALLAVALITSUS**

**Vallavara majandamise korraldamine ja selle võimaluste, juhtimismudeli(te) analüüs (I).**

**Uurimus teemal, milline on ressursi kasutus teenuste tagamisel ja pakkumisel ning millised on võimalused, et tagada teenuste uuenduslikum ja säästlikum korraldamine (II).**

**Analüüs organisatsioonilisest mitmekesisusest kohaliku omavalitsuse struktuuri korralduses ja selle arendamise võimalustest: organisatsioonilised vormid, tsentraliseerimine ja detsentraliseerimine, valdkondlik ja territoriaalne korraldusloogika (III).**

**Raport 31.12.2018**

**Uuringu autori kontaktinfo:**

MTÜ Revident

Margus Randma

+ 372 55 00 934

info@revident.ee

2018

**PÕLTSAMAA VALLAVALITSUSE VALLAVARA MAJANDAMISE KORRALDAMISE JA SELLE VÕIMALUSTE, JUHTIMISMUDELI(TE) ANALÜÜS**

Käesolevas ekspertarvamuses on uuritud võimalusi Põltsamaa Vallavalitsuse vallavara majandamise tõhusamaks korraldamiseks ja töötada välja sobiv juhtimismudel. Aluseks on võetud nimetatud kohaliku omavalitsuse ja selle üksuste (edaspidi: KOV) 2017. aasta detailne tulemiaruanne (Rahandusministeeriumi Saldoandmikust), Saldoandmiku aruanne, eelarvestrateegia(d) ja muu detailne informatsioon (nt andmed riigiraha.fin.ee portaalist).

Ekspertarvamuse koosseisus tuuakse eelkõige vallavara majandamise ümberkorraldamise plaan.

Oluline on rõhutada, et ekspertarvamuse aluseks on hetkel kättesaadav informatsioon ning lähte-eelduste või alternatiivide muutumisel muutub ka käesolev väljund.

**Käesolev ekspertarvamus on ABIMATERJALIKS, mille põhjal saab hinnata, missugust mõju ühed või teised tehtavad otsustused võivad kaasa tuua**. Tegemist on eeskätt näitlikustava materjaliga, mille põhjal on võimalik hinnata erinevate alternatiivsete efektide olemust.

# Sissejuhatus

Töö on jaotatud sisuliselt kolme peatükki, mis tuleneb lähteülesandest.

1. **Peatükk põhineb järgmisel lähteülesandel: Vallavara majandamise korraldamine ja selle võimaluste, juhtimismudeli(te) analüüs.** Omakorda on lähtutud järgmistest alaeesmärkidest:
* Esmalt kaardistatakse olemasolev olukord, luuakse ülevaade kogu varamajandusega tegelevast organisatsioonist ja ressurssidest (Vallavara korraldus hetkel).
* Tuuakse välja põhilised otsustamist vajavad küsimused (Probleemkohad praeguses varahalduse korralduses). Küsimused (*lahendamist vajavad probleemid*) jaotatakse ülevaatlikkuse huvides vastavalt nende olemusele alaliikideks.
* Erinevate võimalike lahenduste olemasolul esitatakse põhjalik argumentatsioon iga alternatiivi osas (Võimalikud lahendused toodud probleemkohtadele).

Projekti tulemusena soovitakse suurendada uue valla võimekust vara halduse planeerimisel ning parandada oluliselt kohalike avalike teenuste kättesaadavust.

1. **Peatükk põhineb järgmisel lähteülesandel: Uurimus teemal, milline on ressursi kasutus teenuste (!) tagamisel ja pakkumisel ning millised on võimalused, et tagada teenuste uuenduslikum ja säästlikum korraldamine.**
2. **Peatükk põhineb järgmisel täiendaval lähteülesandel: Analüüs teemal, kuidas kujundada tõhus organisatsioon avalike ülesannete täitmiseks, kus oleks tasakaalustatud tsentraliseerimine ja detsentraliseerimine ning valdkondlik ja territoriaalne valitsemiskorraldus.**

# Vallavara

## Vallavara korraldus hetkel

Põltsamaa vald on tekkinud järgmiste valdade ühinemisel: Puurmani vald, Pajusi vald, Põltsamaa vald ja Põltsamaa linn. Kõikidel nimetatud valdadel oli väga erinev vallavara majandamise korraldus (ja strateegia).

Vallavara majandamine tänasel päeval toimub laiemas plaanis järgmise skeemi alusel:

* Põltsamaa Varahalduse OÜ on Põltsamaa linna poolt loodud äriühing. Ettevõte on tegelenud põhiliselt veemajandusega ja lisaks vähesel määral kinnisvaraga. Ühinemiseelsetel läbirääkimistel lepiti kokku, et veemajandusega jääb edaspidi tegelema Põltsamaa Varahalduse OÜ (22.03.2018 nr 1-3/2018/16). Osaühing osutab vähesel määral teenuseid ka naabervaldadele.
* Põltsamaa Vallavara OÜ on Põltsamaa vallas tegutsenud äriühing, mis on tegutsenud veemajanduse ja ka kommunaalmajanduse valdkonnas (haljastus, teed jms). Ka on selle OÜ kaudu tehtud erinevaid projektitaotlusi (eelkõige valla antud omafinantseeringu toel). Alates 2018. aastast ei ole ettevõttel tulu vee- ja kanalisatsiooniteenuse müügist. Osaühing osutab vähesel määral teenuseid ka naabervaldadele.
* Lisaks hooldab ja majandab ka Vallavalitsus ise läbi erinevate töötajate ja ametnike enda vara erinevate tegevuste (tegevusalade raames).

## 1.2. Probleemkohad praeguses varahalduse korralduses

### 1.2.1.

Lähiajal plaanitakse mitmeid *suuremahulisi (ühekordsed ja regulaarsed)* struktuurimeetme-projektide elluviimist (nt tänavavalgustuse rekonstrueerimine linnas). Kuid seejuures puudub ühtne arusaamine, **mis projektid peaks teostama läbi Vallavalitsuse ja mis läbi (Põltsamaa Vallavara) OÜ.**

### 1.2.2.

Ei ole lõpuni selge, **mis *väiksemahulisemad (ühekordsed ja regulaarsed) tegevused* peaksid olema teostatud Vallavalitsuse poolt ja mis kontserniettevõtte poolt.** Veel täpsemalt on need probleemkohad defineeritud järgnevates alapeatükkides.

#### 1.2.2.1.

Mis strateegilised tegevused (olenemata seejuures majanduslikust efektiivsusest) peaksid kindlasti kuuluma Vallavalitsuse haldusalasse. Muuhulgas puudutab see valla elamufondi temaatikat. Näiteks kuulub elamufondi nii Vallavalitsuse omandisse kui ka kontserniettevõtete omandisse. Siit tekib küsimus, **mis tegevused jätta strateegilistel põhjustel Vallavalitsuse haldusalasse.**

#### 1.2.2.2.

Probleemkohana püstitub küsimus, **mis tegevus on käibemaksu seisukohast optimaalsem jätta/suunata Vallavalitsusele ja mis jätta/suunata kontserniettevõttele (täpsem probleemi selgitus on toodud allpool, vt. „Teenuste käibemaksuga maksustamine“).**

***Teenuste käibemaksuga maksustamine***

*Käibemaksukohustuslased maksustavad müügil kõik enda maksustatavad teenused. Seega, kui kontserniettevõte müüb teenuseid Vallavalitsusele, siis ta lisab teenusele käibemaksu. Kui Vallavalitsus ise osutab elanikkonnale mingeid teenuseid, siis kuna ta ise endale arvet ei esita, ei teki ka käibemaksukohustust. Äärmisel juhul võib käibemaks lisanduda teenustele, mida vallavalitsus elanikele raha eest osutab (tänasel päeval selliseid teenuseid sisuliselt pole).*

*Näiteks, kui OÜ osutaks Vallavalitsusele muruniitmisteenust, siis vallavalitsusele esitataval arvel kajastub ka käibemaks. Kontserni jaoks vähendab kulu asjaolu, et osade kulude pealt saaks OÜ ka sisendkäibemaksu arvata (nt masinate kütuselt, lisa- ja remondimaterjalidelt, ülevaatuselt ja tehnilise hoolduse kuludelt jt). Samas aga palgakulude pealt ei saaks sisendkäibemaksu arvata, kuid teenuse osutamisel tuleb siiski arvestuslikult käibemaks palgakulude pealt lisada. Sisuliselt kehtib analoogne kirjeldus käibemaksutemaatika kohta ka teenuste soetamisel mitte-kontserniettevõttelt.*

## **Võimalikud lahendused (peatükis 1.2) toodud probleemkohtadele**

### 1.3.1.

Eelkõige on toodud probleemkoha lahenduses kesksel kohal käibemaksuga seonduvad asjaolud (käibemaksu seisukohast olulised asjaolud on toodud täiendavalt ka lisas 1). Teatavasti saab investeeringutelt arvestada sisendkäibemaksu (ehk rahvakeeli „saab käibemaksu tagasi“), kui isik on käibemaksukohustuslane. Ühtlasi kaasneb sisendkäibemaksu arvestamisega ka kohustuse hiljem tehtud investeeringuga teenitava tulu pealt müügikäibemaksu maksta. Seejuures on oluline välja tuua, et kui arvestatakse sisendkäibemaksu, siis on isikul sisuliselt kohustus teenida ka tulu (mille pealt maksta müügikäibemaksu). Müügikäibemaksu osas vanale infrastruktuurile teatud erandid[[1]](#footnote-1), mis aga käesoleval juhul ei ole printsiipide kujundamisel praktilise tähtsusega.

*Näiteks, kui investeeritakse tänavavalgustusse 1 200 000 eurot ja sellest 200 000 eurot arvestatakse sisendkäibemaksu, siis peaks tänavavalgustus tootma selle omanikule (OÜ-le) mingit renditulu (teenuse saajalt ehk Vallavalitsuselt). Seega OÜ kaudu finantseeritav tänavavalgustuse infra eest peaks OÜ kirjutama Vallavalitsusele ka vastava rendiarve (rendiarvele müügikäibemaksu lisamiseks peaks saama vastava loa maksuhaldurilt). Kui seda ei tehta, siis põhimõtteliselt ei tohiks OÜ kaudu seda investeeringut teostada, sest vastavalt Äriseadustikule on OÜ olemuslikuks eesmärgiks siiski tulu teenimine.*

Üldiselt on suuremahulise kapitalikuluga tegevuse pealt sisendkäibemaksu[[2]](#footnote-2) võimalik arvestada rohkem kui peab hilisemalt selle investeeringu pealt müügikäibemaksu tasuma.

Muuhulgas on printsiibi kujundamisel võetud analüüsis arvesse ka asjaolu, et ka Vallavalitsus saaks teoreetiliselt endale võtta teatud tegevusalade osas käibemaksukohusluse, mis ühtlasi võimaldaks ka Vallavalitsusel sel juhul suuremahulistelt investeeringutelt sisendkäibemaksu arvestada, kuid see oleks väga erandlik ja küsitav oleks Maksu- ja Tolliameti toetus sellisele praktikale.

**Eelnevat arvesse võttes, on soovitatav suuremat kapitalikulu eeldatavate teenuste ja selleks vajaliku varaga tegelemine ning haldamine üle viia valla omandis oleva osaühingu - Põltsamaa Vallavara OÜ alla**, sest see võimaldaks (suuremahulistelt projektidelt) arvestada sisendkäibemaksu (mida Vallavalitsuse kaudu praktikas poleks võimalik teha).

### 1.3.2.

#### 1.3.2.1.

**Vallavalitsuse haldusalasse on soovitatav strateegilistel põhjustel jätta klassikalised tegevusalad, mis on klassikaliselt KOV-i enda teostatavateks tegevusteks (tegevusaladeks). Selles osas saab näiteks tuua erinevad sotsiaalhoolekandega seotud tegevused.**

#### 1.3.2.2.

Tegevuse jaotamiseks (Vallavalitsus vs kontserniettevõte) **käibemaksu seisukohast**, on muuhulgas analüüsitud ka järgnevaid asjaolusid:

a). **Mis on tööjõukulude osakaal teenuse kulu maksumusest** – see on oluline, sest kui vastavad töötajad jäävad Vallavalitsuse palgale, siis ei lisandu teenuse osutamisel selle komponendi eest käibemaksu. Kui aga teenus korraldatakse läbi OÜ (viies ka vastavad töötajad OÜ palgale), siis lisandub sisuliselt vastavate töötajate palgakuludele Vallavalitsuse (teenuseostja) jaoks käibemaks.

b). **Mis on investeeringute osakaal teenuse kulu maksumusest** – see on oluline, OÜ haldusalasse tegevuse viimisel, saaks hakata investeeringutelt sisendkäibemaksu arvestama.

Et anda kompaktne vastus punktis 2.2.2.2. toodud probleemipüstitusele, on analüüsitud tegevusi (tegevusalasid), mille kulusid (eeldatakse, et nende tegevuste seonduvaid tulusid oluliselt ei ole) saab suhteliselt konkreetselt mõõta (vt järgnevaid tabeleid). Nii näiteks on analüüsitud eelarve tegevusala 05200 „Haljastus“ ja 06605 „Elamu- ja kommunaal“ väljaminekuid.

Tabel 1. „Haljastuse ja heakorra“ kulud

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Haljastus ja heakord (05400) | Põltsamaa Vallavalitsus 2017 | Põltsamaa Linnavalitsus 2017 | Pajusi Vallavalitsus 2017 | Puurmani Vallavalitsus 2017 | Kokku 2017 |
| *Kululiik* |   |   |   |   |   |
| 15 (investeeringud) | 0 | 8 200 | 30 000 | 0 | **38 200** |
| 45 (sihtfinantseerimine) | 0 | 0 | 0 | 55 000 | **55 000** |
| 50 (personalikulud) | 468 | 30 898 | 0 | 12 932 | **44 298** |
| 55 (majandamiskulud) | 68 877 | 39 791 | 15 060 | 7 989 | **131 718** |
| 60 (muud kulud) | 12 698 | 8 904 | 3 012 | 1 111 | **25 726** |
|  |  |  |  |  | **294 942** |
| Investeeringute osakaal kogu väljaminekutest | 13% |  |  |  |  |
| Tööjõukulude osakaal kogu väljaminekutest | 15% |  |  |  |  |

Järeldub, et juhul, kui „Haljastuse ja heakorra“ tegevus viia OÜ haldusalasse ja Vallavalitsus hakkaks OÜ-lt neid teenuseid ostma, siis tulenevalt võimalusest investeeringutelt sisendkäibemaksu arvestada, võidaks OÜ (kaudselt seega kogu kontsern) 7 640 eurot, kuid Vallavalitsus kaotaks tulenevalt personalikulu komponendi käibemaksuga maksustamisest 8 860 eurot. Ehk kontsern kokkuvõttes kaotaks. Eeldatakse, et samasugused järeldused on valdavalt ka teiste väiksemahuliste (ühekordsete ja regulaarsete) tegevuste osas.

*Näiteks kehtib eelnevalt toodu ka „Haljastuse ja heakorra“ tegevuse ühe laienduse – haljastusbrigaadi loomise kohta (vastavad kulud toodud lisa 2-s). Sellise brigaadi loomise palgafondi kulud kokku oleksid aastas ca 45 000 eurot. Kui brigaad luua OÜ alluvusse, siis teenuse müümisel Vallavalitsusele lisanduks sellele kuluna käibemaks 9 000 eurot (mida aga Vallavalitsuse enda haldusalas korraldades, ei tekiks). Investeering sellisele brigaadile vajalikule tehnikale on ca 20 000 eurot, millest OÜ saaks sisendkäibemaksu arvestada ca 3 333 eurot (mida Vallavalitsus ei saaks arvestada). Järelikult on ka selle näite puhul tõendatud, et nn väiksemahulisemad ja regulaarsed tegevused peaksid olema teostatud Vallavalitsuse poolt.*

Tabel 2. „Elamu- ja kommunaaltegevuse“ kulud

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Elamu- ja kommunaaltegevus (06605) | Põltsamaa Vallavalitsus 2017 | Põltsamaa Linnavalitsus 2017 | Pajusi Vallavalitsus 2017 | Puurmani Vallavalitsus 2017 | Kokku 2017 |
| *Kululiik* |   |   |   |   |   |
| 15 (investeeringud) | 0 | 0 | 0 | 0 | **0** |
| 50 (personalikulud) | 0 | 23 414 | 26 757 | 26 230 | **76 401** |
| 55 (majandamiskulud) | 7 637 | 6 653 | 23 192 | 4 179 | **41 661** |
| 60 (muud kulud) | 521 | 809 | 3 114 | 570 | **5 014** |
|  |  |  |  |  | **123 077** |
| Investeeringute osakaal kogu väljaminekutest | 0% |  |  |  |  |
| Tööjõukulude osakaal kogu väljaminekutest | 62% |  |  |  |  |

Järeldub, et juhul, kui „Elamu- ja kommunaaltegevuse“ tegevus viia OÜ haldusalasse ja Vallavalitsus hakkaks OÜ-lt neid teenuseid ostma, siis tulenevalt võimalusest investeeringutelt sisendkäibemaksu arvestada, ei võidaks OÜ, sest investeeringuid sisuliselt pole. Vallavalitsus kaotaks tulenevalt personalikulu komponendi käibemaksuga maksustamisest 15 280 eurot. Ehk kontsern kokkuvõttes kaotaks.Eeldatakse, et samasugused järeldused on valdavalt ka teiste väiksemahuliste ja regulaarsete tegevuste osas.

**Nn väiksemahulisemad (ühekordsed ja regulaarsed) tegevused peaksid pelgalt käibemaksu seisukohast olema teostatud Vallavalitsuse poolt. Ülejäänud tegevused peaksid pelgalt käibemaksu seisukohast olema teostatud kontserniettevõtte poolt.**

Tegevuste potentsiaalne jaotus on skemaatiliselt toodud joonisel 1.

Joonis 1. Tegevuste potentsiaalne jaotus



Joonisel toodu sisu saab veelkordselt sõnastades tuua välja järgmiselt:

1. **Suuremahulised regulaarsed ja mitteregulaarsed tegevused viia OÜ haldusalasse (OÜ).**
2. **Klassikalised väiksemahulised Vallavalitsuse tegevused jätta Vallavalitsuse haldusalasse (VALLAVALITSUS).**
3. **Tegevused, milles on %-lt suureks komponendiks tööjõukulu, jätta Vallavalitsuse haldusalasse (VALLAVALITSUS).**
4. **Mitteregulaarsed väiksemahulised tegevused jätta Vallavalitsuse haldusalasse (VALLAVALITSUS).**

### **1.3.3. Tegevuste kokkuvõttev indikatiivne jaotus**

Eelolevate alapeatükkide põhjal on toodud erinevate tegevuste (loetelu ei ole ammendav) kokkuvõttev potentsiaalne jaotus vallaasutuse „Põltsamaa Haldus“ ja valla äriühingu vahel.

Tabel 3. „Elamu- ja kommunaaltegevuse“ kulud

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Nr** | **Teenuse sisu** | **Vallaasutus „Põltsamaa Haldus“** | **Põltsamaa Vallavara OÜ** | **Põltsamaa Varahalduse OÜ (veemajandus)** |
| 1 | Kanalisatsioon ja heitveekäitlus |  |  | X |
| 2 | Veekogumine, -töötlus ja -varustus  |  |  | X |
| 3 | (Enda või renditud kinnisvara üürileandmine ja käitus) |  | (X) |  |
| 4 | Saastekäitlus ja muud jäätmekäitlustegevused  | X |  |  |
| 5 | Muu mujal liigitamata teenindus  | X |  |  |
| 6 | Teede remont ja hooldus (suvine hooldus, talvine hooldus, tolmutõrje kruusakattega teedel, kattega teede aukude parandamine, liikluskorraldusvahendite hooldus ja paigaldamine) | X |  |  |
| 7 | Haljastus ja heakord (haljasalade hooldus, jäätmete koristamine, lillede istutamine ja hooldus, puude ja okste saagimine, avalike supluskohtade hooldus, avaliku ranna (Kamaris) veeproovide võtmine, bussiootekodade koristamine ja prügi kogumine, avalikus ruumis olevate teadetetahvlite paigaldus, remont ja hooldus jne) | X |  |  |
| 8 | Hulkuvate lemmikloomadega tegelemine ja ennetamine (sooduskampaaniad ja muu ennetustöö vaktsineerimiseks ja kiibistamiseks, lepingud varjupaigaga, LRR ja vajalike kordade -määruste kehtestamine) | X |  |  |
| 9 | Tänavavalgustus\*  | (X) | X |  |
| 10 | Vaba aja, terviseradade ja tervisespordi rajatiste haldamine, hooldamine ja korrashoid. | X |  |  |
| 11 | Kalmistud ja nende haldamine | X |  |  |
| 12 | Muud elamu- ja kommunaalmajanduse tegevusvaldkonnad | X |  |  |

*\* Tänavavalgustus – mõeldud on uut (suuremahulise kapitalikuluga) rajatavat tänavavalgustust. Tulenevalt asjaolust, et tänavavalgustus on suuremahulist kapitalikulu nõudev tegevus, siis (eelnevatest järeldustest lähtuvalt) peaks minema see Põltsamaa Vallavara OÜ valitsemisalasse (muidugi tingimusega, et sel juhul Põltsamaa Vallavara OÜ kirjutaks ka rendiarveid selle eest Vallavalitsusele).*

### 1.3.4. Tegevuste jaotusest tuleneva varade jaotamise lahenduskäik

Peatükis 2.3 toodud järeldused on tehtud nö absoluutsetena ehk on mõeldud, et teenuse jaoks vajalikud töötajad ja vara oleksid ühes üksuses. S.t ei soovitata varianti, mille korral mingi tegevuse jaoks vajalikud töötajad oleksid hallatava asutuse kuludes ja vajalik tehnika kontserniettevõtte valduses.

Seega tuleb tegevuste jaotamisega käsikäes panna paika ka vastavate varade jaotamine.

Joonise 1 põhjal saab järeldada, et enamjaolt vastabki töö järeldustes toodud tegevuste jaotumine vallavalitsuse asutusele „Põltsamaa Haldus“ planeeritud tegevustega, mis on toodud järgnevalt:

1) tagab asutustele soodsa ja nõuetekohase õppe- ja töökeskkonna;

2) tegeleb haljastus- ja heakorratööde planeerimise ja teostamisega;

3) haldab Põltsamaa valla kalmistuid ja osutab kalmistuteenuseid;

4) haldab Põltsamaa vallas olevaid parke, haljasalasid ja muid maastikke;

5) korraldab asutuse valdusse antud hoonete, rajatiste ja muude varade arvestust ning hooldust ja remonti vastavalt eelarvele;

6) haldab ja korraldab valla transporti;

7) tegeleb hulkuvate loomadega;

8) tegeleb elamumajandusega (eeskätt selle igapäevase majandamisega);

9) osutab avalikust huvist lähtuvalt vallavalitsuse ja vallavolikogu otsuste alusel teisi Põltsamaa valla elanikele vajalikke teenuseid.

Arvestades toodud loetelu, uuriti töö käigus tütarettevõtjatelt, kas neil on põhivaraobjekte, mida valla asutusele „Põltsamaa Haldus“ üle kanda. Selle tulemusel saab välja tuua järgmist:

* Osaühingus Põltsamaa Vallavara on (raamatupidamise kinnitusel) mõned ülalpool loetelus (ja arvestades samaaegselt ka skeemi 1) toodud tegevustele vastavad (põhi-varaobjektid (raamatupidamise kinnitusel), mida potentsiaalselt (!) viia üle Vallavalitsuse asutusse „Põltsamaa Vallavara“ (täpsemalt on need toodud lisas 6 ja 7).
* Osaühingus Põltsamaa Varahaldus OÜ ei ole (raamatupidamise kinnitusel) sisuliselt ülalpool loetelus (ja arvestades samaaegselt ka skeemi 1) toodud tegevustele vastavaid põhivaraobjekte, mida potentsiaalselt viia üle Vallavalitsuse asutusse „Põltsamaa Vallavara.“ **Sisuliselt oleks võimalik anda üle Põltsamaa Varahaldus OÜ bilansis olevat kinnisvara Vallavalitsuse asutuse valdusesse (mis vastaks formaalselt töös toodud üldjäreldustele), kuid käibemaksu seisukohast ei teki elukondliku kinnisvara puhul maksuefekti, sest elukondlik kinnisvara maksustatakse alati 0-% käibemaksuga, mistõttu puuduks sellisel kinnisvara ümbersuunamisel argument.** Nagu töös ka eelnevalt välja toodud, on elukondliku kinnisvara reforme vaja eraldi analüüsi käigus vaadelda.

Täiendavalt on uuritud, kas Vallavalitsuse põhivarade nimekirjas on selliseid põhivaraobjekte, mida viia üle OÜ-de bilanssi (tuginevalt skeemile 1). Vallavalitsuse finantsjuhi väitel sisuliselt selliseid varaobjekte ei ole.

Siinjuures rõhutatakse, et kindlasti tuleb vastavad põhivarade aruanded veel detailselt põhjalikumalt läbi töötada.

Kui selgub mõne vara liigitamine selliseks, et osutub vajalikuks selle üleviimine teise kontserniüksusesse, siis peaks teostama seda vastava vara üleandmis-vastuvõtmise aktiga (siinjuures saab näidisena tuua Tallinna Linnavalitsuse vastava vormi: [https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4130/8201/3029/1110126264.attachment.pdf#](https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4130/8201/3029/1110126264.attachment.pdf)).

# Teenused

## 2.1 Probleemkohad praeguses teenuste osutamise korralduses

1). Teenuste osutamisel on probleemiks asjaolu, et teenuste osutamiseks vajalik personal on liialt lokaalse asetusega ja samas on personal valdavalt alakoormatud (s.t paljud töötajad töötavad osakoormusega). Täpsem ülevaade on toodud lisas 3. Nähtub, et kokku on 28,25 ametikohta, mis moodustub osalise tööajaga ametikohtadest. Teatavasti on keerukam ja ebaefektiivsem juhtida organisatsiooni, milles on suur osalise tööajaga ametikohtade osakaal. Kontsernis kokku on 400 töötajat (taandatuna täistööajale). Seega saab välja tuua, et ca 7% ulatuses on ametikohad kaetud osalise tööajaga töötajatega. Suhtarv on suhteliselt suur.

2). Teenuste osutamist raskendab asjaolu, et vallal on suur puudujääk investeeringute osas. Järgmise 4 aasta jooksul on planeeritud investeeringuteks ainult 1 mln eurot, kuigi ühinemisleping eeldab investeeringuid oluliselt suuremas summas. Investeeringute teostamine suuremas mahus aga nõuaks laenuvahendite kaasamist suuremas mahus, mis aga otseselt sõltub omakorda vabast netovõlakoormuse limiidist. Valla netovõlakoormus on toodud alljärgnevas tabelis.

Tabel 3. Põltsamaa Vallavalitsuse netovõlakoormus

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| (31.03.2018 seisuga) | Konsolideeritud arvestus | Konsolideerimata arvestus |
| Müügitulu | 4 078 315,06 | 3 626 924,91 |
| Netovõlakoormus | 3 608 382,36 | 3 395 979,74 |
| Netovõlakoormuse ülempiir | 3 041 270,40 | 2 742 243,54 |
| Netovõlakoormuse ülempiir (%) | 75% | 76% |
| Netovõlakoormuse määr | 88% | 94% |

3). Tulenevalt KIK-i nõudmistest finantseerimisel, peab erinevate projektide rahastuse teostama läbi osakapitali (aktsiakapitali) laiendamise.

4). Valla elamufond on väga erineva kvaliteediga ja korteriomandid kuuluvad kontserni erinevatele üksustele, mis raskendab ja muudab majandamist vähem efektiivseks.

5). Valla majandusosakonna toimimist halvab suur arvete kinnitamise koormus. Ebamõistlikult suur osa vastavast koormusest langeb majandusosakonna juhatajale isiklikult.

6). Puudub täpne teadmine teemal, kas kontsernisiseste tehingute puhul tuleb korraldada riigihange.

7). Puudub täpne teadmine, kuivõrd on lubatud kontserniüksuste vahel rahaline sihtfinantseerimine (ehk kas peab vahendeid ühelt üksuselt teisele viima üle omavahel arveid esitades).

## 2.2 Võimalikud lahendused (peatükis 2.1) toodud probleemkohtadele

1). Eksperdid arvavad, et võimalusel (kui ei ole olulist sundi) ei peaks sellele suhtarvule jõuliselt reageerima, sest praktikas võivad vastavad ümberkorraldused tekitada probleeme pigem juurde. Heaks näiteks on Saaremaa vald, kus osalise tööajaga ametikohti tsentraliseeriti oluliselt. Teoreetiliselt on see igati õige lähenemine, kuid praktikas osutus probleemiks inimeste motiveeritus teha tööd mujal kui enda väljakujunenud piirkonnas jms. Kui siiski osutub vältimatult vajalikuks ametikohtade kontsentreerimine (s.h töötajate viimine ühe asutuse/juriidilise isiku alluvusest teise), siis on see töölepingu seaduse järgi teostatav. Selle § 112 kohaselt lähevad töölepingud muutumatul kujul üle ettevõtte omandajale vastavalt võlaõigusseadusele, kui ettevõte jätkab sama või sarnast majandustegevust nendes olukordades, kui toimub äriühingute liitumine, jagunemine või müük või antakse üle iseseisvalt tegutsev majandusüksus.

2). Arvestades, et valla (nii konsolideeritud kui ka konsolideerimata arvestuses) netovõlakoormus on suhteliselt lähedal lubatud maksimaalsele netovõlakoormusele, siis peaks viima faktilist netovõlakoormust valla alt mõne teise kontserni ettevõtete alla (soovitavalt sõltumatu üksuse all). Teoreetiliselt oleksid hetkeseisuga sobilikud üksused, kuhu netovõlakoormust suunata SA Põltsamaa Tervis ja Puurmani Mõis SA, sest neil on mõlemal ainukesena põhitegevuse tulem positiivne (mis on vaikivalt laenusaamise eelduseks). SA Põltsamaa Tervis küll saaks ise laenu võtta, kuid volikogu on teinud poliitilise otsuse, et SA Põltsamaa Tervis ei võta vahetult enda nimel laenu, vaid teeb seda läbi vallavalitsuse. Lisaks oleks SA Põltsamaa Tervisel laenuvõtmine täiesti iseseisvalt raskendatud, sest tegemist on sihtasutusega, mitte äriühinguga. Sama põhjuse saab välja tuua ka SA Puurmani Mõis osas. Vormiliselt oleks võimalik laenukoormust suunata ka Põltsamaa Varahaldus OÜ-le, mis on 31.12.2017 seisuga KOFS-i (kohaliku omavalitsuse finantsjuhtimise seadus) mõistes sõltumatu üksus (ehk sellele ei laiene netovõlakoormuse piirangud nagu need vallavalitsusele ja kontsernile on seatud). Kuid kuna sisuliselt ei ole teada Põltsamaa Varahaldus OÜ finantsmahud järgmiste aastate lõikes (sest pooleli on mitmeid põhimõttelisi reforme), siis ei ole ettevõte tõenäoliselt krediidikõlbulik. Seega ei saa välja tuua alternatiive laenuvõtmise poliitika osas võrreldes senisega.

Samaaegselt peaks ka refinantseerima olemasolevaid laenusid (mille teostamisega on alustatud). Peamisena saab aga välja tuua, et valla põhitegevuse tulem on väga madal, mistõttu peaks netovõlakoormuse ülempiiri kõrgemale viimiseks suurendama valla majandamise efektiivsust.

3). Tulenevalt asjaolust, et osade tütarettevõtete puhul võib nende tavapärane majandustegevus toota kahjumit, mis võib tuua endaga kaasa netovara langemise alla seaduses lubatavat miinimummäära[[3]](#footnote-3), siis soovitame osakapitali (aktsiakapitali) laiendada ülekursiga (mida võimaldab Äriseadustiku § 192-1 „Osakapitali suurendamise otsus“), mis aitab seda olukorda vältida. Seejuures on enda seatav osakapitali laiendamise ja ülekursi proportsioon. Teatavasti on ülekursi mõte selles, et hoida osakapital võrreldes netovaraga väga madalal, et mitte sattuda niipea konflikti osakapitali miinimumnõudega. Sel juhul võiks suhe olla isegi 1:99. Kui vald on ettevõttes ainuosanik, siis ei tekiks sellest raha sissepaigutuse ja osaluse osas mingit kahju. Siiski on üldjuhul analoogsetes olukordades lähenetud suhtest 50:50.

4). Leiame, et kogu elamufondi peaks koondama ühte üksusesse. Kuna korterite järele vajadust (mis hulgas ja mis kvaliteedis) teab detailselt vallavalitsus, siis eksperdid selles osas põhjalikumaid soovitusi välja ei too. Küll aga tuleks kujunda strateegia, mida elamufondiga teha, tõenäoliselt on mingi hulk sellest vajalik sotsiaaleluruumideks ja valla enda vajadusteks (nt ajutise tööjõu majutamine). Juhul kui ülejäänud ei ole vajalik valla põhitegevuseks, siis järk-järgult võõrandada.

5). Majandusosakonna arvete kinnitamine peaks olema jaotatud sõltuvalt arve summa suurusest ka teistele (majandusosakonna) töötajatele. Lisas 4 on toodud vastav võimalus kulude kinnitamise jaotamise kohta sõltuvalt arve summa suurusest. Kindlasti peaks toodud kulude kinnitamise korda täpsustama konkreetsete ametikohtade nimetustega (majandusosakonna juhataja, teedespetsialist, haljastus- ja heakorraspetsialist, ehitusspetsialist

Ehitusspetsialist, maaspetsialist, järelevalvespetsialist, teenuskeskuse juht jt). Lisas 4 toodud kulude kinnitamise kord oleks mõistlik lisada eraldi peatükina raamatupidamise sise-eeskirjadesse.

6). Kontsernisiseste tehingute puhul ei tule korraldada riigihanget. See tuleneb Riigihangete seaduse paragrahvist 14 (parim 1), mis toob välja järgmist:

„§ 141. Sisetehing

 (1) Käesolevas seaduses sätestatud korda ei ole hankija kohustatud rakendama sisetehingutele.

(2) Sisetehing on hankija leping äriühinguga, mille kõik aktsiad või osad kuuluvad otseselt sellele hankijale või talle koos teiste hankijatega või sihtasutusega, mille ainuasutaja on see hankija või mille kõik asutajad on see hankija koos teiste hankijatega...“

Seega saab järeldada, et kui vald soovib tellida mingeid kaupu või teenuseid valla enda äriühingult, siis ei pea selleks kuulutama välja riigihanget.

7). Sihtfinantseerimine[[4]](#footnote-4) ehk toetuse andmine on komplitseeritud teema. Esmalt toome välja rahalise sihtfinantseerimise definitsiooni (Raamatupidamistoimkonna juhendi nr 12 „Sihtfinantseerimine“) järgi:

*Sihtfinantseerimine on valitsusepoolne abi, mida teostatakse ettevõttele teatud ressursside üleandmise kaudu ning mille saamiseks peab ettevõtte äritegevus vastama teatud kindlaksmääratud kriteeriumitele. Sihtfinantseerimine ei hõlma valitsusepoolset abi, mille väärtust ei ole võimalik usaldusväärselt hinnata (nt riiklikud garantiid ja valitsusasutuste poolt pakutavad tasuta konsultatsioonid) ning tavapärastel tingimustel valitsussektoriga sõlmitud tehinguid. (SME IFRS 24.1, 24.2)*

*Varade sihtfinantseerimine on sihtfinantseerimine, mille põhitingimuseks on, et seda saav ettevõte peab kas ostma, ehitama või muul viisil soetama teatud põhivara. Tegevuse sihtfinantseerimine on sihtfinantseerimine, mis ei ole varade sihtfinantseerimine.*

Keskseks küsimuseks on (mõõdetava) **hüve** saamine.

* Kui KOV saab raha eest teiselt poolelt vastu hüve, siis on tegemist teenuslepinguga (nt juhul, kui KOV ja piirkondlik MTÜ lepivad kokku, et MTÜ koristab regulaarselt küla lõkkeplatsi).
* Kui KOV küll annab raha, kuid ei saa vastu (mõõdetavat) hüve, siis on tegemist toetusega (nt juhul, kui KOV annab MTÜ-le raha, et see edendaks kohalikku külaeluliikumist).

Seejuures on probleemseks tõlgendamine. Kuna majanduslikult on soodsam sihtfinantseerida, siis kalduvad KOV-d võimalusel liigitama tehingut sihtfinantseerimiseks. Tehingu tõlgendamisel peavad KOV-d lähtuma Raamatupidamistoimkonna Juhendis nr 1 ühest alusprintsiibist – sisu ülimuslikkuse printsiibist – seega tuleb lepingu sisu põhjalikult analüüsida ja määrav ei ole lepingu pealkiri.

*Paralleelselt käivad ka mõisted „haldusleping[[5]](#footnote-5)“ ja „tsiviilõiguslik leping.“ Teenuse osutamise sisuga võivad olla mõlemad nimetatud – nii haldusleping kui ka tsiviilõiguslik leping.*

**Seega saab eelneva põhjal välja tuua, et juhul, kui kontserniüksused üksteisega tehingus olles saavad raha andmise eest mingi hüve vastu, siis on tegemist sisuliselt teenuse osutamisega, mitte sihtfinantseerimisega.** (Teemat on eraldi lahatud Lääne-Nigula finantsjuht Piret Zahknaga, kes on endine Riigikontrolli audiitor. Detailsemates arutlustes jagab ta kindlasti enda teadmisi).

# Organisatsioonikujunduse kesksed valikud

## Organisatsiooniline mitmekesisus kohaliku omavalitsuse teostamisel

Kaasaegsetes riikides kasutatakse mitmekesiseid organisatsioonitüüpe avaliku võimu ülesannete täitmiseks. Selline trend on lääne demokraatiates süvenenud heaoluriikide ning koos sellega riigi tegevuse ja avalike teenuste osutamise ampluaa laienemisega alates 1970-ndatest aastatest. Sel perioodil oli selge suund riigi kesktasandi ja kohaliku omavalitsuse suhtes detsentraliseerimisele, mille käigus said kohalikud omavalitsused oluliselt suurema rolli seni keskvõimu korraldada olnud avalike teenuste pakkumisel. Samaaegselt oli teine trend avalike teenuste delegeerimine erasektorile või erasektori organisatsioonide kasutuselevõtt avaliku võimu organisatsioonide (riik, omavalitsus) poolt. Need trendid tulenesid uue avaliku halduse kontseptsiooni (*New Public Management)* levimisega, mis taotles senise jäiga ja bürokraatliku avaliku halduse süsteemi muutmist enam konkurentsi- ja turupõhisemaks, mille tulemusena eeldati nii majanduslikus kui korralduslikus mõttes efektiivsemat ja paindlikumat avalike ülesannete täitmise mudeleid. Alates 1990-ndatest lisanud erasektori organisatsioonide kõrvale kodanikeühiskonna organisatsioonid, millele delegeeriti nii avalike ülesannete täitmist, kuid ka avalik võim hakkas ise moodustama seda tüüpi organisatsioone oma põhiülesannete täitmiseks. Eelnevast tulenevalt ongi tänapäevastes riikides avalike ülesannete täitmistel väga lai organisatsiooniline mitmekesisus. Kohalikud omavalitsused ja nende valitsemise organisatsiooniline korraldus ei ole siin kuidagi erandiks. Selline mitmekesisus või kohati ka killustatus on seadnud avalikule võimule väljakutsed, kuidas sellist väga mitmekesist organisatsiooni tervikuna juhtida ja suunata – valitsemisteadustes tuntakse seda valitsetuse (*governance*) kontseptsioonina (üha rohkem on mõistet kasutusele võetud ka halduspraktikas, nt mitmetasandiline valitsemine, võrgustikupõhisus[[6]](#footnote-6) jt).

Printsiibis ei saa eeldata ühegi väljaspool avalikku sektorit asuva organisatsioonitüübi puhul, et see kuidagi ei sobi avalike ülesannete täitmiseks. Küll aga on igal ühiskonna sektori ja sellest tulenevalt ka igal organisatsioonitüübil oma tugevuseelised ja ka nõrkused (tabel 1) ülesannete täitmisel. Avaliku sektori tugevuseks on töökindlus (bürokraatia) ja stabiilsus, ärisektoris kiirus ja paindlikkus ning mittetulundussektoris vabatahtlikkuse mobiliseerimine ja sotsiaalne seotus. Kõigil on ka olulised nõrkused – avalikus sektoris automaatsus ja jäikus, ärisektoris riskantsus ja tehnilisus ning kolmandas sektoris jätkusuutlikkuse probleemid. Seega tulenevalt täidetava avaliku ülesande iseloomust tuleks eelistada sellele sobivat organisatsioonilist vormi.

Tabel 1. Sektorite olemus avalike hüvede pakkumisel.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Avalik sektor** | **Ärisektor** | **Mittetulundussektor** |
| **Üldine eelis** | Stabiilsus, järjepidevus | Võimaldab kiireid muutuseid | Tegeleb erijuhtudega |
| **Roll** | Süsteemi teovõime tagamine | Läbimurded, uuendused | Kodanikuressursi mobiliseerimine, teiste sektorite täiendamine |
| **Tegevuse fookus** | Võime lahendada asju, mis „on vaja ära teha | Võime keskenduda kõige perspektiivsemale | Võime keskenduda väikestele rühmadele ja spetsiifilistele küsimustele |
| **Tõhususe allikas** | Töökindlus, valmidus kriisideks | Tugevamate, edukamate selektsioon | Emotsionaalne seotus, missioonitunne |
| **Nõrkused** | Aeglane ja jäik | Riskantne (läbikukkumised) ja instrumentaalne | Vähe jätkusuutlik (eestvedaja ja õhinpõhine), emotsionaalne (ratsionaalsus varjus) |

*Allikas:* Poliitika ja valitsemise alused. Kõrgkooliõpik. Autorite poolt kohandatud

Tabelis 2 on esitatud avalike teenuste osutamise eritüübilised organisatsioonid tulenevalt sellest, millist tüüpi avaliku ülesande/ teenusega on tegemist ja millisesse sektorisse organisatsioon kuulub. Selles raamistikus saame tuvastada vähemalt kaheksa erinevat organisatsioonitüüpi, mis kõik on olemas ka Põltsamaa vallas. Iga organisatsiooni tüübi puhul tuleks esmalt hinnata selle rolli ja selle poolt osutatava avaliku teenuse olemust, et määratleda, kas just selline organisatsioon on mõistlik sellele antud ülesannete täitmiseks. Kõikide nende organisatsioonide puhul tuleb arvestada ka seda, et sisuliselt, mida suurem organisatsiooni tüübi number (1-8), seda raskem on avalikul võimul otseselt selle üle järelevalvet teostada ning vahetult korraldusi anda. Volikogul on nendes otsesuhe (st kinnitab struktuuri, saab vahetult kontrolli) vaid tüüp 1 asutusega, kõigi järgnevatega toimuvad suhted läbi vallavalitsuse. Vallavalitsus omakorda saab vahetult kontrollida, suunata ja mõjutada tüüp 1 ja tüüp 2 asutusi ning läbi juhtorganite tüüp 3 ja tüüp 4 asutusi. Tüüp 5 ja 6 organisatsioone saab kontrollida vaid avalike ülesannete täitmise osas vastavalt lepingus sätestatule ning tüüp 7 ja 8 organistioonide puhul võivad avalikul võimul olla teatud reguleerivad rollid (tegutsemisluba, hinnakujundus vms), kuid nende üle puudub vahetu suhe (kontroll, ülesanded jt).

Tabel 2. Organisatsiooniline mitmekesisus avalike ülesannete täitmisel

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **Avalik sektor** | **Ärisektor** | **Mittetulundussektor** |
| **Avaliku võimu asutus**  | Tüüp 1: ametiasutus (vallavalitsus, valdkondlik ametiasutus)  | Puudub | Puudub |
| **Avaliku võimu kontrolli all olev avalikku teenust osutav organisatsioon/ asutus**  | Tüüp 2: hallatav asutus | Tüüp 3: KOV asutatud äriühing | Tüüp 4: KOV asutatud SA või liikmelisusega MTÜ |
| **Avalikku teenust osutav organisatsioon/ asutus** | Tüüp 5: lepinguline delegeerimine äriühingule  | Tüüp 6: lepinguline delegeerimine MTÜ-le, SA-le |
| **Eraisiku tellimusel (avalikku) teenust osutav organisatsioon**  | Puudub | Tüüp 7: äriühing  | Tüüp 8: MTÜ, SA |

Allikas: autorite koostatud.

Avaliku võimu ülesannete täitmiseks kujundatud organisatsioonilise mitmekesisuse tingimustes on väljakutseks, kuidas neid tervikuks kokku siduda, nende tegevust suunata ja järelevalvet teostada. Mida rohkem on eri tüüpi organisatsioone, seda enam tuleb suunata energiat (ressurssi) nende tegevuse sünkroniseerimisele ja seda tõenäolisemalt tekib ka ebaefektiivsust nii dubleerivate rollide (ka omavahelise konkurentsi) kui ka nõrga järelevalve tõttu. Seega valla valitsemise korralduses oleks soovitatav esmalt korraldada valla organisatsiooniline mitmekesisus ühtsetel alustel ja seejärel analüüsida võimalust sarnaste ülesannetega organisatsiooni konsolideerida. Samuti selle järel ebavajalikud organisatsioonid likvideerida. Näiteks on kui on mitmed ja eritüübilised organisatsioonid vaba aja ja kultuuri tegevuse organiseerimiseks ja korraldamiseks, siis esmalt võiks ühtlustada organisatsioonilise vormi (nt hallatav asutus, valla osalusega MTÜ vms) ja seejärel otsida võimalust koondada asutuse ühe juhtimise alla (nt üks hallatav asutus filiaalidega või MTÜde ühinemine).

Tabelis 3 on välja toodud Põltsamaa vallavalitsuse vahetu mõju all olevad asutused/ organisatsioonid. Need on asutused, mida kas volikogu või valitsuses saavad vahetult kontrollida, mõjutada, ülesandeid anda jne. Sellised asutusi on kokku vähemalt 27 (lisaks nende haruorganisatsioonid või tegutsemiskohad) – see on oluliselt suurem ja mitmekesisem mastaap kui oli ühinemiseelsetes omavalitsustes. Lisaks nendele on Põltsamaa vallal hulk avaliku teenuse delegeerimise lepinguid erinevate MTÜ-de ja SA-dega, mis sisuliselt täidavad samuti avalikke ülesandeid ja rangelt võttes tuleks selle tõttu samuti vaadata neid kui Põltsamaa vallavalitsuse struktuuri osiseid (juhul kui vallal endal eraldiseisvalt puudub organisatsioon nende ülesannete täitmiseks). Nende on näiteks noortekeskus (MTÜ Juventus), erinevad küla ja rahvamajad, mis on külaseltside ja MTÜde korralda jt.

Tabel 3. Põltsamaa vallavalitsuse mõju all olevad asutused/ organisatsioonid

|  |  |
| --- | --- |
| Asutuse/ organisatsiooni tüüp | Põltsamaa vallas |
| Tüüp 1 | Põltsamaa Vallavalitsus |
| Tüüp 2 | Haridusasutused (arv kokku 11): Põltsamaa Ühisgümnaasium, Esku-Kamari Kool, Lustivere Põhikool, Adavere Põhikool, Puurmani Mõisakool, Aidu Lasteaed-Algkool, Pisisaare Algkool, Põltsamaa Muusikakool, Põltsamaa Lasteaed Tõruke, Lasteaed MARI, Puurmani Lasteaed SiilipesaKultuuri- ja spordiasutused (arv kokku 5): Põltsamaa Kultuurikeskus, Põltsamaa Muuseum, Pisisaare Spordikeskus, Põltsamaa Raamatukogu (6 haruraamatukogu), Pajusi RahvamajaPõltsamaa Valla PäevakeskusPõltsamaa Haldus |
| Tüüp 3 | (arv kokku 2) Põltsamaa Vallavara OÜ, Põltsamaa Varahaldus OÜ |
| Tüüp 4 | (arv kokku 5) SA Põltsamaa Lossi ja Parkide Arendus, SA Põltsamaa Sport, SA Põltsamaa Tervis, Puurmani Mõisa SA, MTÜ Lustivere Hooldekodu |

Näited. Kultuurikorraldus, sport ja hoonete haldus.

Põltsamaa vallas on *kultuuri- turismikorralduses* ka sisult samalaadsete ja sama eesmärgiga tegevuste puhul kasutusel erinevat tüüpi organisatsioonid – hallatava asutusena tegutseb Põltsamaa muuseum ja samal ajal on asutatud Sihtasutus Põltsamaa Lossi ja Parkide Arendus. Nii organisatsioonilise mitmekesisuse kui ka kompetentside (ja ka ressurssi) konsolideerimise eesmärgil oleks mõistlik asutused viia samasse vormi ja ühendada. Turismitegevuses, mis on ka Põltsamaa valla üks keskseid ettevõtlusarendussuundi, oleks selleks eelistavam just sihtasutuse vorm, kuna tegu ei ole klassikalise avaliku võimu (poliitika kujundamine, võimu rakendamine) funktsiooniga ja see on pigem suunatud väljapoole.

Ka spordi valdkonnas – ühelt poolt on eraldi tegutsev hallatav asutus Pisisaare Spordikeskus ja teisalt SA Põltsamaa Sport. Viimasel on lisaks spordirajatiste haldamisele ka spordikorralduse, treeningute jm sisuline funktsioon. Nende puhul tuleks samuti analüüsida, milline oleks sobilik organisatsiooniline vorm. Kusjuures sport kui avalik teenus on klassikaliselt KOV põhifunktsioon ja peamiselt ka KOV poolt rahastatud. Tavapärast kasutatakse seda tüüpi asutuse-teenuste puhul klassikalist hallatava asutuse vormi.

Puurmani Mõisa SA tegevuse põhisisu on kooli hoone haldus ja kooli toitlustamine. Samas tegutseb mõisas hallatava asutusena kool. SA väiksem (rahalises ja inimressursimahus) roll on ürituste korraldamine ja toitlustus eraturule. Seega SA põhifunktsioon on tavapäraselt klassikaline avaliku võimu funktsioon (koolihoone korrashoid, majandamine, toitlustamine), mida võiks kool hallatava asutusena ise korraldada. Selline organisatsioonilise vormide variatiivsus ja samal ajal juhi kattumine tekitab potentsiaalselt nii raamatupidamislikke (SA-d rahastatakse toetusena, mitte arvete alusel) kui ka sisulisi huvide konflikti situatsioone. Siinsel juhul võiks olla optimaalne lahendus SA avalikud funktsioonid viia kooli kui hallatava asutuse juurde ja väljapoole suunatud funktsioonid (üritused, toitlustus) jätta SA-le.

### Organisatsioonilise mitmekesisuse riskid ja nende maandamine

Organisatsiooniline mitmekesisus kohaliku omavalitsuse teostamisel on kaasajal paratamatu ja üldjuhul ka vajalik, kuid sellega koos tuleb teadvustada sellega seotud riske ja võtta kasutusele meetmed nende maandamiseks. Tabelis 4 on esitatud võimalikud riskid ja nende maandamise meetmed.

Tabel 4. Organisatsioonilise mitmekesisuse riskid ja nende maandamine

|  |  |
| --- | --- |
| **Risk** | **Maandamine** |
| Organisatsioonilise killustatuse risk (palju eritüübilisi organisatsioone avalike ülesannete täitmiseks) ja nende tervikliku haldamise probleem  | * konsolideerida sarnased tegevused samasse sobivasse vormi;
* tagada piisav keskne valitsuse poolne koordinatsioon (otsustamine, suunamine, monitoorimine);
* analüüsida regulaarselt valla organisatsiooni toimimise tõhusust.
 |
| Järelevalve nõrkuse risk: * lepinguline
* administratiivne
* poliitiline
 | * arvestada, et eritüübilistel asutustel/ organisatsioonidel on erinevat tüüpi järelevalve võimalused (KOV kontrolli all vs kaudne/ lepinguline kontroll) ja sellest tulenevalt kujundada järelevalvesüsteem;
* tagada avalike ülesannete täitmise ja vahendite kasutamise läbipaistvus (näiteks regulaarsed avalikkusele ning valitsusele ja volikogule antavad ülevaated tegevusest, aruanded);
* nõukogude moodustamise praktika kasutamine: moodustada ettevõtetele (OÜ) nõukogud, samuti kaaluda laialdasemalt kasutada nõukogude/ hoolekogude moodustamise hallatavatele asutustele;
* kujundada terviklik valla sisekontrollisüsteem.
 |
| Huvide konflikti risk: * mitmel asutusel/ organisatsioonil sama juht;
* rollide segunemine (järelevalve teostada (nt valitsuse või volikogu liige, ametnik vms) ja asutuse/ organisatsiooni juht.
 | * vältida olukorda, kus sama isik on korraga mitmes rollis, nii ülesande täitja kui ka järelevalve teostaja;
* tagada sisekontrollisüsteemi toimimine;
* tagada otsustus- ja järelevalve protsesside olemasolu;
* teadvustada huvidekonflikti riski (koolitused, nõustamine, juhendamine);
* nõukogude liikmete määramisel püüda vältida nende võimalikku huvidekonflikti.
 |

Allikas: autorite koostatud.

## Detsentraliseerimine ning valdkondlik ja territoriaalne juhtimine

Omavalitsuste ühinemine on teatud omavalitsuste tegevuste korraldamisel kindlasti tsentraliseeriv reform (see-eest riigi ja omavalitsuse suhtes on detsentraliseerimiseks eelduseid loov reform). Tsentraliseeritavad tegevused on näiteks:

* tugifunktsioonid (raamatupidamine, personalitöö, arhiivindus, dokumendihaldus jms);
* arendustegevus ja strateegiline juhtimine (valla üldise arengu kavandamine ja selleks meetmete rakendamine, ettevõtlusarendus, ruumiline planeerimine jms);
* poliitika kujundamine (õiguskeskkonna loomine, toetuste ja teenuste süsteemide kujundamine, teenusasutuste võrgu arendamine jms);
* välissuhted, kommunikatsioon ja turundus (suhtlemine nii rahvusvaheliselt kui ka siseriiklike oluliste toimijate, valla brändimine jne);
* spetsialiseeritud kompetentsid, mida väikesemas omavalitsuses ei olnud võimalik välja arendada (arhitekt, varade haldus, jurist, võlanõustaja jne);
* hallatavate asustuse spetsialiseeritud kompetentsid (õigusküsimused, personalitöö, investeeringud, tuginõustajad jne).

Samal ajal koos tsentraliseerimisega on mõistlik vähemalt mõningad piirkonnapõhised korralduslikud funktsioonid detsentraliseerida. Need oleksid ennekõike igapäevased korralduslikud tegevused, millega ei ole mõtet valla kesktasandit koormata, kuna *esiteks* see võtab tähelepanu (ja energiat) valla kui terviku seisukohast olulistelt arendusküsimustelt ja *teiseks*, keskselt ei teata piirkonnaspetsiifilisi eripäraseid vajadusi. Seda tüüpi detsentraliseeritavad teemad võivad olla näiteks:

* igapäevased haldus- ja majandusküsimused piirkondades (nii nagu nt koolid ja lasteaiad korraldavad ise oma igapäevased majandus- ja haldusküsimised võivad need olla korraldatud ka valla piirkonna üldise avaliku ruumi osas, nt haljastus, koristamine, hoonete haldus- ja majandamine jms);
* väiksemate sotsiaaltoetuste määramine, teenuste osutamine (nt koduhooldus, päevakeskuse teenused, väikeste vajaduspõhiste toetuste määramine ja ka täpselt reglementeeritud toetuste (nt toimetulekutoetus) määramine);
* vaba aja tegevused ja kodanikeühenduste nõustamine (ürituste korraldamine, väiksemate tegevustoetuste määramine, projektide kirjutamise nõustamine jms);
* elanike jooksev (õigus ja valla asjaajamise alane) nõustamine (esmane vallapoolne nõustamine ja juhendamine);
* kogukonna huvide väljaselgitamine ja esindamine.

Tihti vastandatakse tsentraliseerimist ja detsentraliseerimist. Tegelikult tuleks neid käsitleda ühe telje kahe otsana, st kui midagi tsentraliseerida, siis samaaegselt tuleks midagi detsentraliseerida (vt joonis 1).

Poliitika kujundamine

Seire

Regionaalse iseloomuga ülesanded

Spetsialiseeritud teenused

Koostöösuhted

Detsentraliseerida

Kohaliku põhiteenuste kättesaadavus

Kogukondlike ülesannete täitmine

Kogukonna huvide väljaselgitamine ja esindamine

Tasakaal

Tsentraliseerida

Joonis 1. Näide tsentraliseerimise ja detsentraliseerimise tasakaalustatuse vajadusest.

Sellisena on võimalik ühelt poolt tagada igale vallasisesele (haldus)tasandile sellele kõige iseloomulikemate funktsioonide täitmine (vrd erinevad organisatsioonitüübid vastavalt teenuse iseloomule), aga ka piisav tasakaal vallasisestes (piirkondlikes) ja organisatsioonide vahelistes suhetes. Nagu eespoolt selgitatud on erinevat tüüpi organisatsioonidel oma tugevused ja selle tulenevalt tuleks planeerida ülesanded, mida need täidavad. Niisamuti on vallasisestel haldustasanditel (nt küla – piirkond - keskus, MTÜ - hallatav asutus - valitsus asutusena –valitsus organina - volikogu) ülesannete pallett, milleks need on võimelised ja milliseks neid on mõtet rakendada. Peaaegu kõikide seni toimunud omavalitsuste ühinemiste kriitika on ääremaastumise trendi süvenemine – peamiselt kajastub see endiste vallakeskuste elanike subjektiivses tunnetuses, et nende olulisus uues vallas on vähenenud. Seoses vallasiseste tsentraliseerivate trendidega see objektiivselt nii ka on, lisaks sellele vallavõimu ruumiline kaugenemine (vallavanemal ei saa enam nõnda lihtsalt nööbist kinni võtta). Mitmed uuringud ja ühinemiskonsultandid on seda spetsiaalselt rõhutanud, et selliste trendide tekkimist ja süvenemist tuleks vältida disainides valla juhtimises teadlikult meetmed selle vältimiseks või tasakaalustamiseks. Organisatsioonilises vaates on selleks keskne meede detsentraliseerimine.

Detsentraliseerimisel on erinevad mudelid, tulenevalt sellest, mis tüüpi tegevustele juhtimine on suunatud:

* *administratiivne detsentraliseerimine*: avalike teenuste osutamise korraldamine teenuskeskuse, hallatavate asutuste, ametite jt kohaliku täitevvõimu struktuuriüksuste kaudu;
* *poliitiline detsentraliseerimine:* elanike poliitiline sisend valla valitsemisse läbi institutsionaliseeritud esindusorganite (kogud, ümarlauad, komisjonid jt);
* *fiskaalne detsentraliseerimine*: tegevuseks vajalike rahaliste vahendite käsutamise ja ka kujundamise õigus;
* *delegeerimine* *kodanikeühendustele* lepinguga (nende kaasamine avalike teenuste osutamisse);
* *delegeerimine eraettevõtlusele* lepinguga (avalike ülesannete täitmise andmine erasektorile);
* *dekontsentreerimine*: detsentraliseerimise nõrgem vorm, kus ülesandeid täidetakse avaliku võimu organisatsiooni piirkondlike üksuste kaudu, mis on küll ruumiliselt eraldi ja vastutusega oma tegevuspiirkonnas/ valdkonnas, kuid halduslikult siiski keskse organisatsiooni osa (st ilma eraldiseisva otsustusõiguseta).

Kohaliku omavalitsuse sisekorralduses on üldjuhul enam kasutatavad *administratiivne (sh dekontsentreerimine) ja poliitiline detsentraliseerimine ning avalike teenuste delegeerimine erasektorile ja kodanikeühendustele*.

Kool, mis on eraldiseisev asutus oma eelarve ja personaliga ning oma igapäevases tegutsemises vallavalitsusest suhteliselt sõltumatu on kindlasti näide detsentraliseeritud asutusest.

Samas näiteks sotsiaaltöötaja, kes on vallavalitsuse osakonna struktuuris, kuid kelle töökoht asub teenuskeskuses on näide dekontsentreeritud mudelist.

Teenuskeskus, millel ei ole töötajaid, eelarvet ega eraldiseisvaid pädevusi, on koht, kus valla ametnikud ja töötajad omavad töölauda ei ole näide detsentraliseerimise viisidest.

Eraldi teema on kogukonnahuvide kaasamise ja esindamise meetmed detsentraliseeritud viisil. Nende erinevaid mudeleid on põhjalikult selgitatud ühinemiskonsultantide poolt koostatud materjalis „Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis-ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses“[[7]](#footnote-7). Kokkuvõtlikult on detsentraliseerimise erinevad võimalused esitatud tabelis 5.

Tabel 5. Poliitilise ja administratiivse detsentraliseerimise meetmed kohalikus omavalitsuses

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Kogukonna huvide tõhusa kaasamise ja esindamise meetmed** | **Teenuste kättesaadavuse ja tõhusa kohapealse halduse tagamine** | **Avalike teenuste delegeerimine** |
| Volikogu piirkondlik komisjon | Valla administratsiooni dekontsentreerimine | Kodanikeühendustele |
| Osavallakogud | Osavallad (administratiivne detsentraliseerimine)  | Erasektorile |
| Kogukonnakogu | Teenuskeskused  |  |
| Asustusüksuse vanem (külavanem, linnapea) | Hallatavate asutuste ja valla kontrolli all olevate organisatsioonide korraldamise erinevad mudelid (nõrgem või tugevam detsentraliseerimine, dekontsentreerimine)  |  |

*Allikas*: Soovituslikud juhised detsentraliseeritud valitsemis-ja juhtimiskorralduse mudeli ülesehitamiseks kohaliku omavalitsuse üksuses. Autorite kohandatud.

*Valdkondlik ja territoriaalne juhtimiskorraldus*

Haldusreformi käigus loodi paljudes omavalitsustes teenuskeskused (teeninduskeskused), mis oma olemuselt on territoriaalsed üksused, st loodud eesmärgiga korraldada tegevusi ja osutada teenuseid teatud valla piirkonnas. Teenuskeskused võivad olla erineva organisatsioonilise autonoomiaga/ detsentraliseerituse määraga (vt eespoolt detsentraliseerimine mudelid). Kuid juba nende territoriaalne korraldusloogika valla keskuse ja teiste teenuskeskuse (piirkondade) suhtes annab neile teatud detsentraliseeritud dimensiooni (tegeleda oma piirkonna teemadega). Eeltoodut võibki nimetada *territoriaalseks juhtimisviisiks*. Juhtimiskorralduse alternatiivne mudel on *valdkondlik juhtimine*, st igas omavalitsuse põhivaldkonnas on oma üksus (nt osakond), mis tegeleb selle valdkonna korraldamisega. Nii nagu korraga on vajalik nii de- kui ka tsentraliseerimine on mitmekesise ruumimustriga omavalitsustes vajalik tasakaalustada valdkondlik ja territoriaalne juhtimine. Taaskord, need ei pea olema teineteist välistavad, küll aga võivad hästi täiendada. Piirkondlikud ja seega ka piirkondlikult detsentraliseeritud funktsioonid võiksid olla, nagu eespool markeeritud, näiteks:

* igapäevased haldus- ja majandusküsimused piirkondades (piirkonna üldise avaliku ruumiga korrashoiu ja haldamisega seotud tegevused, nt haljastus, koristamine)
* väiksemate asutuste (hoonete) haldus- ja majandusfunktsioonide koondamine ühte üksusesse (tsentraliseerimine) piirkonnapõhiselt (territoriaalne detsentraliseerimine);
* teenuste osutamine, mis on seotud piirkonna ja selle elanike hea tundmisega (nt väiksemate sotsiaaltoetuste määramine, teenuste osutamine (nt koduhooldus, päevakeskuse teenused, väikeste vajaduspõhiste toetuste määramine ja ka täpselt reglementeeritud toetuste (nt toimetulekutoetus) määramine);
* vaba aja tegevused ja kodaikeühenduste nõustamine (ürituste korraldamine, väiksemate tegevustoetuse määramine, projektide kirjutamise nõustamine jms);
* elanike jooksev (õigus ja valla asjaajamise alane) nõustamine (esmane vallapoolne nõustamine ja juhendamine);
* kogukonna huvide väljaselgitamine ja esindamine;
* ka valdkondlikul juhtimisel võib olla territoriaalne dimensioon (nt sotsiaalvaldkonnas on piirkonnapõhised sotsiaaltöötajad ja koduhooldajad).

Nüüd kui on otsustatud, et valla majandusfunktsioonid korraldatakse läbi hallatava asutuse Põltsamaa Haldus võiks kaaluda selle siseselt keskusest kaugemate piirkondade (ennekõike Puurmani) haldamisega seotud tegevuste (ja ka personali) detsentraliseerimist.

Näide. Territoriaalne ja detsentraliseeritud kultuur- ja vaba aja korraldus.

Territoriaalset juhtimist on otstarbekas kasutada nendes valdkondades, kus kogukonnal on teenuse või valdkonna korraldamisel oluline roll. Näiteks külaseltsil ja rahvamajal on erinevad nägemused küla/ piirkonna vabaaja ja huvitegevustest, siis võiks kaaluda nende võimekuse ühendamist, selle asemel, et need teineteisega konkureeriksid või ka konfliktsituatsioonis oleksid. Seejuures on Põltsamaa vallas suurepäraseid näited, kus külaseltsidele on delegeeritud kohaliku kultuurielu- ja vaba aja korraldus. See on ühelt poolt näide nii detsentraliseerimisest kui ka piirkondliku juhtimise praktikast. Miks mitte ei võiks seda praktiseerida ka Pajusis?

## Ettepanekud edasisteks tegevusteks valla organisatsiooni arendamisel

1. Analüüsida võimalust vähendada valla avalike ülesannete täitmisel organisatsioonilist mitmekesisust ja/ või konsolideerida samatüübilisi ja sama rolliga organisatsioone, et tagada ülesannete täitmise parem tõhusus ja koordinatsioon.
2. Analüüsida territoriaalse (nii administratiivse) detsentraliseerimise vajadust. Selle käigus tagada organisatsioonikorralduses, et piirkondlikud üksikküsimused (nt haldusküsimused) või väga hästi standardiseeritud küsimused (nt toetuste määramine) lahendatakse maksimaalselt madalal organisatsioonilisel tasandil/ piirkonnas.
3. Analüüsida ennekõike hallatavate asutuste osas tsentraliseerimist (kas piirkondlikult või valdkondlikult) vajavad funktsioonid (tuginõustajad, haldus- majandusküsimused jms) ja nende tegevuse koordineerimise (võrgustikupõhimõttel toimimise) võimalusi.
4. Analüüsida ja kujundada organisatsioonilised lahendused (võimekuste konsolideerimine) valla turismiarendusega seotud tegevustes ja taristu kasutamiseks.
5. Töötada välja elanike kaasamise (poliitilise detsentraliseerimise) erinevad vormid, mis võimaldaksid tagada elanike aktiivse osaluse valla elu korraldamises ja piirkonna sisendite jõudmise valla valitsemisse. Selle käigus analüüsida läbi ja kujundada sobilikud kogukonnakaasamise mudelid nt: külavanema institutsioon, külaseltsid, piirkondliku aga ka valdkondliku tegevusega hõlmatud kodanikeühendused, piirkondlikud komisjonid, kodanikeühenduste/ külavanemate ümarlaud, kogukonnakogu, nõukogud/ hoolekogud jt vormid.
6. Kujundada ühtne (samadel põhimõtetel baseeruv) avalike teenuste delegeerimise süsteem, mis võiks varieeruda tulevalt delegeeritava ülesande iseloomust (külategevused, valdkondlikud tegevused, valla asutatud/ osalusel organisatsioonide tegevused).
7. Arendada välja sisekontrollisüsteem, mis aitaks maandada avalike ülesannete täitmisel organisatsioonilisest mitmekesisusest tulevaid riske.

**Lisa 1. Vallavara majandamise erinevate alternatiivide võrdlus**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Ettevõtte vorm Tegevus või teenus | ÄÜ | OÜ | HA | Märkused |
| Teenuse teostaja leidmine | RH tulemus | otsus | ­­otsus |  |
| Hanke korraldamine | kohustuslik | Ei ole kohustust | Ei ole kohustust | Kas peab kontsernis hange? |
| Kulud ühikule | Vastavalt pakkumusele | tegelik pluss km | tegelikkm ei lisandu | Vastavalt kalkulatsioonile ja kokkuleppele |
| Kulud töötasule | Pole eraldi välja toodud, sisalduvad ühiku hinnas | Arve alusel koos km | Tegelik, km ei lisandu | Kokkulepitud töötasu |
| Tehtud tööde eest tasumine | Arve vastavalt lepingule | Arve, vastavalt lepingule | tööde akt, tehing raamatupidamises | On tegelikud kulud |
| Teenuse hind |  Vastavalt RH pakkumusele, lisandub km | palgale ja materjalidele lisandub km | hind puudub, tegelikud kuludpalk eelarvestkm ei lisandu | Sõltub eelarve vahenditest jooksval aastal |
| Teenuse maht | Vastavalt RH dokumentidele ja lepingule | Võimalik muuta vastavalt vajadusele ja võimalustele | Võimalik muuta vastavalt vajadusele ja võimalustele |  |
| Kokkuvõte | Kõige jäigemRaskemini muudetav, kulude jaotus ühiku hinnas pole teada, pole tellija poolt analüüsitav | Aasta jooksul võimalik ümber korraldada, mahtusid muuta, teenuse protsess juhitav | Kõige paindlikum, kiiremini ümberkorraldatav, läbipaistvamodavam, |  |

**Lisa 2. Loodava hallatava asutuse (asutamisega seonduvad) kulud. Allikas: Põltsamaa Vallavalitsus.**

**Töötajate vajadus**:

1-2 traktoristi aastaringselt (vajadusel 2, üks Puurmanis ja üks ülejäänud vallas, kes tegeleb kergteede hooldusega, prügi koristamisega, uisuraja ja suusaraja korrastamisega, parklates ja kitsastes kohtades lume lükkamisega, libeduse tõrjega jne);

3-4 hooajalist murutraktoristi;

2-3 hooajalist trimmeriga töötajat.

Vastavalt eelnevale palgafondi esialgne kalkulatsioon:

Traktorist (tähtajatu lepinguga) töötasuga 900/kuu bruto x 12= 10 800 eurot.

Traktorist hooajaline 6 x 800 = 4 800 eurot.

Muruniiduki juht 2 x 700 x 6= 8 400 eurot.

Trimmeriga töötajad 2 x 800 x 6 = 9 600 eurot.

**Kokku töötasu brutosummas 33 600 eurot**

**Palgafond koos tööandjamaksudega 44 956 eurot.**

Täpne töötajate arv selgub pärast vallapoolset otsust, milliseid teenuseid peame tegema ja millised vahendid on eelarves nende tööde jaoks planeeritud.

**Tehnika vajadus:**

Kulud traktoritele:

1. kindlustus, ülevaatus, TH ja muud pisidetailid nagu tulekustutite kontroll jne;
2. kütus;
3. niidukite ja muude rippmehhanismide kulud (terad, rihmad jne).

Kulud trimmeritele:

1. kütus ja õli (kuni 5 l päevas);
2. jõhv, terad, remont , hooldus;
3. kaitsed, riided, kindad;
4. koolitus.

Haljastuse brigaadi transpordiks üks väikeauto koos käruga, millele mahub murutraktor, lisandub selle auto kütus ja muud kaasnevad kulud (ülevaatus, kindlustus jne).

**Lisa 3. Osalise tööajaga majandustöötajad**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Osalise tööajaga majandustöötajad** | **Ametikoht** | **Koormus kokku ametikoha lõikes (\* täiskohaga töötajad on arvestusest välja jäetud)** |
|  |  |  |
| Vallavalitsuse struktuuris olevad töötajad |   |  |
| Vallavalitsus | Remondimees (Puurmani)                           | 0,5 |
| Vallavalitsus | Kütja (Vägari) | 0,7 |
| Vallavalitsus | Kütja (Vägari) | 0,7 |
| Vallavalitsus | Saunakütja (Puurmanni) | 0,5 |
| Vallavalitsus | Välikoristaja (Puurmani)                              | 0,5 |
| Vallavalitsus | Suvilavalvur (Vaibla) | 0,5 |
|  |  |  |
| Asutuste struktuuris olevad töötajad |  |  |
| Lasteaed Tõruke | Koristaja | 1,5 |
|   | Pesumasinist | 0,5 |
|   |   |   |
| Lasteaed Mari | Tehnik | 0,75 |
|   | Majahoidja | 0,75 |
|   | Koristaja | 0,5 |
|   | Pesumasinist | 0,5 |
|   |   |   |
| Põltsamaa Ühisgümnaasium | Koristaja | 9,5 |
|   |   |   |
| Põltsamaa Valla Päevakeskus | Majahoidja-puhastusteenindaja | 0,5 |
|   |   |   |
| Põltsamaa Raamatukogu | Koristaja-majahoidja | 1,4 |
|   | Tehnik | 0,2 |
|   |   |   |
| Vallavalitsus | Remondimees | 0,5 |
|   | Kütja | 1,4 |
|   | Saunakütja | 0,5 |
|   | Koristaja | 0,5 |
|   | Suvilavalvur | 0,5 |
|   | Kalmistuvaht | 0,5 |
|   |   |   |
| Põltsamaa Kultuurikeskus | Perenaine | 0,5 |
|   | Remonditööline | 0,25 |
|   |   |   |
| Adavere Põhikool | Majahoidja | 0,8 |
|   | Haldusspetsialist | 0,5 |
|   |   |   |
| Lustivere Põhikool | Majahoidja | 0,5 |
|   | Haldusspetsialist | 0,5 |
|   |   |   |
| Esku-Kamari Kool | Majahoidja | 0,5 |
|   | Haldusspetsialist | 0,5 |
|   |   |   |
| Aidu Lasteaed-Algkool | Majahoidja | 0,5 |
|   | Remonditööline | 0,3 |
|   | *Kokku* | *28,25* |

**Lisa 4. Kulude kinnitamise kord peatükina**

3. Majandustehingute dokumenteerimine ja kirjendamine

3.1 Ametiasutus dokumenteerib kõiki majandustehinguid vastavalt raamatupidamise seaduse § 6 kohaselt.

3.2 Majandustehingut kinnitab raamatupidamise seaduse § 7 nõuetele vastav algdokument.

3.3 Kõikidele rahalist liikumist puudutavatele algdokumentidele (v.a kassaorderid ja müügiarved) tehakse tehingu kinnitamiseks kinnitusmärge arvekeskuse süsteemis järgnevalt:

3.3.1. kuni 99,99 euro väärtuses hallatava asutuse juht või valdkonna juht, märkides kommentaari lahtrisse või konteeringusse kontogrupi ja tegevusala.

3.3.2. kuni 200 euro väärtuses toimetulekutoetusi ja regulaarseid kommunaalarveid valdkonnajuht, märkides kommentaari lahtrisse või konteeringusse kontogrupi ja tegevusala.

3.3.3. 100 euro kuni 2 999,99 euro väärtuses hallatava asutuse juht või valdkonna juht ja vallaavanem, märkides kommentaari lahtrisse või konteeringusse kontogrupi ja tegevusala ning hanke puhul lisab arve juurde hankeprotokolli (v.a punkt 3.3.2).

3.3.4. 3 000 eurot ja enam hallatava asutuse juht ja/või valdkonna juht ning vallavanem, märkides kommentaari lahtrisse või konteeringusse kontogrupi ja tegevusala ning hanke puhul lisab arve juurde hankeprotokolli.

3.4 Parandused dokumentides ja registrites viiakse sisse vastavalt raamatupidamise seaduse § 10 põhimõttel ning need viseeritakse koostaja poolt.

**Lisa 5. Põltsamaa Vallavara OÜ poolt vallaasutusele „Põltsamaa Haldus“ bilanssi viidavad varaobjektid (eraldi failina)**

**Lisa 6. Põltsamaa Vallavara OÜ poolt vallaasutusele „Põltsamaa Haldus“ bilanssi viidavad varaobjektid (eraldi failina)**

1. Kui OÜ omanduses on tänavavalgustus, mis on soetatud juba enam kui 10 aastat tagasi, mida tarvitatakse otseselt vallaelanike (Vallavalitsuse) huvides, siis lähtuvalt asjaolust, et OÜ olemuslikuks eesmärgiks on siiski tulu teenimine, peaks OÜ esitama Vallavalitsusele vastava rendiarve. 10 aastat ja vanema põhivara osas ei rakendu tulenevalt alljärgnevast kohustust lisada rendiarvele km:

§ 16. Maksuvaba käive

(2) Samuti ei maksustata käibemaksuga järgmiste kaupade ja teenuste käivet:

2) kinnisasja või selle osa üürile, rendile või kasutusvaldusse andmine. [↑](#footnote-ref-1)
2. Investeeringute sisendkäibemaksuga seonduv tuleneb Käibemaksuseaduse §-st 32 „Sisendkäibemaksu osaline mahaarvamine.“ [↑](#footnote-ref-2)
3. Äriseadustik paragrahv 176: Kui osaühingul on netovara vähem kui pool osakapitalist või vähem kui käesoleva seadustiku §-s 136 nimetatud osakapitali suurus või muu seaduses sätestatud osakapitali minimaalne suurus, peavad osanikud otsustama:

 1) osakapitali vähendamise või suurendamise tingimusel, et netovara suurus moodustaks seeläbi vähemalt poole osakapitalist ja vähemalt käesoleva seadustiku §-s 136 nimetatud osakapitali suuruse või muu seaduses sätestatud osakapitali minimaalse suuruse või

 1.1) muude abinõude tarvitusele võtmise, mille tulemusena osaühingu netovara suurus moodustaks vähemalt poole osakapitalist ja vähemalt käesoleva seadustiku §-s 136 nimetatud osakapitali suuruse või muu seaduses sätestatud osakapitali minimaalse suuruse; [↑](#footnote-ref-3)
4. Sihtfinantseerimisega ei tohiks sihtfinantseerida ärilist ettevõtmist, sest see moonutaks konkurentsi. Sellest lähtub ka KIK, kes eelistab veemajandusprojektide puhul sõnaselgelt sihtfinantseerimise asemel finantseerimist osakapitali suurendamise teel. [↑](#footnote-ref-4)
5. Halduslepingu definitsioon

Haldusleping on kokkulepe, mis reguleerib haldusõigussuhteid. Halduslepingu võib sõlmida kas üksikjuhtumi või piiritlemata arvu juhtumite reguleerimiseks. Olulise kriteeriumi halduslepingu olemuse kohta seab ka HMS § 96, mille järgi on vähemalt üks halduslepingu pool riik, kohaliku omavalitsuse üksus, muu avalik-õiguslik juriidiline isik, eraõiguslik juriidiline isik või füüsiline isik, kes seaduse alusel täidab avaliku halduse ülesandeid. Halduslepinguks kvalifitseerub avalike ülesannete täitmise tagamiseks sõlmitud leping kahel juhul:

- kui lepinguga on eraõiguslikule isikule antud avaliku võimu volitusi;

- kui leping reguleerib kolmandate isikute subjektiivseid avalikke õigusi. [↑](#footnote-ref-5)
6. Nt ka Põltsamaa valla arengukavas 2040 on räägitud koostöövõrgustike juhtimisest ja kujundamisest; Järva valla arengukavas 2018-2025 käsitletakse võrgustikupõhise omavalitsuse kujundamist. [↑](#footnote-ref-6)
7. <https://haldusreform.fin.ee/static/sites/3/2016/07/detsentraliseeritud_juhtimismudelid_loplik_21.07.2016.pdf> [↑](#footnote-ref-7)